

BRENDA THAINÁ CARDOSO DE CASTRO

**DINÂMICA DOS ATORES NA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O
DESENVOLVIMENTO: O PROGRAMA ÁREAS PROTEGIDAS DA AMAZÔNIA
(ARPA)**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora referente à obtenção do título de Mestre em Ciência Política do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Pará sob orientação do Prof. Dr. Alberto Luiz Teixeira da Silva.

Banca Examinadora

Prof. Dr. Alberto Luiz Teixeira da Silva (PPGCP/UFPA)

Prof. Dr. Roberto Ribeiro Corrêa (PPGCP/UFPA)

Prof. Dr. Mário Miguel Amin García Herreros (NAEA/UFPA)

Apresentado em: 12/08/2015

Conceito: _____

Belém – Pará
2015

AGRADECIMENTOS

A minha mãe, que quando indagada por mim sobre quando eu pararia de estudar me disse: nós nunca paramos de estudar. Aí aceitei meu destino e hoje me entrego a ele.

Ao meu Dino, por todo o apoio material e transcendental nestes dois anos. Pela compreensão e até pelos momentos em que pedia por um sinônimo e ele perdia muito tempo procurando comigo a palavra ideal.

Aos meus coautores felinos que me faziam companhia e me davam forças nas madrugadas mais longas.

Ao meu saudoso G7. Tienay, pela parceria nestes dois anos de mesma caminhada e aflições compartilhadas. Raphaela, por sonhar sempre comigo. Arthur, por mesmo de longe acreditar em mim e trazer doce de leite uruguaio que muito me deu forças nos estudos. Diogo, por compartilhar comigo minhas paixões pela fotografia e literatura, onde vez ou outra nos perdíamos nestas conversas tão importantes para meu esparecimento. E, *last but not least*, Luísa, por ter sido minha coautora teórica, ajudando-me nessa ponte entre a Ciência Política e as Relações Internacionais. Desde meu último agradecimento muitos se mudaram, mas as contribuições que vocês deixam na minha profissional e pessoal só aumentam.

Ao Professor Mário Tito por ter despertado em mim, ainda na graduação, a certeza e meu amor por essa área, especialmente pela Amazônia. Assim como as orientações profissionais e pessoais que me permitiram chegar onde cheguei e continuam me ajudando a crescer cada dia mais. Dando-me ainda a possibilidade única de retribuir para as Relações Internacionais e para a Amazônia tudo aquilo que um dia recebi.

Ao meu orientador Alberto Teixeira por ter me proporcionado, mesmo antes de nos conhecermos, por citações e direcionamentos fundamentais no meu Trabalho de Conclusão de Curso e, agora, ser meu orientador direto neste trabalho que tanto compartilhamos em comum.

Ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFPA e todos seus colaboradores que tornaram esta caminhada prazerosa e de valor imensurável para minha vida profissional e pessoal.

Aos entrevistados, Daniela Silva (WWF) e Antônio Sena (ICMBio) que aceitaram conceder parte de suas experiências e engrandecer a área acadêmica com suas contribuições.

***Sonho que se sonha só
É só um sonho que se sonha só
Mas sonho que se sonha junto é realidade***

Raul Seixas

RESUMO

O presente estudo visará a discussão da dinâmica entre os atores na Cooperação Internacional, com ênfase na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), tomando como caso o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA). Assim, a pesquisa partirá de uma revisão teórica no tocante à Cooperação Internacional, tendo início nas abordagens mais clássicas das Relações Internacionais (idealismo e realismo), discutindo também as contribuições da Teoria Crítica e das teorias periféricas (Teoria do Desenvolvimento, Teoria da Dependência e Teoria da Autonomia), adotando, por fim, como premissa a abordagem da metateoria construtivista. Destarte, a discussão teórica terá como pilar a contribuição de Carlos Lopes (2005) onde se visualiza a influência de várias destas vertentes teóricas e sua adequação na questão da CID. O estudo tomará como variáveis os conceitos propostos por organizações internacionais na década de 1990 do Banco Mundial, do PNUD e a mais recente contribuição da OCDE em 2005. e de Lopes (2005). Estes serão verificados por meio da análise de documentos constituintes do Programa ARPA, como o PAD e os seus manuais operacionais, assim como das entrevistas cedidas por representantes da WWF e do ICMBIO. Analisar-se-á, também seguindo a metodologia já definida se há ou não mudança no papel tradicionalmente atribuído aos atores, partindo principalmente da ideia da relação doador-beneficiário. Conclui-se que há, de fato, uma transição na dinâmica destes atores no que diz respeito à CID, percebe-se isto na própria estrutura do programa, a qual tem uma aplicação visível dos conceitos propostos nos relatórios sobre a CID. Do mesmo modo, é possível perceber que em relação aos papéis, os atores não possuem funções restritas e pré-determinadas, mas sim oscilam e compartilham muitos papéis entre atores locais e internacionais. Destaca-se o papel fundamental da sociedade civil organizada, em especial neste caso, da WWF, a qual possibilita tanto a criação do programa quanto a sua sobrevivência. Em suma, a Amazônia tem sido ainda alvo de políticas de Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGs) e Organizações Internacionais Intergovernamentais (OIGs), ainda não possui decisão própria sobre qual o momento propício para sua transformação social, porém, não se conclui que estes novos conceitos estejam sendo totalmente aplicados. Remanesce a provocação de que, quando estes conceitos estiverem estabelecidos, qual será o ator mais capacitado para representar os interesses legítimos da Amazônia.

Palavras-chave: Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Programa ARPA. Atores internacionais.

ABSTRACT

This study aims to discuss about the dynamics among the actors of the International Cooperation, emphasizing the International Cooperation and Development (ICD), and analyzing the Amazon Region Protected Areas Programme (ARPA) as a study case. Thus, the research starts with a literature review which concerns on the international cooperation, from the most classical theories of International Relations (idealism and realism), to the contributions of Critical Theory and peripheral theories (such as Development Theory, Dependency Theory and the Theory of Autonomy). After this theoretical explanation, this study will finally adopt the constructivist approach as its premise. Therefore, the theoretical discussion will be led by the contribution of Carlos Lopes (2005) which carries the influence of several above mentioned theories and their relations with the issue of ICD. Furthermore, the research takes, as variables, concepts proposed by international organizations in the 1990s such as the World Bank, the UNDP and the more recent contribution by the OECD in 2005 and Lopes (2005). These variables will be verified by the analysis of official documents, like the PAD and its operational manuals, as well as courtesy interviews with WWF and ICMBio's representatives. Will also be considered, following the previously defined methodology, whether there is or not a change in the role traditionally assigned to the actors, such as the main idea of donor-recipient relationship. This research concludes that there is indeed a transition in the dynamics of these actors with regard to the International Cooperation for Development, one realizes that the very structure of the program, which has a visible application of the concepts proposed by the reports on the ICD. Similarly, it shows that in relation to the roles, the actors do not have pre-determined and restricted functions, but oscillate and share many roles between local and international actors. It highlights the crucial role of organized civil society, especially in this case, the WWF, which enables both the creation of the program and its survival. In brief, Amazon has also been the subject of Non-Governmental International Organizations' and Intergovernmental International Organizations's policies, and this study has not yet own the decision about the moment of the social transformation, however, as it realizes that the transition of the new dynamic between the actors hasn't been consolidated, it concludes that the concepts hasn't been fully applied. Nevertheless, it remains the instigation that when these concepts are established, which will be the most able actor to represent the legitimate interests of the Amazon.

Keywords: International Cooperation for Development. ARPA Program. International actors.

LISTA DE SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
AIMEX	Associação das Indústrias Exportadoras de Madeira do Estado do Pará
ARPA	Áreas Protegidas da Amazônia
CESO	Centro de Estudos Socioeconômicos
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
COICA	Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CNA	Companhia de Navegação da Amazônia
CNS	Conselho Nacional das Populações Extrativistas
CP	Comitê do Programa ARPA
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FAP	Fundo de Áreas Protegidas
FASE	Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional
FAUC	Ferramenta de Avaliação de Unidades de Conservação
FETAGRI	Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Pará
FMI	Fundo Monetário Internacional
Funbio	Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
GEF	Global Environment Facility
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>
GTA	Grupo de Trabalho Amazônico
GTZ	Agência de Cooperação Técnica da Alemanha
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INPA	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
IPAM	Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
ISA	Instituto Socioambiental
KfW	Banco de Desenvolvimento da Alemanha
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MRE	Ministério de Relações Exteriores

OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OEMA	Órgãos Estaduais de Meio Ambiente
OIG	Organização Intergovernamental Internacional
ONGI	Organização Não-Governamental Internacional
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
PAD	<i>Project Appraisal Document</i>
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPG7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
SBF	Secretaria de Biodiversidade e Florestas
SECTAM/PA	Secretaria Executiva de Ciência e Tecnologia e Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação
TCA	Tratado de Cooperação Amazônica
UC	Unidades de Conservação
UCP	Unidade de Coordenação do Programa ARPA
WWF	<i>World Wildlife Fund for Nature</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 A DINÂMICA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	12
2.1. O cenário internacional	13
2.2 O roteiro da Cooperação Internacional	15
2.2.1 Mudando as regras do jogo: novos conceitos para a cooperação	18
2.2.2. Mudando o ângulo do jogo: as visões da periferia teórica	22
2.2.3. Considerações finais sobre as propostas teóricas	28
2.2 Os atores e seus papéis	34
2.3.1 Organizações Internacionais	35
2.3.2 O Estado e as agências de cooperação	36
2.3.3 Sociedade Civil Organizada	37
2.4 A Amazônia como <i>last frontier</i> do Meio Ambiente	41
2.4.1 Panorama da Cooperação Internacional na Amazônia	42
3 O PROGRAMA ÁREAS PROTEGIDAS DA AMAZÔNIA: ARPA	44
3.1 Apresentação do Programa ARPA	44
3.2 Os papéis dos atores no Programa ARPA	47
3.2.1 Os papéis dos atores no âmbito organizacional e técnico	48
3.3 Aplicação dos conceitos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento ao Programa Arpa	56
4 ANÁLISE DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA AMAZÔNIA	63
4.1 Teoria x Práxis: estagnação e afastamento?	64
4.2 Governança: a (nova) dinâmica da Cooperação Internacional	67
4.3 Desenvolver a Amazônia: que desenvolvimento e para quem?	69
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	81
APÊNDICE A - Transcrição da entrevista realizada via Skype no dia 03/12/2014 com representante do ICMBio, Antônio Sena	85
APÊNDICE B - Transcrição da entrevista realizada via Skype no dia 05/12/2014 com representante da WWF, Daniela Silva	90
ANEXO A – Mapa das UCs apoiadas pelo Programa ARPA	98

1 INTRODUÇÃO

Quando nos propomos a discutir a *dinâmica* entre os atores na Cooperação Internacional, há um compromisso de entender toda essa engrenagem das relações que surgem por conta de uma iniciativa de cooperação.

As teorias das Relações Internacionais têm tido como premissa a definição de quem são seus atores, como se comportam, quais suas motivações e funções no sistema internacional. Buscam entender também como se organiza esse sistema e de que modo esta configuração leva a fenômenos como conflito e cooperação.

Por este engessamento em definições muitas teorias têm sido questionadas, por não se adaptarem à mutabilidade (característica não reconhecida, por exemplo, pelo viés realista) das relações internacionais. Aparecem, então, novas propostas visando entender e explicar o mundo.

Nesta abordagem tem-se a Teoria Crítica, as teorias periféricas e a abordagem construtivista, as quais tecem críticas e tentam preencher as lacunas deixadas pelas abordagens mais clássicas.

Entender o novo papel dos atores nas relações internacionais não é fácil, ainda mais quando nos faltam ferramentas teóricas apropriadas para esta verificação. Contudo, estas relações, dinâmicas, continuam se transformando, independente da academia acompanhá-las ou não.

Por isso, faz-se importante analisar de que modo a dinâmica na Cooperação Internacional tem ou não se modificado. Para tanto, parte-se tanto das abordagens teóricas quanto das contribuições de relatórios de Organizações Internacionais como

o Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Não só desta dinâmica num âmbito teórico se propõe realizar, mas sim perceber a partir do caso em questão o que significa e a que dispõe a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), para tanto, analisar um programa na região amazônica brasileira se faz extremamente relevante para esta contribuição.

O Brasil, em primeiro lugar, visualiza-se como uma economia emergente, mas que ainda é grande destino de programas de cooperação internacional. Especialmente no tocante à questão ambiental. Isto se dá, dentre outros motivos, pela questão sociopolítica do país que não propicia que políticas deste cunho sejam totalmente apoiadas pela sociedade ou por grupos políticos e econômicos.

Logo, para engendrar-se um programa de criação de unidades de conservação, depende-se ainda de um financiamento externo. Aí, entram as Organizações Internacionais (não-governamentais e intergovernamentais) que têm interesses na promoção da conservação ambiental, assim, assumem esta responsabilidade de recursos financeiros e técnicos visando a implementação de projetos ambientais.

A motivação pode-nos parecer obscura, mas reflete – do mesmo jeito que o caso do Brasil – as prioridades de outro contexto sociopolítico, tido como “desenvolvido”, que apresenta algumas crises no seu modelo e que já consegue visualizar o que um modelo desenvolvimentista explorador de recursos naturais pode deixar a um país: carência de recursos e impactos ambientais.

Não só de altruísmo se revestem essas políticas, ao contrário, são interesses que ora visam a defesa do meio ambiente como patrimônio da humanidade, ora com interesses próprios econômicos, ainda que verdes.

Mas é preciso desgarrar-se de concepções superficiais com o termo *interesse* como algo negativo, algo que não se manifesta e se esconde em boas ações. São interesses que movem as relações internacionais e seus atores.

Contudo, reconhecer estes interesses é de suma importância caso se pretenda entender de que modo, os amazônidas se posicionam em relação a estas políticas. Estão de acordo? Quem os representa? O Estado-Nação ou as

Organizações Internacionais? A Sociedade Civil Organizada? Bem, para isso, temos que buscar definir os seus interesses e entender os demais.

Falar sobre a Amazônia, sem falar sobre a Amazônia, é mais ou menos ao que se propõe este estudo, pois se analisará, sim, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), mas no seu viés criador, institucional, operacional. O objeto aqui não é a Amazônia, mas sim os programas de cooperação que adentram esta região, e de que modo estes se relacionam com os atores locais e nacionais, assim como com a própria realidade típica e única da Amazônia.

Pretende-se responder ao fim desta pesquisa de que modo se dá a dinâmica entre os atores na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento na Amazônia por meio do estudo do Programa ARPA.

Na primeira seção, o proposto estudo abordará do que se entende nas Relações Internacionais pela Cooperação Internacional, enfatizando a que tem como fim o Desenvolvimento, tanto no âmbito teórico quanto prático. Perpassar-se-á, deste modo: pelo idealismo; realismo; teorias críticas periféricas; construtivismo; contribuição dos relatórios do Banco Mundial, OCDE e PNUD em forma de conceitos sugeridos para incorporação na estrutura da CID; assim como as reflexões de Lopes (2005) incorporando ambas abordagens.

No segundo momento, apresentar-se-á o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) pela análise de documentos oficiais como o *Project Appraisal Document* (PAD) e o Manual Operacional mais recente, relatórios e atas de reuniões, fazendo uso também das experiências compartilhadas por representantes da *World Wildlife Fund for Nature* (WWF) e do Instituto Chico Mendes (ICMBio) por entrevistas.

A apresentação do programa será seguida de uma análise de seus resultados e da verificação da incorporação ou não dos conceitos de participação, mútua responsabilidade, apropriação, desenvolvimento de capacidades, empoderamento e a origem da iniciativa, tendo como base os relatórios de organizações internacionais, assim como, serão contestados e comparados os papéis executados na estrutura do programa em relação aos ditos papéis tradicionais dos atores das relações internacionais.

Por fim, elucidar-se-á sobre os principais questionamentos ainda a serem discutidos futuramente, pontos que foram percebidos durante o estudo que merece mais atenção. Propor-se-á, nas considerações finais, a resposta do que tem ocorrido na dinâmica dos atores da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

2 A DINÂMICA DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A Cooperação Internacional é um dos fenômenos mais estudados das relações internacionais. Onipresente nas discussões sobre guerra, segurança, paz, meio ambiente, saúde, pobreza, economia e política. De um modo ou de outro, a cooperação perpassa ou influencia tais temas. Antes tida como parte de um “idealismo utópico”, hoje é tratada como parte inexorável das novas relações internacionais.

A superação do primeiro obstáculo (da possibilidade da cooperação entre os Estados) trouxe consigo muitos desafios. Se não mais se questiona a factualidade desta, o que se indaga são seus valores, seus métodos e suas consequências.

No presente capítulo, a fim de propiciar um embasamento para as ulteriores reflexões deste estudo, definir-se-ão os principais elementos e características do fenômeno da Cooperação Internacional (do mais amplo aspecto até suas particularidades).

Primeiramente, apresentar-se-á o cenário internacional em que esta se desenvolve. Por cenário, compreendesse aqui as principais reflexões teóricas acerca da temática, ou seja, de que modo os principais pensadores explicam a cooperação internacional e, conseqüentemente, de que modo esta se comporta na contemporaneidade.

Em seguida, elucidar-se-ão os princípios que norteiam a Cooperação Internacional, o seu roteiro. Quais seus objetivos, suas ramificações e ferramentas. Assim, introduzir-se-ão algumas ideias que serão trabalhadas neste estudo, tais como a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), cooperação técnica e assistência financeira.

A seguir, serão aprofundados os papéis e os atores envolvidos. Em especial, há de se destacar os atores que serão trabalhados no estudo. Neste momento, a reflexão teórica há de fazer referência ainda aos exemplos holísticos da Cooperação. Logo, os atores serão atribuídos aos seus papéis mais tradicionais.

Por fim, será discutida brevemente a relevância da região então escolhida para análise, a Amazônia, no palco das relações internacionais. Desde a sua importância para o meio ambiente até o atual panorama da cooperação internacional na região.

2.1 O cenário internacional

A abertura para um diálogo em prol da paz entre as nações repousa nos horrores vividos pela humanidade na primeira metade do século XX decorrentes das duas guerras mundiais. Após a falência de muitos arranjos e acordos, as guerras e suas mazelas vieram a assombrar, em especial, a Europa. Incontáveis perdas humanas, crise econômica, doenças, instabilidade, conflito, e, por fim, cooperação.

Para alguns, a guerra seria eterna, mais ou menos intensa. Para outros, o próprio conflito levaria a uma nova ordem entre os países.

Todas as guerras são, pois, outras tantas tentativas (não certamente na intenção dos homens, mas no propósito da Natureza) de suscitar novas relações entre os Estados e, mediante a destruição ou, pelo menos, o fracionamento de todos, formar novos corpos que, por seu turno, também não se podem manter em si mesmos ou junto dos outros e, por isso, sofrerão novas revoluções análogas; até que, por fim, em parte pelo melhor ordenamento possível da constituição civil no plano interno, em parte por um acordo e legislação comuns no campo externo, se erija um estado que, semelhante a uma comunidade civil, se possa manter a si mesmo como um autômato (KANT, 2003, p. 12).

Não à toa Kant é tido como um dos pensadores clássicos do idealismo. As reflexões kantianas moldaram a base da escola idealista nas Relações Internacionais no tocante à ideia do processo de evolução, ao contrário da concepção realista, que defende uma história cíclica, a “repetição dos mesmos padrões de competição pelo poder” (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 99).

Logo, como o presente estudo parte do pressuposto que não só a cooperação internacional, mas também as relações internacionais em si, não são pré-determinadas ou imutáveis, há certas similaridades com as premissas construtivistas.

Vivemos em um mundo que construímos, no qual somos os principais protagonistas, e que é produto das nossas escolhas. Este mundo em permanente *construção* é construído pelo que os construtivistas chamam de *agentes*. Vale dizer: não se trata de um mundo que nos é imposto, que é predeterminado, e que não podemos modificar. Podemos mudá-lo, transformá-lo, ainda que dentro de certos limites. Em outras palavras, o mundo é socialmente construído (NOGUEIRA e MESSARI, 2005, p. 160).

Neste cenário, aqui visto como propício à cooperação não por altruísmo, mas impelido a esta por conta da interdependência, assim como por ser um meio da

defesa dos interesses nacionais por vias pacíficas, se aceita uma realidade passível de mudanças, evoluções e adaptações à realidade, construída socialmente (ADLER, 1999, p. 209). Stein (1990), por exemplo, reconhece que as relações entre Estados possam oscilar entre conflito e cooperação e que regimes internacionais podem surgir como soluções para dilemas de interesses ou aversões em comum.

Esta visão tem embasamento tanto em Wendt (1999, p. 240) que vê dois modos de se perceber a cooperação: a egoísta (sendo motivada por interesses próprios, ainda que esse interesse beneficie o outro) e o interesse coletivo (onde se coopera por identificação e não apenas quando se encontra ameaçado) tanto quanto em Keohane (1984, p. 5) que adiciona à questão os prós e contras da cooperação, por intensificar a interdependência entre os países, pode trazer influências boas e ruins, tais como o desemprego e inflação.

Wendt destaca a subjetividade da motivação da cooperação e Keohane defende que a cooperação nada mais é que atores ajustarem o seu comportamento de acordo com as preferências de outro por meio de um processo de coordenação de políticas (op. cit., p. 51).

A partir desta concepção, a cooperação internacional pode se manifestar dos mais diversos modos, desde um simples acordo bilateral até mesmo a criação de organizações internacionais como as Nações Unidas.

A evolução que aqui se tem como premissa é visível, por exemplo, no poder de organizações internacionais celebrarem tratados entre Estados ou outras organizações internacionais, assegurado pela Convenção de Viena de 1986.

Não só se verifica aqui a mutabilidade das relações internacionais, como também a relevância de outros atores, além do Estado-Nação. Ainda que este continue sendo a base, surgiram atores com interesses próprios e até mesmo o seu reconhecimento jurídico no âmbito internacional.

Se as relações internacionais, os atores e os conceitos tradicionais são mutáveis, a própria cooperação como fenômeno também está suscetível a mudanças. Se no seu estágio inicial era tida como a solução para os problemas da humanidade, com o passar dos anos e experiências, foi-se observando que a cooperação estava longe de ser uma ferramenta idealista, mas sim bastante complexa em sua prática.

A lógica do fluxo de ajuda de países desenvolvidos para em desenvolvimento parecia perfeita: os mais abastados doando aos mais necessitados. Contudo, muito além dessa lógica, percebeu-se haver diversas peculiaridades. Tais como: os interesses locais, os valores e concepções de “desenvolvimento” que são diferentes de um país para o outro, a implementação de um modelo que deu certo para um país às vezes não funciona para um contexto díspar (LOPES, 2005).

Para compreender de que modo esta lógica tem se desenvolvido nas reflexões acerca da cooperação internacional, a seguinte seção há de tratar do roteiro desta. Tanto no âmbito das atuais definições peculiares da cooperação especificamente para o desenvolvimento, quanto nas normas e conceitos atuais que a discutem.

