



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V
CENTRO CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO RELAÇÕES INTERNACIONAIS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

BEATRIZ LUCENA DE FARIAS GUIMARÃES

**COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE SOBRE O
PROGRAMA PILOTO PARA PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO
BRASIL (1992-2009)**

**JOÃO PESSOA
2022**

BEATRIZ LUCENA DE FARIAS GUIMARÃES

**COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL: UMA ANÁLISE SOBRE O
PROGRAMA PILOTO PARA PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO
BRASIL (1992-2009)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Me. Thalita Franciely de Melo Silva

**JOÃO PESSOA - PB
2022**

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

G963c Guimarães, Beatriz Lucena de Farias.

Cooperação técnica internacional [manuscrito] : uma análise sobre o programa piloto para proteção das florestas tropicais do Brasil (1992-2009) / Beatriz Lucena de Farias Guimaraes. - 2022.

44 p. : il. colorido.

Digitado.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas , 2022.

"Orientação : Profa. Ma. Thalita Franciely de Melo Silva ,
Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA."

1. Cooperação internacional. 2. Meio ambiente. 3. Brasil.
4. Programa Piloto do Grupo dos 7 - PPG7. I. Título

21. ed. CDD 327.17

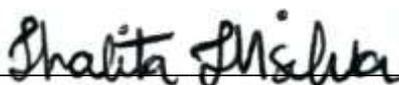
BEATRIZ LUCENA DE FARIAS GUIMARÃES

**COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL: uma análise sobre o Programa Piloto
para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (1992-2009)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: 22/11/2022.

BANCA EXAMINADORA



Thalita Franciely de Melo Silva (Orientadora)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



André Mendes Pini
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Luiza Rosa Barbosa de Lima
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

RESUMO

O Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (1992-2009) foi uma iniciativa do Governo do Brasil em conjunto com o Grupo dos Sete (G7) para proteger e fazer uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica. O presente trabalho busca analisar a cooperação técnica que levou a criação do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, bem como a relevância do referido programa na preservação do meio ambiente brasileiro. À vista disso, a pesquisa é qualitativa, com natureza básica e nos, objetivos, exploratória, pois tem como finalidade gerar maior conhecimento sobre o Programa Piloto, seus resultados e sua importância. Nos procedimentos é uma pesquisa bibliográfica e documental. Ao longo do trabalho, apesar de apresentar limitações, observou-se que o Programa Piloto foi responsável por criar importantes políticas públicas para o meio ambiente no Brasil, além de ter gerado grandes resultados para as comunidades da Amazônia, evidenciando que é possível construir uma parceria internacional para a causa ambiental.

Palavras-chave: PPG7. Cooperação internacional. Meio ambiente. Brasil.

ABSTRACT

The Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forests (1992-2009) was an initiative of the Government of Brazil in conjunction with the Group of Seven (G7) to protect and make sustainable use of the Amazon Rainforest and Atlantic Forest. The present work seeks to analyze the technical cooperation that led to the creation of the Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forests, as well as the relevance of the referred program in the preservation of the Brazilian environment. Therefore, the research is qualitative, basic in nature and exploratory in its objectives, since its purpose is to produce more knowledge about the Pilot Program, its results and importance. In the procedures, it is a bibliographic and documental research. Throughout the work, despite presenting limitations, it was observed that the Pilot Program was responsible for creating important public policies for the environment in Brazil, in addition to having created great results for the Amazonian communities and shown that it is possible to build an international partnership for environmental causes.

Keywords: PPG7. International cooperation. Environment. Brazil.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACNUR	Agência da ONU para Refugiados
AMA	Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise
AOD	Assistência oficial ao Departamento
BASA	Banco da Amazônia
BM	Banco Mundial
CAD	Comitê de Assistência ao Desenvolvimento
CCB	Comissão de Coordenação Brasileira
CCC	Comissão de Coordenação Conjunta
CCD	Comissão de Coordenação dos Doadores
CE	Corredores Ecológicos
Cenaflor	Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal
CID	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
CNAT	Comissão Nacional de Assistência Técnica
CNS	Cooperação Norte-Sul
COIAB	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
CONAFLO	Comissão Nacional de Florestas
CONDRAF	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável
CSS	Cooperação Sul-Sul
CTI	Cooperação Técnica Internacional
CTPD	Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento
CTR	Cooperação Triangular
CTRB	Cooperação Técnica Recebida Bilateral
CTRM	Cooperação Técnica Recebida Multilateral
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FFT	Fundo Fiduciário para Florestas Tropicais
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz
FMI	Fundo Monetário Internacional
GTA	Grupo de Trabalho Amazônico
GTZ	Agência de Cooperação Técnica Alemã
IFI	Instituições Financeiras Internacionais
KFW	Banco Alemão de Desenvolvimento
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MSF	Médicos Sem Fronteiras
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OEMAS	Órgãos estaduais de meio ambiente
PAS	Plano Amazônia Sustentável

PDA	Projetos Demonstrativos Tipo A
PDPI	Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNF	Programa Nacional de Florestas
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PNS	Projeto Negócios Sustentáveis
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPCDAm	Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia
PPTAL	Projeto Integrado de Proteção às Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal
ProManejo	Projeto de Apoio ao Manejo Florestal na Amazônia
ProVárzea	Projeto de Manejo dos Recursos Naturais da Várzea
RADAM	Projeto Radar da Amazônia
RESEX	Projeto Reservas Extrativistas
RMA	Rede de ONGs da Mata Atlântica
SCA	Secretaria de Coordenação da Amazônia
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPLAN	Secretaria de Planejamento da Presidência da República
SMA	Subprograma Mata Atlântica
SPC&T	Subprograma de Ciência e Tecnologia
SPRN	Subprograma de Política de Recursos Naturais
SUBIN	Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional
SUDAM	Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
USAID	Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO	10
3	COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL	17
4	O PROGRAMA PILOTO PARA A PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL (PPG7)	23
5	OS RESULTADOS DO PROGRAMA PILOTO PARA PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL	29
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	35
	REFERÊNCIAS	37

1. INTRODUÇÃO

A Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) surgiu após a Segunda Guerra Mundial, objetivando reconstruir os países afetados pela Segunda Guerra Mundial e promover o desenvolvimento dos países menos industrializados. Nas décadas seguintes, o contexto do fim da Guerra Fria, bem como as movimentações internacionais, os processos de independência na Ásia e África e as emergência de novos atores internacionais, estabeleceram um caráter mais complexo para a CID.

Para autores como Galán e Sanahuja (1999), a CID é definida pelas diferentes ações feitas por atores públicos e privados, com a participação de países desenvolvidos e em desenvolvimento, visando promover o desenvolvimento econômico e social dos países do Sul. Além disso, a CID também objetiva criar um cenário internacional menos conflituoso e com uma relação mais harmoniosa entre os países.

A partir da década de 1970, novas temáticas passaram a fazer parte da agenda internacional e, entre elas, o meio ambiente. Nos debates acerca do tema, foi reconhecido que a degradação ambiental gera consequências que ultrapassam as fronteiras dos países e, por isso, o problema deve ser tratado com uma solução internacional (SAMPAIO, 2016). Diante disso, com a realização de grandes conferências ambientais, os Estados passaram a articular estratégias para resolver ou mitigar a degradação do meio ambiente. O Brasil, com 15% a 20% da diversidade biológica do planeta localizada em seu território (ONU, 2019) e 67% das florestas tropicais do mundo (IMAZON, 2009), protagonizou as preocupações mundiais ambientais ao atingir a taxa de 21.050 km² de área desmatada em 1988, na Amazônia Legal¹ (INPE, 2022).

Diante as cobranças mundiais e de um cenário de preparação internacional para a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que aconteceria em 1992, o Brasil aprofundou sua cooperação técnica internacional ao desenvolver programas para a proteção das florestas brasileiras. Nesse sentido, surgiu o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), um programa de cooperação técnica multilateral que atuou entre 1992 e 2009 e foi tido como uma das iniciativas mais importantes e desafiadoras do Brasil, em conjunto com os países do G7, Comunidade Europeia e sociedade civil na área de meio ambiente. Uma das finalidades foi experimentar e disseminar

¹ A Amazônia Legal é uma área que engloba a totalidade de oito estados brasileiros, sendo eles Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins e parte do Estado do Maranhão (IPEA, 2008).

novas estratégias para o uso e preservação dos recursos naturais das florestas tropicais. Partindo do exposto, indaga-se: Como o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) atuou na conservação ambiental brasileira?

O trabalho tem como objetivo analisar a cooperação técnica que levou a criação do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, bem como a relevância do referido programa na preservação do meio ambiente brasileiro. Salienta-se que nos estudos sobre cooperação internacional e meio ambiente, pouco se aborda sobre o Programa Piloto. Nesse sentido, o trabalho se justifica pela necessidade de aprofundar os aspectos do Programa, assim como seus resultados e o legado de gestão ambiental que o referido programa deixou para o Brasil.

Vale mencionar ainda, a importância de se explicar que as discussões sobre meio ambiente no cenário internacional durante o século XX perduram no século XXI. Sendo assim, tendo em vista que o Programa Piloto foi uma iniciativa inovadora de cooperação internacional para solução conjunta de problemas com impactos globais, seus arranjos de cooperação são válidos de divulgação para iniciativas similares.

Para o desenvolvimento do trabalho, foi utilizada abordagem qualitativa, uma vez que buscou-se descrever os diversos conceitos presentes no tema. Quanto à natureza, refere-se a uma pesquisa básica, sem interesse para aplicação prática. Em relação aos objetivos é classificada como exploratória, pois teve como finalidade gerar maior conhecimento sobre o Programa Piloto, seus resultados e sua importância. Nos procedimentos é uma pesquisa bibliográfica e documental, pois fez-se o uso de artigos, relatórios oficiais e documentos do Governo.

Por fim, o presente trabalho foi dividido em quatro capítulos. O primeiro apresenta a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, mostrando como surgiu, sua evolução, os diversos atores presentes nesse tipo de cooperação e suas divisões. O segundo aborda a cooperação técnica internacional, explicando de como surgiu dela um vínculo entre os países em desenvolvimento e a cronologia da vertente no Brasil.

O terceiro foca, no início, na contextualização das preocupações internacionais sobre o meio ambiente no Brasil, discorrendo sobre o que levou aos índices de desmatamento, bem como uma explicação sobre o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e seu funcionamento. O quarto e último capítulo focou em mostrar os resultados obtidos pelo Programa Piloto, caracterizar o que não foi tão efetivo e analisar como os resultados foram importantes para a conservação das florestas tropicais brasileiras.

2. COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO

Nas Relações Internacionais, os termos cooperação e cooperação internacional possuem vários significados, não existindo, portanto, consenso sobre os motivos que levam os atores a coordenarem esforços com objetivos em comum. Lima (2007) explica que a falta de conceito único e irrefutável decorre da diversidade de abordagens e teorias que abrangem “diferentes agentes e agências de cooperação, governamentais ou não governamentais” (CARRION; SANTOS, 2011, p. 1850).

As próprias Teorias das Relações Internacionais, em suas análises, apresentam diferentes explicações a respeito das condições que promovem a cooperação. Como exemplo, é possível destacar as duas teorias *mainstream* do campo: o realismo e o liberalismo. De acordo com Santo (2018, p. 11), os primeiros defendem que os Estados cooperam por interesse próprio e os acordos estabelecidos são facilmente desfeitos por conta da anarquia internacional². Já os segundos, argumentam que, mesmo com a anarquia, a cooperação possibilita ganhos relativos para os atores envolvidos.

Sánchez (2002) afirma que a necessidade de cooperar ultrapassa os limites domésticos, pois a colaboração entre países e organizações objetiva elevar a qualidade de vida no mundo, especialmente dos Estados mais desfavorecidos. Ademais, para Sato (2010, p. 46), cooperação internacional não significa apenas a ajuda entre dois países ou instituições, mas o desenvolvimento de “programas que levam em consideração benefícios e também problemas que, potencialmente, podem ser estendidos para mais de uma sociedade e até mesmo para toda a comunidade internacional”.

Nesse sentido, é possível destacar a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) como o “[...] conjunto de ações desenhadas e executadas por atores públicos e privados de países diferentes, que buscam promover um progresso mais justo e equilibrado no mundo, com o objetivo de construir um mundo mais seguro e pacífico” (SÁNCHEZ, 2002. p. 4, tradução nossa). A CID, portanto, passa a ser constituída como um campo de ação direcionado para as novas demandas e necessidades relativas ao desenvolvimento.

Ayllón (2007) descreve a CID como um fenômeno relativamente recente que emergiu após a Segunda Guerra Mundial, decorrente de motivações que não foram puramente éticas

²O conceito de anarquia internacional é marcado pela noção de que não existe um governo global capaz de exercer o poder coercitivo sob os Estados (LUIGI, 2018)

ou humanitárias, mas da bipolaridade e dos conflitos entre Estados Unidos e União Soviética. Sendo assim, a CID foi utilizada como uma estratégia para evitar a deserção e fortalecer a economia dos Estados que sofreram maior pressão do bloco soviético.

O Plano Marshall foi considerado o primeiro grande programa de ajuda internacional da CID. Esse plano consistia na ajuda monetária dos Estados Unidos aos seus parceiros europeus para reconstruir sua economia destruída pela guerra e, conseqüentemente, alcançar seus interesses comerciais e estratégicos na contenção do avanço do comunismo. Essas motivações foram o que, inicialmente, levaram a CID a uma agenda nas relações internacionais que tendia a priorizar questões puramente econômicas.

Essa movimentação inicial, que foi denominada por Sánchez (2002) como tradicional, tinha uma relação de dominação e o poder era exercido verticalmente pelos países ocidentais capitalistas, principalmente Estados Unidos, em direção ao chamados países de "Terceiro Mundo", que dependiam de ajuda externa para impulsionar suas economias. No final do século XX, com o fim da Guerra Fria, os processos de independência na Ásia e África e o surgimento de novos atores internacionais, a cooperação passou a ser horizontal, evidenciando os benefícios mútuos entre os atores envolvidos - parceiros, denominados como Sul Global.

Nesse sentido, estes atores tiveram um papel fundamental nessa mudança, pois modificaram a forma que a cooperação era realizada (CARRION; SANTOS, 2011). O sistema internacional da CID é composto por atores com diversas funções e diferentes naturezas, como organizações públicas, privadas, nacionais e internacionais do Norte e Sul (MILANI, 2012, p. 211).

Isto posto, pode-se afirmar que a CID é caracterizada pelas variadas ações feitas por atores públicos e privados, envolvendo países com graus de renda diferentes, com o intuito de viabilizar o desenvolvimento econômico e social dos países do Sul. Além da tentativa de criar um cenário internacional mais seguro, também visa gerar uma relação mais equilibrada entre os países Norte e os do Sul. No âmbito nacional dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, por meio do crescimento, os objetivos da CID favorecem governos democráticos, especialmente os comprometidos com os Direitos Humanos e as questões sobre o meio ambiente (GALÁN; SANAHUJA, 1999, p. 17).

Galán e Sanahuja (1999), ainda, identificam que o "critério de corresponsabilidade" Norte-Sul é um fator crucial para a CID, pois apenas se mostra efetiva se houver um diálogo entre ambas as partes, estabelecendo as responsabilidades de cada um e as metas em comum. Ao defini-las, é vital as partes reconhecerem que a ajuda externa apenas complementa os

esforços internos e não deve substituí-los, tendo os países do Sul a tarefa de protagonizar o próprio desenvolvimento.

Vale mencionar a importância da Assistência ou Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (AOD) na CID. Galán e Sanahuja (1999) afirmam que esta pode ser descrita como os recursos que agências oficiais, tais como Estados, governos locais e suas agências executivas, direcionam aos países em desenvolvimento e para as instituições multilaterais. Uma transferência de recursos é classificada como AOD apenas se cumprir alguns critérios, que são estabelecidos pelo Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), pertencente à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)³.

Sendo assim, Sánchez (2002) elenca que os requisitos para AOD são: os recursos doados devem, obrigatoriamente, ser de origem pública e a assistência necessita deve ser para a promoção do desenvolvimento econômico dos países do Sul⁴, excluindo, assim, os demais interesses, como as questões militares; também são vetadas as formas assistenciais que focam exclusivamente nos interesses dos países doadores; os países do Sul, para serem considerados elegíveis à AOD, devem estar presentes na lista do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento de países aptos.

Nicolás Socas e Odile Hourcade (2009) fazem uma divisão da CID entre centralizada e descentralizada. A CID centralizada possui, sempre, caráter oficial e é feita por Estados e suas organizações, podendo ocorrer de modo bilateral, multilateral ou triangular. A primeira é estabelecida quando a assistência é feita por um Estado do Norte, usando vias de administrações públicas ou alguma ONG do país, diretamente para um país do Sul. Ademais, pode ser reembolsável, quando um empréstimo é originário de um país do Norte para “um governo, instituição ou empresa do Sul para a realização de trabalhos de desenvolvimento”, no qual o receptor deve pagar (SÁNCHEZ, 2002, p. 74, tradução nossa). E também pode ser não reembolsável, compreendendo doações monetárias ou de serviços em que o país receptor não precisa pagar posteriormente. Em relação ao segundo, os recursos são destinados a uma organização multilateral, uma vez que o país doador não controla os recursos enviados.

A assistência multilateral também é classificada em dois tipos: a financeira, proporcionada pelas Instituições Financeiras Internacionais (IFI), como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, que possuem o objetivo de prestar assistência financeira concessional voltada para o desenvolvimento aos países do Sul; a não financeira,

³ Fundada em 1961, a OCDE é uma organização focada em debater sobre o desenvolvimento e redução da pobreza em países em desenvolvimento por meio da cooperação entre os Estados membros.

⁴ Não necessariamente sendo um conceito geográfico, país do Sul faz referência aos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento. Já o Norte é caracterizado pelos países desenvolvidos (SÁNCHEZ, 2002).

compreendida como aquela que é reservada aos Organismos Internacionais não Financeiros, sendo sua maioria os organismos das Nações Unidas. Outrossim, tem como finalidade a prestação de ajuda técnica, científica, cultural, alimentar, emergencial e de mão de obra aos países do Sul (SÁNCHEZ, 2002).

Quantos às formas da CID, destacam-se as preferências comerciais, que conforme Galán e Sanahuja (1999), não envolvem transferências diretas de recursos e os países mais industrializados eliminam parcial ou totalmente as barreiras comerciais das exportações dos países do Sul. Nessa forma, existe uma inclinação aos produtos manufaturados e bens primários, pois majoritariamente, visa promover a diversificação de produção dos países em desenvolvimento e uma maior inserção destes na economia mundial.

Uma segunda forma da CID é a assistência financeira, caracterizada pela variedade de modalidades de transferência de capital, como o auxílio ao orçamento do país que está recebendo a assistência, visando financiar gastos ou investimentos públicos em áreas que o doador e o receptor determinam como prioritária para o desenvolvimento. Outras finalidades são facilitar o acesso ao capital para atividades produtivas ou para a criação de infraestrutura para o apoio às atividades produtivas, a concessão de microcrédito aos setores da “economia popular” que não possuem acesso aos mecanismos formais de crédito e a recompra ou cancelamento de dívidas (AYLLÓN, 2007)

É válido também mencionar a cooperação econômica como forma da CID, que consiste em ações para fortalecer o setor produtivo, principalmente o de empresas privadas. Nesse caso, é conferido ao setor privado um maior papel no desenvolvimento. No entanto, a cooperação econômica fica praticamente reduzida aos países em desenvolvimento com uma renda intermediária ou que possuem um maior desenvolvimento relativo (GALÁN; SANAHUJA, 1999).

Outra forma da CID é a assistência técnica, que segundo Nicolás Socas e Odile Hourcade (2009), visa fornecer competências técnicas e de gestão para que os países receptores sejam capazes de gerenciar seus desenvolvimentos. Tais competências englobam aconselhamento, capacitação e apoio institucional fornecidas por peritos dos países doadores, organizações internacionais ou de outros países com desenvolvimento mais avançado. A assistência pode ser destinada ao apoio às reformas econômicas, extensão rural⁵,

⁵ Um sistema de expansão, destinado a produtores rurais, de conhecimentos e habilidades sobre práticas agropecuárias e florestais que são consideradas importantes para a melhoria da qualidade de vida (AMBIENTEBRASIL, s.d.).

fortalecimento das instituições públicas, conservação do meio ambiente e respeito aos direitos humanos.

Semelhantemente à assistência técnica, a cooperação científica e tecnológica proporciona o desenvolvimento dos países do Sul por meio do apoio à criação e o fortalecimento de capacidades tecnológicas próprias, principalmente destinadas à universidades, escolas públicas, laboratórios e escolas industriais. Assim como a execução de programas de interesse comum, visando o avanço do conhecimento (IPEA, 2013) Tal forma da CID também abrange ações de transferências de tecnologias por meio de projetos.

Já a ajuda alimentar, também uma das formas da CID, é destinada a países em desenvolvimento ou em situações de emergência, podendo envolver a doação direta de alimentos, acesso às linhas concessionais de crédito ou ajuda não reembolsável para a compra de alimentos. De modo geral, objetiva propiciar um acesso sustentável a uma dieta adequada para a população de países que ainda não foram capazes de alcançar auto-suficiência alimentar, acometidos pela fome ou que não conseguem comprar alimentos no mercado internacional por conta de sua fragilidade econômica.