2.2 O roteiro da Cooperação Internacional

Como previamente abordado, a cooperação internacional não se limita mais à simples atuação conjunta de países ou determinados atores em prol de um objetivo comum. Numa simples observação na constelação de agências das Nações Unidas é possível perceber a vastidão de temáticas: direitos humanos, refugiados, energia atômica, economia, justiça, alimentação, saúde, trabalho, gênero, crianças, meio ambiente, e, também, o desenvolvimento:

En el sistema actual, es indudable la enorme importancia que ha tomado la cooperación internacional para el desarrollo, hasta tal punto que con el paso de las décadas se ha logrado conformar un sistema y una compleja red de actores, instituciones, organismos y mecanismos orientados a este objetivo. Tal importancia, en buena medida, se sustenta gracias a la diversificación de la agenda internacional que actualmente va mucho más allá de temas económicos y de seguridad. (DUARTE HERRERA; GONZÁLEZ PARIAS, 2014, p. 118)

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) é uma espécie de ramificação da cooperação internacional que engloba quaisquer políticas de cooperação bilaterais ou multilaterais, visando os mais diversos objetivos. No caso da CID restringe-se somente àquelas que visem o desenvolvimento.

A cooperação internacional para o desenvolvimento (CID) pode ser definida como um sistema que articula a política dos Estados e atores não governamentais, um conjunto de normas difundidas (ou, em alguns casos, prescritas) por organizações internacionais e a crença de que a promoção do desenvolvimento em bases solidárias

seria uma solução desejável para as contradições e as desigualdades geradas pelo capitalismo no plano internacional. (MILANI, 2012, p. 211)

De imediato, percebe-se que o fenômeno da cooperação não apenas leva ajuda e assistência, mas também valores. A concepção de desenvolvimento ocorre a partir do momento em que o capitalismo se reafirma no contexto da globalização financeira com suporte da teoria sociológica da modernização em que há a divisão entre moderno e atrasado (tradicional), desenvolvido e subdesenvolvido (KRAYCHETE, 2012, p. 183).

Lopes (2005) trata também da divisão dos países entre aqueles que estão aptos a se inserirem no contexto de globalização e competição. Para Kraychete (2012, p.184) surgem daí desdobramentos como as economias capitalistas avançadas serem vistas como um horizonte a ser alcançado e a assistência técnica destas para aqueles países que visam lograr o mesmo desenvolvimento.

Para Lopes (2005), a inserção de novas economias e o desenvolvimento seria inclusive interessante a fim de assegurar a manutenção deste modelo, assim como gerenciar as próprias assimetrias que o próprio sistema necessita para perdurar.

Conseqüentemente, o roteiro¹ que se formou destas reflexões é uma dinâmica hierárquica de recursos e conhecimento de países desenvolvidos para subdesenvolvidos.

Esta dinâmica é perceptível no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), fundada em 1961, assim como no papel desempenhado pelo Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Estes atores e seus papéis serão devidamente explorados na seção seguinte, para o momento, nos serve a ideia primordial da relação que se trava desde o início da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, assim como na definição de “desenvolvimento”.

Contudo, o roteiro da CID é construído socialmente, o que significa que em certo momento estes valores começaram a ser questionados. Assim, novos conceitos foram surgindo e urgindo pela remodelação do modelo de cooperação entre os Estados.

¹ Itinerário; rota; indicação metódica da situação e direção de caminhos; *script* de filmes (BUENO, 1996, p. 584).

A Cooperação Técnica, ferramenta da CID, foi um dos alvos destas críticas.

“Nos anos 1950 e 1960, a cooperação técnica foi formulada como um mecanismo de execução para transferência de tecnologia e aptidões humanas para países tomadores de empréstimos. (...) Nos anos 1970 e 1980 foi redefinida para dedicar maior atenção a consequências sustentáveis por meio de novas práticas inerentes a organizações formais que iriam durar até depois do fim da assistência. Em meados dos anos 1990, houve uma mudança convencional no propósito e metodologia da cooperação técnica. Ela passou a ser vista não como uma transferência, mas como processo mais amplo formulado para criar e disseminar conhecimento humano com resultados esperados de desenvolvimento em todos os níveis da sociedade. (...) Inclui tanto concessões a pessoas de países receptores em termos de educação ou treinamento em seu país de origem ou no exterior, quanto pagamentos a consultores, professores e administradores que prestam serviços nos países receptores” (LOPES, 2005, p. 178).

As remodelações às quais Lopes se refere estão explícitas em alguns relatórios importantes lançados na década de 1990, dentre os quais estão: *DAC Principles for effective Aid* (OCDE, 1992), *Rethinking Technical Cooperation: reforms for capacity building in Africa* (BERG, 1993) e *Assessing Aid: what works, what doesn't and why* (DOLLAR; PRITCHETT, 1998).

A OCDE (1992, p. 52) propôs que os seguintes princípios deveriam guiar a cooperação técnica, destaca-se aqui: 1) definir como objetivos estratégicos o desenvolvimento de capacidades longo prazo em países em desenvolvimento; 2) ressaltar a importância de uma abordagem a partir de objetivos e políticas reunidas em um programa e não projeto a projeto; 3) encorajar a apropriação (*ownership*) em todas as esferas por parte dos beneficiários (pela participação, incluindo ONGs locais); 4) encorajar o uso da expertise local e as estruturas já existentes.

No tocante às críticas, Berg (1993) traz questionamentos interessantes, como: a alocação ineficiente de recursos, fraca participação local e comprometimento limitado.

Já Dollar e Pritchett (1998) fazem considerações referentes principalmente ao papel da Cooperação Financeira para o desenvolvimento. Destaca vários fatores que vão além da simples assistência financeira e que são determinantes para o sucesso desta, tais como: um ambiente político propício, a melhoria de instituições econômicas e a apropriação e participação local.

Em um dos capítulos, nomeado “*Ownership – What Money Cannot Buy*” (ibid., p. 50) trata-se dos efeitos da falta de participação local pode causar, desde o total fracasso dos projetos, até mesmo a falta de coerência com a realidade local. Todas as reflexões dos relatórios defendiam mudanças nas regras do jogo e foram definidos termos que sintetizavam as estas necessidades.

2.2.1 Mudando as regras do jogo: novos conceitos para a cooperação

Nestas revisões do modelo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e suas ferramentas (cooperação técnica e financeira) surgiram desafios e foram dados nomes a eles. Alguns serão imprescindíveis para a análise aqui proposta: apropriação (*ownership*), empoderamento (*empowerment*), desenvolvimento de capacidades (*capacity development*), responsabilização (*accountability*), participação, entre outros.

Um dos mais citados nos relatórios apresentados é o de **apropriação** (*ownership*), o qual diz respeito a “direitos e responsabilidades que atores locais assumem em relação a uma determinada iniciativa” (LOPES, 2005, p. 177).

O **empoderamento** (*empowerment*) ainda que tenha relação com a apropriação, “trata-se do método de aumentar a capacidade de indivíduos ou grupos para tomar decisões e transformar aquelas escolhas em ação ou consequências desejadas” (idem, p. 178). Ou seja, é um processo, não apenas uma ação de contrair direitos (como na apropriação), mas de adquirir consciência destes e poder para influenciar as decisões que possam afetar determinada população.

O **desenvolvimento de capacidades** (*capacity development*) tem como função “melhorar a performance de atividades relacionadas a um crescimento em todos os níveis da sociedade” (idem, p. 43). UNDP (1999, *apud* LOPES, 2005, p. 45) adiciona também que é “a aquisição de habilidade por uma instituição, organização, grupo ou indivíduo para desempenhar uma função ou conjunto de funções”.

A **responsabilização** (*accountability*) diz respeito à “necessidade de prestar contas sobre a forma como atividades são implementadas e recursos gastos” (LOPES, 2005, p. 179). E, por fim, a **participação** engloba muitos desses conceitos, mas traz também a importância da colaboração de todos interessados e envolvidos

seja na “definição de prioridades, formulação de políticas, alocação de recursos e acesso a bens e serviços públicos” (idem).

No entanto, na década seguinte, os membros da OCDE firmaram a “Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento” (OCDE, 2005) com uma discussão mais atualizada, na qual foram rediscutidos alguns conceitos e outros foram adicionados, sendo ao todo: apropriação, alinhamento, harmonização, gestão orientada a resultados e mútua responsabilidade.

Já os objetivos da declaração dizem respeito a aumentar a eficácia da ajuda ao desenvolvimento, adaptar e aplicar às distintas situações dos países, especificar indicadores, calendários e metas, assim como supervisionar e avaliar a implementação.

No documento, a **apropriação** é definida pelo ato dos países sócios (beneficiários) exercerem liderança implementando suas próprias estratégias de desenvolvimento nacional por meio de amplos processos consultivos (OCDE, 2005, p. 3). E reforça que os doadores devem comprometer-se a respeitar esta liderança.

Os demais conceitos são mais específicos e atuais para os desafios da CID, tais como o do **alinhamento** (ibidem, p. 4), onde os doadores devem embasar seu apoio a estratégias, instituições e procedimentos nacionais de desenvolvimento dos países sócios, ou seja, alinhar-se a estes. Por outro lado, os países beneficiários também devem comprometer-se a garantir as condições para que as avaliações da análise de diagnóstico sejam fiéis, assim como fazer as reformas de gestão necessárias. De certo modo, pode-se considerar que o alinhamento tem relação com a ideia presente nos conceitos de empoderamento e participação.

A **harmonização** (ibidem, p. 7) também discute a importância das partes realizarem ações mais harmonizadas, sintonizadas, transparentes e coletivamente eficazes, fazendo referência também ao princípio da participação e põe os doadores e os beneficiários com o mesmo peso no processo de cooperação.

O conceito da **gestão orientada a resultados** (ibidem, p. 9) se aproxima da ideia de responsabilização, ainda que a primeira seja muito mais complexa, já que não trata somente da prestação de contas do beneficiário para o doador, mas, também que as duas partes trabalhem em conjunto na administração dos recursos e

utilizar a informação para melhorar as tomadas de decisões e assim faz referência ao empoderamento também.

Por fim, a **mútua responsabilidade** (idem), reafirma o que é notável durante todo o documento, que tanto doadores quanto os países sócios são responsáveis pelos resultados do desenvolvimento. Assim, é possível notar a diferença do tom presente nos relatórios da década de 1990 e o da Declaração de Paris sobre a eficácia da ajuda ao desenvolvimento de 2005.

Enquanto no primeiro é possível visualizar uma abordagem que cobra mais responsabilidade dos países beneficiários (sempre destacando a necessidade de desenvolver capacidades, de participação, etc), já no segundo documento, mais atual, existe um tom de cooperação e equiparação das duas partes. Ainda que se dê responsabilidade aos beneficiários, não se esquece da importância dos doadores no processo de ajudar seja com apoio ou apenas respeitando a liderança dos beneficiários.

Todos estes conceitos estão interligados e são fundamentais para que a experiência da cooperação seja efetiva e leve, de fato, ao desenvolvimento. Contudo, falta um elemento que não foi abordado diretamente, ou enfatizado o suficiente, o que é feito por Lopes (op.cit.) em sua obra e é referente à importância dos atores e interesses locais.

Este fator tem relação com outra questão, não apenas no campo da metodologia, mas sim de valores. Para Lopes (2005, p. 179) o efeito da globalização ampliou o modelo econômico do capital, assim ocasionando que o desenvolvimento seja avaliado pela capacidade de um país se inserir no contexto econômico globalizado, ou seja, em uma perspectiva hegemônica de desenvolvimento.

Assim, a CID apareceria como uma ajuda para esta inserção de modo a assegurar o *status quo* deste modelo, ou seja, estaria muito além do altruísmo, mas sim dos próprios interesses tanto na inserção de países no contexto econômico dominante assim como gerenciar as assimetrias que o próprio sistema econômico necessita para se manter.

Para Lopes (2005), este fato tem um efeito preocupante: a homogeneização do conceito de desenvolvimento assim como a negação do multiculturalismo e as diferenças locais. Ele denomina a relação entre doador e beneficiário de assimétrica,

pois gera uma relação de hierarquia, o que ele diz ser ignorado no modelo antigo de cooperação, como se não fosse algo que criaria obstáculos.

Ele destaca a questão das práticas implementadas “de cima para baixo” (ou seja, do doador ao beneficiário) como, por exemplo, os ajustes estruturais que são introduzidos em contextos diferentes em comparação ao modelo de origem. Ressalta-se neste momento a importância da apropriação para a legitimação nacional da iniciativa.

Ademais, a questão financeira é de extrema complexidade, pois, ao mesmo tempo em que se defende a apropriação e o respeito aos interesses locais é preciso recordar que o financiamento é quase exclusivamente externo, principalmente de países desenvolvidos, organizações e agências internacionais de cooperação. O que, de certo modo, também legitima a definição de alguns requisitos e condições por parte destes.

Já que os doadores também querem o máximo controle e evitar acusações de que os fundos (os quais foram arrecadados com impostos de suas respectivas populações) estão sendo desperdiçados por conta ineficiência, incompetência ou corrupção. Logo, para garantir esta segurança existe a opção de enviar compatriotas fiscalizadores (ibidem, p. 90).

Mas, como é um tema complexo, isso gera efeitos preocupantes por parte dos receptores dos recursos já que pode criar um ciclo de dependência e conformidade. Lopes (ibidem, p. 91-92) elucida este fato com o exemplo de que um ministério da fazenda não recusaria milhões de dólares de apoio, passando assim a aceitar uma forma de governo reduzido e mesmo que não estejam de acordo com as prioridades dos doadores, tentarão adaptar-se ou prometerão fazê-lo.

O autor defende como relação são aquela em que o país interessado define suas próprias prioridades e estabelece o momento certo para sua transformação social (idem), ou seja, Lopes acrescenta às críticas sobre o modelo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) um olhar “do sul”². Estas considerações

² Carlos Lopes é natural de Guiné-Bissau, da cidade de Canchungo, era também representante das Nações Unidas e do PNUD no Brasil na época da publicação de sua obra. Foi nomeado em 2012 a Secretário Executivo da Comissão Econômica para a África das Nações Unidas e é diretor executivo do Instituto para Treinamento e Pesquisa das Nações Unidas (UNITAR) desde 2007. O guineense tem muitas obras publicadas na área da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, assim como sobre desenvolvimento de capacidades. As contribuições de Lopes para a discussão vão além

são de extrema importância para a análise dos projetos de cooperação que tem se desenvolvido na Amazônia, assim como, reafirma a importância de se contribuir para o estudo da cooperação pelo viés dos recebedores.

Em suma, um novo conceito que se há de considerar neste estudo será a **origem da iniciativa**, se houve ou não definição por parte do país beneficiado das prioridades do projeto em questão.

Como é possível notar, os relatórios da década de 1990 tinham uma abordagem para ações necessárias por parte dos beneficiários no momento da implementação, não se questionava o processo de elaboração dos processos. Assim, existe uma grande colaboração da Declaração de Paris da OCDE em 2005 e a obra de Carlos Lopes por representarem vozes dos países em desenvolvimento que em muitos casos têm na assistência financeira internacional grande parte de seus recursos.

2.2.2 Mudando o ângulo do jogo: as visões da periferia teórica

Ainda que Carlos Lopes (2005) somente tenha vindo a adicionar sua visão periférica ao tema da cooperação em meados do início do século XXI, muitos teóricos já discutiam a questão, mais especificamente desde a metade do século passado. Na América Latina, surgiram teorias que tentavam compreender a realidade da região pelos seus próprios olhos, afastando-se do euro-centrismo das ciências sociais (e, por consequência, das relações internacionais).

A própria origem da disciplina remonta a países como Reino Unido, onde se deu a criação da primeira cátedra de Relações Internacionais. No entanto, a história mundial foi dominada no século XX pelas guerras mundiais entre os países do norte e, assim, o desenvolvimento da disciplina discutia os desafios e suas soluções desde os seus pontos de vista. Portanto, o mais corretor é dizer que as teorias de Relações Internacionais são em sua maioria etnocêntricas, pois há forte influência também dos Estados Unidos no seu desenvolvimento.

da simples reflexão, pois mostra uma visão além de relatórios de Organizações Internacionais ou institutos de fomento que possuem na sua essência o viés de países desenvolvidos. Como se pôde perceber, os relatórios do PNUD, OCDE e World Bank tinham uma abordagem mais para as ações necessárias por parte dos recebedores no momento da implementação, não se questionava muito o processo da elaboração de projetos. Lopes contribui enormemente por representar uma voz de países subdesenvolvidos que em muitos casos tem na assistência financeira internacional grande parte dos seus recursos.

No momento em que os países em desenvolvimento passam a reproduzir estes modelos teóricos de países desenvolvidos se nota que eles possuem realidades diferentes e que necessitam, conseqüentemente, de soluções específicas.

As teorias de Relações Internacionais têm como principais teóricos, por exemplo: os italianos Maquiavel e Gramsci; os franceses Rousseau e Raymond Aron; os britânicos Hobbes, E. H. Carr, Martin Wight, Gilpin, Susan Strange; os estadunidenses Kenneth Waltz, Joseph Nye, Robert Keohane, Robert Cox, e outros.

E o fato que faz com que as teorias mais reconhecidas sejam de países com maior poder político no cenário internacional não é algo que pode-se associar a um fator estritamente “imperialista”, mas que ocorre um fenômeno similar ao da tecnologia e a cultura destes países, no qual importamos seus produtos.

O problema está no fato de países em desenvolvimento, seus estudiosos e tomadores de decisão importarem estas teorias que foram criadas para responderem perguntas de outra realidade. Para Lorenzini e Pereyra Doval (2013, p. 11) há importância no contexto da enunciação (de onde se escreve, quem o faz e com quais objetivos), isso desempenha um rol destacado no processo de construção do conhecimento e das teorias.

Porém, também surgiram teorias nos países periféricos, as quais discutiram seus problemas com seus próprios olhos. Tais como: a Teoria do Desenvolvimento, a Teoria da Dependência e a Teoria da Autonomia. Estas três nasceram na América Latina e serão as principais discutidas aqui.

A primeira teoria a surgir neste contexto é a **Teoria do Desenvolvimento** na década de 1950 e foi criada pelo argentino Raúl Prebisch que então representava a nova comissão das Nações Unidas: a Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina (CEPAL). Prebisch também foi responsável por dar início ao estruturalismo latino-americano.

Ele caracterizava as economias latino-americanas com três pontos principais: a) a heterogeneidade estrutural (tecnologias modernas e atrasadas em coexistência); b) a especialização produtiva (em matéria-prima e a importação do produto posteriormente com valor agregado); c) desenvolvimento desigual (como

consequências das anteriores); d) vulnerabilidade externa (LORENZINI, PEREYRA DOVAL, 2013, p. 13-14).

Prebisch (1954) defende que os países da América Latina necessitam industrializar sua economia e adotar a substituição de importações como ferramenta para desenvolver a região, pois, para ele, o subdesenvolvimento é uma fase anterior ao desenvolvimento. E, para tanto, a Cooperação Internacional e o investimento de capital externo é essencial.

Ele identifica como obstáculos por parte dos beneficiários a falta de programas de investimentos e projetos, assim como a administração deficiente. Já do lado das instituições de crédito ele destaca a divergência de critérios sobre a conveniência de um projeto (entre os interesses locais e os da origem dos recursos) já que ele considera compreensível que as instituições vinculem seu compromisso de acordo com o cumprimento de determinadas condições (ibidem, p. 25).

Neste ponto, Prebisch (ibidem, p. 25) sugere como solução a participação de especialistas independentes e que sejam imparciais tais colocações estão muito próximas das feitas por Lopes. Ademais, ele já defendia o que viria a ser chamado de desenvolvimento de capacidades, pois para ele fazia falta preparar técnicos nos distintos países com aptidão para elaborar os projetos (ibidem, p. 26). O economista também contribuiu com a propagação da ideia das diferentes realidades entre norte desenvolvido e sul subdesenvolvido.

Logo na década seguinte, a partir das contribuições do pensamento “cepalino”, surge uma nova teoria na região, a **Teoria da Dependência**, ainda que esta contivesse críticas à teoria de Prebisch. Estas críticas vão se embasar principalmente na visão marxista e terão influência do contexto político do golpe militar do Brasil em 1964.

Seus principais expoentes foram acadêmicos brasileiros das ciências sociais, dos quais se destacam: André Gunder Frank, Ruy Mauro Marini, Vania Bambirra e Theotônio dos Santos. Por conta da ditadura, só conseguiram publicar seus trabalhos no Chile, onde foram vinculados ao Centro de Estudos Socioeconômicos (CESO) da Universidade do Chile. No entanto, desenvolveram-se outras correntes também como a mais moderada, composta por Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto.

Blonstrom e Hettne (1984, *apud*, Dos Santos, 2000) destacam em quatro pontos as ideias centrais da teoria: i) o subdesenvolvimento relacionado diretamente à expansão dos países industrializados; ii) o desenvolvimento e o subdesenvolvimento como aspectos diferentes de um mesmo processo universal; iii) o subdesenvolvimento não pode ser considerado como uma condição para um processo evolucionista, ou seja, como fase anterior ao desenvolvimento; iv) a dependência não é um fenômeno externo, mas que se manifesta na sua estrutura interna social, ideológica e política.

O primeiro e o segundo ponto fazem referência ao fato de que o subdesenvolvimento é um fenômeno dependente e submisso ao desenvolvimento logo, não é uma etapa que levará ao desenvolvimento, a não ser que haja uma ruptura com esta dependência.

Dos Santos (2000) afirma que o crescimento industrial alcançado na década passada (o qual era defendido por Prebisch) acabou por aumentar as contradições socioeconômicas no Brasil e, por conta do golpe militar, o país estava a caminho do desenvolvimento dependente, já que se apoiava no capital internacional e se ajustava ao sistema de poder mundial, especialmente aos Estados Unidos.

Este ponto de reflexão é similar ao que Lopes (*op. cit.*) defende quando afirma que a dinâmica econômica – ainda que por intermédio da cooperação – entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento acaba por gerar uma manutenção do *status quo*, ou seja, não necessariamente tenta levar o desenvolvimento, mas sim manter os países na mesma hierarquia.

Assim, tanto os “dependentistas” quanto Lopes (2005) creem que o subdesenvolvimento não é uma etapa que precede o desenvolvimento, mas sim uma condição para a existência do segundo, como partes do mesmo processo.

Por conta dos teóricos buscarem em outros países a liberdade de pesquisa e publicações sobre o assunto contra a ditadura que viviam no Brasil, acabaram por disseminar em vários países vizinhos, nos Estados Unidos e outros as sementes que resultariam, por exemplo, na Teoria do Sistema-Mundo juntamente com Immanuel Wallerstein. Já nesta teoria é aprofundada a discussão sobre a hierarquia dos países entre centro, periferia e semiperiferia.

Jimenez González (2003, p. 132) encaixa a Teoria da Dependência (juntamente com a do Sistema-Mundo) na vertente marxista e considera a visão desta para a cooperação como crítica e pessimista, já que sua divisão dos países entre centro e periferia tem como consequência a cooperação mais como fenômeno de vantagem para os países hegemônicos.

Entretanto, é também na década de 1960 (ainda que tenha se consolidado nos anos 1970 e 1980) que outra corrente surgiu na América Latina discutindo suas formas de desenvolvimento e sua complexa realidade: a **Teoria da Autonomia**. Seus expoentes foram o brasileiro Helio Jaguaribe e os argentinos Juan Carlos Puig e Miryam Colacrai.

Esta teoria também se encaixa na vertente marxista já que aceita a visão entre centro e periferia, posto que segundo Jaguaribe (1979, p. 95) na esfera internacional trata-se de algo análogo ao que se dava dentro da esfera privada no âmbito do capitalismo do século XIX entre os proprietários dos meios de produção e os trabalhadores ilhados, os quais, por conta relação de assimetria estrutural viam-se obrigados a dar seu consenso a condições de trabalho altamente exploratórias.

O diferencial da Teoria da Autonomia com referência ao da Teoria da Dependência é que Jaguaribe e seus outros pensadores adicionam a esta estratificação outros níveis: a **primazia geral, a primazia regional, a autonomia e a dependência** (ibidem: 91-93).