Por fim, como uma forma de resposta da comunidade internacional em cenários de emergências, desastres naturais, conflitos armados e epidemias, a ajuda humanitária propõe-se a amparar grupos e países mais vulneráveis a esses problemas. A população afetada recebe ajuda imediata para tentar minimizar as consequências causadas pelo tipo de emergência e atender demandas imediatas, como atendimento médico e abastecimento de água e alimentos. Essa forma CID é distribuída por meio dos departamentos de ajuda bilateral dos países doadores e, em sua maioria, por organismos especializados nesse tipo de ajuda, como a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Cruz Vermelha e Médicos Sem Fronteiras (MSF).

No que diz respeito às modalidades do tipo centralizada, a CID pode ser dividida em: Cooperação Norte-Sul (CNS) ou Cooperação Vertical; Cooperação Sul-Sul (CSS) ou Cooperação Horizontal; e Cooperação Triangular (CTR). A CNS é realizada por um país do Norte para um do Sul, principalmente por meio do financiamento de projetos. No entanto, para autores como Ullrich e Carrion (2013), a CNS inicialmente gerava mais vantagens para os doadores e pouco desenvolvimento aos países do Sul, dando aos mesmos um papel secundário na cooperação.

A ONU (2019) conceitua a CSS como aquela que é desenvolvida entre dois ou mais países em desenvolvimento que buscam atingir objetivos comuns ou individuais por meio do intercâmbio de experiências, conhecimentos, habilidades e recursos. Milani (2012) argumenta

que a CSS está sustentada na concepção de que os países do Sul possuem identidades em comum, como os *status* de ex-colônias e as consequências da colonização. Um dos principais dessa modalidade é a Cooperação Técnica, que visa a transferência de conhecimentos e equipamentos, levando em consideração os princípios do respeito à soberania dos países em desenvolvimento, a não interferência, a horizontalidade e os ganhos recíprocos (TOMAZINI, 2017).

Já no século XXI, a Cooperação Triangular (CTR) ganha destaque como a:

(...) modalidade que facilita a articulação e a convergência da CSS com a Cooperação Norte-Sul (CNS), em um jogo de ganhos triplos (win-win-win) para todas as partes: pela combinação de recursos financeiros e técnicos destinados aos países receptores de menor nível de desenvolvimento; pela visibilidade e ampliação da escala da cooperação promovida pelos países emergentes; e pela redução dos custos e da influência na CSS, que passam a adquirir os países desenvolvidos. (AYLLÓN, 2013, p. 7).

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC, 2006) define uma Cooperação Triangular como a execução de ações conjuntas por dois países que se unem na atenção às necessidades de um terceiro país, a fim de promover a capacitação profissional, o fortalecimento institucional e o intercâmbio técnico. Ainda, é possível complementar que sempre será um provedor do Sul e um do Norte atendendo as necessidades de outro país do Sul.

De outro lado, a CID descentralizada é um termo que ganhou força de forma lenta e gradual, e, assim como outros conceitos apresentados, ela não ostenta uma única definição. A diferenciação, de acordo com Socas e Hourcade (2009), está firmada nos atores envolvidos. Quando o ator doador é um órgão público subnacional, a cooperação descentralizada é chamada de oficial ou pública, podendo ser direta ou indireta. A forma direta é qualificada como o estabelecimento de relações diretas entre governos subnacionais, tendo base em suas autonomias e, por isso, proporcionam as ações sem depender do Estado central ou de organizações internacionais.

Conforme ainda Socas e Hourcade (2009), a indireta acontece quando os governos subnacionais confiam a execução das ações à ONGs, não implicando no estabelecimento de uma relação direta entre os atores. Ainda na CID descentralizada, existe a descentralizada não oficial, feita por organizações privadas sem fins lucrativos e, de forma geral, é oferecida a organizações de mesmo caráter em países em desenvolvimento. Sendo assim, é possível visualizar no quadro 1 a divisão da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento.

Cooperação Internacional	Centralizada	Bilateral	Cooperação Norte-Sul
			Cooperação Sul-Sul
		Triangular	
		Multilateral	
	Descentralizada	Oficial ou pública	Direta
			Indireta
		Não oficial	

Fonte: SOCAS; HOURCADE, 2009.

Por fim, tendo visto a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e suas implicações, iremos apresentar a vertente conceituada como Cooperação Técnica Internacional (CTI), que representa um célebre instrumento de desenvolvimento para o Brasil.

3. COOPERAÇÃO TÉCNICA INTERNACIONAL

A Cooperação Técnica Internacional, por se tratar de um conceito dentro da CID, também possui suas primeiras ações e atividades centradas no pós Segunda Guerra Mundial, com a Conferência de Bretton Woods, em 1944, e a necessidade de reconstrução da Europa. Ainda nesse contexto, em 1945, a Organização das Nações Unidas foi propriamente estabelecida e teve como uma das responsabilidades o fomento inicial da cooperação internacional. Isto, no entanto, seria conduzido pelas grandes potências da época, Estados Unidos e União Soviética, e para isso ambos deveriam definir suas alianças e suas áreas de influência estratégicas.

Sendo assim, inicialmente, a CTI foi marcada por uma dualidade: o desafio para a reconstrução e desenvolvimento da Europa e a política de interesses das grandes potências (OLIVEIRA, 2008). Também sobre sua origem, Mazzaroppi (2016) afirma que a CTI teve uma natureza assistencial e geopolítica, focando na atração de aliados pelo cenário bipolar da Guerra Fria.

Por outro lado, a CTI foi conceituada formalmente somente em 1948 pela Resolução nº 200 das Nações Unidas, ao utilizar a expressão “assistência técnica”. Nessa resolução, referiu-se à transferências de técnicas e conhecimentos, em cunho não comercial, através de projetos a serem executados entre atores com níveis desiguais de desenvolvimento. Contando, também, com peritos, treinamento de pessoas, criação de um material bibliográfico, obtenção de equipamentos e produção de estudos e pesquisas.

Operacionalmente, a ideia inicial da CTI foi efetuada pela ONU no Primeiro Programa de Cooperação Técnica Bilateral dos Estados Unidos para países subdesenvolvidos. Tal programa reforçava o caráter assistencialista da CTI e visava usufruir desse modelo para atingir fins ideológicos e econômicos, em oposição à cooperação e capacitação. Após assumir essa característica pelos seus primeiros 10 anos, o sistema bipolar começou a ser questionado, gerando uma mudança na interação entre os países. Por esse fato, a ONU substituiu o termo "assistência técnica" por “cooperação técnica”. A segunda expressão foi considerada mais adequada para definir uma relação movida por trocas e interesses mútuos, mesmo que existisse desigualdade entre as partes (OLIVEIRA, 2008).

No entanto, essa alteração no termo não implicou em uma alteração de como a Cooperação Técnica Internacional era feita, isto é, até a década de 1960, a CTI continuou marcada pela relação desigual dos países, na qual existia um doador, sendo esse a principal fonte de recursos e fonte única de conhecimento técnico, e um receptor. Dessa forma, a

relação promovida pela CTI era apenas possível entre países industrializados e subdesenvolvidos e, por esse motivo, Oliveira (2008) explica que a CTI não tinha alcançado uma legitimidade nas relações internacionais.

O cenário pouco favorável para a Cooperação Técnica teve uma variação no início dos anos 1970, quando a ordem mundial centrada nos Estados Unidos começou a ser questionada e os países em desenvolvimento contestaram por uma Nova Ordem Econômica Mundial, mais justa e que promovesse o desenvolvimento. Sendo assim, a Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento (CTPD) foi criada, reconhecendo que os países em desenvolvimento, por terem condições sociais e ambientais similares, deveriam se reunir para debater sobre como melhorar a cooperação técnica recebida por países desenvolvidos ou encabeçar uma cooperação entre os próprios países em desenvolvimento (BERNDT, 2009).

A CTPD teve seu marco durante a Conferência Mundial das Nações Unidas sobre Cooperação Técnica entre Países em Desenvolvimento, em 1978, com a estruturação do Plano de Ação de Buenos Aires. Esse documento tem diversos objetivos, como superar barreiras, aumentar a confiança dos países em desenvolvimento acerca de suas capacidades técnicas e o ajuste de interesses mútuos. Além disso, o plano tratou da valorização das capacidades nacionais e coletivas dos países em desenvolvimento, partindo do pressuposto de que a evolução deveria estar vinculada à superação da falta de instituições capacitadas dos países receptores.

No Brasil, conforme Milani (2017), a prática da CTI acompanhou toda a história internacional desse movimento e suas atividades tiveram marcante presença no âmbito da ONU. A princípio, a participação brasileira se deu na forma de recepção da cooperação feita por países desenvolvidos e organismos internacionais, como as agências e programas das Nações Unidas e do Banco Mundial. Sendo assim, aspirando intensificar os resultados positivos das primeiras cooperações, o governo brasileiro promoveu tentativas de sistematizar o recebimento de assistências técnicas utilizando a Comissão Nacional de Assistência Técnica (CNAT), em 1950 (ABREU, 2013).

Era incumbência da CNAT criar comissões estaduais ou regionais para estruturar planos de assistência técnica de interesse dessas duas esferas; instaurar comitês que tinham como finalidade estudar os problemas particulares relacionados ao desenvolvimento nacional; fazer sondagem sobre a demanda brasileira de assistência técnica e ordenar os programas de assistência para obter apoio das agências da ONU (MILANI, 2017).

Milani ainda ressalta que, mesmo que a CTI prestada pelo Brasil não fosse o foco da CNAT, a comissão analisava a possibilidade do país contribuir nos programas de assistência

técnica. Tais programas tinham como fonte principal recursos externos, uma vez que não existia uma significativa cooperação executada pelo país (ABREU, 2013). Ademais, os primeiros anos da cooperação recebida pelo Brasil foram orientados para a construção de agências públicas federais e entidades nacionais especialistas em áreas que fomentavam a economia e o desenvolvimento local.

Durante a década de 1960, buscando solucionar as limitações da CNAT e enfrentar as agendas complexas e os processos de decisões sobre cooperação devido ao aumento do volume da CTI, as instituições nacionais desse campo passaram por grandes reformas. As quantidades de recursos externos colocados a dispor das instituições do Brasil evidenciou a necessidade de reforçar esse sistema, seguindo o Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)⁶. Com as reformas, a CNAT ficou a cargo da Subsecretaria de Cooperação Econômica e Técnica Internacional (SUBIN), Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) e pela Divisão de Cooperação Técnica do Ministério das Relações Exteriores (MRE).

O sucesso da CTI no Brasil é atribuído às condições internas que foram desenvolvidas para o aproveitamento das iniciativas. Nesse cenário,

[...] fins dos anos sessenta a início dos oitenta - condições quase ideais foram criadas no Brasil para o desempenho dos agentes de cooperação. Eram elas: a) inserção racional da CTI na política exterior; b) flexibilidade para aceitar fins próprios e não-próprios definidos para a CTI pelos países avançados; c) montagem de um sistema nacional articulado de gerência da cooperação técnica; d) implantação de agências internas bem preparadas em termos de recursos humanos e equipamentos para cooperar; e) filosofia desenvolvimentista a impregnar a opinião (CERVO, 1994, p. 40).

Sendo assim, em 1970, o Brasil passou a atuar timidamente na prestação de cooperação técnica, em especial, para fins além da modernização nacional. Com o cenário de questionamento da ordem mundial e a criação da CTPD, já mencionados anteriormente, o país deu início a programas de cooperação, tendo agências nacionais, tais como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA); o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), utilizadas para prestação de CTI. Tal mudança feita pelo Brasil tinha um propósito de propagar internacionalmente a imagem do país, ajudar na articulação dos países em desenvolvimento e aumentar os parceiros comerciais (MILANI, 2017).

⁶ O I PND tinha como objetivo estabelecer o Brasil entre os países desenvolvidos, com o fortalecimento da economia (ABREU, s.d.)

Na década seguinte, o Brasil atingiu níveis diferentes de desenvolvimento econômico, se comparados a outros países da América Latina, África e Ásia, o que gerou uma redução no recebimento de cooperação. No entanto, mesmo com esse fator e um cenário internacional marcado por crises, a participação brasileira na CTPD cresceu durante os anos da década de 1980 (CERVO, 1994). Ainda, por conta do crescimento econômico, o país teve que colocar seus próprios recursos financeiros nos projetos da CTPD.

Diante disso, novas mudanças institucionais foram realizadas: aos poucos as capacidades financeiras da SUBIN foram restringidas e o MRE voltou a exercer competências principais do sistema de CTI do Brasil. Em pouco tempo, a SUBIN e a Divisão de Cooperação Técnica do Ministério das Relações Exteriores foram extintas, tendo sido criado em seguida a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), em 1987 (ABREU, 2013).

Conforme o Regimento Interno do Ministério das Relações Exteriores, estabelecido em 2012, cabe à ABC o planejamento, coordenação, negociação, aprovação, execução, acompanhamento e avaliação, no âmbito nacional, de programas, projetos e atividades de cooperação para o desenvolvimento em todas as áreas de conhecimento. A cooperação pode ser recebida de outros países ou organizações internacionais e/ou entre o Brasil e outros países em desenvolvimento (ABC, s.d). De forma geral, os acordos administrados pela ABC são definidos seguindo algumas modalidades: a Cooperação Técnica Recebida Multilateral (CTRM); Cooperação Técnica Recebida Bilateral (CTRB); Cooperação Sul-Sul, que também pode ser chamada de CTPD ou Cooperação Prestada Bilateral; e Cooperação Prestada Trilateral.

A primeira modalidade é caracterizada pela transferência de técnicas, em natureza não comercial e provisória, de organismos internacionais para o Brasil. Milani (2017) apresenta que, historicamente e no panorama brasileiro, a finalidade da CTRM foi absorver conhecimentos que ajudassem no desenvolvimento nacional. Sendo assim, os programas de cooperação técnica promovidos por organismos internacionais serviram de instrumento para fundamentar projetos do Brasil, firmando parcerias, como por exemplo, para o fortalecimento da gestão pública, meio ambiente, desenvolvimento social, saúde, educação e agricultura. No entanto, é importante ressaltar que, pela mudança brasileira na classificação das organizações internacionais gerada pelo crescimento econômico, houve um decrescente acesso do Brasil aos recursos externos para financiamento da CTRM.

A cooperação recebida bilateral é possível ser considerada como transformadora das políticas públicas brasileiras, já que seus objetivos são a assimilação de tecnologias e conhecimento de países mais desenvolvidos (MILANI, 2017). Tal modalidade é importante

no Brasil, pois amplia a quantidade de instituições capacitadas para alastrar experiências pelo país.

A CTRB abrange consultoria em curto, média e longa duração, bem como destreza dos países envolvidos na cooperação. Além disso, os maiores parceiros do Brasil nessa modalidade são Alemanha, França e Japão, tendo um relacionamento especial com o primeiro país. Essa diferença está centrada no fato de que, nos últimos anos, a cooperação recebida da Alemanha tem focado nas questões de eficiência energética, crescimento econômico sustentável, regularização fundiária da Amazônia Legal⁷, monitoramento e controle das queimadas no Cerrado e proteção da biodiversidade. Vale o apoio desse país, durante os anos da década 1990, em especial, no desenvolvimento do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7).

A CTPD ou Cooperação Sul-Sul foi amplamente utilizada pelo país como instrumento de política externa, objetivando passar internacionalmente uma imagem forte (MILANI, 2017). Sendo assim, o governo brasileiro é colocado como ator-chave na proposta de cooperação entre países em desenvolvimento. Para Abreu (2013), a maior estratégia utilizada pela ABC para a Cooperação Sul-Sul foi priorizar a criação e a estruturação de instituições para capacitação de mão de obra em áreas deficitárias. Com o sucesso dessa categoria, o orçamento para custeio de projetos da ABC expandiu, aumentando o número de países em desenvolvimento favorecidos pela CSS.

Por fim, a Cooperação Técnica Trilateral tem como definição a parceria de dois atores internacionais, podendo ser países ou organismo internacional, para criar um projeto de cooperação que beneficie um país em desenvolvimento (ABREU, 2013). Seguindo a lógica da ABC, a cooperação triangular necessariamente precisa ter vantagens em relação aos mecanismos da cooperação bilateral. Sendo assim, os projetos dessa modalidade, geralmente, costumam ser maiores que os de CTRB. A participação do Brasil na cooperação trilateral também cresceu, pois existe um entendimento de que tal modalidade possibilita aumentar os impactos e resultados da CSS brasileira.

A respeito das vantagens dessa modalidade de cooperação técnica, Abreu (2013) argumenta que a cooperação triangular traz benefícios para todos os envolvidos, uma vez que

⁷ A Amazônia Legal corresponde à área de atuação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM delimitada em consonância ao Art. 2o da Lei Complementar n. 124, de 03.01.2007. A Amazônia Legal foi instituída com o objetivo de definir a delimitação geográfica da região política de atuação da SUDAM como finalidade promover o desenvolvimento incluyente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional (IBGE, s.d.).

tanto o país receptor quanto os parceiros prestadores da cooperação aprendem e transmitem conhecimento durante o processo.

Quanto aos parceiros, comparativamente, os países doadores tradicionais da CTI apoiam com uma estrutura logística e recurso financeiro, tendo, do outro lado, um parceiro com uma expertise voltada para a realidade dos países em desenvolvimento. Na realidade brasileira, a participação do país se dá pela demanda dos países em desenvolvimento e sua cooperação objetiva estimular o receptor a não ser um recebedor passivo. Nessa perspectiva, a cooperação trilateral apresenta uma abordagem horizontalizada, indicando um avanço em relação à tradicionalidade da CNS.

A cooperação para o desenvolvimento ligada ao meio ambiente teve um significativo comprometimento do Brasil: com 15% a 20% da diversidade biológica do planeta localizada em território brasileiro (ONU, 2019), o país recebe abundante atenção nos foros ambientais. Inicialmente, a questão ambiental entrou na agenda do Governo brasileiro após a Conferência de Estocolmo, em 1972, por meio da criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (ANTUNES, 2019). No entanto, o assunto apenas foi se tornar uma preocupação real a partir de 1980, com a adoção das bases da legislação ambiental brasileira, tais como a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). A referida lei foi responsável por construir conceitos básicos da área ambiental e tem como finalidade a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental essencial para a vida, assim como consonância do desenvolvimento econômico-social com a preservação do meio ambiente.

No contexto de visibilidade ambiental internacional e com uma imagem de “vilão” do meio ambiente pelo desmatamento das florestas tropicais, o Brasil sediou a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO-92), também conhecida como Rio-92, na cidade do Rio de Janeiro. A conferência foi resultado dos esforços internacionais e debates sobre meio ambiente. Contando com delegações de 175 países, movimentos sociais, sociedade civil e iniciativas privadas, as reuniões objetivaram definir medidas para encarar os problemas causados pela emissão de gases de efeito estufa. Ratificando, assim, a Agenda 21 que estabeleceu políticas e ações alinhadas com a responsabilidade ambiental (IPEA, 2009). Ainda, durante a conferência, o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil teve seu lançamento oficial.

4. O PROGRAMA PILOTO PARA A PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL (PPG7)

Para entender o desmatamento da Amazônia nos anos 1980 e a consequente criação do PPG7, é necessário ressaltar a ocupação dessa área durante os governos militares (1964-1985). Após o golpe, os governos militares realizaram planos de modernização para a região amazônica. Para Divardin (2008), a vontade do governo brasileiro em se fazer presente na Amazônia emergiu por conta da vulnerabilidade em relação à extensão territorial, o planejamento de revoltas e pelo investimento dos países vizinhos em suas próprias Amazônias⁸.

Importa destacar que, ainda, durante a ditadura militar, as políticas públicas para a Amazônia utilizaram o slogan “Integrar para não Entregar”. Sendo assim, as estratégias visaram encorajar e subsidiar a ocupação da região, tendo como exemplo o Projeto Radar da Amazônia (RADAM); Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e o Banco da Amazônia (BASA). A criação desses projetos, no entanto, beneficiou o grande capital em detrimento dos pequenos produtores, que não foram atingidos pelos incentivos.

No âmbito da SUDAM, os incentivos fiscais foram orientados para a pecuária extensiva e a mineração na região. Ao decorrer dos anos da modernização e ocupação da Amazônia (1960-1980), a pecuária e o agronegócio causaram 50% do desmatamento; os projetos de colonização agrária contribuíram com 40%; ao passo que mineração, indústria, construção de reservatórios, crescimento urbano e as madeiras somaram 10% (KOHLHEPP, 2018).

No cenário externo pós Guerra Fria, o meio ambiente começou a ser debatido como uma das novas ameaças à segurança internacional, partindo do reconhecimento de uma interdependência ecológica. A respeito dessa questão, é assegurado que a destruição das florestas tropicais aumenta as ameaças à vida, pela instabilidade de “ciclos hidrológicos e do clima, à manutenção da biodiversidade, e à existência da diversidade cultural e étnica” (ABDALA, 2007, p. 167). Sendo assim, na perspectiva ambiental, a Amazônia é um bioma que representa a maior floresta tropical do mundo e o Brasil, por possuir 60% dessa floresta em seu território, foi foco da atenção e crítica da comunidade internacional pelo desmatamento na Amazônia (WWF, s.d.).

⁸ Além do Brasil, a Floresta Amazônica está presente na Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela.

Durante os anos de 1980 e após o processo de redemocratização, o cenário sobre a destruição das florestas brasileiras começou a ser amplamente divulgado, contribuindo para a preparação da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento e aumento da pressão popular para mudanças sobre o meio ambiente. Nesse contexto, o Programa Piloto foi fundamentado pela proposta do Chanceler alemão, Helmut Hohl, de criar um programa de proteção às florestas tropicais do Brasil, durante uma conferência dos países do G7⁹ na cidade de Houston, em 1990.