No primeiro caso, o autor identifica os Estados Unidos no contexto da Guerra Fria já que possuía inexpugnabilidade de seu território e hegemonia militar, enquanto que a **primazia regional** seria esta mesma configuração, porém limitada a uma determinada área. Neste caso ele cita China e a Europa Ocidental e põe a União Soviética como entre uma primazia regional e a geral, já que ainda que fizesse frente aos Estados Unidos, ainda possuía certa limitação de áreas de influência.

Já a **autonomia** é um nível no qual não há inexpugnabilidade do território, mas dispõe de meios para impor severas penalidades em caso de invasão e também possui autodeterminação na condução dos negócios externos assim como a capacidade de atuação internacional, ou seja, independência política. Jaguaribe (idem) encaixa o Brasil como autonomia regional e adiciona que existe também a

autonomia setorial, como na questão do petróleo e para tanto ele destaca a Arábia Saudita.

Por fim, a **dependência** é o nível mais baixo e onde se encontra a maior parte dos países que para Jaguaribe (ibidem, p. 93) dependem de decisões e fatores que lhes são externos e emanam de Estados, os quais ocupam a posição de primazia geral ou regional e, em alguns casos, de potências médias autônomas.

Destarte, a contribuição de Jaguaribe é mais complexa e profunda que a da Teoria da Dependência e não se limita a compreender o sistema como simples reprodução do conflito entre classes. A ideia do desenvolvimento e subdesenvolvimento como inseparáveis não vislumbra muitas possibilidades de mudança.

Jaguaribe (ibidem, p. 96-97) considera que existem dois tipos de autonomia: a técnico-empresarial e/ou dispor de uma relação favorável com uma primazia. Ele ainda elucida que em tempos de globalização a autonomia técnico-empresarial está cada vez mais cara e difícil de obter. Ademais, é preciso levar em conta que existem condições para que o país alcance a autonomia: a viabilidade nacional e a permissibilidade internacional.

Puig (*apud* LORENZINI, PEREYRA DOVAL, 2011) defende a necessidade de “desideologizar” as relações internacionais na região e estabelecer suas próprias categorias, assim, faz uma forte crítica à Teoria da Dependência por considerar uma consequência automática as assimetrias estruturais do capitalismo ao invés de buscar solucionar a questão de como alcançar a autonomia.

Tickner (2003, p. 330) vê a Teoria da Autonomia como um mecanismo de proteção frente aos efeitos nocivos da dependência em nível local e de dentro para fora como um instrumento para fazer valer os interesses regionais no sistema internacional.

Assim, o que se vê é que as três principais teorias desenvolvidas na periferia – com ênfase na América Latina – são datadas da metade do século passado e muito ou pouco debatem críticas ao modelo do etnocentrismo teórico, ainda que algumas mantenham pensamentos de subordinação ou dependência (como a do desenvolvimento que vê o modelo de desenvolvimento do centro como um horizonte

a ser alcançado), possuem uma resposta à visão de fora para seus próprios problemas.

Já nas décadas seguintes (1980 e 1990), Tickner (2003, p. 343) destaca a aproximação com a vertente neoliberal e também para as publicações de muitos artigos vinculados à questão da integração e cooperação como meio para alcançar a autonomia.

Não sendo teorias *stricto sensu*, ainda que possuam muita repercussão teórica e de práxis, muitas vezes no cenário teórico das relações internacionais são enquadradas sob o mesmo guarda-chuva das teorias marxista e neomarxista. Esquecendo assim suas diferentes contribuições.

2.2.3 Considerações finais sobre as propostas teóricas

A questão que pretendo levantar aqui é um pouco longe do campo ideológico da teoria e muito mais voltado para a prática. Em primeiro lugar, é preciso haver diálogo entre as chamadas teorias do centro (também tidas como as teorias mais reconhecidas das Relações Internacionais) e as da periferia (neste caso as oriundas da América Latina, especialmente da Argentina e do Brasil) para discutirem seus olhares para o sistema internacional e para nosso objeto de estudo, a cooperação internacional.

Já que a concepção de uma teoria sofre influência de quem a elabora e onde é criada, é notável a diferença entre as teorias da periferia e as do centro. Por exemplo, os teóricos do centro (com exceção, talvez, dos construtivistas) não levam em consideração as diferentes realidades do cenário internacional, mas sim de seus modelos e problemas, acabam por simplificar as relações internacionais e deixar de lado outras realidades, tornando muitas vezes estas teorias impraticáveis do ponto de vista dos demais países que não ocupam lugar de destaque no cenário internacional.

Um exemplo desta ideia pode ser identificado no Quadro 1 (vide abaixo), o qual traz as teorias e suas respectivas visões tanto do sistema internacional como da cooperação internacional. Nas teorias que consideram o sistema internacional anárquico as demais estratificações que esse sistema gera são esquecidas, dando ênfase na predominância dos países hegemônicos e a relação entre estes. Contudo,

é concebível de que uma teoria surgida neste contexto político irá tratar justamente destas necessidades, dos interesses dos atores da origem do questionamento.

Quadro 1. Teorias das Relações Internacionais e suas visões do sistema internacional e da cooperação internacional.

Teorias/Contribuições teóricas		Visões	
		Sistema Internacional	Cooperação Internacional
Teorias do centro	Realismo/Neorealismo	Anarquia e conflito	Ceticismo/Cooperação subordinada a interesses egoístas/Insustentável.
	Idealismo/Neoidealismo	Anarquia, mas mutável e possível de alcançar a harmonia pelas normas.	Consequência da interdependência e ferramenta para a paz
	Construtivismo	Depende das percepções do agente em questão.	Ajuste de políticas de acordo com as preferências de outro país.
Teorias periféricas	Teoria do Desenvolvimento	Divisão entre desenvolvidos e subdesenvolvidos (como etapa anterior ao desenvolvimento).	Essencial para alcançar o desenvolvimento e dependente de capital externo.
	Teoria da Dependência	Hierarquia entre centro e periferia/Reprodução da divisão internacional de trabalho.	Ferramenta de manutenção do <i>status quo</i> entre país desenvolvido e em desenvolvimento.
	Teoria da Autonomia	Hierarquia mais estratificada em: primazias geral e regional, autonomia e dependência / Possibilidade de mudança entre os níveis.	Ferramenta que depende do nível de relação em que é usada (na autonomia pode representar o poder de decisão independente ou na dependência a subordinação).

Fonte: elaboração própria.

Assim, a cooperação também é vista com estes olhos como uma ferramenta para lograr a *sua* paz (idealismo) ou como uma condição passageira que sirva aos *seus* interesses (realismo). No idealismo, a visão da cooperação como ferramenta para o progresso acaba por desconsiderar as possíveis implicações negativas que esta pode ter como consequência, principalmente nos países de menor desenvolvimento. E o realismo nega os avanços alcançados pela cooperação e o fato de que atualmente já faz parte da realidade dos países e suas políticas

externas. Ou seja, que a discussão não está mais na pauta de se pode ou não cooperar ou com qual interesse, mas *como*.

Não é preciso, no entanto, ver com desconfiança estas teorias ou sem levar em conta suas contribuições. É preciso considerar que ainda que estas teorias não expliquem a realidade de muitos países periféricos, para superá-las temos que oferecer respostas e alternativas. Ademais, foram elaboradas por e para seus países, sua expansão aos outros países é uma consequência da globalização da cultura e da produção acadêmica que tem falha nas duas partes: a primeira por quem as exporta como verdades universais e a segunda de quem as aceita como se assim fossem mesmo e sem mais questionamentos.

Tanto é que as teorias periféricas de destaque na região da América Latina possuem predominantemente um caráter crítico, ainda que oscile entre muito ou pouco. Enquanto a Teoria do Desenvolvimento de Prebisch é crítica à importação de modelos de desenvolvimento, também vê a relação com os países desenvolvidos e a ajuda financeira como essenciais para o próprio desenvolvimento, já a Teoria da Dependência vê a diferença entre desenvolvimento e subdesenvolvimento (centro e periferia) como uma condição de manutenção do *status quo* dentro do mesmo processo e não como etapa anterior para chegar ao outro.

Enquanto as duas teorias anteriores se dividem em polos extremos, a Teoria da Autonomia critica também o sistema internacional e também o divide entre centro e periferia, porém considera a autonomia, assim como a possibilidade de mudar de um nível para o outro, logo, de certa maneira não corrobora com a ideia imutável da teoria de Theotonio dos Santos, ainda que para alcançar a autonomia sejam necessárias condições internas e externas.

Ou seja, as teorias periféricas também oferecem somente um ponto de vista para soluções e problemas: os seus. Entre muita ou pouca crítica. Deste modo, se tem a ideia de que as teorias do centro não servem para os outros países.

Já o construtivismo encontra, quiçá, um meio termo entre os dados já discutidos. Ainda que os principais expoentes sejam do centro, eles consideram a diferença que os fatores das relações internacionais sofrem quando se muda o enfoque do agente e da estrutura, deixando assim a teoria de trato fácil e flexível em

comparação com as outras. Ademais da construção social da interação de padrões entre agentes, ideias e práticas.

Assim, o construtivismo pode ser visto como mais que uma teoria, mas sim como uma ferramenta para compreender as complexas relações internacionais sem que fique entre pressupostos limitantes. Tanto é que Cervo (2008, p. 8) afirma que estas limitações teóricas forjadas por interesses, valores e padrões são úteis aos países os quais os propõe e que existe uma tendência de cada vez menos se fazer uso das teorias, mas sim de conceitos (ibidem, p. 24).

Estando certo ou não, o fato é que quando se faz uma busca por teorias periféricas não se encontra mais o pensamento condensado como os casos aqui debatidos, apenas referências às três teorias apresentadas.

Para Tickner (2003, p. 345-346) isto representa que ao contrário dos períodos anteriores onde se destacou a necessidade de uma análise crítica às questões que afetam os países do então terceiro mundo (periféricos, de acordo com os termos aqui adotados), esta postura (ausência de teorias críticas) é um indicativo da conformidade com os princípios da ordem global atual.

Por outro lado, o que é defendido por Cervo também é perceptível na atualidade. Quando a discussão se limita à Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CDI) o que se encontra é um cenário muito maior de críticas a conceitos que necessariamente a teorias, como é o caso de Carlos Lopes e as propostas de reforma discutidas nos relatórios de organizações internacionais.

Ambos representam a tendência descrita por Cervo em relação à discussão de conceitos, mais que de teorias, até mesmo pelo fato de que são atores mais próximos à práxis que à teoria.

Carlos Lopes, por exemplo, atuou junto às Nações Unidas e por isso talvez seja o que mais chega perto de um meio termo entre prática e teoria, pois também possui diversas contribuições com pesquisas. Em sua obra é possível ver heranças das teorias periféricas aqui citadas, tais como:

- a) A crítica à importação do modelo de desenvolvimento de fora para países com realidades diferentes, assim como a importância dos recursos financeiros externos para a cooperação e a necessidade da participação de todos os atores envolvidos (PREBISCH, 1954; LOPES, 2005);

- b) Na Teoria da Dependência a crítica à manutenção do *status quo* como vantajosa para os países desenvolvidos (DOS SANTOS, 2000; LOPES, 2005);
- c) O reconhecimento da complexidade do sistema do sistema internacional, mas também a busca de métodos para alcançar a defesa dos interesses e da autonomia (JAGUARIBE, 1979; LOPES, 2005).

Ainda que o autor possua forte herança crítica ao sistema internacional e a cooperação internacional, ele faz propostas de melhorar as relações dos afetados pelo processo e também a eficácia para os resultados. Surgiram muitos conceitos na busca desta eficácia da CID e Lopes conseguiu uni-los e aprofundá-los (vide Quadro 2).

Quadro 2. Conceitos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e suas críticas.

Conceito	Definição	Parte envolvida	Referência
Apropriação	Direitos, responsabilidades, liderança e autoridade efetiva de atores locais (beneficiários).	Beneficiários, mas depende do respeito a este direito por parte dos doadores.	DOLLAR; PRITCHETT (1998) OCDE (1992; 2005) Lopes (2005)
Empoderamento	Aumentar a capacidade para tomar decisões e transformar estas em consequências desejadas. Inclui a ideia de gestão orientada a resultados e alinhamento.	Doadores devem adequar-se às condições nacionais dos beneficiários.	OCDE (2005) Lopes (2005)
Desenvolvimento de capacidades	Aquisição de habilidades para desempenhar uma função.	Doadores e beneficiários, inclusive pela cooperação técnica e transferência de conhecimento.	OCDE (1992) Lopes (2005)
Participação	Colaboração dos interessados em todas as etapas. Abarca muitos dos conceitos anteriores.	Doadores, beneficiários e todos os atores que vão ser afetados pela iniciativa.	BERG (1993) DOLLAR; PRITCHETT (1998) OCDE (1992; 2005) Lopes (2005)
Origem da iniciativa	País interessado que define suas prioridades e estabelece o momento certo para sua transformação social.	Depende da iniciativa do beneficiário e de recursos e acolhimento por parte do doador.	Lopes (2005)
Mútua responsabilidade	Reforça o compromisso entre as partes tanto de ajuda como também de prestação de contas.	Doadores e beneficiários com responsabilidades iguais.	OCDE (2005) Lopes (2005)

Fonte: elaboração própria.

O que se nota é que, em primeiro lugar, as discussões na CID estão longe das amarras de teorias como idealismo, realismo e teorias periféricas, talvez estejam

mais próximas do construtivismo já que se modela de acordo com os desafios e a necessidade, ou seja, são conceitos construídos com a prática e por seus agentes.

É possível perceber a diferença entre a definição dos conceitos em 1992 da OCDE e na Declaração de Paris em 2005, o ganho da divisão maior de responsabilidade assim como não apenas cobrar dos países beneficiários a culpa dos resultados ruins, mas sim reforçar a importância do apoio e respeito à liderança destes por parte dos doadores.

Assim como são definidos instrumentos e enumerados todos os passos necessários para cumprir os objetivos de melhorar a eficácia de ajuda financeira. Ainda que a concepção realista de que a cooperação dure somente enquanto for útil para as partes interessadas, é perceptível a evolução no processo graças às normas, a experiência e às diversas tentativas de arranjos já realizadas (idealismo).

Lopes (2005) agrega muito à discussão quando sintetiza todo o aporte teórico em relação ao tema e adiciona a ressalta a importância da origem da iniciativa, a qual muitas vezes é um problema que já nasce com vícios.

Se um projeto é lançado por um doador seu ponto de vista já está enraizado nos objetivos e mesmo que tenha a participação e a consulta ao beneficiário, ainda assim não é o país afetado que estará decidindo o melhor momento interno para esta transformação. Talvez, este conceito seja um dos mais importantes, já que define desde o início da garantia de todos os outros.

Com referência à ideia da manutenção do *status quo* por intermédio da cooperação internacional, é necessário muitas vezes ser crítico às próprias críticas. Já que não apenas é possível como é um fato que a cooperação possibilitou a melhoria dos níveis sociais em muitos países.

É preciso também encarar a cooperação além da ajuda financeira, mas também no âmbito da cooperação técnica, pelo desenvolvimento de capacidades, propiciando assim a autonomia dos beneficiários, o que também é vantajoso para os doadores que tem um melhor retorno de seus investimentos e não sofrem perdas com políticas que não garantem a implementação eficaz dos projetos.

A definição do roteiro da CID possibilitou uma prévia da relação entre os atores envolvidos. A seguir, o tema será mais bem explorado a fim de apresentar estes atores e seus papéis.

2.3 Os atores e seus papéis

A visão construtivista que aqui se aceita torna quase que inválida esta seção. Ao tratar da delimitação de atores e seus respectivos papéis na CID, alguns destes pontos podem estar já defasados ou serem relativos dependendo do país ou caso analisado. Atualmente, é muito difícil observar um ator seguindo seu papel tradicional, o próprio Estado tem passado por mudanças, ora chamadas de crise, ora vistas como adaptações a novas necessidades.

Ainda assim, com o risco de incorrer em definições defasadas acerca dos papéis de atores internacionais, não se pode fugir da necessidade de apresentar a visão básica e predominante destes.

Para tanto, utilizar-se-ão as definições mais reconhecidas e até mesmo as mais dominantes no sistema internacional. Por exemplo, não se nega a diversidade do papel de países em desenvolvimento para além da passiva recepção de recursos, mas é preciso ater-se aos modelos tradicionais da Cooperação Internacional, já que o presente estudo trata da mudança das dinâmicas entre os atores.

Para que esta mudança seja comprovada ou não, partir-se-á dos modelos ainda em voga e que atualmente são contestados. Admite-se que o início do século XXI está sendo marcado pela *transição* destes modelos antigos de cooperação, haja vista que as críticas mais relevantes aqui trabalhadas datam da última década do século XX. No tocante às críticas, os novos conceitos já foram trabalhados na seção anterior.

Assim sendo, tratar-se-á a seguir dos principais atores envolvidos na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, com especial ênfase para os que estão envolvidos nos projetos que serão futuramente discutidos.

Num primeiro momento, serão apresentadas as organizações internacionais e agências de cooperação e a sua tradicional relação com o papel de apoio técnico, financeiro e da formação de agenda.

Na continuação, normalmente associados ao papel de coordenação, execução e beneficiários dos financiamentos estão Estado-Nação (e derivados órgãos estatais) e a Sociedade Civil Organizada (principalmente na forma de ONGs locais e internacionais, assim como institutos de pesquisa, entre outros).

2.3.1 Organizações Internacionais

As Organizações Internacionais englobam tanto Organizações Intergovernamentais Internacionais (tais como as Nações Unidas, OCDE, FMI, Banco Mundial) quanto Organizações Não Governamentais Internacionais (*World Wildlife Fund For Nature [WWF]*, *Greenpeace*, *The Nature Conservancy*). O segundo caso será mais analisado a frente por também ser compatível como uma extensão da sociedade civil organizada.

As Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIG) são tidas por Herz e Hoffmann (2004) como diferenciais no âmbito da cooperação internacional por conta do alto nível de institucionalização. Formadas por Estados, as OIGs possuem aparato burocrático, orçamentos e sedes físicas. São criadas por Estados, os quais delimitam sua área de atuação, normalmente motivados por um objetivo comum.

Ainda que muitas tenham como princípio de igualdade e soberania o mesmo das Nações Unidas (“um Estado, um voto”) é notório que há pesos diferentes nos valores e decisões que guiam estas organizações.

O Conselho de Segurança da ONU, por exemplo, evidencia a relevância nas decisões que as potências possuem em detrimentos dos demais países. Portanto, muitas vezes as OIGs são associadas a extensões dos interesses das potências mundiais.

Possuidoras de personalidade jurídica internacional³, as OIGs possuem certa autonomia e elaboram projetos e programas próprios. O seu papel no sistema internacional vai desde ser fórum de ideias até mecanismo de cooperação, possuindo também função normativa, executiva, militar, jurisdicional, atividade e assistência técnica (BOBBIO, MATTEUCI e PASQUINO, 1998, p. 860-861) e de definições de metas para os países (HERZ e HOFFMANN, 2004).

Assim sendo, conclui-se que as Organizações Intergovernamentais Internacionais⁴ têm papel determinante no tocante à formação de agenda, assim

³ Personalidade jurídica de Direito Internacional (por ser formada por Estados) com direitos e deveres, além de possuir a capacidade de celebrar tratados entre Estados e outras Organizações Internacionais pelas convenções de Viena de 1969 e 1986.

⁴ Neste estudo, as OIGs estudadas serão o Banco Mundial (com o Fundo Global para o Meio Ambiente, GEF) e a Organização das Nações Unidas (com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD]).

como, muitas vezes ser responsável pela criação de programas e projetos (logo, pela origem da iniciativa), a coordenação e também o financiamento destes.

2.3.2 O Estado e as agências de cooperação

Aqui, tratar-se-á de como o Estado atua no sistema internacional no âmbito da cooperação. Além do uso da própria personalidade jurídica, os Estados desenvolveram diversos mecanismos e órgãos para as diversas áreas. Estes órgãos⁵ atuam também na Cooperação Internacional.

As principais correntes teóricas das relações internacionais reconhecem o Estado como o principal ator (ainda as que destacam o papel de novos atores). Este tem, contudo, assim como as relações internacionais tem passado por mudanças.

O Estado, que desde meados do século XVII é a mais importante e a mais característica das instituições modernas, está em declínio. Da Europa ocidental à África, voluntária ou involuntariamente, muitos Estados estão se fundindo em comunidades maiores ou se desmoronando (CREVELD, 2004, p. 596 *apud* CASTRO, 2012, p. 107).

Declínio ou apenas adaptação, o Estado tem cada vez mais sido colocado em situações que conflitam indiretamente com a sua soberania. Na cooperação internacional, por mais “boas” que sejam as intenções, ocorrem conflitos também.

Um projeto ou programa de iniciativa internacional acaba por entrar em conflito com os interesses locais de um Estado. Por exemplo, às vezes um projeto ambiental pode conflitar com os planos de crescimento econômico ou até mesmo com as atividades econômicas interessantes para aquela população.

Ainda assim, a cooperação se dá de forma pacífica e cada vez mais intensa. Contudo, há de se retomar a discussão a respeito da divisão que se faz entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, a reflexão acerca de um modelo a ser alcançado.

Se num país subdesenvolvido sobra vontade de se desenvolver, nos países desenvolvidos há recurso e financiamentos para auxiliar o objetivo do outro. E ainda

⁵ Nos projetos em questão, os órgãos estatais analisados serão: Ministério do Meio Ambiente (MMA), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Já as agências de cooperação governamentais serão: Ministério de Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha (BMZ), Banco de Desenvolvimento da Alemanha (KFW), Agência de Cooperação Técnica da Alemanha (GTZ) e o Ministério para o Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (DFID).

que muitas vezes esta relação se dê por intermédio de organizações internacionais que reúnem todas as partes, ainda há casos da cooperação bilateral.

Existem países que se destacam no âmbito da cooperação bilateral, como é o caso da Alemanha. O país possui agências de cooperação financeira, técnica (GTZ) e para o desenvolvimento (GIZ), assim como um Banco de Desenvolvimento da Alemanha (KfW) e o Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ).

A Alemanha, como será notado mais a frente, faz parte de quase todos os projetos desenvolvidos na Amazônia. Neste caso, um país desenvolvido atua por meio de suas agências de cooperação com papel de financiador e apoio técnico.

Já o Brasil, ainda que continue entre os países receptores das doações internacionais, encontra-se atualmente como país emergente, o que tem possibilitado que o próprio país atue como doador na cooperação sul-sul. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) atrelada ao Ministério de Relações Exteriores (MRE) fica responsável por este papel.

No viés de receptor, o Brasil possui órgãos estatais que auxiliam na recepção destes recursos, sendo responsáveis também pela execução e coordenação. Como exemplo, temos na área ambiental o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

Em suma, parte-se do pressuposto da dinâmica tradicional doador-receptor como reprodução da economia internacional, ou seja, de país desenvolvido para país em desenvolvimento. Enquanto o desenvolvido coopera com recursos financeiros e apoio técnico, o país em desenvolvimento recebe tais recursos e os administra.

2.3.3 Sociedade Civil Organizada

Como já tratado, as Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIGs) surgem por manifestação de vontade de Estados soberanos e ainda que possuam estrutura própria e autônoma, representam de certo modo os interesses nacionais dos países que decidiram criar tal OIG como mecanismo de cooperação a fim de alcançar objetivos comuns.