Aprovado em 1991 e lançado oficialmente em 1992, o PPG7 foi uma iniciativa dos governos federal e estaduais e da sociedade civil brasileira, em conjunto com os governos do G7; da Comunidade Europeia e dos Países Baixos, tendo suas operações finalizadas em 2009. Ademais, em seus 17 anos de funcionamento, o Programa Piloto foi central para as experimentações e suporte das políticas ambientais, além de ser a maior iniciativa de cooperação multilateral na área de meio ambiente (BRASIL, 2006).

O objetivo geral do Programa era maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais brasileiras, seguindo as metas de desenvolvimento do país, com metodologias de desenvolvimento sustentável que, continuamente, reduziram os índices de desmatamento (BRASIL, 2006). Especialmente, pretendia: (i) demonstrar que desenvolvimento econômico sustentável e conservação do ambiente podiam ser alcançados ao mesmo tempo nas florestas tropicais; (ii) preservar a biodiversidade das florestas; (iii) reduzir a contribuição das florestas tropicais brasileiras na emissão de gases de efeito estufa; e (iv) estipular um exemplo de cooperação internacional entre países desenvolvidos e em desenvolvimento acerca de problemas ambientais globais (WB, s.d.).

Para a plena atuação do PPG7, tanto na execução quanto no financiamento, foi pactuado entre os países do G7 que a coordenação do Programa fosse conferida ao Banco Mundial. Essa decisão se fundamentou no entendimento de que o Banco é uma organização internacional com experiência e capacidade técnica o suficiente para guiar a criação dos projetos e supervisionar suas implementações, além de não ser ligado a nenhum doador em particular (WB, s.d.). Ainda na esfera do Banco Mundial, foi criado o Fundo Fiduciário para Florestas Tropicais (FFT), que assumiu parte do suporte financeiro do Programa.

Em matéria de financiamento do PPG7, conforme o Banco Mundial (s.d.), cerca de 20% dos fundos tinham origem do Fundo Fiduciário, o qual disponibilizava uma pequena parte para todos os projetos do Programa Piloto. Alguns doadores como Alemanha, o maior

⁹ O G7 é o grupo dos sete países mais industrializados do mundo, sendo composto por Estados Unidos, Canadá, Japão, Reino Unido, Alemanha, França e Itália.

doador do Programa, União Europeia, Reino Unido e Estados Unidos co-financiaram projetos com o FFT. Tais fundos bilaterais poderiam ser depositados como fundos fiduciários com o Banco Mundial ou disponibilizados diretamente para o Brasil, em forma de co-financiamento ou cooperação técnica. A terceira forma de financiamento seria com o Brasil, oferecendo 10% de contrapartida em relação ao total dos fundos do Programa Piloto.

O Programa foi, então, desenhado em duas fases: a primeira ocorreu entre 1995 e 2000 e sua meta era a cooperação entre o governo e a sociedade civil para a proteção das florestas tropicais; e a segunda, com início em 2003 e término em 2009, foi fruto dos primeiros resultados dos projetos iniciados durante a primeira fase.

Em relação à primeira fase, as ações ficaram centradas na criação de políticas de descentralização e gestão ambiental integrada, em colaboração com órgãos estaduais de meio ambiente; empreendimentos pilotos de produção sustentável em comunidades rurais; controle de incêndio das florestas tropicais, com participação da comunidade local; instituição de reservas extrativistas; demarcação de terras indígenas; manejo sustentável das florestas e suporte para administração; produção de conhecimentos científicos e tecnológicos e ações envolvendo o setor privado em atividades econômicas para produções familiares (DIVARDIN, 2008). Os anos anteriores da primeira fase foram resguardados para os processos de formulação, negociação e início dos projetos inaugurais.

No que tange à segunda fase, a articulação com políticas públicas foi o foco. Os sucessos do Programa foram resgatados e implementados nas políticas públicas, em forma de linhas temáticas, a saber: gestão pública e comunitária de áreas protegidas; uso sustentável dos recursos naturais; monitoramento, prevenção e controle do desmatamento e queimadas; desenvolvimento sustentável; e ciência e tecnologia (BRASIL, 2006).

Nos 17 anos do PPG7, 26 projetos foram apoiados, nos quais 12 foram finalizados até 2006. Os projetos e subprogramas seguiam cinco linhas de atuação:

(i) Experimentação e Demonstração: promoção e apoio de experiências entre comunidades locais e órgãos governamentais em matéria de conservação, produção sustentável e educação ambiental. Realizado por meio dos Projeto de Apoio ao Manejo Florestal na Amazônia (ProManejo), Projeto de Manejo dos Recursos Naturais da Várzea (ProVárzea), Projetos Demonstrativos Tipo A (PDA)¹⁰, Projetos

¹⁰ Subprograma do PPG7, o PDA visa estimular e disseminar sistemas de gerenciamento e conservação ambiental, desenvolvidos por comunidades locais (MMA, 1998).

Demonstrativos dos Povos Indígenas(PDPI)¹¹ e Projeto Negócios Sustentáveis (PNS);

(ii) Conservação de Áreas Protegidas: proteção e manejo dos recursos naturais em terras indígenas, reservas extrativistas e outras reservas naturais com participação das comunidades locais, realizados por meio das iniciativas Projeto Integrado de Proteção às Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), Projeto Reservas Extrativistas (Resex), Subprograma Mata Atlântica¹² (SMA) e Corredores Ecológicos (CE);

(iii) Fortalecimento Institucional: apoio às instituições públicas na concepção e implementação de políticas para o meio ambiente, com gestão compartilhada entre União, estados e municípios, com cooperação da sociedade, por meio do Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN) e apoio às redes Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) e Redes de ONGs da Mata Atlântica (RMA);

(iv) Pesquisa Científica: geração e disseminação de conhecimentos científicos e tecnológicos sobre conservação e desenvolvimento sustentável no Subprograma de Ciência e Tecnologia (SPC&T);

(v) Lições e Disseminação: sistematização e divulgação das lições do Programa Piloto, visando influenciar as políticas públicas, por meio de ações do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise (AMA).

No que diz respeito à governança do Programa, vale ressaltar os múltiplos atores envolvidos em um sistema de múltiplos níveis e regulações, incluindo micro e macro regiões, com articulações institucionais e políticas diferentes (ABDALA, 2007). Tais características transformaram o Programa Piloto em uma estrutura complexa que incluiu os países doadores do G7, o Banco Mundial como coordenador dos recursos do programa, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Banco do Brasil, Ministérios e ONGs. Sendo assim, as instâncias de decisão do Programa podem ser classificadas do seguinte modo:

Quadro 2 - Instâncias de decisão do PPG7

INSTÂNCIA	DESCRIÇÃO
	Instância máxima de decisão do Programa.

¹¹ O PDPI é classificado como um projeto de conservação do meio ambiente em terras de povos indígenas na Amazônia Legal brasileira (STIBICH, 2005).

¹² O SMA visa proteger a biodiversidade, promover o uso sustentável dos recursos naturais e recuperação das áreas degradadas da Mata Atlântica (MMA, 2001).

Reunião dos Participantes	Reunião a cada dois anos com os representantes dos países doadores, objetivando debater ajustes e estratégias para o PPG7.
Secretaria Executiva	Exercida pela Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA), executava e coordenava o PNS e AMA.
Comissão de Coordenação Brasileira (CCB)	Era composta por representações dos principais executores no âmbito nacional, incluindo governos estaduais e organizações da sociedade civil. Presidida pelo MMA.
Comissão de Coordenação dos Doadores (CCD)	Formada por representantes do Banco Mundial e dos países doadores. Coordenada pelo BM.
Comissão de Coordenação Conjunta (CCC)	Avaliava os projetos que iriam fazer parte do PPG7 e era formada por representantes do governo federal, governos estaduais da Amazônia Legal, sociedade civil, dos países doadores e Banco Mundial. Presidida pelo MMA.

Fonte: ABDALA, 2007; DIVARDIN, 2008.

Como visto, o Programa Piloto foi apoiado pelos países do G7, Comunidade Europeia e Países Baixos. Sendo assim, é possível sintetizar as áreas de atuação desses diversos atores. O Governo da Alemanha foi o maior doador do Programa e também o país que mais se diversificou nas áreas de atuação: participou do PPG7 por meio de cooperação financeira e técnica em projetos como os Projetos Demonstrativos; Proteção das Terras Indígenas; Manejo Florestal e da Várzea; Descentralização da Política de Recursos Naturais; Análise e Monitoramento e Corredores Ecológicos. Além desses projetos, a Alemanha também estava presente em 10 dos 14 Projetos Bilaterais Associados (DIVARDIN, 2008) e contribuiu com recursos para a formação do Fundo Fiduciário. A cooperação alemã, até hoje, é desenvolvida pelo Banco Alemão de Desenvolvimento (KfW) e pela Agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ).

Ainda sobre a participação dos países do G7, o Governo do Reino Unido também teve uma atuação significativa no Programa Piloto, por meio de cooperação técnica em Ciência e Tecnologia, Manejo Florestal e da Várzea, Descentralização da Política de Recursos Naturais e Projetos Demonstrativos Indígenas. O Reino Unido também colaborou com a formação do FFT. Já os Estados Unidos, através da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento

Internacional (USAID), colaborou com os projetos de Ciência e Tecnologia, Prevenção às Queimadas e Incêndios Florestais, além de doar recursos para a formação do Fundo Fiduciário. Os demais países do grupo, no entanto, tiveram um pequeno desempenho no funcionamento do Programa Piloto: a França esteve presente na área dos Projetos Demonstrativos; enquanto os Governos da Itália, Canadá e Japão apenas contribuíram com o Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais.

Fora do âmbito do G7, a Comunidade Europeia se fez presente mediante cooperação financeira, prestando apoio às Reservas Extrativistas, Subprograma de Ciência e Tecnologia, Projetos Demonstrativos, Descentralização e aos Corredores Ecológicos. E, por fim, o Governo dos Países Baixos teve uma participação recente, iniciada em 1999, mas estratégica pelo fortalecimento da coordenação do Programa e apoio ao projeto Negócios Sustentáveis.

Contudo, mesmo que estabelecida a função de cada país no Programa Piloto, Antoni (2010, p. 304) afirma que a atribuição da iniciativa de proteção às florestas tropicais brasileiras ao grupo do G7 acarreta “facilmente a generalizar e omitir as profundas diferenciações que caracterizavam os Países membros”. Diferenças essas que estavam centradas no comprometimento dos países ao problema e ao Programa Piloto.

O comprometimento, ou a falta dele, foi percebido no suporte financeiro inicial e também no acompanhamento do Programa. o Canadá se retirou do Programa não muito tempo após sua formulação, em 1997, argumentando que sua prioridade em relação à conservação da Amazônia estava no Peru, Equador e Colômbia. A França foi reticente quanto à criação do Fundo Fiduciário para a ajuda financeira do Programa, escolhendo estabelecer seu próprio fundo. Os Estados Unidos tiveram uma participação menor que a esperada. Enquanto Japão e Itália apenas contribuíram com uma pequena quantidade monetária ao início do Programa. Sendo assim, é possível afirmar que a execução do Programa Piloto só foi possível com os apoios e doações da Alemanha.