Seguindo esta linha de raciocínio, do mesmo modo, a sociedade civil organizada também se expande na sociedade civil global. Este conceito, contudo, mostra-se muito abrangente, pois ao se considerar sociedade civil global como sendo “conjunto de agentes não estatais atuantes na sociedade política, com vistas a institucionalizar suas demandas ou a estimular, propor ou gerar mudanças de regra e políticas” (LAGE, 2012, p. 165) incluem-se nesta visão movimentos sociais, nacionalistas, corporações transnacionais, instituições financeiras, grupos de cidadãos, criminosos ou terroristas, assim como, organizações não governamentais⁶ (idem).

Logo, considerar-se-á aqui apenas uma parcela da sociedade civil global no tocante à cooperação internacional, com ênfase nos projetos em questão, destarte, as Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGIs).

É importante conectar a concepção de sociedade civil global com a de organizações internacionais, pois os dois conceitos formam o que compreende por ONGIs. Assim, estas possuem funções mistas, tanto no âmbito da representação de interesses da sociedade civil em âmbito global (por não estar restrito às fronteiras dos Estados) como também no tocante à formação de agenda.

“(…) Entre doadores (tradicionais e novos) e beneficiários situam-se ‘atores-mediadores’, que desempenham papel relevante na difusão das agendas, na legitimação dos ideários e, menos frequentemente, na organização de protestos e na definição de mecanismos de monitoramento e controle. Agem nesse sentido muitas organizações não governamentais, movimentos sociais, redes de ativismo político, a mídia internacional e alguns centros de pesquisa” (MILANI, 2012, p. 211).

Aqui, entende-se por formação de agenda a ideia do ciclo político como defende Frey (2000, p. 226) em que este ciclo subdivide-se em fases desde a definição dos problemas e a formação de agenda (*agenda-setting*) até a elaboração de programas, implementação, avaliação e possível correção.

Na fase inicial, definida como o momento em que um fato é percebido como um problema político por grupos sociais e políticos e, “frequentemente, são a mídia e

⁶ Nos casos que serão posteriormente analisados serão representantes da sociedade civil a *World Wildlife Fund for Nature* (WWF International e WWF-Brasil), o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), o Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia (IPAM) e o Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAIZON).

outras formas da comunicação política e social que contribuem para que seja atribuída relevância política a um problema peculiar” (FREY, 2000, p. 227).

Neste caso, as ONGs se encaixam na ideia de outras formas de comunicação política e social, inclusive pelas ferramentas que algumas costumam utilizar como protestos em reuniões e conferências internacionais e outras manifestações mais polêmicas que atraem destaque midiático.

Portanto, com o passar das décadas, as ONGs têm conquistado cada vez mais um papel determinante nas mais diversas áreas (direitos humanos, saúde, meio ambiente, entre outros), como extensão da sociedade civil organizada, elas muitas vezes suprem uma função tradicionalmente estatal, contudo, num contexto global.

Entretanto, ainda que as ONGs não possuam uma personalidade jurídica de direito internacional como as OIGs, são registradas como entidades sem fins lucrativos em cada Estado em que atuam e seguem as legislações nacionais, mas são consideradas organizações internacionais por possuírem no seu tratado constitutivo vínculo com determinada organização não governamental internacional matriz (HERZ e HOFFMANN, 2004).

A *World Wildlife Fund for Nature* (WWF), por exemplo, possui a WWF International com sede na Suíça, mas está presente em mais de 80 países por meio de filiais, inclusive no Brasil. O tratado constitutivo interliga as filiais e as matrizes em torno dos mesmos objetivos e instrumentos.

Segundo Kraychete (2012, p. 256-260) as ONGs passam a ser incorporadas pelas próprias OIGs em fóruns internacionais a partir das proposições das boas governanças, cita, por exemplo, a presença de 250 ONGs na Conferência de Estocolmo em 1972. Para ela, a consolidação da condução da agenda social impulsiona a cooperação entre ambas organizações internacionais. A autora destaca ainda o exemplo da participação da sociedade civil na União Europeia como essencial para a sua concretização.

Logo, as ONGs possuem papel similar ao das OIGs. Para Hurrell e Kingsburry (1992, p. 20) as ONGs identificam o problema, definem a agenda, formam políticas e são responsáveis pelo desenvolvimento normativo, construção de instituições, monitoramento e implementação. O que, em outras palavras – aqui

eleitas – determinam o poder de formação de agenda, apoio técnico, financiamento e execução.

O monitoramento, ainda que não explícito, faz parte da formação da agenda, já que é a partir do monitoramento que OIGs e ONGIs levantam pautas para condução da agenda internacional.

Por fim, conclui-se que os atores internacionais possuem diversos papéis – ora conflitantes, ora complementares – mas que esta dinâmica tradicional durante muito tempo regeu a CID e, após mais de 60 anos desde a sua origem, ainda perpetua alguns modelos tradicionais entre doador-recebedor.

Ainda que cada ator possua uma personalidade jurídica e denominação diferente, percebe-se uma divisão mais básica no binômio doador-recebedor. Como se dependendo de que posição o ator se encontra, o seu papel pode mudar.

A fim de elucidar esta visão, toma-se como exemplo o Estado brasileiro. Apenas como ator Estado-Nação, tem em suas funções primordiais a defesa do interesse nacional. Como receptor de recursos e apoio internacional, tem como função a administração destes.

Como doador, ele aparece como responsável por apoio técnico, financiamento, etc. Já no âmbito das ONGs, as locais passam a reproduzir um misto do papel tradicional do Estado de receptora e administradora dos recursos financeiros e técnicos, assim como responsáveis pela execução de projetos e extensão de ONGIs.

O Brasil tem figurado entre as maiores economias do mundo e um dos principais países emergentes, o que tem o colocado em uma posição tanto de beneficiário da cooperação internacional como doador, especialmente no que concerne à cooperação sul-sul.

O país continua como receptor de financiamentos pelo fato de, apesar de ser uma grande economia, ainda possuir grandes níveis de desigualdade social.

À primeira vista (vide esta seção resumida no quadro 3), já se percebe a complexidade da relação entre atores e papéis na cooperação internacional. Cada ator não está determinado a cumprir certa função eternamente, de fato, o presente estudo visa abordar justamente de que modo a sociedade e as relações internacionais no início do século XXI têm influenciado esta dinâmica.

Quadro 3 – Atores internacionais da Cooperação Internacional e seus papéis tradicionais

ATOR		PAPEL
Organizações Intergovernamentais Internacionais (OIGs)		Financiamento
		Execução
		Formação de Agenda
		Apoio Técnico
Estado-Nação (órgãos estatais e agências de cooperação)	Desenvolvido	Financiamento
		Apoio Técnico
	Em desenvolvimento	Coordenação
		Execução
Sociedade Civil Organizada	Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGIs)	Financiamento
		Execução
		Formação de Agenda
		Apoio Técnico
	Organizações Não Governamentais locais (ONGs)	Execução
		Coordenação

Fonte: elaboração própria.

E para que esta análise tenha relevância para temas contemporâneos e consiga englobar as questões aqui ensaiadas, tais como a relação de país desenvolvido e em desenvolvimento, país emergente e sociedade civil global, tomar-se-á como palco para esta análise síntese das mudanças na cooperação internacional projetos realizados na Amazônia, tanto por sua relevância ambiental, econômica, política, local e internacional.

2.4 Amazônia como *last Frontier* do meio ambiente

Quando na década de 1970 deslançaram as discussões internacionais sobre o meio ambiente e os impactos do modelo de desenvolvimento industrial, as atenções passaram dos países desenvolvidos responsáveis pelos impactos ambientais aos países em desenvolvimento que ainda poderiam evitar os mesmos erros.

É quando a Amazônia recebe mais denominações, além das que datavam da sua descoberta como Inferno Verde ou Eldorado Amazônico. Em meio a muitas expectativas e cobranças, a Amazônia se perdeu em *last frontier* do meio ambiente e “pulmão do mundo”.

Quase se esqueceu de que em uma área de cinco milhões de km², englobam-se oito países soberanos⁷, vivem mais de 34 milhões de pessoas (entre centros urbanos, rurais, tribos, reservas indígenas e ribeirinhos) (ARA, 2011, *apud* IMAZON, 2015).

A região também é repleta de riquezas naturais, biodiversidade de fauna e flora, assim como fonte de riquezas com a extração vegetal e mineral perpetrada desde agricultores familiares a grandes projetos.

Mas nem só de extração vive a região. No caso do Brasil, desde o período de ocupação no Ciclo da Borracha até as políticas desenvolvimentistas na década de 1930 e durante a ditadura militar, a paisagem amazônica em muitos lugares deixou de ser de grandes árvores para dar lugar a grandes pastos para a pecuária, atividade não natural da região.

Contudo, a ocupação tinha em mente inserir a região na economia nacional, assim como na internacional. E é neste contexto quando a agenda internacional está começando a colocar em pauta a importância do meio ambiente que no Brasil são implantados grandes projetos que visavam justamente o “desenvolvimento”⁸ da região.

2.4.1 Panorama da Cooperação Internacional na Amazônia

Quando a Amazônia se tornou um dos focos da conservação ambiental, muitas vezes tida como *last frontier* do meio ambiente, automaticamente aumentou o número de projetos de cooperação e a presença de atores internacionais na região.

Contudo, o despertar para a questão ambiental na década de 1970 coincidiu com o período de muitas ditaduras nacionalistas em países da Amazônia, o que limitou por certo tempo a intervenção mais direta de alguns atores e, ao mesmo tempo, criou sua própria forma de cooperação e de combater o “fantasma da internacionalização”, reafirmando a soberania: o Tratado de Cooperação Amazônia (TCA) em 1978 (FENZL, 2007).

⁷ De acordo com o Tratado de Cooperação Amazônica de 1978 fazem parte da Bacia Amazônica: a Bolívia, o Brasil, a Colômbia, o Equador, a Guiana, o Peru e a Venezuela. Com exceção da Guiana Francesa por ser um território sob a soberania francesa.

⁸ Desenvolvimento na visão crítica de Celso Furtado (1974) como mito. Sendo o caso mais compatível com crescimento econômico, ao invés de desenvolvimento.

Portanto, é a partir do período da redemocratização, no caso Brasil a partir de 1985, que a cooperação internacional começa a se instalar de fato na região e com apoio massivo do governo.

Em 1992, durante a I Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92) é lançado oficialmente o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7).

Iniciativa do G7⁹ para o Brasil, o programa serviu de acordo guarda-chuva para muitos projetos que foram realizados no país, dentre eles, destacam-se: Apoio ao Manejo Florestal Sustentável na Amazônia (Promanejo), Reservas Extrativistas e o Manejo dos Recursos Naturais da Várzea (Provárzea).

Ainda na década de 1990, outra iniciativa de cooperação internacional teve espaço na região, desta vez, o Programa de Grande Escala da Biosfera-Atmosfera na Amazônia (LBA). Iniciado em 1998, tornou-se programa de governo em 2007.

A partir deste período, desenvolveram-se também muitas ONGs e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) locais e internacionais na região: *Amazon Watch*, Amigos da Terra Internacional, Argonautas – Ambiental, Coordenação das Organizações Indígenas da Bacia Amazônica (COICA), Greenpeace Internacional, Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Instituto Socioambiental (ISA), SOS Amazônia e WWF Brasil.

Conclui-se que a região amazônica sofre ação de vários atores locais e internacionais, especialmente no que concerne à cooperação internacional. Por conta disto, não é raro que nos projetos desenvolvidos na região um ou mais atores venham a cooperar entre si em prol da Amazônia. É comum também que nesta interação, os diferentes interesses de cada ator entrem em conflito.

Logo, o presente estudo é uma iniciativa que visa a compreender a dinâmica entre atores no emaranhado amazônico da cooperação internacional a partir do Programa Áreas Protegidas da Amazônia e analisando as variáveis discutidas a partir das críticas da cooperação internacional para o desenvolvimento e da visão construtivista.

⁹ Grupo das sete economias mais desenvolvidas: a Alemanha, o Canadá, os Estados Unidos, a França, a Itália, o Japão e o Reino Unido.

3 O PROGRAMA ÁREAS PROTEGIDAS DA AMAZÔNIA: ARPA

Ainda que a cooperação internacional normalmente gire em torno de países em situações extremas e de ajuda humanitária, o Brasil – apesar de figurar entre as maiores economias do mundo – ainda tem sido receptor de muitos projetos e financiamentos nas últimas duas décadas.

Em especial, uma questão que ainda tem recebido muita atenção no país por parte de outros países e organizações internacionais é a questão ambiental e, por conseguinte, a Amazônia brasileira.

Isto posto, muitos projetos têm sido desenvolvidos neste âmbito na região amazônica, entre estes, um tem tido muita relevância: o Programa ARPA. Vários são os fatores que fazem deste projeto digno de análise: a abrangência de atores no âmbito da cooperação internacional, um grande projeto de porte ambiental no Brasil com iniciativa do governo, a consolidação da parceria do PPG7 e o maior programa de conservação de florestas tropicais do planeta.

3.1 Apresentação do Programa ARPA

O Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) foi lançado em 2002 pelo Governo Federal pelo Decreto Nº 4.326 no qual era previsto para duração de 13 anos, divididos em três fases, atualmente, encontrando-se na terceira. Contudo, no ano de 2014 foi aprovada a criação do Fundo de Transição e a extensão do programa por mais 25 anos conforme dispõe a Ata da Reunião do Comitê do Programa Arpa de 15 de dezembro de 2014, realizada em Brasília/DF.

O decreto supracitado institui o programa no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e sendo a sua execução em articulação com o PPG7. Os objetivos específicos estabelecidos no Art. 3º são criar, consolidar, realizar manutenção das unidades de conservação e a estabelecer mecanismos que garantam a sustentação financeira das mesmas.

O escopo do programa é fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUCs), ampliando para cerca de 60 milhões de hectares de floresta tropical (equivalente à metade do Estado do Pará).

O ARPA surgiu como proposta do governo brasileiro na Conferência Rio+10 em Johannesburgo, na África do Sul, no ano de 2002, mas provem da aliança entre a

Rede WWF e o Banco Mundial em 1998 (WORLD BANK; WWF, 2005) em prol da conservação florestal e uso sustentável.

O panorama anterior à proposta também engloba a criação do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) em 1992 com intuito de “maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais, de forma consistente com as metas do desenvolvimento do Brasil, por meio da implantação de uma metodologia de desenvolvimento sustentável” (MMA).

Ou seja, quando a proposta surge, há uma adequação de objetivos ao panorama favorável de cooperação internacional com o PPG7, Banco Mundial e a WWF. Assim, o financiamento ao Programa ARPA é garantido por estes atores, sendo o PPG7 representado por meio do Banco de Desenvolvimento da Alemanha (KFW).

É interessante observar que esta convergência propiciará um quadro de funções que se assemelha aos preceitos da Cooperação Internacional para Desenvolvimento, principalmente na reprodução da premissa doador-recebido.

Atualmente, o programa encontra-se na Fase III a qual tem como objetivo a consolidação das áreas protegidas criadas nas fases anteriores e a sua sustentabilidade financeira por meio da transição que se dará em 25 (vinte e cinco) anos.

Na Fase I, a qual teve início em 2003 e fim em 2010, possuiu um aporte de US\$ 115 milhões e neste período conseguiu ultrapassar suas metas iniciais. Criou 13,2 milhões de hectares em áreas de proteção integral, enquanto a meta dizia respeito a 9 milhões em 16 unidades de conservação. Foram 10,8 milhões de hectares em áreas de uso sustentável, 20% acima da meta de 9 milhões em 27 UCs. Ademais, 8,5 milhões de hectares de áreas de proteção integral foram consolidadas até o final de 2009, 20% acima do esperado. Por fim, a meta de estabelecer um fundo fiduciário para apoiar tais UCs e a capitalização de US\$ 14 milhões foi atingido com 77% acima, tendo o Fundo Áreas Protegidas (FAP) capitalizado US\$ 24,8 milhões¹⁰.

Nesta fase houve a inovação e modernização na gestão de UCs que puderam servir como modelo para todo o SNUC, tais como: a Ferramenta de Avaliação de

¹⁰ PROGRAMA ARPA. **Fase I.** Disponível em: <
<http://programaarpa.gov.br/uncategorized/fasei/>>. Acesso em: 25/01/2015.

Unidades de Conservação (FAUC), a Estratégia de Conservação e Investimento, o Sistema Informatizado de Coordenação e Gerenciamento do Programa Arpa (SisArpa), o sistema de gestão e controle financeiro (Sistema Cérebro) e o próprio Fundo de Áreas Protegidas (FAP).

Entre 2010 e 2015 foi desenvolvida a Fase II¹¹, a qual visava a criação de novas áreas de conservação, a consolidação de áreas protegidas (32 milhões de hectares de UCs apoiadas na Fase I) e a capitalização do Fundo de Áreas Protegidas (FAP). Nesta fase o orçamento foi de US\$ 56 milhões contando com financiamento do BNDES, governos federais e estaduais, o KfW e o Banco Mundial.

Nesta fase as metas são a criação de 13,5 milhões de hectares de novas UCs de proteção integral e uso sustentável e a capitalização do FAP em US\$ 70 milhões (somando com o que já havia sido capitalizado na fase anterior).

Nestas duas primeiras fases o programa alcançou muitas metas, assim como superou muitos desafios e expectativas, sendo um grande aprendizado. Consolidando-se de fato como um programa modelo para outras experiências de conservação.

“Os primeiros 10 (dez) anos de implementação do Programa ARPA permitiram consolidar estruturas e ferramentas de gestão, de execução física e financeira e, sobretudo, o desenvolvimento gerencial e operacional das UCs por ele apoiadas. Observaram-se ganhos de efetividade de gestão das UCs apoiadas, quando comparadas aquelas no mesmo bioma que não são apoiadas pelo Programa ARPA, e, com isso, assume-se que foram alcançados resultados mais relevantes para a conservação da biodiversidade. Por sua extensão e metas (consolidar 60 milhões de hectares de UCs na Amazônia), o Programa ARPA é o maior Programa de conservação e uso sustentável de florestas tropicais do mundo.” (MANUAL OPERACIONAL ARPA, 2013, p. 7)

Enquanto a Fase II era desenvolvida, foi observado a partir de levantamentos que as projeções de custos não eram compatíveis com os fundos disponíveis. Para tanto, foi criada a Iniciativa Arpa para a Vida criada pelo Memorando de Entendimento firmado durante a conferência Rio+20 entre MMA, WWF, Funbio, Linden Trust for Conservation e Gordon and Betty Moore Foundation. Por conta disso, a Fase III sofreu a modificação para a atual estratégia financeira que tem previsão para 25 anos (ibidem, p. 8-9).

¹¹ PROGRAMA ARPA. **Fase II.** Disponível em: <
<http://programaarpa.gov.br/uncategorized/fase-ii/>>. Acesso em: 25/01/2015.

Por conta da Fase II estar em processo de finalização, os resultados finais ainda não foram publicados. Contudo, o Programa disponibilizou um mapa de 2015 com a totalidade das UCs apoiadas pelo programa (Anexo A).

O mapa nos possibilita a visualização de que grande parte das UCs do Programa ARPA se concentram nos estados do Amazonas, Pará e Amapá (sendo este a “olho nu” o estado que possui a UC com maior proporção em relação ao seu tamanho total). Interessante destacar também que Mato Grosso é o estado que recebe menor apoio do programa.

Ademais das metas relacionadas às criações de UCs, o Programa ARPA tem como princípios (Manual Operacional Programa ARPA, 2011, p. 11-12): a descentralização e participação; representatividade ecológica; gestão integrada de UCs; sustentabilidade financeira das UCs; compatibilização e integração com as políticas públicas para a região Amazônica; populações e UCs no ARPA; e, por fim, salvaguardas sociais e ambientais.

O programa conta com o apoio financeiro do Global Environment Facility (GEF) pelo Banco Mundial, do governo da Alemanha pelo Banco de Desenvolvimento da Alemanha (KfW), da Rede WWF por meio da WWF Brasil e do Fundo Amazônia pelo BNDES e outros atores que contribuíram em fases diferentes do programa ocasionalmente (como o caso da Iniciativa ARPA para a Vida).

Contudo, a fim de expandir esta concepção, será abordado a seguir de que modo os atores têm desenvolvido seus papéis no Programa Arpa.

3.2 Os papéis dos atores no Programa ARPA

Nesta seção serão abordados os papéis dos atores do ponto de vista da concepção da atuação de cada um neste programa. Para tanto, foram analisados documentos oficiais a fim de compreender de que forma o programa é desenvolvido tanto no âmbito organizacional como no técnico e financeiro.

Assim, num primeiro momento será apresentado o organograma do Programa ARPA com seus comitês e suas funções específicas, realizando, por fim, uma comparação entre o caso encontrado e as predefinições das funções dos atores internacionais previamente apresentados aqui (coordenação, execução, apoio técnico, formação de agenda e financiamento).

Em seguida, serão apresentados origens e montantes detalhados do financiamento ao programa, discriminados por doador. Por fim, será analisada de que forma se dá a dinâmica dos atores participantes do Programa ARPA a partir do cruzamento dos resultados das variáveis encontradas tanto nos papéis dos atores quanto na aplicação dos novos conceitos da CID.

3.2.1 Os papéis dos atores no âmbito organizacional e técnico

A coordenação do programa foi delegada à alçada do Ministério do Meio Ambiente (MMA) pelo Decreto Nº 4.326, além de ter sido uma iniciativa do Governo Federal, o que já mostra uma mudança nos primeiros moldes da cooperação internacional, demonstrando uma maior autonomia na coordenação.

Isso ocorre já depois de algumas experiências de cooperação em que se percebeu a necessidade de “devolver a responsabilidade da tomada de decisão, gerenciamento e implementação para países recebedores” segundo Lopes (2005, p. 63).

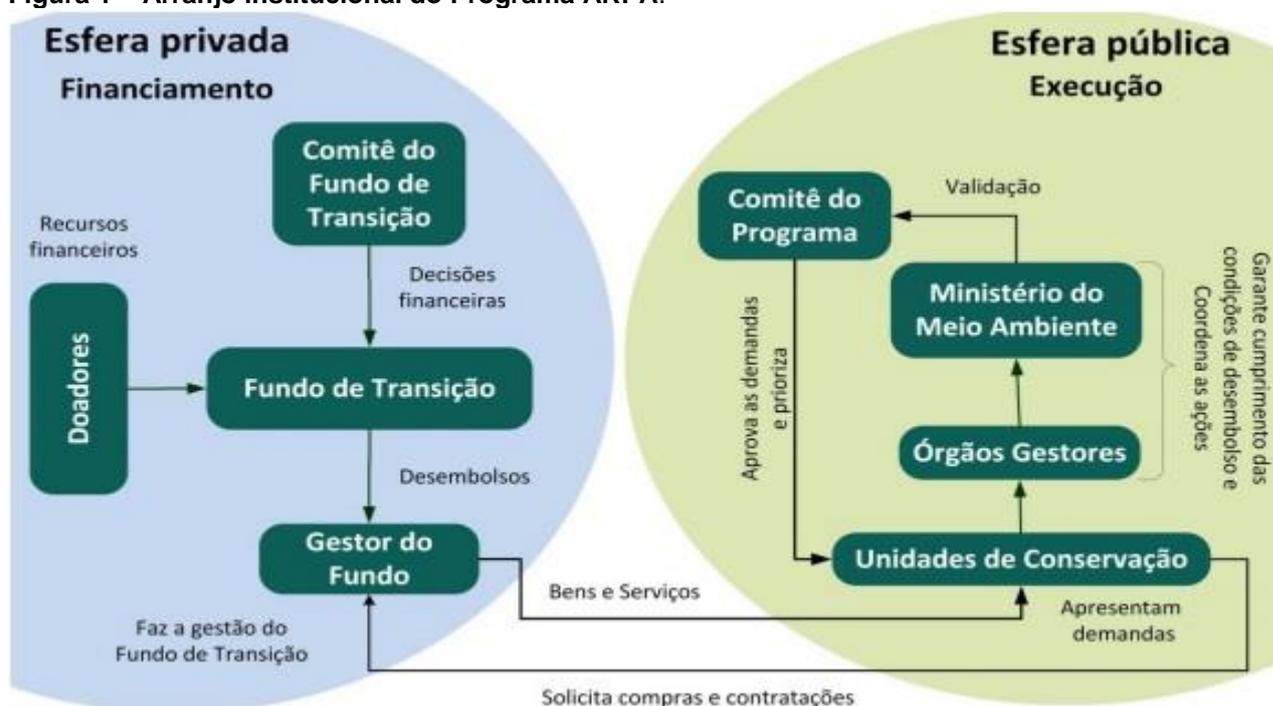
O Programa ARPA é um caso desenvolvido nos novos moldes da CID o que se percebe na coordenação do MMA que se materializa principalmente no caso da Unidade de Coordenação do Programa Arpa – UCP – (formada por representantes do MMA).