5. OS RESULTADOS DO PROGRAMA PILOTO PARA PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL

Por conta de toda a proposta do PPG7, o programa recebeu uma imagem de modelo de consciência ambiental global e os proponentes consideraram um projeto de cooperação inovador (WEISS, 2010). Essa inovação, atrelada ao contexto de grandes conferências climáticas, constituiu uma expectativa para solucionar os problemas ambientais e o desmatamento da Amazônia, por meio da assistência financeira e técnica, bem como na promoção do desenvolvimento sustentável.

Desse modo, é fundamental apresentar os resultados do Programa Piloto e fazer uma breve análise sobre os principais impactos e lições estratégicas, tendo como base os relatórios de avaliação¹³ solicitados pelo Ministério do Meio Ambiente. Em matéria de gestão ambiental, é possível afirmar que foi apenas após a criação do Programa Piloto que a Amazônia obteve uma estrutura de gestão ambiental através dos órgãos estaduais de meio ambiente (OEMAs).

Salienta-se que antes da criação do PPG7, os OEMAs não tinham conhecimento gerencial e técnico satisfatório para criar, implementar e examinar projetos. Mesmo com fragilidades, em grande parte dos estados tais órgãos começaram a ter competências gerenciais, sendo isso um resultado direto do Programa e, especialmente, do SPRN. Ademais, a influência do Programa Piloto incorporou nas ações de gestão ambiental à planificação das ações, o envolvimento público e adaptabilidade.

O envolvimento público também foi desenvolvido desde o início do PPG7, principalmente por meio da criação do GTA, Conselho Nacional dos Seringueiros, Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB) e RMA. Ao longo do Programa, vários outros projetos e subprogramas desenvolveram modelos de inclusão das partes chaves interessadas nos processos de debates e na definição das ações que deveriam ser tomadas.

Os relatórios apresentam alguns desses exemplos: no âmbito do SPRN, foi efetuada a criação dos Grupos de Trabalho, instâncias responsáveis pela implementação do SPRN em cada estado da Amazônia; no projeto RESEX, houve a criação de conselhos deliberativos e elaboração de planos de manejo múltiplos que foram essenciais para a gestão das áreas; na esfera do ProVárzea, pessoas das comunidades passaram a operar na fiscalização ambiental.

¹³ ABDALA, F. et al. Avaliação do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil: Resumo Executivo. Brasília, out. 2006.

Tais exemplos mostram como o Programa Piloto fortaleceu a importância do envolvimento público em projetos.

O fortalecimento dos setores ambientais estaduais e das iniciativas da sociedade civil proporcionou maior controle social e participação nas políticas públicas, sendo a principal via de inclusão de organizações civis e populares na política de nível regional. Por meio do PPG7, organizações como a rede GTA tiveram voz ativa nas consultas e discussões nos planos dos governos federal e estaduais. Além disso, a rede também teve assento na Comissão Nacional de Florestas (CONAFLOR), na Comissão Nacional da Agenda 21, no Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF) e na Comissão Nacional de Biodiversidade (ABDALA, 2007).

A competência desenvolvida pelo Programa Piloto proporcionou ao Ministério do Meio Ambiente ser líder do processo de criação do Plano Amazônia Sustentável (PAS) e do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR 163. Destaca-se que ambos os planos tiveram que unir órgãos federais, organismos estaduais e organizações da sociedade civil para tratar sobre um melhor padrão para o desenvolvimento regional.

No quesito da adaptabilidade, historicamente, a administração federal era pouco sensível ao que os estados necessitavam. No entanto, com o Programa, um novo modelo de gestão pública ambiental foi estabelecido, sendo esse mais aberto e flexível. Isso foi possível em virtude do fortalecimento dos OEMAs, de estudos de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE)¹⁴ com metodologias locais e do estabelecimento de canais de diálogo entre Ministério do Meio Ambiente e OEMAs por meio da Secretaria de Coordenação da Amazônia. Esse novo modelo de gestão ambiental foi possível de ser aplicado, especialmente, na forma de gestão compartilhada, saindo da imposição de modelos.

Outros resultados relevantes em gestão ambiental foram as atividades de capacitação feitas nos municípios, gerando um aumento de qualificação dos gestores locais e suas preocupações com desenvolvimento sustentável. A mudança na mentalidade das populações da região amazônica sobre as questões ambientais também foi algo apontado pelos técnicos dos projetos locais e foi considerado um dos principais benefícios oriundos do Programa Piloto, mesmo que não exista nenhum estudo acerca do levantamento dessas mudanças. Além desses resultados, outros ganhos significativos foram os de controle ambiental, por meio da

¹⁴ O Zoneamento Ecológico-Econômico é um mecanismo de gestão ambiental que consiste na delimitação de zonas ambientais e atribuição de atividades compatíveis, em potencialidades e restrições, de cada uma.

criação de resoluções nos Conselhos Estaduais e Municipais de meio ambiente e ações de fiscalização integrada nos estados.

Na área de manejo florestal, o ProManejo foi considerado um projeto exemplar em diversos sentidos. Teve sua proposição baseada em argumentos e metodologias sólidas e, por isso, conseguiu criar vínculos entre visões e posições de madeireiros e conservacionistas que costumavam ter opiniões opostas e integrou visões de diferentes atores. O projeto tinha foco bem definido, sistemas de monitoramento implantados, programas de formação, grupos de pesquisa, grandes conexões com o setor privado e experiência em gestão participativa de florestas, sendo referência nacional.

O ProManejo, no entanto, teve seu projeto centrado em trabalhar com decisões que atingissem diretamente a floresta primária¹⁵ e no curto, médio e longo de como as comunidades locais enxergam as florestas e tal objetivo enfrentou desafios. O Programa Piloto em si tratava da conservação dos recursos genéticos das florestas tropicais e havia o reconhecimento dos vazios de conhecimento nessa área. Os desafios para o sucesso dessa tarefa são justificados, pois o projeto lidou com espécies com grandes ciclos de vida, entre 200 e 1400 anos, gerando uma complexidade ao estudar os impactos do manejo da base genética das florestas tropicais. Mesmo com empecilhos, os estudos estratégicos, iniciativas inovadoras e apoio institucional do ProManejo geraram resultados, diretos e indiretos, como o Programa Nacional de Florestas (PNF)¹⁶; uma linha de crédito para exploração florestal comunitária do BASA; instituição do Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal (Cenaflor) e a Lei de Gestão de Florestas Públicas (nº 11.284), de 2006.

Na questão dos impactos políticos dos resultados do Programa Piloto, os resultados não foram tão relevantes. A influência e a mudança nas políticas públicas que o Programa desejava dependiam mais de variáveis sócio-econômicas, políticas e institucionais, estando além da governabilidade do PPG7. Existia uma grande ambição de resultados perante o SPRN por parte do Governo Federal, Banco Mundial e países doadores. Para esses atores, o SPRN deveria contribuir de modo efetivo para a criação e a implementação de políticas públicas ambientais, porém os OEMAs, que eram os parceiros prioritários do subprograma,

¹⁵ A floresta primária é aquela ainda intocada ou que a ação humana não causou mudanças significativas em suas características originais de estrutura e espécie.

¹⁶ Criado em 2000, o PNF tem como objetivo a articulação de políticas públicas capazes de promover e fortalecer o desenvolvimento sustentável, combinando de forma responsável o uso de recursos naturais e a conservação das florestas nacionais. Os projetos do programa são concebidos e executados de forma participativa e integrada pelos governos federal, estaduais e municipais e sociedade civil organizada (BRASIL, 2000).

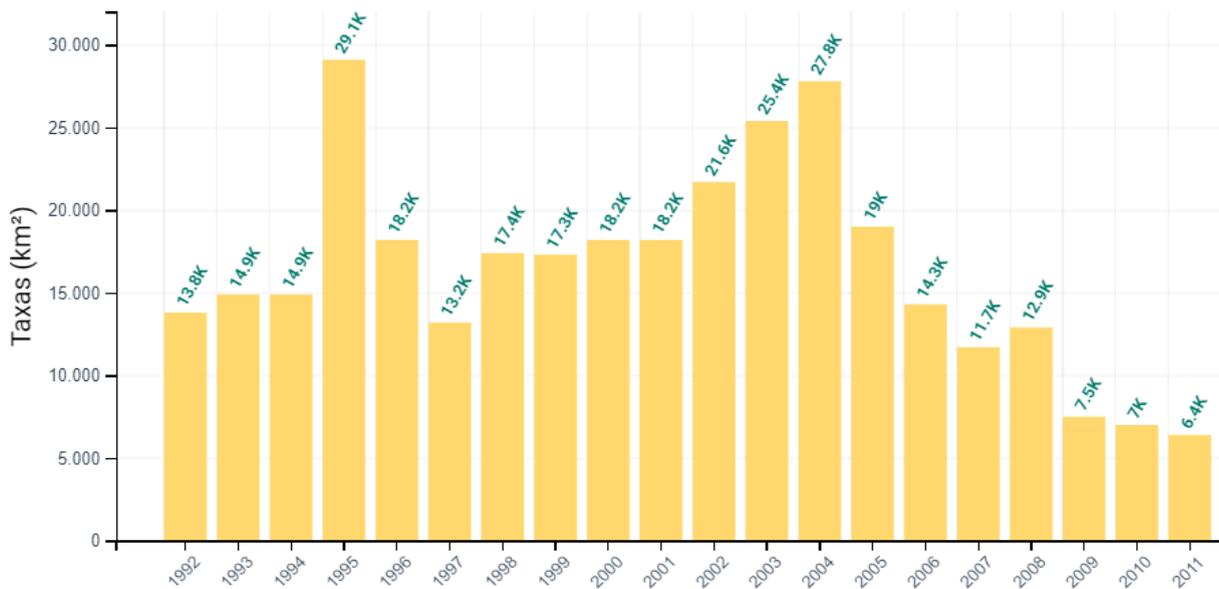
tinham limitações operacionais e pouco peso político. Sendo assim, o Programa demonstrou pouca efetividade no sentido de influenciar políticas regionais.

Para Abdala (2007), os aparelhos de estado federal e estaduais se mostravam não muito capazes de implementar programas ambiciosos de meio ambiente e sustentabilidade, em virtude da deficiência de recursos humanos, técnicos, tecnológicos e financeiros. Ainda que o fortalecimento dos OEMAs tenha sido alcançado, os resultados não foram ampliados e apropriados pelas demais áreas do governo. Outras dificuldades também foram percebidas na esfera federal, em particular nos processos de integração de políticas nas áreas de agricultura, pecuária, economia e programas sociais.

Foi observado que a governança do Programa conferia maior atenção aos aspectos operacionais, com pouca adaptação para o desenvolvimento de projetos com maior sustentabilidade ambiental. Instituições tradicionais de desenvolvimento da Amazônia, como SUDAM, não contavam com uma visão moderna de manejo florestal integrado ou de sistemas agroflorestais, fortalecendo apenas a expansão da fronteira agrícola e produção mineral.

A respeito dos objetivos gerais do Programa Piloto, particularmente o que trata das reduções das taxas de desmatamento, foi considerado o mais complexo e ambicioso. Isso porque entre 1992 e 2004, durante quase todo o Programa, o desmatamento não foi reduzido ou controlado. Abdala (2007) apresenta que as causas e as dinâmicas do desmatamento refletem principalmente a expansão regional das fronteiras agrícolas e os projetos do PPG7 tinham capacidade limitada de mudar esse cenário. O Governo Lula (2003-2011), no entanto, aprimorou os instrumentos de monitoramento e fiscalização e formulou novos planos para o desenvolvimento regional, como o PAS e Plano BR-163, gerando uma queda no desmatamento a partir de 2005.

Gráfico 1 - Taxas de desmatamento na Amazônia Legal entre 1992 e 2011



Fonte: PRODES, 2022.

De modo geral, os Projetos Demonstrativos permitiram que cerca de 100 comunidades e organizações experimentassem novas abordagens no uso e conservação dos recursos naturais das florestas tropicais. Essas abordagens focaram no estabelecimento de sistemas agroflorestais; enriquecimento das florestas com espécies nativas; reabilitação das áreas degradadas e reflorestamento; gestão sustentável das florestas e estabelecimento de "farmácias vivas" com uso de plantas medicinais.

Outros resultados também foram percebidos no âmbito do projeto RESEX: quatro reservas extrativistas foram estabelecidas e consolidadas na Amazônia. Nessas áreas de conservação, famílias de seringueiros protegem o ambiente e utilizam como fonte de renda, sem recorrer ao desmatamento das florestas. Para o Banco Mundial (s.d), uma das conquistas mais notáveis do Programa Piloto foi a formação dessas associações nas reservas e o estabelecimento de um modelo inovador e bem sucedido de gestão compartilhada entre as associações e o governo.

O Programa Piloto também investiu US\$ 463,1 milhões na implementação dos projetos sustentáveis na Amazônia e Mata Atlântica, nas cinco linhas de atuação. Além dos resultados citados, alguns outros se destacam: houve a criação de mais de 100 milhões de hectares de áreas protegidas, no qual está incluído 2,1 milhões de hectares para reservas extrativistas, 72 milhões de hectares de corredores ecológicos e 44 milhões de hectares de terras indígenas. A demarcação das terras indígenas também contou com a participação de indígenas e ONGs

especializadas, tendo 115 áreas demarcadas. Por fim, os conhecimentos produzidos pelo Programa Piloto também serviram como base para a criação de outros importantes projetos de meio ambiente como o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) e o Programa Áreas Protegidas da Amazônia.

É importante ressaltar que mesmo que os objetivos específicos do Programa tenham servido como um guia, ele ainda foi um programa piloto. Isso significa que foi uma experiência inicial para aprender novas formas de proteger as florestas e fazer uso sustentável delas. Sendo assim, o Programa Piloto serviu como um disseminador internacional de conhecimentos sobre manejo florestal e internalizou o movimento ambientalista na Amazônia, fazendo uso das estruturas governamentais, multilaterais, movimentos sociais e organizações da sociedade civil.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente trabalho visou compreender como atuou o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) no âmbito da conservação ambiental brasileira, utilizando-se de conhecimentos acerca da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento. Com o desenvolvimento da CID causado pelas mudanças internacionais e o surgimento de novos atores, as formas de cooperação foram alteradas. Em uma de suas vertentes, a Cooperação Técnica Internacional, o tema de desenvolvimento atrelado à conservação ambiental ganhou força, tendo o Programa Piloto como exemplo de parceria multilateral, entre Brasil e G7.

Os objetivos do Programa Piloto de combinar desenvolvimento com conservação das florestas e criar um exemplo de cooperação internacional foram alcançados até certo ponto. O PPG7 permitiu o fortalecimento institucional para gestão ambiental integrada, manejo florestal sustentável, experiências inovadoras de conservação e uso de recursos naturais pelo projetos demonstrativos, demarcação de áreas e aumento da participação social. Especificamente, por conta do Programa Piloto foi possível a formulação de políticas públicas na área ambiental, como o Programa Nacional de Florestas e a Lei de Gestão de Florestas Públicas.

O debate sobre a importância da população na conservação das florestas também foi fomentado pelo Programa. Assim como, na mesma área, teve a formação de capital humano para dar continuidade à sustentabilidade, com a melhora da consciência ambiental nas comunidades. As pessoas de tais comunidades, além disso, foram inseridas sócio-economicamente na região com o apoio do Programa Piloto, por meio da divulgação de conhecimentos e tecnologias.

Por fim, também foi confirmado que os projetos como PPTAL, RESEX, PDA, ProManejo e ProVárzea foram bem sucedidos na produção sustentável e conservação ambiental. No entanto, as dificuldades para implementação do Programa Piloto, especialmente na questão da redução do desmatamento, estão centradas na expansão regional das fronteiras agrícolas, dependendo de fatores socioeconômicos e políticos, e na integração de políticas estaduais e federais.

Conclui-se, então, que o presente estudo permitiu mostrar que o Programa Piloto gerou uma base internacional de conhecimentos sobre manejo florestal e, nacionalmente, inseriu o movimento ambientalista na Amazônia, fazendo uso das estruturas governamentais, multilaterais, movimentos sociais e organizações da sociedade civil. O Plano Amazônia

Sustentável, PPCDAm, Lei de Gestão de Florestas Públicas e Programa Áreas Protegidas da Amazônia são exemplos de políticas atuais para a região da Amazônia que resultaram das práticas herdadas pelo Programa Piloto.

REFERÊNCIAS

A Amazônia em números. Imazon, 2009. Disponível em: <<https://imazon.org.br/imprensa/a-amazonia-em-numeros/#:~:text=A%20Amaz%C3%B4nia%20Legal%20abrange%2059,de%2020%25%20das%20%C3%A1guas%20doces>>. Acesso em: 06 nov 2022.

A posição dos doadores do programa de proteção da floresta amazônica. Folha de São Paulo, São Paulo, 27 de outubro de 1997. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/10/27/cotidiano/12.html>>. Acesso em: 26 out. 2022.

ABC – AGÊNCIA BRASILEIRA DE COOPERAÇÃO. **Cooperação técnica com países em desenvolvimento. Instrumento de desenvolvimento nacional e de impulso à cooperação Sul-Sul.** Via ABC, mar. 2006.

ABDALA, F. de A. et al. **Avaliação do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil:** Resumo Executivo. Brasília, 2006. Disponível: <<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj8prXG2KL7AhVqFLkGHbH7B8cQFnoECAgQAQ&url=https%3A%2F%2Ferc.undp.org%2Fevaluation%2Fdocuments%2Fdownload%2F3796&usg=AOvVaw3EN1TgIZZ6LR0pLkGuh5K3>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

ABDALA, F. de A. et al. **Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7):** Relatório Consolidado de Avaliação. Ministério do Meio Ambiente, Secex/Daa, Brasília, 2006. Disponível em: <<https://www.yumpu.com/pt/document/read/13701839/2-ministerio-do-meio-ambiente>>. Acesso em: 14 out. 2022.

ABDALA, F. de A. **Governança global sobre florestas:** o caso do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) - 1992-2006. 2007. 250 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais)-Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/1381>>. Acesso em: 12 out. 2022.

Amazônia Legal. IBGE. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/mapas-regionais/15819-amazonia-legal.html?edicao=30963&t=o-que-e>>. Acesso em: 03 out. 2022.

ANTONI, G. De. **O programa piloto para proteção das florestas tropicais do Brasil (PPG-7) e a globalização da Amazônia.** Ambiente & Sociedade, v. 13, n. 2, p. 299–313, 2010. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/asoc/a/R4Vgx35KbWwbBSDkCy6vnjC/?lang=pt>>. Acesso em: 13 out. 2022.

ANTUNES, G. H. **Cooperação internacional para o meio ambiente:** capacidades estatais e desempenho de projetos. Enap, 2019. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4749>>. Acesso em: 10 out. 2022.

AYLLÓN, B. **La Cooperación Internacional para el Desarrollo: fundamentos y justificaciones en la perspectiva de la Teoría de las Relaciones Internacionales.** Carta Internacional, [S. l.], v. 2, n. 2, p. 32–47, 2007. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/416>>. Acesso em: 07 maio 2022.

BARRETO, P. **História - Rio-92.** IPEA, Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2303:catid=28&Item>. Acesso em: 10 out. 2022.

BERNDT, P. P. **A cooperação técnica internacional como instrumento da política externa brasileira : o Brasil como doador junto aos países africanos.** Ufrgs, 2022. Disponível em: <<https://lume.ufrgs.br/handle/10183/21484>>. Acesso em: 16 set. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 3.420, de 20 de abril de 2000.** Dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Florestas - PNF, e dá outras providências. Planalto, Brasília, 20 abr. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3420.htm>. Acesso em: 03 nov. 2022.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Planalto: Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 10 out. 2022.

CERVO, A. L.. **Socializando o desenvolvimento: uma história da cooperação técnica internacional do Brasil.** Revista Brasileira de Política Internacional, v. 37, n. 1, p. 37-63, 1994. Disponível em: <https://www.academia.edu/4778231/Socializando_o_desenvolvimento_uma_hist%C3%B3ria_da_coopera%C3%A7%C3%A3o_t%C3%A9cnica_internacional_do_Brasil>. Acesso em: 28 set. 2022.

CHAVES, C. **PPG7: duas décadas de apoio à proteção das florestas brasileiras.** Ministério do Meio Ambiente, 2009. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/ppg7-duas-decadas-de-apoio-a-protecao-das-florestas-brasileiras#:~:text=PPG7%20%2D%20Programa%20foi%20uma,objetivo%20de%20transformar%20os%20conhecimentos>>. Acesso em: 06 nov. 2022.

CHIANI, A. M. **La cooperación internacional : herramienta clave para el desarrollo de nuestra región / Ana Maria Chiani ; coordinado por Juan Scartascini. - 1a ed. - Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2009. Disponível em: <https://www.academia.edu/1896602/La_Cooperaci%C3%B3n_Internacional_herramienta_clave_para_el_desarrollo_de_nuestra_regi%C3%B3n> . Acesso em: 19 jun. 2022.**

Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010 / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. – 2a ed. rev. – Brasília : Ipea : ABC, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2527/1/Livro_Cooperacao_brasileira_para_o_desenvolvimento_internacional-2010.pdf>. Acesso em: 28 jul. 2022.