A UCP possui dentre as suas competências¹²: i) coordenar e supervisionar a execução do programa; ii) revisar a Estratégia de Conservação e Investimento; iii) coordenar o processo de execução dos Planos Operativos Anuais; vi) instituir Grupos de Trabalho (GTs); v) coordenar a elaboração do relatório anual; vi) atuar como secretaria executiva do Comitê do Programa, entre outras.

Importante notar que apesar da UCP possuir diversas competências de coordenação, quando se observa o arranjo institucional (vide Figura 1) percebe-se que esta não é a instância máxima e deliberativa.

¹² PROGRAMA ARPA. Unidade de Coordenação do Programa (UCP). In: <http://programaarpa.gov.br/uncategorized/unidade-de-coordenacao-do-programa-ucp/>. Acesso em: 15/11/2014.

Figura 1 – Arranjo institucional do Programa ARPA.



Fonte: Manual Operacional ARPA (2013)

Como já mencionado, o Ministério do Meio Ambiente é o responsável pela coordenação do programa e tem entre alguns de seus papéis: coordenar a execução do programa, presidir e manter o Comitê do Programa (CP), monitorar o cumprimento dos planos de consolidação das UCs apoiadas pelo ARPA e elaborar e analisar os relatórios de avaliação do programa (MANUAL OPERACIONAL ARPA, 2013, p. 13).

Nota-se que a relação entre a esfera privada e a pública, dividida respectivamente entre financiamento e execução, é bastante complexa, já que até mesmo que o CP seja considerado esfera pública, nele estão representados todos os parceiros e envolvidos no programa, desde os membros do Governo até a Sociedade Civil. Nele estão também os representantes dos doadores (Figura 2).

Figura 2 - Composição do Comitê do Programa ARPA.

Governo		Sociedade Civil	
Função	Representantes	Função	Representantes
Presidente: Secretário Executivo do MMA	1	Representantes das Redes Socioambientais da Amazônia - GTA e CNS	2
Vice Presidente: Secretário de Biodiversidade e Florestas do MMA	1	Representantes de ONGs ambientalistas da Amazônia	2
Representante da área de combate ao desmatamento do MMA	1	Representante do Funbio	1
Presidente do ICMBio	1	Representante dos doadores privados	1
Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente - Abema	2		
Total	6	Total	6

Fonte: Manual Operacional ARPA (2011).

Ainda que a coordenação esteja na jurisdição do Ministério do Meio Ambiente, o Programa depende da tomada de decisão compartilhada com todos os envolvidos. As atribuições do CP passam pela aprovação das estratégias de ação do Programa, a definição dos procedimentos e diretrizes de execução, a aprovação dos tetos orçamentários para execução, supervisionar a execução do Arpa entre outras (Manual Operacional ARPA, 2011, p. 16).

Figura 3 – Diagrama hierárquico das instâncias do Programa ARPA.



Fonte: Manual Operacional Programa Arpa (2013).

Quando observamos o diagrama hierárquico das instâncias do Programa (Figura 3) e o arranjo institucional (Figura 1) percebemos que o modelo representa uma complexa dinâmica na CID: o Ministério do Meio Ambiente e o Comitê (que reúne todos os parceiros e envolvidos de forma paritária) como instância máxima e deliberativa; a instância consultiva formada pelo Painel Científico de Aconselhamento e o Fórum Técnico (UCP, Funbio e a Cooperação Técnica [WWF-Brasil e GIZ]); a coordenação, como já abordada, pela Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF) e a UCP; a execução técnica a cargo dos órgãos gestores das UCs¹³; e, a execução financeira a cargo do Funbio.

Interessante notar que esta hierarquia coloca representantes tanto dos doadores como locais e governamentais em mais de uma esfera, sendo talvez a única função exclusiva a execução, por parte dos órgãos gestores.

Cada órgão gestor define qual será o ponto focal responsável pelo fornecimento de informações das UCs, tendo entre suas responsabilidades: a de promover a internalização do Programa ARPA na estrutura do órgão gestor por meio

¹³ Os órgãos gestores das UCs na esfera estadual são: Instituto Natureza do Tocantins (Naturantins-TO), Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (SDS-AM), Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA-MT), Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA-AC) e Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (SEDAM-RO). Na esfera Federal é o ICMBio.

da disponibilização e divulgação de informações sobre seu funcionamento, metas e avanços; estabelecer um canal de comunicação entre as UCs e demais parceiros do programa e monitorar as UCs.

O Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), gestor e executor financeiro, é um ponto de relevância para a presente análise, pois se trata de uma instituição não governamental e representante da sociedade civil a qual tem como atribuição executar e gerenciar financeiramente os recursos do Programa Arpa.

Considerado como um dos acertos do Programa (ARPA, 2011), a participação do Funbio confirma outro fator também trabalhado por Lopes (2005), da redefinição do papel do Estado e a maior atuação de atores não estatais na área de execução e provisão de serviços.

Contudo, segundo Daniela de Oliveira Silva (informação verbal)¹⁴ é preciso analisar cada fase do programa separadamente para melhor compreender os papéis dos atores. Para ela, Analista de Conservação da ONGI WWF, cada momento é marcado pelo protagonismo de um ou outro ator. Por exemplo, ela considera que para entender o programa é preciso voltar a 1998 e à aliança do Banco Mundial e da WWF onde foram formulados os primeiros documentos que viriam a dar corpo ao Programa ARPA.

Ela considera que no período que data de 1998 a 2008-2009, o Programa ARPA é principalmente protagonizado pelos doadores, os quais atuam primordialmente como formuladores das diretrizes que permitiram os requisitos do GEF para a liberação da primeira doação.

Neste momento, é possível visualizar o papel dos doadores tanto na **formação da agenda** como também no **apoio técnico** (por prestarem suporte em uma área que ainda não era de domínio do governo de modo que garantisse o início do programa e a primeira doação do GEF), assim como no **financiamento**.

No âmbito do financiamento é importante destacar que este papel fica quase que totalmente a cargo dos doadores. O GEF, por exemplo, foi responsável pela doação de US\$ 45,9 milhões nas duas primeiras fases do programa, enquanto que o KfW doou € 40,47 milhões e a WWF US\$ 11,5 milhões, totalizando US\$ 103,1

¹⁴ Entrevista concedida por SILVA, Daniela de Oliveira. **Entrevista com representante da WWF.** [dez. 2014]. Entrevistadora: Brenda Thainá Cardoso de Castro. Entrevista via Skype. 4 arquivos .mp3 (64 min.). A entrevista transcrita encontra-se no Apêndice B desta dissertação.

milhões.¹⁵ No mesmo período, a contrapartida governamental foi de US\$ 54.089.071,72 (PROGRAMA ARPA, 2009, p. 9; idem, 2014).

Assim, dos aproximadamente US\$ 171 milhões aportados nas duas fases do programa: pouco mais de 60% são oriundos de fontes de financiamento internacional; 31% da contrapartida governamental e 9% de outros (Fundo Amazônia e menores doações como da Natura e O Boticário, as demais ONGs que têm contribuído para a Iniciativa Arpa para a Vida ainda não foram inseridas nos relatórios financeiros).

Já as funções de **coordenação e execução** são menos perceptíveis. Isso se dá pelo fato da estrutura participativa do programa dar espaço para que os órgãos gestores participem de fases como o planejamento. Um exemplo recente dado por Antônio Sena (informação verbal)¹⁶, Coordenador de Projetos Especiais do ICMBio, é a criação do Comissão de Gestores para a Fase III do programa, assim como a representação dos gestores no Fórum Técnico, de modo que o gestor contribua de imediato informando sobre a viabilidade de determinada meta.

“A Comissão de Gestores do Programa ARPA é uma instância representativa dos gestores das UCs apoiadas pelo Programa ARPA com a finalidade de fortalecer o papel dos responsáveis pela execução direta do Programa (...), contribuir para a melhoria de sua implementação e facilitar a troca de informações a partir do estabelecimento de um canal de comunicação direta entre os gestores e os demais membros.” (MANUAL OPERACIONAL ARPA, 2013, p. 18)

Estas medidas vêm num momento em que muitos desafios foram encontrados por conta de metas muitas vezes não alcançadas pelos gestores das UCs, que Sena atribui à distância que havia entre os tomadores das decisões e a realidade das cidades amazônicas.

Entretanto, no Manual Operacional de 2013 (p. 26) são considerados responsáveis pela coordenação o UCP/MMA e o gestor financeiro, sendo estes responsáveis: pelo planejamento do programa, Secretaria de Comitês e fóruns do

¹⁵ PROGRAMA ARPA. Doadores e Cooperação Técnica. Disponível em: <<http://programaarpa.gov.br/uncategorized/doadores-e-cooperacao-tecnica/>>. Acesso em: 18/05/2015.

¹⁶Entrevista concedida por SENA, Antônio. **Entrevista com representante do ICMBio** [dez. 2014]. Entrevista via Skype. 1 arquivo .mp4 (44 min.) A entrevista transcrita encontra-se no Apêndice A desta dissertação.

programa, representação e articulação do programa; coordenação entre os pontos focais; execução financeira; relatoria; auditoria; comunicação, etc.

Assim, percebe-se que há uma coordenação e execução entremeadas, ainda que com funções diferentes, mas ambas possuem representantes em cada instância. A principal diferença está na ausência dos doadores no âmbito da execução, já que estes possuem assento no CP.

Ademais, quando questionados sobre o elemento da autonomia ambos entrevistados a destacaram como característica do programa. Silva (informação verbal) considera que a autonomia está vinculada ao papel que cada ator desempenha, ou seja, cada um possui metas (definidas no âmbito do CP, onde todos possuem assento), porém têm a liberdade para usar o melhor caminho para alcançá-las.

Sena (informação verbal) comenta inclusive este fator como diferencial do programa, pois após trabalhar inicialmente com outras UCs as quais não eram beneficiadas pelo Arpa, ao entrar em contato com o programa notou a diferença da autonomia que principalmente o gestor (“ponta”) possui para trabalhar tanto com recursos como com seus próprios mecanismos.

Conforme disposto no Quadro 5 (vide abaixo) é notória tanto a reprodução dos “papeis tradicionais” de cada ator (ONGs e OIGs na formação de agenda, financiamento, apoio técnico) como também a diminuição desta atuação no âmbito da execução. Havendo, entretanto, não mais uma atuação restrita a um só papel, mas sim mais de um ator em funções antes quase restritas.

Entretanto, ainda percebe-se a presença dos mesmos na coordenação, especialmente com assentos nas instâncias de deliberação. Esta mudança é compatível com os conceitos de apropriação e empoderamento também, pois trata de um afastamento destes atores externos.

Outra mudança que se nota é a participação considerável do Estado-Nação (órgãos estatais e agências de cooperação) de um país em desenvolvimento no financiamento do programa, a qual visualizamos na contrapartida governamental.

Quadro 4: Atores do Programa ARPA e seus papéis de acordo com as instâncias

PAPEL	INSTÂNCIA	ATORES*
Coordenação	Comitê do Programa	Órgãos estatais (MMA, SBF, ICMBio)
		Agência de cooperação (KfW)
		ONGs (GTA, CNS, ONGs ambientalistas da Amazônia, Funbio, Abema, WWF-Brasil)
	Unidade de Coordenação do Programa (UCP)	Órgãos estatais (MMA, SBF, DAP)
Apoio Técnico	Painel Científico de Acompanhamento (PCA)	Órgãos estatais (MMA, SBF, DAP)
		ONGs (Funbio, WWF-Brasil)
		Agência de cooperação (GiZ)
	Fórum Técnico	Órgãos estatais (ICMBio, OEMAs, MMA, SBF, DAP)
		ONG (Funbio)
	Cooperação Técnica	ONG (WWF-Brasil)
		Agência de cooperação (GiZ)
Execução	Órgãos gestores de UCs estaduais e federais, Pontos Focais e UCs	Órgãos estatais (ICMBio, Naturantins-TO, SDS-AM, SEMA-MT, SEMA-AC, SEMA-AP, SEDAM-RO, SEMA-PA)
	Unidade de Coordenação do Programa (UCP)	Órgãos estatais (MMA, SBF, DAP)
	Execução Financeira	ONG (Funbio)
Formação de agenda	Não se aplica	ONGI (Rede WWF)
		OIG (GEF/Banco Mundial)
Financiamento	Doadores	OIG (GEF/Banco Mundial)
		ONGIs (WWF, Linden Trust for Conservation e Gordon and Betty Moore Foundation)
		Agência de cooperação (KfW)
		Órgão estatal (Fundo Amazônia/BNDES/Contrapartida federal e estadual)

Fonte: elaboração própria.

A WWF é um ator que merece atenção especial, haja vista que é considerada tanto como ONGI como ONG local, o que dificulta o discernimento entre iniciativa de um país em desenvolvimento ou desenvolvido. De todo modo, isto não se dá como

um empecilho para esta análise, tão somente reafirma as dinâmicas complexas e intrínsecas entre os atores internacionais na atualidade.

Em suma, o Programa ARPA confirma as tendências dos novos paradigmas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, unindo velhas práticas com novas, talvez por esse diferencial, e a busca pelo equilíbrio da dinâmica entre os atores e seus papéis o programa tenha conseguido ser um exemplo de excelência no que se propõe.

3.3 Aplicação dos conceitos da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento ao Programa ARPA

Na seção anterior foi possível já vislumbrar algumas quebras de paradigmas no Programa ARPA em relação ao modelo tradicional da Cooperação Internacional. A dinâmica entre os atores está cada vez mais complexa e menos restrita.

No que diz respeito aos novos conceitos da CID previamente discutidos percebemos que estes se desenvolvem de maneira interessante no programa em questão. Nesta seção serão abordados os conceitos de participação, apropriação, empoderamento, desenvolvimento de capacidades, mútua responsabilidade e origem da iniciativa. Estes serão analisados a partir das entrevistas e também com base nos documentos oficiais do Programa Arpa.

Quando foi tratado anteriormente o fator da autonomia ser muito presente no programa, vislumbrou-se a ideia da qual trata o conceito de **apropriação**. Pois fala exatamente da incumbência tanto dos direitos quanto das responsabilidades adquiridas pelos atores locais e especialmente da autoridade que exercem em sua atuação.

No âmbito das instâncias, percebemos a apropriação muito mais na questão da *autonomia* que estas possuem. Seus direitos e responsabilidades definidos em metas e com certa liberdade para aplicarem os mecanismos necessários para atendê-las.

Quando pensamos no programa como um todo e na dinâmica entre os atores deve-se levar em conta que concluída a Fase I:

“(...) o governo tenta se apropriar da parte conceitual do programa e cria um documento de governo do Programa Arpa. Até então a primeira fase não tinha um documento de governo, eram só os

documentos que garantiam a doação e estabeleciam o Arpa enquanto projeto. Na segunda fase você tem uma apropriação do governo daquilo que é o Arpa, o programa do governo federal” (SILVA, informação verbal)

No *Project Appraisal Document*, ou PAD, (WORLD BANK, 2002, p. 28-30) levantam-se vários argumentos que demonstram a apropriação do governo brasileiro em relação à iniciativa, que na verdade fazem referência a políticas públicas como a “Agenda Positiva para a Amazônia”, a criação de novas áreas de proteção integral, assim como o compromisso do governo de também investir um montante de 18 milhões de dólares para o projeto e ceder terras para cumprir as metas.

No Relatório de Comprovação da Contrapartida do Governo Brasileiro na Primeira Fase do Programa ARPA 2004-2008 está “demonstrado que houve o cumprimento do compromisso de contrapartida à primeira fase do Programa ARPA por parte do Governo brasileiro, com a disponibilização de (...) US\$ 21.643.939,72” (PROGRAMA ARPA, 2009, p. 9).

Além da apropriação, nota-se aqui a **mútua responsabilidade**, pois o Brasil não se coloca apenas como beneficiário passivo do programa, mas sim um colaborador que também cede e demonstra com ações o interesse no tema, não deixando apenas para a iniciativa externa a busca de uma solução para a questão ambiental. Enquanto isso, o Banco Mundial se demonstra também responsável pelo tema por considerar de relevância a conservação do bioma amazônico.

Retornando à **apropriação** temos nas escolhas estratégicas do PAD (ibidem, p. 12) a ideia de que é preciso dialogar com todas as partes interessadas, em especial os atores locais, para que haja apropriação das propostas e que as áreas de proteção venham a agregar e não a criar conflito (caso fossem impostas, por exemplo). Assim, o documento defende que haja um processo consensual.

Ademais, é citado também no documento a rejeição que o projeto fosse todo coordenado pelo IBAMA pelo fato de que prejudicaria o processo de apropriação, sendo pelo MMA seria mais abrangente (ibidem, p. 24).

Como já discutido no capítulo anterior, o conceito de apropriação acaba por dialogar com vários outros, dentre eles encontramos um exemplo no programa que engloba tanto a apropriação quanto o **empoderamento**.

A autonomia que os gestores possuem foi garantida com a criação do mecanismo de execução da conta vinculada, o qual visa superar os entraves decorrentes das peculiaridades das cidades amazônicas. Sena (informação verbal) justifica a medida pelo fato da recorrência da dificuldade em se atender aos requisitos exigidos para a contratação. Ele exemplifica com a questão da necessidade de serem apresentados três orçamentos para uma contratação, o que muitas cidades não conseguem oferecer.

Há ainda como agravante a falta de legalização dos serviços, muitos dos quais costumam trabalhar com, por exemplo, embarcação, mas não possuem habilitação da Marinha Mercante. São casos muito comuns e recorrentes na região amazônica o que acabavam por atrasar o trabalho do gestor que diversas vezes necessitava justificar a situação para que o Funbio liberasse o recurso.

Com a conta vinculada o gestor possui autonomia e um valor entre 10 e 15 mil reais para lidar com estas situações emergenciais e que não conseguem atender aos requisitos mais rígidos da contratação via Funbio, ainda que seja preciso prestar conta futuramente.

Este caso é um exemplo interessante de empoderamento, já que aumenta a capacidade de tomar decisões e de transformar ações em resultados desejados. É mais interessante ainda pelo fato de ser um empoderamento que acontece na ponta do projeto e não apenas nas instâncias deliberativas.

No geral, também é possível observar com mais facilidade o empoderamento na própria estrutura do programa em que todos os atores envolvidos possuem assento no CP. Este elemento também representa o conceito de **participação**.

Este conceito, contudo, apesar de parecer muito presente no programa é avaliado diferentemente em cada fase do programa. É muito mais visível e relevante a sua presença no início. Isso por que o documento PAD (WORLD BANK, 2002, p. 39) nos traz a relação de todas as partes interessadas que foram ora consultadas ou envolvidas no desenvolvimento do projeto. Tais como: o INPA, o Museu Emilio Goeldi, a Embrapa, a UFPa, MMA, IBAMA, COIAB, etc. Representantes da sociedade civil organizada, de organizações não governamentais, órgãos estatais, populações indígenas e locais, entre outros. Destes, poucos permaneceram

atuantes no programa, ainda que possuam assento de representação no Comitê do Programa. Contudo, no âmbito da execução, estão mais distantes.

Assim, considera-se que há a aplicação do conceito de participação, inclusive pelo fato louvável de manter durante todo o programa a articulação e o compartilhamento das decisões entre diversos autores. Ademais, interessante ressaltar novamente o diferencial do papel do Funbio, haja vista que trata-se de uma descentralização da execução do âmbito do governo.

Já o **desenvolvimento de capacidades** é percebido ainda no caso relacionado à conta vinculada, pois segundo Sena (informação verbal) há a proposta de serem promovidos cursos de capacitação e formação para que estas populações estejam aptas a prestarem os serviços e atenderem aos requisitos necessários para a contratação.

Ademais, este conceito é aplicado em todas as fases do programa, especialmente a primeira. Desde a formulação do projeto a WWF, o Banco Mundial e a GTZ (atualmente GIZ) executaram concomitantemente apoio técnico e desenvolvimento de capacidades, por não apenas prestar estes conhecimentos, mas também preparar o terreno para que o próprio governo e os demais atores envolvidos pudessem realizar este papel.

Tem-se como exemplo também o *workshop* realizado ainda em setembro de 1999 (WORLD BANK, 2002, p. 39) concretizado com apoio do MMA e coordenado por um consórcio de ONGs incluindo ISA, GTA, IMAZON, IPAN, ISPN e CI. No âmbito internacional houve consulta ao USAID, PNUD, *The Nature Conservancy* (TNC), entre outros. Participaram do *workshop* um total de 226 participantes dentre os quais representantes de ONGs locais, setor privado, comunidade indígena, especialistas ambientais e governamentais.

Foi criado também um Comitê de Avaliação formado pelo INPA, Museu Emílio Goeldi, Embrapa, UFPA, Sociedade Civil Mamirauá, FASE, Aimex, CNA, CNS, COIAB, FETAGRI-PA, MMA, IBAMA, SECTAM/PA, OEMA do Amapá, Coordenadoria de Saneamento e Meio Ambiente de Santarém e Prefeitura Municipal de Xapuri (algumas das quais já foram citadas no exemplo da aplicação do conceito de participação).

Ademais, Silva (informação verbal) acrescenta que já na fase de execução a WWF exerce o papel de auxiliar na formulação e implementação de ferramentas que o programa passa a adotar, dando como exemplo a elaboração do Plano de Manejo, o qual muitos órgãos gestores inicialmente tinham pouca clareza das diretrizes e do seu processo de desenvolvimento.

Já no tocante ao conceito levantado por Lopes (2005) de **origem da iniciativa** é muito mais complexo determinar a sua aplicação do que os conceitos anteriores. Se olharmos para o ator que cria de fato o programa, teremos sim o beneficiário (governo brasileiro) como definidor do momento de transformação social.

Entretanto, a adesão do governo ao programa somente foi possível por conta do trabalho que já havia sido construído desde 1998 entre a WWF e o Banco Mundial. De fato, como já foi discutido previamente, o governo só cria um projeto de governo para o ARPA em meados de 2008, ou seja, o momento da transformação social também foi influenciado por estes atores que permitiram que o programa recebesse a sua primeira doação do GEF.

Quando questionada sobre a origem da iniciativa do programa, Silva (informação verbal) enfatiza o contexto da discussão que veio a gerar o programa (formação de agenda) por conta da preocupação da conservação do bioma amazônico por parte da academia e da sociedade civil organizada e, quando se fala do governo, a analista considera que este adere à preocupação, aceita o desafio e, por fim, para ela, essa iniciativa seria então compartilhada entre estes atores.

Deste modo, é de suma importância destacar que sem a adesão do governo à proposta não haveria a sua execução, por conta da própria soberania do país, mas também não existiria programa, talvez, sem a expertise dos atores internacionais e a pressão internacional.

Conforme já percebido previamente na análise dos papéis, o Programa ARPA pode ser tomado como um paradigma que evidencia claramente a remodelação na dinâmica dos atores na CID, não mais restringindo papéis (como o financiamento) aos países desenvolvidos ou OIGs, mas dividindo responsabilidades e decisões, reconhecendo não apenas a importância desta participação, mas a

imprescindibilidade de que para que um projeto ou programa internacional seja eficiente, todas as partes afetadas necessitam de engajamento e participação.

No Quadro 6 (vide abaixo) a presente seção está sintetizada e seus elementos identificados em relação aos conceitos e sua aplicabilidade no Programa ARPA.

Quadro 5: Verificação dos conceitos da CID no Programa ARPA

CONCEITO	ATOR(ES)	FATOS VERIFICADOS	REFERÊNCIA
Apropriação	Órgãos estatais e ONG local (UCP, Órgãos Gestores e Funbio)	Autonomia dos atores locais	SENA (informação verbal)
	Órgão estatal (Governo brasileiro)	Apropriação do Programa ARPA no fim da Fase I: criação de um programa de governo	SILVA (informação verbal)
Empoderamento	Órgãos estatais e ONG local (UCP, órgãos gestores e Funbio)	Conta vinculada e autonomia das instâncias	SENA (informação verbal)
Desenvolvimento de Capacidades	ONGI (WWF) e Agência de Cooperação (GIZ)	Cooperação e assistência técnica	MANUAL OPERACIONAL ARPA, 2011
	OIG (GEF/Banco Mundial) e ONGI (WWF)	Proposta de capacitação das populações locais para que possam atender aos requisitos dos doadores	SENA (informação verbal)
Participação	OIG (GEF/Banco Mundial) e ONGI (WWF)	Workshops e consultas às partes interessadas	WORLD BANK, 2002
Origem da iniciativa	OIG (GEF/Banco Mundial) e ONGI (WWF)	Propiciou cenário e ferramentas para criação e concretização do programa	SILVA (informação verbal)
	Órgão estatal (Governo Brasileiro)	Consentimento e apropriação possibilitaram implementação	WORLD BANK, 2002
Mútua responsabilidade	Órgão estatal (Governo brasileiro)	Contrapartida governamental e a criação da "Agenda Positiva para a Amazônia"	WORLD BANK, 2002
	OIG (GEF/Banco Mundial)	Responsabilização pela conservação do bioma amazônico	

Fonte: elaboração própria.

Não se tem ainda um panorama de participação ideal, ainda resta o desafio de inserir as populações locais e estes atores que são afetados mais diretamente.

Reside aí como obstáculo a própria configuração da realidade amazônica, pois a estrutura das instâncias prevê este espaço para diálogo, mas, de fato, ainda existe algo por fazer que incentive ou que possibilite que os representantes da sociedade civil destas localidades ocupem este assento de forma imperativa.

Percebe-se, por fim, que o Programa ARPA é um caso em que os novos conceitos para a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento têm sido aplicados e a sua prática tem levantado desafios e a busca por novas alternativas para garantir os melhores resultados para o programa.

É complexo avaliar em que situação se está rumo à adoção destes conceitos na CID, mas é inegável, a partir do caso aqui disposto, que os agentes e as estruturas das relações internacionais têm se adaptado a novos contextos e necessidades.

4 ANÁLISE DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO NA AMAZÔNIA

Feita esta caminhada, chegamos ao ponto em que se faz necessário ponderar sobre a evolução da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, partindo da reflexão de teoria e de práxis para sabermos onde nos encontramos.

A partir do momento em que o idealismo e o realismo se mostraram insuficientes para responder diversas problemáticas das relações internacionais (dentre estas a cooperação internacional), muitas reflexões foram feitas com este objetivo.

O construtivismo possui notável destaque por se entender como uma via que não nega as duas anteriores, mas as atualiza, não sendo determinista, logo, não estando fadada à obsolescência. Passível de constante remodelação, a concepção construtivista serve de abordagem da compreensão aqui adotada da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Ainda que esta não possua tantas contribuições diretas relacionadas às mudanças ocorridas nas últimas décadas na CID, ela apresenta pressupostos para tal análise. Em primeiro lugar, ao tomar as relações internacionais como socialmente construídas, ou seja, sendo permanentemente construídas pelo diálogo agente-estrutura, sendo esta relação um intercâmbio contínuo (ONUF, 1998).

Entretanto, quando se fala em cooperação internacional, presume-se uma relação entre uma parte que doa e outra que recebe, ou, ainda, duas partes se ajudando. Estas duas concepções dizem bastante sobre a dinâmica aqui analisada.

Quando retomamos o surgimento da CID institucionalizada e com grande alcance já na metade do século passado pelas Nações Unidas, percebemos um reflexo da relação país desenvolvido e subdesenvolvido (ou em desenvolvimento). A dinâmica que se apresenta é daqueles que dispõe de mais recursos e possuem maior estabilidade econômica, política e social, ou seja, desenvolvimento, para aqueles que visam um dia alcançar este padrão.

Para tanto, os beneficiários aceitam a ajuda, comprometem-se com seus “padrinhos” e “cedem” parte de sua soberania (metaforicamente, já que até mesmo o

ato de decidir cedê-la, é uma decisão soberana) em troca da terra prometida do desenvolvimento. Desenvolvimento este, facilmente questionável.

Nesta sessão, serão rediscutidos temas brevemente apresentados e que foram percebidos como as questões-chave para a compreensão da dinâmica entre os atores da CID na atualidade.

A primeira discussão será travada a respeito das abordagens teóricas (teorias consagradas das relações internacionais e periféricas) em relação às contribuições feitas para a CID a partir de atores mais próximos à práxis, ou seja, os relatórios que propuseram os novos conceitos para a cooperação, assim como, a obra de Carlos Lopes (2005) e a sua capacidade de unir ambas vertentes, da mesma maneira que propõe a concepção construtivista. Para tanto, será utilizado como embasamento o caso aqui analisado do Programa ARPA.

Na continuação, será retomada a reflexão sobre o papel do Estado e sua crise, assim como, dar-se-á destaque para a discussão sobre os papéis desempenhados pelas Organizações Intergovernamentais (OIGs) e as Organizações Não Governamentais Internacionais (ONGIs). Neste âmbito será rediscutida também a visão sobre a reprodução dos discursos e interesses dos países desenvolvidos por meio destas e quais contribuições podem ser acrescentadas a esta discussão a partir da experiência do Programa ARPA.

Por fim, será feita uma reflexão profunda do conceito de desenvolvimento, tanto a partir da própria crítica que Carlos Lopes propõe, como também a de Amartya Sen (2010) e a visão de Stuart Hall (2006) sobre a globalização para o tema aqui debatido. Deste modo, será rediscutido também a questão ambiental na Amazônia e o que permeia a sua motivação no âmbito desta argumentação.

4.1 Teoria x práxis: estagnação e afastamento?

A contribuição de Robert Cox no âmbito da Teoria Crítica das Relações Internacionais adota como pressuposto a ideia de que toda e qualquer teoria é desenvolvida por alguém e com algum propósito. Determinando que sempre sofrerá influência de uma determinada nação ou classe, em termos de dominação ou subordinação, de poder emergente ou em declínio.

Theory is always for someone and for some purpose. All theories have a perspective. Perspectives derive from a position in time and space. The world is seen from a standpoint defineable in terms of nation or social class, of dominance or subordination, of rising or declining power, of a sense of immobility or of present crisis, of past experience, and of hopes and expectations for the future. (COX, 1981, p. 128)

Em seu renomado artigo “*Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory*” de 1981, Cox critica as teorias que visam a solução de problemas (tal crítica é direcionada especialmente ao realismo) por possuírem um caráter não-histórico, ou seja, a ideia de não acompanhar as mudanças históricas e transformações, concebendo assim uma ideia fixa das relações internacionais, imutáveis.

A Teoria Crítica compartilha da mesma influência marxista presente em algumas das teorias desenvolvidas na América Latina previamente abordadas neste estudo (Teoria da Autonomia e da Dependência), deste modo, estas teorias tidas como periféricas reproduzem a desconfiança para com as teorias com origem nos países do centro.

Esta mesma concepção influencia também Carlos Lopes (2005) quando ele trata com olhar crítico a ideia de desenvolvimento que propõe-se levar ao mundo todo pelos países desenvolvidos.

Contudo, aqui, optou-se por aceitar como base a visão construtivista, por considerar a mutabilidade das relações, assim como a possibilidade da co-constituição contínua e permanente entre agente e estrutura (NOGUEIRA E MESSARI, 2005, p. 172), não ficando necessariamente aprisionadas à dinâmica de dominação e subordinação previstas pelas teorias da Autonomia, da Dependência e da Crítica.

É controverso, porém, pois a visão construtivista não é tão aceita como uma teoria *per se* das Relações Internacionais (ONUF, 1998). Nogueira e Messari (2005, p. 165-166) refletem sobre a dificuldade de reconhecimento que o construtivismo sofreu na área, justamente por alguns autores a definirem como metateoria, quase uma filosofia, do que propriamente uma teoria que cria ferramentas para estudar os fenômenos das relações internacionais.

Entretanto, nas últimas décadas a via construtivista começou a se desenvolver cada vez mais buscando superar estas dificuldades. O interessante para o debate aqui proposto é que os autores que trabalham esta abordagem começam a focar nas normas e regras – o que já tinha sido feito por outras teorias como a Escola Inglesa –, mas com influências, claro, da concepção construtivista (ibidem, p. 169-170).

Onuf (1998, p. 59), por exemplo, define como regras aquilo que diz o que devemos fazer, sendo o “o que” um padrão de conduta a ser seguido em determinadas situações similares e o “devemos” diz para nos adequarmos a este padrão.

Neste âmbito, podemos visualizar os relatórios sobre a CID e os conceitos que deveriam ser aplicados como *regras*, a estas vemos como resposta a adequação dos agentes seja pela construção de um organograma que reflita estes conceitos, seja pela condição da contrapartida governamental como prova de adaptação a estas regras.

Entretanto, como temos um processo de co-constituição, observamos também estes agentes remodelando a estrutura quando percebemos diferentes realidades locais que desafiam às normas do programa, como a falta de capacitação técnica para prestação de serviços que levou à criação do sistema de conta vinculada de modo a possibilitar que os órgãos gestores atuassem com eficiência.

Apesar das críticas consistentes relativas ao construtivismo, percebemos nele uma possibilidade para compreender a mudança na dinâmica das relações internacionais, pois este considera o diálogo de construção entre agente-estrutura, assim como o papel essencial das regras como um terceiro elemento que os conecta (ONUF, 1998, p. 59).

Nota-se que as à parte do construtivismo, as teorias de Relações Internacionais têm passado por um momento de estagnação e afastamento da realidade, onde a discussão muitas vezes gira em torno delas próprias enquanto a realidade é construída e reconstruída constantemente, talvez, então, seja interessante considerar a proposta de Cerro (2008) no tocante à discussão não mais de teorias, mas sim de conceitos.

Talvez haja assim uma diminuição da competição pela “teoria dominante”, mas sim uma busca por conceitos concretos e úteis ferramentas para sociedade, lembrando a função da teoria, sabendo que se deve servir e não ser servida pela realidade, tendo esta que adaptar-se à primeira. Esta questão é muito presente quando se indaga da mutabilidade ou não das relações internacionais, percebe-se que surge aí um dos principais desafios teóricos que têm impedido muitas teorias de avançarem.

Seja no propósito de melhor atender à realidade e aos formadores de políticas ou até mesmo muitas têm entrado em um buraco negro de críticas, réplicas e trélicas infundáveis.

Destarte, é preciso então empenhar-se numa discussão mais profunda sobre essa característica de mutabilidade das relações internacionais. Percebeu-se no presente estudo a capacidade dessa renovação por parte dos agentes e da estrutura, quando comprovamos tanto a mudança na dinâmica entre os atores das relações internacionais quanto nos próprios papéis desempenhados por estes que não mais se restringem a uma concepção tradicional.

4.2 Governança: a (nova) dinâmica na Cooperação Internacional

Quando se propõe uma discussão sobre atores nas relações internacionais contemporâneas, é quase inevitável não esbarrar com a dita crise do Estado-Nação.

Silva (2015) discute em sua obra “Amazônia na agenda ambiental global” a importância da governança para preencher esta lacuna política criada por esta “crise”. Para ele a governança é um desafio para a gestão do presente e do futuro da humanidade.

“O impulso sem precedentes no período subsequente à Segunda Guerra Mundial culminou com o surgimento de um desenho paradigmático novo, de complexo liame de interdependência entre as relações dos Estados, originando-se, em consequência, outros tipos de atores internacionais. Outras forças supranacionais e transnacionais tomam seu assento no cenário internacional, limitando e fragilizando sua competência de Estado-nacional, titular absoluto de poder e soberania, considerado, até então, o único ator no contexto da política internacional.” (SILVA, 2015, p. 107)

Governança é um conceito que propõe a ideia de múltiplos atores em prol de uma questão comum, muitas vezes dizendo respeito a temas transfronteiriços, como é o caso do meio ambiente.

Ao aliar-se a emergência da Sociedade Civil Organizada nas relações internacionais, assim como das Organizações Internacionais Intergovernamentais e atores do setor privado, com a crise do Estado-Nação, vemos não uma crise propriamente dita, mas uma remodelação dos papéis deste Estado e o surgimento de outros atores que vêm complementar este.

Enquanto que o Estado-Nação tem em sua concepção original o argumento da representatividade da vontade do povo ou da vontade geral (ROUSSEAU, 1999), se encontramos uma crise *nesta representatividade*, é concebível que novos atores busquem ser representantes desta vontade.

Por isto, não apenas fala-se de governo, mas sim *governança*, por contemplar justamente estes atores que possuem legitimação e reconhecimento para atuar e não apenas quem possui o dever e o direito constitucional para tal.

Young (1994, p. 15, *apud* SILVA, 2015, p. 110) discute a Governança do ponto de vista da “criação e funcionamento de instituições, sociais”, destacando a ideia de “regras de jogo”, as quais têm como função “definir práticas sociais, designar papéis e orientar as interações entre os que os desempenham”. E é, neste ponto, que nossa discussão se desenvolve.

Quando esta Governança possibilita, a partir de regras (conforme previamente abordado no viés construtivista) o funcionamento de instituições com apoio de múltiplos atores interessados e afetados pelo tema em questão, visualiza-se exatamente o cenário aqui construído.

A questão ambiental, mostra-se como um tema ainda mais relevante pois remonta às responsabilidades compartilhadas e o seu caráter transfronteiriço. Conseqüentemente, temos uma readaptação dos atores, na qual a dinâmica do Sistema Internacional também necessita se reformular, criando novos mecanismos de reconhecimento e participação destes.

Não é possível, porém, desconsiderar os interesses que movem estes para que venham a atuar na governança, e, por isso, torna-se ainda mais imprescindível a inserção de todos os atores afetados e reconhecidos como relevantes para a

temática, reiterando, assim, a importância que as populações e ONGs locais possuem nesta dinâmica, a qual necessita ainda ser incorporada.

A Governança tem sido, deste modo, a nova dinâmica que tem ditado as relações na Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, seja pelo discurso das Organizações Internacionais Intergovernamentais pelos conceitos que repensam esta, ou até mesmo pela pressão exercida pela Sociedade Civil Organizada para ser reconhecida como ator legítimo que representa os anseios das populações.

Os interesses que movimentam esta engrenagem são diversos. Ora pela conservação, ora pela soberania ou pelo desenvolvimento. Para tanto, é fundamental questionar-se justamente o que buscamos quando defendemos o desenvolvimento e quem o definiu como ideal em primeiro lugar.

Ainda que a próxima seção não tenha a intenção de encontrar uma resposta – por não ter sido o objetivo principal do estudo – é importante discutir este tema, haja vista que ele é o discurso norteador que leva a estas práticas, e, a consequências destas.

4.3 Desenvolver a Amazônia: que desenvolvimento e para quem?

Quando tomamos a CID como objeto de estudo é preciso que apesar de o que se entenda por ela literalmente, ou seja, a cooperação entre atores internacionais visando a promoção do desenvolvimento, investigue-se mais a fundo o que esta propõe.

O que é desenvolvimento? Todos os países em desenvolvimento estão realmente *em desenvolvimento*? É um processo que faz parte da história de todos os países, é possível que todos o alcancem? Quais são os parâmetros usados para medi-lo? Como estes parâmetros foram definidos? Por quem? Por quê?

Muitas perguntas que urgem por uma desconstrução do conceito para sua compreensão crítica e realista.

A ideia de desenvolvimento surge justamente pela divisão que toma a ordem mundial pós-Guerra Fria: de primeiro, segundo e terceiro mundo para países desenvolvidos e em desenvolvimento. Divisão esta que propõe a separação entre

aqueles que passaram por uma industrialização e reúnem altos índices de desenvolvimento social (tais como medidos pelo IDH, Gini, entre outros).

O discurso que envolve as “divisões” e classificações de países não é recente, mas sim inerente às relações sociais. Temos esta visão na concepção de civilização e barbárie (STAROBINSKI, 2001), por exemplo, também na ideia de ocidente moderno e oriente atrasado na visão orientalista (SAID, 1990).

Percebe-se uma reprodução de um discurso marginalizador do outro que se remodela e segue o contexto político (seja ele o colonialismo, a Guerra Fria ou a Nova Ordem Mundial). Este discurso tende – em todas suas proposições – defender um modo – estágio, nível – como o certo, o esperado, o qual deve ser difundido, enquanto o outro é visto como retrógrado, estacionário, que deve ser superado.

E é nesse âmbito que Furtado (1974, p. 88-89) já criticava essa concepção de que “os povos pobres podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais povos ricos”. Isto se dá pelo fato de que, assim como afirmam as teorias periféricas que assumem que o desenvolvimento e o subdesenvolvimento fazem parte do mesmo processo, não sendo um estágio anterior ou posterior (DOS SANTOS, 2000, *apud* BLONSTROM, HETTNE, 1984).

O dicionário Michaelis¹⁷ traz a definição de desenvolvimento como “passagem gradual de um estágio inferior a um estágio mais aperfeiçoado”. Assim, temos Furtado como visão crítica que não reconhece esta possibilidade, justamente por conta das perdas culturais e de identidade que são perpetuadas visando este benefício, a ideia de que todos os países podem alcançar os mesmos níveis de renda per capita e industrialização que os tidos como “desenvolvidos” é vista por Furtado como um mito.

“Como negar que essa ideia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios, para legitimar a destruição de formas de culturas arcaicas, para explicar e fazer compreender a necessidade de destruir o meio físico, para justificar formas e dependência que reforçam o caráter predatório do sistema reprodutivo?” (FURTADO, 1974, p. 75-76)

¹⁷ DICIONÁRIO MICHAELIS. **Desenvolvimento.** Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=desenvolvimento>>. Acesso em: 20/03/2015.

Sen (2010) também propõe uma reflexão sobre a definição de desenvolvimento que na atualidade se limita a relações com a riqueza material, mas sim no âmbito da promoção das liberdades. Ele diz que:

“Se a liberdade é o que o desenvolvimento promove, então existe um argumento fundamental em favor da concentração nesse objetivo abrangente, e não em algum meio específico ou em alguma lista de instrumentos especialmente escolhida. Ver o desenvolvimento como expansão de liberdades substantivas dirige a atenção para os fins que o tornam importante, em vez de restringi-la a alguns dos meios que, *inter alia*, desempenham um papel relevante no processo. (...) O desenvolvimento requer que se removam as principais fontes de privação de liberdade” (SEN, 2010, p. 16).

Apesar da visão de Sen (2010) levar em consideração a questão da pobreza (de renda, recursos e serviços) assim como a privação de liberdades como a civil e política, o caso aqui analisado que busca a CID em um programa de cunho ambiental pode parecer perdido, deslocado. Mas não o é.

“O desafio ambiental faz parte de um problema mais geral associado à alocação de recursos envolvendo ‘bens públicos’, nos quais o bem é desfrutado em comum em vez de separadamente por um só consumidor. Para o fornecimento eficiente de bens públicos, precisamos não só levar em consideração a possibilidade da ação do Estado e da provisão social, mas também examinar o papel que pode desempenhar o desenvolvimento de valores sociais e de um senso de responsabilidade que viessem a reduzir a necessidade da ação impositiva do Estado. Por exemplo, o desenvolvimento da ética ambiental pode fazer parte do trabalho que a regulamentação impositiva se propõe a fazer” (SEN, 2010, p. 343)

Destarte, nota-se que os resultados aqui observados alinham-se aos defendidos por Sen (2010) como promotores do desenvolvimento como liberdade, haja vista que as práticas da CID levaram à conscientização e promoção da cultura ambiental. No entanto, ficam ainda algumas lacunas a serem avaliadas separadamente.

Esta reflexão, ainda que pertinente para este estudo, deve ser tomada com precaução e talvez sirva mais como uma provocação para aprofundamentos futuros que necessariamente uma conclusão sobre o caso aqui analisado. Isso também não significa que ela deve ser ignorada.

Lopes (2005) reforça constantemente a importância da consideração das questões culturais e locais no processo da Cooperação Internacional para o

Desenvolvimento. Temos como exemplo no Programa Arpa dois momentos interessantes: i) a ampliação do programa que o GEF propunha como restrito a áreas de proteção integral para as de uso sustentáveis (por conta das condições locais de populações que vivem nestas áreas e dependem dos recursos florestais para sua sobrevivência); e, ii) quando há uma concessão por parte dos doadores no âmbito dos requisitos para a prestação de serviços, por conta das localidades não possuírem prestadores habilitados e licenciados como se esperavam.

São experiências que reforçam o argumento de Lopes ao demonstrar a importância do respeito a estes elementos culturais. Ele atribui a imposição cultural na CID principalmente à globalização e a tendência a uma homogeneização cultural.

Em contrapartida, Hall (2006, p. 69) reconhece além da tendência à homogeneização cultural como consequência da globalização outros dois fenômenos: a resistência cultural e o hibridismo.

A resistência cultural seria a ideia de que “as identidades 'locais' ou particularistas estão sendo reforçadas, a resistência à globalização” (idem), já o hibridismo considera que com o declínio da identidade nacional, novas identidades estão surgindo, híbridas. E de que modo esta abordagem se enquadra em nossa reflexão?

Encontramos o “hibridismo”, por exemplo, numa mudança de discurso dos objetivos da WWF, a qual tem no seu início a defesa da conservação dos recursos naturais e, a partir de suas experiências locais, remodela-se e leva em consideração outras abordagens, como podemos perceber a inserção do elemento econômico e social em suas discussões, assim como o político.

Do mesmo modo, percebe-se uma adaptação local frente às experiências internacionais no tocante à conservação, onde mescla-se a preocupação ambiental com as atividades já desenvolvidas por populações locais, buscando respeitar suas culturas, mas também as envolvendo e capacitando de modo a atenderem melhor os objetivos sustentáveis que o Programa ARPA se compromete.

Por falarmos em culturas e concepções de mundo em diálogo, nota-se também a construção social, que a partir da troca de experiências evolui frente a uma cooperação internacional cada vez mais eficiente e benéfica para todas as partes interessadas.