Cooperação Sul-Sul. Unicef, s.d. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/cooperacao-sul-sul>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

DE ABREU, A. A. **PLANO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO (PND)**. FGV CPDOC. Rio de Janeiro, s.d. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-nacional-de-desenvolvimento-pnd>> . Acesso em: 28 set. 2022 .

DE ABREU, F. J. M. **A evolução da Cooperação Técnica Internacional no Brasil / The evolution of international technical cooperation in Brazil**. *Mural Internacional*, [S.l.], v. 4, n. 2, p. 3-16, dez. 2013. ISSN 2177-7314. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/8658>>. Acesso em: 26 set. 2022.

DIVARDIN, D. H. **Cooperação internacional e meio ambiente: os programas da USAID no Brasil**. 2008. 171 f. Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2008. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/11449/96402>>. Acesso em: 11 out. 2022.

GALÁN, M. G; SANAHUJA, J. A. **El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Uma aproximación a sus actores y instrumentos**. Madrid: Ed. Cideal, 1999. Disponível em: <<https://eprints.ucm.es/id/eprint/42533/>> . Acesso em: 22 maio 2022.

Histórico. Agência Brasileira de Cooperação, s.d. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/SobreABC/Historico>>. Acesso em: 29 set. 2022.

KOHLHEPP, G. **O PROGRAMA PILOTO INTERNACIONAL DE PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS NO BRASIL (1993-2008): AS PRIMEIRAS ESTRATÉGIAS DA POLÍTICA AMBIENTAL E DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL PARA A AMAZÔNIA BRASILEIRA/The International Pilot Program to conserve the Brazilian rain forests (1993-2008): the first strategies of environmental policy and regional development for Brazilian Amazonia**. *REVISTA NERA*, [S. l.], n. 42, p. 309–331, 2018. DOI: 10.47946/rnera.v0i42.5697. Disponível em: <<https://revista.fct.unesp.br/index.php/nera/article/view/5697>>. Acesso em: 11 out. 2022.

LUIGI, R. **A ideia de anarquia nas Relações Internacionais e o conceito de Anarquia em Morgenthau**. *Revista Intellector - ISSN 1807-1260 - [CENEGRI]*, [S. l.], v. 10, n. 20, p. 01–12, 2018. Disponível em: <<https://revistaintellector.cenegri.org.br/index.php/intellector/article/view/258>>. Acesso em: 9 set. 2022.

Mata Atlântica - Estágios da Floresta. Apremavi, s.d. Disponível em: <<https://apremavi.org.br/mata-atlantica/estagios-da-floresta/#:~:text=A%20floresta%20prim%C3%A1ria%2C%20tamb%C3%A9m%20conhecida,de%20estrutura%20e%20de%20esp%C3%A9cies>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

MAZZAROPPI, E. **Evolução Histórico-conceitual da Cooperação Técnica Internacional Brasileira em Saúde**. *Revista Eletrônica de Comunicação, Informação & Inovação em Saúde*, [S. l.], v. 10, n. 3, 2016. DOI: 10.29397/reciis.v10i3.1087. Disponível em: <<https://www.reciis.icict.fiocruz.br/index.php/reciis/article/view/1087>>. Acesso em: 18 set. 2022.

MILANI, C. **ABC 30 anos: história e desafios futuros**. Brasília: ABC, 2017. Cap. 1: Breve histórico da ABC e Cap. 2: Cooperação técnica internacional: modalidades, setores e parcerias. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrarConteudo/729>>. Acesso em: 29 set. 2022.

_____. **Aprendendo com a história**: críticas à experiência da Cooperação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. Caderno CRH. 2012, v. 25. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0103-49792012000200003>>. Acessado em: 24 maio 2022.

MILANI, C. R. S. et al. **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2014. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=24257>. Acesso em: 13 maio 2022.

MMA. **Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - Subprograma de Ciência e Tecnologia**: O PPG7 rumo à Segunda Fase. Brasília, 2001. Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/o-ppg7-rumo-segunda-fase>>. Acesso em: 24 out. 2022.

_____. **SPRN**: Subprograma de Políticas de Recursos Naturais. s.d. Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/sites/default/files/documents/10D00544.pdf>>. Acesso em 02 nov. 2022.

_____. **Subprograma Projetos Demonstrativos - PD/A** : uma contribuição para o uso inteligente das Florestas Tropicais. Brasília, 1998. Disponível em: <<https://acervo.socioambiental.org/index.php/acervo/documentos/subprograma-projetos-demonstrativos-pda-uma-contribuicao-para-o-uso-inteligente>>. Acesso em: 25 out. 2022.

O que é? Amazônia Legal. IPEA, 2009. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2154:catid=28>. Acesso em: 06 nov. 2022.

OLIVEIRA, M. T. C. de. **O encaminhamento histórico do conceito de cooperação técnica internacional no contexto mundial e latino-americano - um estudo introdutório**. In: PEREIRA, Isabel Brasil; DANTAS, André Vianna (Org.). Estudos de politécnica e saúde: volume 3. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. p. 33-54. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/handle/icict/39589>> . Acesso em: 9 set. 2022.

Pilot Program To Conserve The Brazilian Rain Forest. World Bank. Disponível em: <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/882571468225309829/pdf/455190WP0B0X0334106B01PUBLIC1.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2022.

Pnuma: Brasil possui entre 15% e 20% da diversidade biológica mundial. ONU News, s.d. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2019/03/1662482#:~:text=Entre%2015%25%20e%2020%25%20da%20diversidade%20biol%C3%B3gica%20do%20planeta%20%C3%A9,topo%20dos%2018%20pa%C3%ADses%20megadiversos>>. Acesso em: 10 out 2022.

Por dentro da floresta amazônica. WWF, s.d. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/areas_prioritarias/amazonia1/bioma_amazonia/>. Acesso em: 15 out. 2022.

PPG7, maior programa ambiental do Brasil, deixa legado de terras e espécies preservadas. The World Bank, 2012. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/pt/news/feature/2012/07/19/ppg7-maior-programa-ambiental-brasil>>. Acesso em: 06 nov. 2022.

PRODES - Amazônia. INPE, 2022. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>>. Acesso em: 06 nov. 2022.

REDAÇÃO AMBIENTEBRASIL. Extensão Rural. Ambientebrasil - Ambientes. Disponível em: <https://ambientes.ambientebrasil.com.br/agropecuaria/extensao_rural/extensao_rural.html>. Acesso em: 2 jul. 2022.

SAMPAIO, I. C. M. de S. Brasil e a agenda internacional de meio ambiente no contexto pós Guerra Fria. 2016. 28 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais)—Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/17399>> . Acesso em: 06 nov. 2022.

SÁNCHEZ, E. R. Cooperacion y desarrollo: nueve preguntas sobre el tema. Ciberoamericana, Espanha, v.1. 2002. Disponível em: <http://www.ciberoamericana.com/documentos/introcoopdes/Cooperacion_y_desarrollo_Nueve_preguntas_sobre_el_tema.pdf> Acesso em: 16 maio 2022.

SANTO, A. E. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: A política externa brasileira voltada para o continente africano (PALOP) no período de 2003-2010. Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira, São Francisco do Conde, BA. Disponível em: <https://repositorio.unilab.edu.br/jspui/bitstream/123456789/889/1/2018_proj_asanto.pdf>. Acesso em: 29 abr. 2022.

SANTOS, C. G. dos; CARRION, R. da S. M. Sobre a governança da cooperação internacional para o desenvolvimento: atores, propósitos e perspectivas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, RJ, v. 45, n. 6, p. 1847 a 1868, 2011. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/7062>>. Acesso em: 29 abr. 2022.

SATO, E. Cooperação internacional: uma componente essencial das relações internacionais. RECIIS, v. 4, n. 1, 2010. Disponível em: <<https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/17399/2/6.pdf>>. Acesso em: 06 maio 2022.

SCHOLZ, I. O Desenvolvimento de Instituições de Política Ambiental na Amazônia a partir de 1992: a contribuição do PPG7. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2002. Disponível em: <<https://www.idos-research.de/en/books/article/o-desenvolvimento-de-instituicoes-de-politica-ambiental-na-amazonia-a-partir-de-1992-a-contribuicao-do-ppg7/>>. Acesso em: 12 out.

2022.

SOCAS, N.; HOURCADE, O. **La cooperación internacional**. In: CHIANI, A. M.; RÍO, Juan B. Scartascini del (coords). *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región*. 1ª ed. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2009. Acesso em: 19 jun. 2022.

STIBICH, I. A. **Povos Indígenas. Etnodesenvolvimento e Sustentabilidade Ambiental na Amazônia Legal: uma interpretação antropológica da formação do PDPI a partir dos documentos preparatórios**. Universidade de Brasília, Brasília, 2005. Disponível em: <https://www.academia.edu/4381134/Povos_Ind%C3%ADgenas_Etnodesenvolvimento_e_Sustentabilidade_Ambientalna_Amaz%C3%B4nia_Legal_uma_interpreta%C3%A7%C3%A3o_antropol%C3%B3gica_da_forma%C3%A7%C3%A3o_do_PDPI_a_partir_dos_seus_documentos_preparat%C3%B3rios>. Acesso em: 25 out.. 2022.

TOMAZINI, R. C. **Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e Cooperação Sul-Sul: uma análise comparativa de seus princípios e desafios de gestão**. Carta Internacional, [S. l.], v. 12, n. 1, p. 28–48, 2017. DOI: 10.21530/ci.v12n1.2017.632. Disponível em: <<https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/632>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

ULLRICH, D. R. ; CARRION, R. Da S. M. **Em análise a Cooperação “Sul-Sul”: Ruptura Ideológica ou Reprodução?**. Política & Sociedade, v. 12, n. 25, p. 65, 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/2175-7984.2013v12n25p65>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

UN DESA - United Nations Department of Economic and Social Affairs. **What is “South-South cooperation” and why does it matter?** UN. Disponível em: <<https://www.un.org/development/desa/en/news/intergovernmental-coordination/south-south-cooperation-2019.html>>. Acesso em: 18 jun. 2022.

UNDP - UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **The Buenos Aires Plan of Action**. New York: Special Unit for TCDC, 1994. Disponível em: <<https://bioeticaediplomacia.org/wp-content/uploads/2019/03/Buenos-Aires-Plan-of-Action-1978.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2022.

Zoneamento Ambiental (ZEE)–Você sabe o que é?. Instituto Fórmula, s.d. Disponível em: <<https://www.institutoformula.com.br/zoneamento-ambiental-zee-voce-sabe-o-que-e-isso/#:~:text=Em%20resumo%2C%20o%20Zoneamento%20Ambiental,regulamentado%20pelo%20Decreto%20Federal%20n>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

Guia para o Manejo Florestal Comunitário. Imazon, s.d. Disponível em: <<https://imazon.org.br/guia-para-o-manejo-florestal-comunitario/#:~:text=O%20Manejo%20Florestal%20Comunit%C3%A1rio%20%C3%A9,m%C3%ADnimo%20de%20danos%20%C3%A0%20floresta>>. Acesso em: 03 nov. 2022.