Então, qual seria o ideal para a CID se temos a influência de um discurso que propõe ao outro que ele alcance patamares muitas vezes inviáveis ou incompatíveis com sua cultura local?

Do mesmo modo que Lopes (2005) defende a origem da iniciativa como importante empoderamento por parte do beneficiário para determinar o momento propício para a transformação social, podemos unir a este o argumento de Villoro (1998, p. 47) que defende a autonomia, a capacidade de decisão e de controle de sua própria cultura pela comunidade em questão.

Neste âmbito, teremos a possibilidade de vislumbrar como próximo passo na CID a cocriação dos projetos, tanto por doadores quanto beneficiários, a predefinição desde o seu princípio não sendo uma imposição ou proposição, mas fruto de um estudo conjunto entre necessidades, objetivos e recursos disponíveis.

Todavia, este processo de origem da iniciativa – que se defende aqui ser compartilhado com vias de garantir a eficiência da CID – deve refletir os novos atores legítimos da sociedade além do Estado. Sendo este ainda o responsável pela sua implementação e realização no viés soberano do seu território, mas também levando em consideração as contribuições de ONGs locais e ONGIs, assim como OIGs e movimentos sociais ligados aos interesses sociais.

A intenção, por exemplo, de executar megaprojetos – entre outras políticas – sob o auspício do interesse nacional tem encontrado resistências locais e internacionais de atores, quiçá, tão legítimos quanto o próprio Estado.

Estas resistências têm levado a embargos, custos sociais, ambientais, políticos e econômicos de muitas cifras para que isto não seja observado e discutido como deve.

A discussão sobre atores e interesses legítimos na Amazônia tem aqui apenas o seu prelúdio no âmbito desta pesquisa. A região, que vai além das fronteiras brasileiras, é um laboratório vivo e dinâmico para compreender as tendências nas relações sociais e políticas.

O que se sabe até agora na história da Amazônia é que as muitas tentativas e modelos até então implementados têm falhado, urgindo, assim, por uma remodelação na concepção e nas práticas de desenvolvimento.

Seja por seu caráter de valor ambiental e econômico ou pelo seu emaranhado de atores e interesses, resta-nos responder: quem representará legitimamente a autonomia e a vontade da sociedade amazônica?

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As contribuições teóricas das Relações Internacionais partiram de extremos: do idealismo e sua crença na evolução das relações ao ceticismo realista que profetizava o fim iminente da paz. Perpassaram-se por críticas oriundas da periferia ou em prol desta, como percebemos na Teoria Crítica e nas teorias periféricas, com ênfase nas desenvolvidas na América Latina.

Estas últimas perspectivas, apesar de não apresentarem soluções ou nem mesmo teorias propriamente ditas, mas sim respostas ou críticas a teorias anteriores ou vigentes, influenciaram nos questionamentos às iniciativas de Organizações Internacionais ou países desenvolvidos, muitas das quais, viabilizam-se pela Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID).

O presente estudo vislumbrou a construção deste pensamento crítico, porém mais prático em relação à CID além deste contribuir de forma mais aproximada da realidade para a análise do tema.

A crise teórica nas Relações Internacionais que pragmatiza sobre a tendência das RI não mais serem discutidas com base em teorias, mas sim por conceitos, pode ser aqui corroborada se analisarmos a influência da construção de conceitos no âmbito dos relatórios de organizações internacionais para a CID e a sua efetivação, assim como a implementação e contribuição para a evolução do próprio mecanismo de cooperação.

É possível dialogar esta mudança sob o aspecto construtivista, o qual, apesar de ser mais reconhecido como metateoria, adequa-se nos resultados aqui observados no tocante às construções sociais, obtidas por meio do estabelecimento de regras e normas, as quais influenciam as ações dos agentes com a estrutura.

Estas regras, entendidas como os conceitos, requisitos e recomendações estipuladas no processo da criação do Programa ARPA (a inserção dos conceitos de participação, empoderamento, mútua responsabilidade, desenvolvimento de capacidades; até mesmo a contrapartida governamental) acabam por guiar o comportamento dos agentes rumo a um padrão esperado.

Contudo, segundo a própria abordagem construtivista o contrário também se faz, ou seja, não apenas os agentes são construídos a partir da estrutura e das

regras, mas estas também sofrem influências dos agentes, o que percebemos quando a contextualização local influencia na implementação do programa.

Este elemento é notável tanto na adaptação do próprio projeto do programa que contemplava apenas unidades de conservação para a abrangência de reservas extrativistas e unidades de uso sustentável, quanto na concessão que ocorre em relação aos requisitos dos doadores sobre a prestação de serviços pelas localidades não terem em sua cultura os elementos legais esperados e exigidos.

Assim, conclui-se que as abordagens utilizadas neste estudo conseguem condensar todas essas propostas teóricas (com influências críticas e construtivistas) no âmbito da discussão prática da CID.

A pesquisa nos provoca também acerca do que este dito desenvolvimento representa. Não nos parece interessante refletir tão somente sobre as relações entre os atores no âmbito estrutural da CID, pois acredita-se que essa prática leva, antes de tudo, um discurso, uma ideia.

Esta ideia de desenvolvimento carrega em si um horizonte, um ideal a ser alcançado que muitas vezes é inviável para muitos destes países que o almejam. Isto começou a ser visível no fim do século passado quando se percebe que muitos projetos internacionais não tinham a eficiência esperada.

E é, neste viés, que se nota a autocrítica por parte de organizações internacionais como o Banco Mundial, o PNUMA, a OCDE, onde propõem ferramentas – reunidas em conceitos práticos – que visem a eficiência da CID, para tanto, notam a necessidade de empoderar, capacitar, incentivar a participação dos atores afetados de modo a garantir a consolidação destes investimentos.

Quando os projetos de CID começam a incorporar em suas estruturas esses elementos, há uma democratização deste processo, havendo também uma ruptura do discurso doador-beneficiário como ativo-passivo, há uma divisão de responsabilidades.

Isto nota-se, por exemplo, quando se percebe que muitos papéis tidos como tradicionais de determinado ator (como o financiamento ser um papel dos países desenvolvidos) começam a ser representados tanto por atores locais como internacionais.

O caso do Brasil é interessante, pois, não se trata de um país em estado de urgência, mas uma grande economia emergente, o que, em tese, dispensaria a cooperação internacional, mas o que se observa é a interdependência presente na CID.

É interessante para a WWF e o GEF implementar um projeto de questão ambiental no Brasil, mas arcar com todos os custos não é mais o caso, o benefício é recíproco, assim como as responsabilidades e o poder de decisão.

Assim, conclui-se que a CID tem passado por uma *transição* na relação entre doador e beneficiário, onde os papéis não são mais pré-determinados e os atores locais têm cada vez mais direitos e deveres. Ademais, não se pode sustentar, que há uma inversão dos papéis ou que os conceitos como empoderamento, participação, apropriação, mútua responsabilidade e desenvolvimento de capacidades tenham sido completamente incorporados.

Em relação, principalmente, a um elemento sustentado por Lopes (2005) que é a origem da iniciativa notamos que ainda há um longo caminho a ser traçado para que este seja possível de ser viabilizado.

No caso do Programa ARPA é perceptível que apesar da mudança visível na estrutura e na inserção dos novos conceitos para a CID, ainda há grande dependência técnica dos países em desenvolvimento para que possam se apropriar definitivamente do poder de decisão do melhor momento para a transformação social em seu país.

Deste modo, a dinâmica dos atores na CID se mostra em transformação, descentrando os atores de seus papéis tradicionais (ativos ou passivos), impactando, assim, positivamente na eficiência desta.

O Programa ARPA pode ser visto como um paradigma tanto pelo cenário em que é desenvolvido – justamente após os relatórios críticos à CID no fim do século passado e com a aliança entre a WWF e o Banco Mundial, representando assim um programa criado e implementado nesta virada pós-crítica – quanto pelos seus resultados louváveis e reconhecidos internacionalmente como o maior programa de conservação de floresta tropical do mundo.

É destacável a constante flexibilidade do programa em relação a sua estrutura e os desafios encontrados, tal como foi o caso da terceira fase do programa que foi

totalmente revista e modificada em prol da sustentabilidade financeira do mesmo, além das próprias medidas estruturais relacionadas aos atores “de ponta” visando propiciar voz para estes e ferramentas para atingirem suas metas.

O desafio remanesce, porém, em tornar resultados como a criação e consolidação de 60 milhões de hectares perceptíveis para a sociedade. A dificuldade de estas políticas serem reconhecidas pela população é um dos fatores que desmotiva o próprio a governo a investir nestas, por isso faz-se ainda necessária a cooperação internacional.

Quando se discute a Amazônia, denota-se uma região quase imaginária, que se metamorfoseia de acordo com o ator ou interesse que a determina, fica, assim, neste ambiente de transição e conflito de interesses. Pois, apesar dos avanços aqui percebidos, esta ainda encontra-se à mercê de discursos desenvolvimentistas que ora a veem como santuário de conservação, ora como fonte abundante de recursos que podem promover o crescimento econômico do país.

Nessa discussão cabe a proposta de uma governança melhor formalizada, já que se reconhece a reformulação do Estado-Nação, assim como a inserção de novos atores na execução destas funções.

A inserção de outros atores no arranjo institucional do Programa ARPA, especialmente para o alto nível de participação da WWF, é um ponto positivo para a evolução da CID como um processo em aperfeiçoamento.

Considerando o espaço temporal entre os relatórios de meados do fim do século XX e a criação do Programa ARPA, o qual foi praticamente concomitante, se considerarmos como seu início a aliança entre WWF e o Banco Mundial, temos uma mudança significativa na cultura da Cooperação Internacional em prática.

É importante ressaltar a relevância da sociedade civil organizada, com especial destaque para a WWF, ente catalisador da realização do programa. Desde seu início, sua implementação, a transição para o governo brasileiro, mas ainda assim continuou atuante, como temos o exemplo da Iniciativa ARPA para a Vida, a qual possibilitou a sustentabilidade do próprio programa.

A efetivação da política ambiental na Amazônia no que concerne à criação de unidades de conservação deve-se a este papel fundamental que assegurou e garantiu a sobrevivência deste ambicioso programa para a região amazônica.

A Amazônia continuará, porém, sendo alvo de políticas externas ou nacionais – e não suas de fato – enquanto não houver a capacidade e o reconhecimento desta pelos demais atores da CID.

O momento e as definições das transformações sociais que caberão à Amazônia devem ser decididas pelos seus representantes, onde reside, talvez, um dos grandes desafios. Quem seria este representante legítimo dos interesses da Amazônia?

A sociedade civil organizada local ou internacional? A local que representa interesses direcionados, os quais são, muitas vezes, conflitantes com os dos demais setores da sociedade (tal qual o setor privado), o que dificulta, por exemplo, a adoção destas propostas já que a chance de haver resistência política e econômica é grande.

O Estado brasileiro? O qual tem interesses próprios e influenciados por demais grupos de pressão que muitas vezes vão de encontro com os interesses das populações atingidas? Estado este tido, atualmente, como em crise de representatividade política.

As Organizações Intergovernamentais Internacionais? Vistas por muitos como representantes dos interesses de países desenvolvidos, contrários aos interesses locais e nacionais. Além de que não são tidas como totalmente imparciais, principalmente pelo fato de defenderem a implementação de padrões alcançados em países já desenvolvidos, de acordo com a sua definição de desenvolvimento cultural e político, padrão este criado em contextos históricos totalmente divergentes dos países em desenvolvimento.

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), tratado firmado na década de 1970 que defendia a soberania dos países da Amazônia sobre seu território, mas que apesar da sua transição para organização em 2002 ainda atua como coadjuvante neste cenário, perdendo oportunidades como a Rio+20 para consagrar-se como porta-voz da região no tocante à decisão de diretrizes relacionadas ao modelo de desenvolvimento adequado à região.

Remanescem muitos questionamentos a serem aprofundados, missões para futuros estudos. Entende-se, deste modo, que apesar da mudança perceptível na dinâmica entre os atores na CID ainda há muito a ser repensado, principalmente

uma revisão dos princípios norteadores desta cooperação, o que significará para estes países o desenvolvimento quando os financiamentos e responsabilidades forem igualmente compartilhados?

Visaremos ainda um horizonte “civilizado” e “avançado” ou apenas evoluiremos para uma concepção de uma cooperação internacional visando a defesa dos interesses de todos os atores igualmente?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADLER, Emanuel. **O Construtivismo no Estudo das Relações Internacionais**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política. Nº 67. São Paulo, 1999.

BUENO, Francisco da Silveira. **Minidicionário da Língua Portuguesa**. São Paulo: Ed. FTD, 1996.

CASTRO, Thales. **Teoria das Relações Internacionais**. Brasília: Ed. Funag, 2012.

CERVO, Amado Luiz. **Conceitos em Relações Internacionais**. Revista Brasileira de Política Internacional. Vol. 51, No. 2, p. 8-25. 2008.

COX, Robert. **Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory**. Millenium Journal of International Studies. Vol. 10, No. 2, p. 126-155. 1981.

BERG, Elliot. **Rethinking Technical Cooperation: reforms for capacity building in Africa**. New York: UNDP, 1993. Disponível em: <<http://capacity.undp.org/berg/1stpage.pdf>>. Acesso em: 04/09/2014.

BOBBIO, Norberto. MATTEUCI, Nicola. PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política – Volume I**. Brasília: Ed. UNB, 1998.

DECRETO Nº 4.326. **Programa Áreas Protegidas da Amazônia – ARPA**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4326.htm>. Acesso em: 03/08/2014.

DOLLAR, David. PRITCHETT, Lant. **Assessing aid – what Works, what doesn't, and why**. Washington D.C.: The World Bank, 1998. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/1998/11/438890/assessing-aid-works-doesnt>. Acesso em: 04/09/2014.

DUARTE HERRERA, L. K. GONZÁLEZ PARIAS, C. H. **Origen y evolución de la cooperación internacional para el desarrollo**. Panorama, vol. 8, n. 15. 2014. p. 117-131.

FENZL, Norbert. A integração da Amazônia: desafios, obstáculos e perspectivas. In: ROCHA, Gilberto Miranda et al. **Governança, Integração e Meio Ambiente na Amazônia**. Belém: Universidade Federal do Pará, 2007.

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, p. 211-259. 2000.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1974.

HALL, Stuart. **A identidade cultural na pós-modernidade** Trad. Tomaz Tadeu da Silva e Guacira Lopes Louro. 11ª ed. Rio de Janeiro: Ed. DP&A, 2006.

HERZ, Mônica. HOFFMANN, Andréa Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas**. 1ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Campus–Elsevier, 2004.

HURRELL, Andrew. KINGSBURY, Benedict. **The International Politics of the Environment: actors, interests and institutions**. New York: Oxford University Press, 1992.

IMAZON. **O Estado da Amazônia: Uso da Terra**. Disponível em: <<http://amazon.org.br/o-estado-da-amazonia-uso-da-terra/#ancora7>>. Acesso em: 06/08/2015.

JAGUARIBE, Helio. **Autonomia periférica y hegemonía céntrica**. *Revista Estudios Internacionales*, vol. 12. No. 46, p. 91-130. 1979.

JIMENEZ GONZÁLEZ, Claudia G. **Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales**. *Polis Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicossocial*. Vol. 2, p. 115-147. 2003.

KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. New Jersey: *Princeton University Press*, 1984.

KRAYCHETE, Elsa Sousa. **Desenvolvimento e Cooperação Internacional**. Caderno CRH, v. 25, n. 65, p.183-186. Salvador, 2012.

LAGE, Victor Coutinho. **“Sociedade Civil Global”: agentes não estatais e espaço de interação na Sociedade Política**. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1. Rio de Janeiro, 2012.

LOPES, Carlos. **Cooperação e desenvolvimento humano: a agenda emergente para o novo milênio**. São Paulo: Ed. UNESP, 2005.

LORENZINI, Maria Helena. PEREYRA DOVAL, Maria Gisela. **“Revisitando los aportes de las teorías del sur: nexos entre teoría y praxis en Argentina y Brasil”**. *Revista Relaciones Internacionales: la teoría de relaciones internacionales desde el sur*. Vol. 22. P. 9-26. 2013.

MILANI, Carlos R. S. **Aprendendo com a história: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul**. Caderno CRH, v. 25, n. 65, p.211-231. Salvador, 2012.

NOGUEIRA, João Pontes. MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates**. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 2005.

OCDE. **DAC Principles for effective aid**. OCDE. Paris, 1992.

OCDE. **Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda ao Desenvolvimento**. Paris: OCDE, 2005. Disponível em: <http://www.oecd.org/dac/effectiveness/38604403.pdf>. Acesso em: 05/01/2015.

ONUF, N. *Constructivism: a user's manual*. In: KUBALKOVA, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. **International Relations in a Constructed World**. New York, 1998.

PNUMA e OTCA. **Perspectivas do Meio Ambiente na Amazônia: GEO Amazônia**. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/PZEE/arquivos/geoamazonia_28.pdf. 2008.

PREBISCH, Raúl. **La Cooperación Internacional en la Política de Desarrollo Latinoamericana**. New York: Nações Unidas, 1954.

PROGRAMA ARPA. **Contrapartida Governamental por Órgão Gestor ao Programa ARPA – Fase II**. Disponível em: http://programaarpa.gov.br/wp-content/uploads/2012/09/Contrapartidas_OG_ano.pdf. Acesso em: 18/05/2015.

PROGRAMA ARPA. **Doadores e Cooperação Técnica**. Disponível em: <http://programaarpa.gov.br/uncategorized/doadores-e-cooperacao-tecnica/>. Acesso em: 18/05/2015.

_____. **Fase I**. Disponível em: <http://programaarpa.gov.br/uncategorized/fasei/>. Acesso em: 25/01/2015

_____. **Fase II**. Disponível em: <http://programaarpa.gov.br/uncategorized/fase-ii/>. Acesso em: 25/01/2015.

_____. **Manual Operacional – Fase II 2010/2015**. Brasília: MMA, 2011. Disponível em: http://www.programaarpa.gov.br/wp-content/uploads/2012/10/mop_arpa_16jan2012.pdf. Acesso em: 25/01/2015.

_____. **Manual Operacional do Programa ARPA**. Brasília: MMA, 2013. Disponível em: http://programaarpa.gov.br/wp-content/uploads/2014/10/Novo_MOP_ARPA_faseIII.pdf. Acesso em: 30/01/2015.

_____. **Relatório para Comprovação da Contrapartida do Governo Brasileiro na Primeira Fase do Programa ARPA (2004-2008)**. Brasília: MMA, 2009. Disponível em: http://www.programaarpa.gov.br/wpcontent/uploads/2012/10/relatrio_contrapartida_governamental_-_arpa_fase_i.pdf. Acesso em: 18/05/2015.

_____. **Programa Áreas Protegidas da Amazônia: um novo caminho para a conservação da Amazônia**. Disponível em: <http://www.programaarpa.gov.br/wp-content/uploads/2012/10/livreto-arpa-portugues.pdf>. Acesso em: 20/09/2014.

ROUSSEAU, J. J. **O Contrato Social: princípios do direito político**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

SAID, Edward W. **Orientalismo: o oriente como invenção do Ocidente**. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 1990.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Trad. Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

SENA, Antônio. **Entrevista com representante do ICMBio**. [dez. 2014]. Entrevistadora: Brenda Thainá Cardoso de Castro. Entrevista via Skype. 1 arquivo .mp4 (44 min). A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice A desta dissertação.

SILVA, Alberto Teixeira da. **Amazônia na agenda ambiental global**. Belém: NUMA/UFPA, 2015.

SILVA, Daniela de Oliveira. **Entrevista com representante da WWF**. [dez. 2014]. Entrevistadora: Brenda Thainá Cardoso de Castro. Entrevista via Skype. 4 arquivos .mp3 (64 min.) A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

STAROBINSKI, Jean. **As máscaras da civilização**. Trad. Maria Lúcia Machado. São Paulo: Ed. Companhia das Letras, 2001.

STEIN, A.A. **Why Nations Cooperate: circumstance and choice in International Relations**. Ithaca: Cornell University Press, 1990.

TICKNER, Arlene B. **Hearing latin voices in International Relations studies**. *International Studies Perspectives*, no 4, p. 325-350. 2003.

VILLORO, Luis. **Sobre relativismo cultural y universalismo ético: en torno a ideas de Ernesto Garzón Valdés**. *Isonomía*, no. 9. Ciudad de México, 1998.

WENDT, Alexander. **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

WORLD BANK. **Brazil – Amazon Region Protected Areas Project (GEF)**. Washington D.C.: The World Bank, 2002. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/2002/07/1964254/brazil-amazon-region-protected-areas-project-gef>>. Acesso em: 20/08/2014.

WORLD BANK, WWF. **Reporting Progress at Protected Area Sites**. Disponível em: <<assets.panda.org/downloads/patrackingtool.pdf>>. Acesso em: 10/08/2014.

**APÊNDICE A – Transcrição da entrevista realizada via Skype no dia 03/12/2014
com representante do ICMBio, Antônio Sena.**

E – Boa tarde, Antônio. Obrigada pela tua disponibilidade. Queria que começassem te apresentando, dizendo teu nome, teu cargo e desde quando atuas junto ao Arpa.

AS – Eu sou Antônio Sena, mais conhecido como Berê, trabalho como Coordenador de Projetos Especiais do ICMBio, que é uma coordenação que cuida desses projetos de cooperação financeira e técnica, dentre eles o Arpa. Somos responsáveis pela execução técnica do projeto. Estou há pouco tempo em Brasília, atuo no programa há cinco meses.

E – Por conta da tua participação no programa ser mais recente, saberias me dizer muito bem sobre a origem da iniciativa do programa? Se consideras como uma iniciativa local ou internacional?

AS – Hoje dificilmente se encontra alguém que estava em 2002, a rotatividade é muito grande na área ambiental. A gente tem trabalhado esses projetos sempre do ponto de vista que é uma iniciativa internacional, porque todos eles são vinculados à Convenção sobre Biodiversidade.

E – E do ponto de vista da origem da iniciativa no conceito de quem é o ator que define o melhor momento para a transformação social?

AS – Nesse ponto de vista então a iniciativa é local, do governo brasileiro.

E – Talvez por conta da tua participação não possas me informar com muita propriedade sobre a participação das ONGs locais no período inicial do programa, mas o que tens observado?

AS – Não, aí realmente é bom encontrar alguém que participou do início.

E – Então, o que podes me dizer do que já tens observado na fase atual, como é o espaço no programa para as ONGs locais?

AS – Não tem muita participação, é o que percebo, pelo menos no âmbito da coordenação do projeto. Ela aconteceu mais na gestão das unidades (UCs). O Arpa também trabalha com essa diretriz participativa.

E – E em relação ao nível de autonomia dos órgãos nacionais, como classificarias?

AS – Creio que uma alta autonomia.

E – E consideras que existe uma hierarquia ou é uma relação mais horizontal? Como classificarias entre os órgãos nacionais (no âmbito do governo), a sociedade civil organizada e os doadores?

AS - O nosso trabalho é bem horizontal entre coordenação executiva, coordenação técnica e gestão financeira.

E – Quando eu li o Manual Operacional do Arpa senti falta do termo “execução”, ainda que tenham outros relativos como os pontos focais, quais são os atores responsáveis?

AS – Basicamente três instâncias: a UCP (Diretoria de Áreas Protegidas do MMA), a coordenação técnica com gestores na área de meio ambiente (no caso das unidades federais, o ICMBio) e a execução técnica que é feita pelo Funbio. Essas três instâncias fazem a execução do programa. Mas na terceira fase do Arpa criou-se uma quarta instância que é o Comitê de Gestores, eles também participam da execução.

E – E falando do CP, onde são definidas as diretrizes e tomadas as decisões, só que no Manual Operacional existe uma observação que no caso do processo de aprovação do Plano Operativo Anual é necessário que não haja objeção por parte dos doadores, ou seja, depois de passar pelo CP pelo FT, no fim ainda depende-se desse posicionamento dos doadores. Achas que essa dependência financeira influencia na execução do projeto?

AS – Não é uma objeção ao planejamento técnico (são das unidades), então o que é essa não-objeção? É que quando os doadores fecham o acordo de cooperação

técnica com o programa eles estabelecem o que chamamos de insumos (gastos elegíveis pelo programa). Então, por exemplo, o doador estabelece que o recurso dele não seja gasto com manutenção da parte administrativa de um escritório, pois é uma atribuição do governo brasileiro. Então é uma análise desses insumos para que não incorram em um insumo inelegível, vai ser tanto daquilo que os doadores não se propõem a pagar (como salários dos servidores, terceirizados para trabalhar pra gente, alguns bens também).

E – Entendi, obrigada. Queria me dissesse Antônio mais mesmo da tua experiência, do que tens observado, quais as inovações que o programa traz.

AS – Então, eu costumo fazer a avaliação pelo lado inverso. Trabalhei cinco anos numa UC que não fazia parte do Arpa, não recebia esses benefícios. Ele tem a vantagem de não só garantir recurso, mas ele dá muita autonomia pro gestor no planejamento, isso é muito importante. Quando a gente trabalha com recurso público a gente não tem essa autonomia toda, tem prazo pra ser gasto.

E – O Arpa tem também como inovação o Fundo que tem como objetivo ficar mantendo as UCs após o fim do programa, considero esse fundo um grande diferencial do programa.

AS – Só atualizar uma coisa, a Fase III que está começando alterou o nome, agora se chama Fundo de Transição e a proposta é que o Arpa vai ficar mais 25 anos, mas ele vai passar esses anos num processo de sair da gestão das unidades. Então, o que se tem negociado é que o governo brasileiro se comprometeu a fazer um aumento de 3% ao ano no orçamento das unidades que hoje estão no Programa Arpa e à medida que vão passando esses 25 anos o Arpa vai diminuindo os recursos destinados a essas unidades, ou seja, ela é um momento de transição. A ideia do fundo é, de fato, talvez o objetivo mais ambicioso do programa que a gente nota que outros projetos não tratam muito do que acontece depois.

E – Realmente. Antônio e da tua experiência o que consideras que são os maiores obstáculos do Programa?

AS – Certo. Do ponto de vista das UCs o nosso grande gargalo é servidor. É bem menor que a demanda. Temos problema seríssimo de não conseguir viabilizar demanda, no último Plano Operativo executamos em média 50%, ou seja, perdemos metade dos recursos por conta dessas limitações. Ainda mais na Amazônia que servidor público não para, passa para a região e sai na primeira oportunidade. Além disso você trabalha em cidades que não te permitem cumprir requisitos de execução. Muito comum é a gente precisar de três orçamentos pra prestação de um serviço, mas tem um caso de uma cidade que só tinha uma embarcação que prestava o serviço e aí você tem que parar tudo, fazer justificativa que só tem um prestador de serviço. Aí foi feito o serviço, mas na nota fiscal o proprietário da embarcação ele não tem uma empresa de navegação, mas uma loja de tecidos e aí na nota fiscal foi emitida por essa loja. Ou seja, toda hora você precisa parar o trabalho para justificar essas situações, que as condições do lugar não atendem às exigências da execução que são muitas vezes dos doadores.

A gente está passando hoje por um ajuste de mecanismos para a execução. Atualmente você executa o Arpa por duas formas: a contratação direta pelo Funbio ou via conta vinculada. Que funciona como uma conta corrente do Funbio que permite que o gestor da unidade possa movimentar essa conta e ele vai possuir uma quantia entre 10 e 15 mil reais para fazer a execução e depois ele presta conta. Só que o que acontece é que a ideia da conta vinculada é justamente para que essas situações em que o gestor não consegue cumprir requisitos de uma contratação pelo Funbio ele possa fazer o pagamento direto. Só que a situação de exceção é tão volumosa que os gestores não estão conseguindo executar as atividades nem usando a conta vinculada, ainda é limitada por conta da restrição de teto que é até 15 mil reais.

Então estamos discutindo uma alternativa que seriam os contratos regionais, mas até pra isso temos dificuldade, porque a ideia de fechar um contrato regional de embarcação esbarra em cidades que não têm embarcações registradas ou que não vão ter pessoal habilitado pela Marinha. Vamos ter esses dois problemas: falta de servidores e a dificuldade de cumprir os requisitos técnicos por conta da peculiaridade da região amazônica. Então, em algumas cidades discutindo a possibilidade de, por exemplo, fazer cursos de formação e capacitação de

marinheiros para que eles tenham condição de fechar contrato e prestar o serviço para as UCs. Ainda existe uma grande distância entre as pessoas que tomam as decisões e o conhecimento da realidade da região.

Agora temos um representante dos gestores nas reuniões do Fórum Técnico para avaliar ali de imediato o que é viável e o que não é. E o servidor tem trabalhado também no sentido de fortalecer o que chamamos de pontos focais. Estou aqui há cinco meses, numa coordenação nova, então os resultados devem começar a aparecer daqui a um ano, dois anos.

E – Certo. Muito obrigada, Antônio, pela sua disponibilidade.

AS – Claro, queríamos poder acompanhar depois os resultados da tua pesquisa, seria interessante.

E – Com certeza, obrigada.

**APÊNDICE B – Transcrição da entrevista realizada via Skype no dia 05/12/2014
com representante da WWF, Daniela Silva.**

E – Boa tarde, Daniela, gostaria que tu começasses se apresentando e falando sobre teu cargo e desde quando atuas no projeto

DS – Ok. Bom, Brenda, eu atualmente trabalho na WWF Brasil no Programa Amazônia. WWF é a instituição doadora do programa desde sua concepção e além do papel de doadora a WWF tem também o papel de auxiliar na cooperação técnica do Programa Arpa. Então, eu trabalho aqui no Programa Amazônia, sou Analista de Conservação e contribuo com as questões técnicas do programa e no último auxiliei também com a discussão técnica para uma captação de recursos para a terceira fase do programa um pouco mais a longo prazo, com 25 anos de duração. Eu trabalho agora na WWF, mas atuo junto ao tema Arpa desde 2005, sendo o meu primeiro contato ainda como técnica do MMA, até 2010. Durante esse período tive a oportunidade de participar de parte da implementação da Fase I e de um processo de discussão da Fase II.

E – Nossa, estás participando do programa há muito tempo, quase desde o início. Então acho que vais poder me responder melhor em relação à origem do Programa. O próprio documento do Arpa fala que ele vai surgir baseado numa aliança entre o Banco Mundial e a WWF em 1998 sobre a proteção de florestas tropicais, certo? No meu trabalho uso algumas variáveis para entender como o programa foi criado e o papel de cada ator e uma delas é a origem da iniciativa. E esse termo defino como de quem é o ator que define o melhor para a transformação social no país, ou seja, qual ator tu achas que determinou o momento melhor para a criação do Arpa no Brasil?

DS – Então, vou compartilhar com você uma percepção minha, sou aluna do doutorado e também estou escrevendo sobre o Programa Arpa e toda essa parte da origem também estou estudando, mas no âmbito de um programa que auxilie na preservação da biodiversidade. Posso te passar o meu olhar de pesquisadora e

outro como instituição. O contexto da discussão que gerou o programa era de muita pressão pela preservação do bioma amazônico sobre o aumento da taxa de desmatamento e um conjunto de instituições preocupadas com esse cenário e talvez naquele momento os atores preocupados eram a sociedade civil e a academia, o governo também, claro, mas num primeiro momento eu diria que ele responde, adere ao chamado desses outros atores. O governo ouviu, aderiu e tomou a iniciativa de criar o programa, pois era apenas uma sugestão dos parceiros de fora, isso poderia não ter ocorrido, então acho que é compartilhado.

E – Então, eu trabalho com dois conceitos: um é a formação de agenda, que coloca o tema em pauta para discussão, e também o de origem de iniciativa que ainda que pareça é mais ligado à ação, aí eu identifico que a WWF, o Banco Mundial e a GTZ tiveram um papel muito forte na formação de agenda. Logo, considerando isso, para ti, o ator que determina o momento para a transformação, consideras quem?

AS – Nesse sentido de origem da iniciativa a gente tem tanto o governo quanto também o GEF porque teve um memorando de entendimento entre o governo no qual aderiu a essa agência e o GEF disposto a fazer a primeira doação junto com a WWF e a agência da Alemanha.

E – Entendi. Assim, ainda nesse momento do início do programa, é muito difícil encontrar documentos disponíveis que tratam da formulação do projeto, em relação a isso tens alguma informação de quais atores foram os formuladores?

AS – A Rosa, na época membro da WWF, e a Adriana Moreira, do Banco Mundial, escreveram com outras pessoas essa fase desde o projeto conceitual em 1998 do Banco Mundial até o primeiro documento que formaliza o apoio do GEF ao programa em 2002. Nunca cheguei a ler o MOU, só mesmo os documentos do primeiro projeto que a gente chama de PAD que é a transferência de recursos do Banco Mundial para o Arpa. Temos a iniciativa WWF-Banco Mundial em 1998 que começa tanto para dar o suporte técnico necessário de um embasamento pra criação desse programa. A proposta inicial foi apresentada ao GEF, o qual sempre teve critérios, e

um deles era que seria necessária uma proposta bem substancial que definisse o que precisava ser feito e como. Então, essa proposta em 1998 começa a já desenhar o que vai ser o Programa Arpa. E depois tivemos um memorando entre o MMA e o GEF que na verdade eram compromissos entre ambos. Enquanto o governo assumia o de criar um programa por 10 anos e o GEF de financiar e prestar esse suporte nessa primeira fase com possibilidade de apoio para as fases subsequentes.

E – Então, talvez a origem da iniciativa me parece após teu relato muito mais emaranhada e interdependente, sendo mesmo uma origem compartilhada.

DS – Com certeza, até porque pensando no sentido de capacidade técnica, conhecimento e experiência, foi preciso um grupo de pessoas que trabalhassem até que fosse realizada a primeira doação do GEF e nesse sentido teve muito mais participação dos parceiros que só do MMA. Então, ele adere se compromete, mas não tem como fazer isso sozinho, então considero que estão juntos nesse momento, sim.

E – Outra pergunta que tenho para te fazer é em relação aos papéis dos outros atores envolvidos. A sociedade civil no âmbito da WWF teve grande participação, mas queria saber o que pudeste observar no âmbito das ONGs locais, no sentido da região amazônica.

DS – Não tenho muito o registro dessa participação por nome, mas o que tenho é que desde a formulação e a primeira fase tinha um assento da sociedade civil e a gente sabe que o desenho do programa era pra ser muito mais de proteção integral de conservação, mas o que aconteceu foi que envolveu também as UCs de uso sustentável, houve toda uma discussão de no sentido de promover uma equidade entre esses diferentes grupos de manejo previstos no SNUC como sustentável e isso deve a uma participação muito forte da sociedade civil que já entra como uma instância de governança e acompanha toda a primeira fase no sentido de prevalecer metas que eram exclusivas de proteção integral. Uma parte aqui desse primeiro documento do Arpa de julho de 2003 (o PAD) mostra quem participou e quem vai participar, houve um workshop para essa discussão. Aqui está citando os que

participaram dos estudos técnicos e sociais, então aqui eu tenho: Inpa, Museu Goeldi, Embrapa, CNS, OEMA, CNA, todas citadas aqui.

E – No tocante ao poder de decisão e de definição de diretrizes achas que tem uma relação entre os doadores e ter mais autoridade?

DS – Para falar disso precisamos situar em fases e ele teve diferentes momentos. É um programa coordenado pelo Governo Federal, obviamente os doadores tem um assento na instância de governo. A primeira, segunda e terceira fase do Arpa é um projeto, tem componentes, metas e tem que reportar essas metas. Obviamente os doadores vão cobrar do governo e dos executores do programa se aquilo que foi acordado está sendo cumprido. O governo tem a liberdade, autonomia, de criar instrumentos para o alcance das metas. Mas se num momento de implementar ele percebe que tem algo que precisa de alteração, sugere e aí vai ser discutido e alterado se possível. Por exemplo, a meta de criar UCs tinha que respeitar além do rito legal do país alguns fatores como não desalojar nenhuma população, as UCs não poderiam ser criadas sem consultas públicas, entre outras regras, das quais muitas foram inovadoras.

E – Em relação às inovações que o programa trouxe, quais seriam as principais que poderias destacar?

DS – Então, a gente tinha um componente de sustentabilidade financeira, um componente de consolidação de UCs e até então não tínhamos um padrão de consolidação, logo, o Arpa que sugere, a estratégica de conservação e investimento. Do ponto de vista da execução, a grande inovação é fazer uma execução fora do governo. É uma parceria público-privada, junto com a Funbio, que garante uma execução na ponta com muito mais agilidade. Então, para que isso ocorresse uma solicitação de demandas da ponta como nas ferramentas de planejamento onde avalia a situação de cada unidade, em que momento de consolidação estão, para onde vão e o que precisam para avançar. Tudo isso foi criado no âmbito do Arpa.

É a primeira iniciativa no âmbito de ter uma conta vinculada, o gestor tem autonomia de gastos locais na ponta, o dinheiro chega mais fácil. Outras são todas

compradas via Funbio, tira-se das mãos do governo e da morosidade de atendimento dessas demandas mais urgentes.

Queria falar também a instância de decisão, que você perguntou antes e a interferência dos doadores. É preciso definir de qual fase se está falando, então em cada fase havia um contexto. Uma primeira fase onde o programa chega praticamente pronto por meio das mãos dos parceiros tendo aí o governo como origem da iniciativa no sentido de falar “sim, eu topo fazer” e todo um desenho por trás que não necessariamente foi discutido e internalizado no governo, mas que ele aceita e adere. A gente [doadores] executa a primeira fase, ao final dessa fase, na transição para a segunda, o governo tenta se apropriar da parte conceitual do programa e cria um documento de governo do Programa Arpa. Até então a primeira fase não tinha um documento de governo, eram só os documentos que garantiam a doação e estabeleciam o Arpa enquanto projeto. Na segunda fase você tem uma apropriação do governo daquilo que é o Arpa, o programa *do* governo federal. Isso começou a ocorrer entre 2008 e 2009, agora estamos na terceira fase com um novo desenho que foca especificamente na estratégia financeira do programa foi realizada.

E – Então, no âmbito do apoio técnico podes discernir para mim como foi a atuação da WWF nessas fases?

DS – No momento inicial esse apoio é no âmbito da formulação, da criação do projeto. Já na fase de execução a WWF como representante de doadores é também atuante da cooperação técnica e outras instâncias como o Fórum Técnico discutindo, auxiliando na formulação e implementação de ferramentas que o programa passa a adotar. Questões principais como plano de manejo, nem todos os órgãos gestores da época tinham clareza das diretrizes no processo de elaboração do plano de manejo.

E – E houve capacitação por meio da WWF?

DS – Então, no âmbito do Arpa não houve uma ação específica pro programa. A WWF tem suas estratégias de capacitação de pessoas que podem estar dentro ou fora do âmbito do Arpa. Todas as ações são promovidas pelo programa, ou seja,

não foi a WWF que fez, mas foi o Arpa que fez a solicitação junto aos parceiros, a WWF era um parceiro, além da GTZ (agora GIZ), um braço de cooperação do KfW.

E – Como tu classificarias o nível de autonomia do programa: alta, média ou baixa? Principalmente entre os locais e os internacionais.

DS – Em relação às decisões do programa a autonomia está no âmbito do CP, que tem representantes do governo, dos doadores, dos órgãos executores e dos estados. Você tem então uma autonomia compartilhada. O que a gente tem na ponta é que se você se comprometeu a cumprir suas metas, você tem a autonomia de usar o melhor caminho para alcançar essas metas.

E – Ainda relacionado a esse tema, achas que a relação entre os atores possui uma hierarquia ou é mais horizontal?

DS – Acho que não temos um nível de participação horizontal, porque a gente tem, na verdade, papéis distintos destes atores. Como eles têm papéis distintos a autonomia está vinculada ao papel que desempenha, talvez tenhamos uma hierarquia de papéis. Onde temos uma coordenação que é do governo e temos órgãos executores. Temos então uma hierarquia no sentido que o ICMBio é vinculado ao MMA, isso por isso só já é uma hierarquia.

E – Queria que falasses um pouco das tuas principais observações em relação aos obstáculos.

DS – A primeira fase passou, teve todo um desafio estrutural, um programa novo, robusto, com várias inovações, cumpriu bem esse papel. No geral, o programa tem mais mérito que problemas. Mas existem desafios que surgem no momento que você está executando. A segunda fase chega para tentar minimizar esses desafios que não necessariamente são totalmente superados, então entramos na terceira fase com desafios novos e antigos. Temos o desafio de melhorar o programa não só no sentido de gestão, mas de resultados de conservação e talvez o maior desafio seja mostrar isso para a sociedade. Muita coisa está se fazendo na ponta e a gente tem poucas ferramentas que demonstram o resultado do programa.

Na fase III é um desafio ainda maior que foi criada em 2014, o programa foi criado com a meta de 10 anos e 50 milhões de hectares, na segunda fase ampliou a meta para 60, e passou a ser um programa para criar e consolidar 60 milhões hectares, é muita coisa. Então, a terceira fase vem para ajudar o programa a cumprir essa meta. Essa fase passa a ter a duração de 25 anos (2039), cria uma nova instância de governança, além do CP a gente tem o Comitê de Transição, a gente muda a estratégia financeira e o nosso maior desafio é implementá-la. Ela pressupõe que ao longo dos 25 anos as doações vão terminar e o governo federal e estadual tem que dar conta de manter as UCs no patamar de consolidação que os doadores conseguiram colocar. Um desafio muito grande, a área federal e estadual tem que se organizar financeiramente para conseguir. Uma estratégia a longo prazo, de 25 anos.

E – Em relação às peculiaridades da região amazônicas. O que terias para me falar sobre isso?

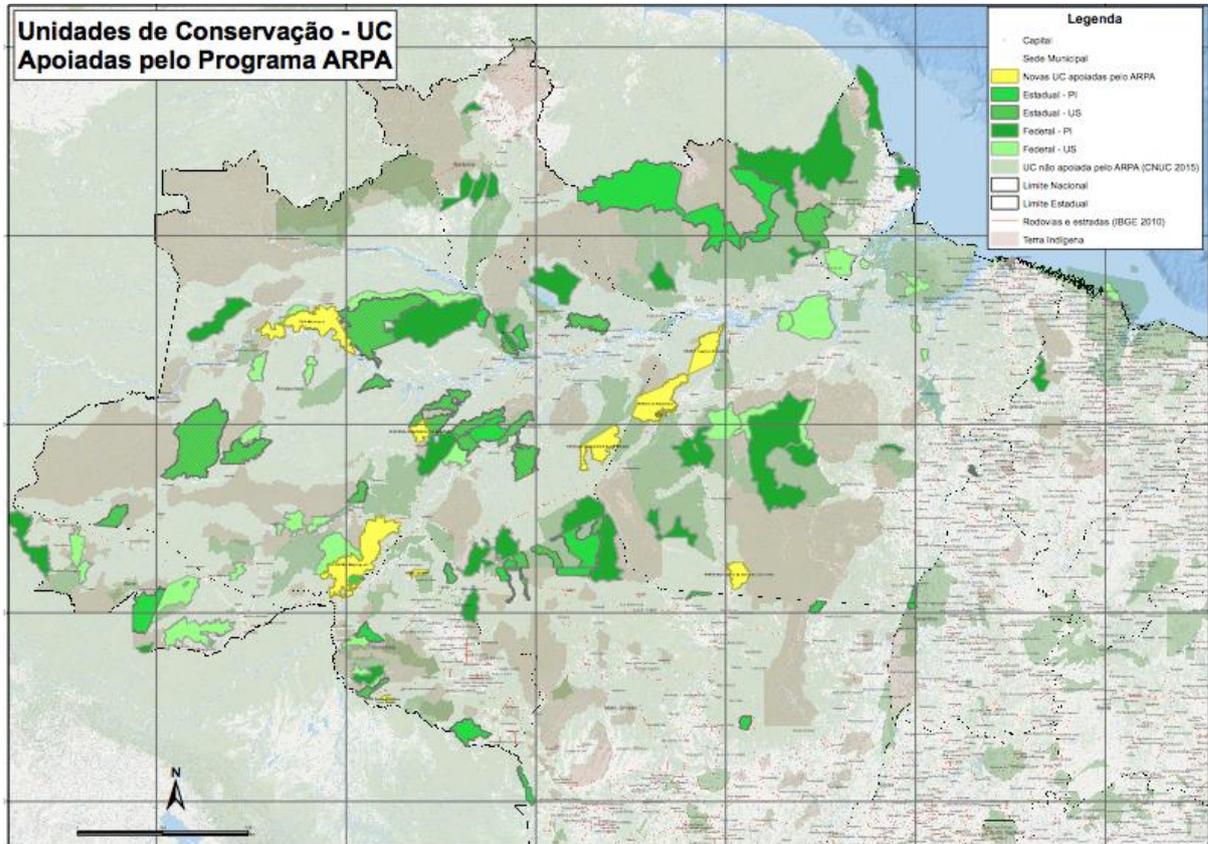
DS – O programa tem amadurecido muito e se adaptado a essa realidade, seja de logística fluvial ou terrestre. O Arpa vai se adequando a isso, coisas que tem pro Arpa e não tem para outras UCs. O fato da conta vinculada, o gestor com autonomia. Tem demandas que a gente só descobriu na hora de executar, como qual o motor que resiste à região amazônica. E às vezes não se pode ir só pelo menor custo, por isso precisamos trocar vários equipamentos nesse processo de aprendizagem. O Funbio tem mais autoridade para falar do assunto.

E – Daniela, queria agradecer tua disponibilidade, tua paciência e por compartilhar comigo toda tua experiência e queria deixar em aberto para contribuíres com o que achas pertinente e que eu possa ter não mencionado.

DS – Acho bem legal o tema que você está tratando, essa discussão da origem, acho que muito desse papel dos parceiros desde o início se perdeu no processo de documentação, nem todas as pessoas tenham esse histórico todo documentado, então talvez o seu trabalho ajude a documentar um pouco esse processo. É muito

importante definir a linha do tempo, de que momento, de que fase se está falando, pois são contextos distintos. A cada fase ele aprende com o que passou e com estratégias não necessariamente as mesmas das iniciais o que mostra um processo de amadurecimento, ele tem fluência política também. Temos a origem dentro de um contexto, a segunda fase depois de um período de quase 7 anos, com muitas metas atendidas, e nas fases seguintes minimiza esse esforço de criação, talvez por não ter um espaço político que favoreça, num cenário de desenvolvimento diferente que não permite uma estratégia mais agressiva (como na primeira fase).

ANEXO A – Mapa das UCs apoiadas pelo Programa ARPA



Fonte: Programa ARPA, 2015. Disponível em: <http://programaarpa.gov.br/pt/noticias/programa-arpa-vai-apoiar-mais-nove-unidades-de-conservacao-e-se-aproxima-da-meta-de-60-milhoes-de-hectares-protégidos/>.

