

**unesp**  UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA  
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"  
Faculdade de Filosofia e Ciências  
Campus de Marília- SP.

**DANILO HENRIQUE DIVARDIN**

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL  
E MEIO AMBIENTE:  
OS PROGRAMAS DA USAID NO BRASIL**



MARÍLIA - SP.  
2008

DANILO HENRIQUE DIVARDIN

**COOPERAÇÃO INTERNACIONAL  
E MEIO AMBIENTE:  
OS PROGRAMAS DA USAID NO BRASIL**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP, Campus de Marília – SP, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

**Linha de pesquisa:** Políticas Públicas, Pensamento Social e Relações Internacionais.

**Orientador:** Prof. Dr. Mauro de Mello Leonel Júnior

**Bolsa:** Capes

MARÍLIA - SP.  
2008

DANILO HENRIQUE DIVARDIN

# COOPERAÇÃO INTERNACIONAL E MEIO AMBIENTE: OS PROGRAMAS DA USAID NO BRASIL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Faculdade de Filosofia e Ciências – UNESP, Campus de Marília – SP, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciências Sociais.

**Linha de pesquisa:** Políticas Públicas, Pensamento Social e Relações Internacionais

**Orientador:** Prof. Dr. Mauro de Mello Leonel Júnior

Bolsa: Capes

Data: 07/03/2008

## **MEMBROS COMPONENTES DA BANCA EXAMINADORA:**

---

Orientador: Prof. Dr. Mauro de Mello Leonel Júnior  
Departamento de Ciências Políticas e Econômicas  
Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília – UNESP – Marília – SP

---

Prof. Dr. Francisco Luiz Corsi  
Departamento de Ciências Políticas e Econômicas  
Faculdade de Filosofia e Ciências de Marília – UNESP – Marília – SP.

---

Prof. Dra. Karina Lilia Pasquariello Mariano  
Departamento de Antropologia, Política e Filosofia  
Faculdade de Ciências e Letras – UNESP – Araraquara – SP.

**Local:** Reitoria da Universidade Estadual Paulista  
“Julio de Mesquita Filho”  
UNESP – São Paulo – SP

## RESUMO

O objetivo dessa pesquisa é o estudo da Cooperação Internacional no quadro das questões ambientais contemporâneas, voltado às relações Brasil – Estados Unidos e, em particular às iniciativas da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (*United States Agency for International Development* - USAID), considerando seus programas, estratégias, prioridades e formas de ação no Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7). Em geral, os estudos relativos à USAID dedicaram-se a mostrar a ação da agência no contexto da Guerra Fria, no quadro de dependência e hegemonia norte-americana no continente, quando coincidiam regimes autoritários em grande parte dos países latino-americanos. Trata-se de compreender se as mudanças ocorridas no cenário das relações internacionais, com a queda do Muro de Berlim e a realização da Rio-92, trouxeram modificações em suas estratégias, práticas e concepções. O trabalho conclui que não houve mudança na forma de estratégia da USAID desde a sua criação, em 1961, sendo utilizada, atualmente, para assegurar a liderança e os interesses dos Estados Unidos no sistema internacional.

**Palavras-chave:** Meio Ambiente, Cooperação Internacional, USAID.

## ABSTRACT

The aim of this paper is to study the International Cooperation regarding the nowadays environment issues, connected to the relations between Brazil-USA and, particularly speaking, the United States Agency for International Development (USAID) initiatives, taking into consideration its programs, strategies, priorities and ways of acting out in the main program for Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest (PPG7). Overall, the studies related to USAID are dedicated to show the Agency actions in the context of the Cold War, in the frame of American dependency and hegemony in the continent, when the authoritarian governments ruled the most part of the latin american countries. It is a matter to understand how these changes in the international relations scenery, with the fall of the Berlim Wall and the realization of Rio-92 brought significant changes in the USAID strategies, practices and conceptions. This paper concludes that there were no changes in the USAID strategies since it was founded in 1961, thus this agency is the tool to assure the leadership of United States and their interests in the International System.

**Keywords:** Environment, International Cooperation, USAID.

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiramente, ao meu orientador professor Mauro de Mello Leonel Júnior, pela amizade e pelo apoio que me dispensou ao longo desta pesquisa.

Ao professor Francisco Luiz Corsi e à professora Karina Lilia Pasquariello Mariano pela atenção e pelas valiosas sugestões transmitidas no exame de qualificação que em muito acrescentaram a este trabalho.

À minha família, especialmente meus pais, Lauro e Shirley, pela paciência, pelo suporte material e por me incentivarem sempre nos momentos de desânimo. À minha irmã, Danielle, por me oferecer sua casa, em São Paulo, para as pesquisas em bibliotecas e participações em eventos acadêmicos.

Agradeço de maneira especial, à Lucelina, minha namorada, por ter me apoiado e incentivado durante todo o caminho do Mestrado.

Ao amigo Ariel Finguerut, pelas longas conversas durante as nossas caminhadas em Araraquara e pela disponibilidade que teve ao ler o meu texto.

Aos amigos Ádima Domingues da Rosa e Robson dos Santos que tornaram possível a minha permanência em Brasília durante a pesquisa de campo.

Aos amigos da Unesp – Marília: André Luis Scantimburgo, Andréia Alves de Almeida, Carlos Aurélio Sobrinho, Carlos Eduardo França, Fernando Campos, Fernando Fiamengui, Juliet Aquino, Livia de Godoi Moraes, Mateus Alvarenga Sanches e Tatiane Pacanaro Trinca.

Aos amigos da Unesp – Araraquara: Denis Koga, Eliane da Conceição Silva, Gustavo Rosolen Tessari, Marco Aurélio Dias de Souza, Leandro Rodrigues Siqueira e Priscila Elisabete da Silva.

Aos professores Mirian Cláudia Lourenção Simonetti e Vinício Carrilho Martinez, deixo minha gratidão por todos os ensinamentos ministrados que jamais serão esquecidos.

Ao professor Shiguenoli Miyamoto pelas indicações de leitura e sugestões transmitidas no início deste trabalho.

Aos funcionários da secretaria de Pós-Graduação da Unesp Marília, especialmente a Aline sempre muito prestativa durante todas as etapas do Mestrado.

À Capes por conceder a bolsa de estudos durante doze meses, contribuindo para a realização desta dissertação.

Finalmente, meus agradecimentos à Coordenação do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) e à equipe do Projeto Apoio ao Monitoramento e Análise (AMA), da Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA), do Ministério do Meio Ambiente (MMA), pelos documentos e informativos do programa piloto. Agradeço também à coordenação do programa de meio ambiente da USAID/Brasil pelos esclarecimentos e pelo material de divulgação da agência.

## **Lista de Ilustrações**

Ilustração 1. Mapa dos Estados que compõem a Amazônia Legal .....	107
Ilustração 2. Organograma do PPG-7 .....	125
Ilustração 3. Mapa. Arco do Desflorestamento da Amazônia .....	131
Ilustração 4. Mapa. Área de execução do PROTEGER .....	132
Ilustração 5. Foto. Oficina de Gênero.....	134
Ilustração 6. Foto. Manejo do peixe-boi na Amazônia.....	139
Ilustração 7. Foto. Balanço de Energia na Amazônia.....	140
Ilustração 8. Foto. Cultivo do Açaí na Amazônia .....	140

## **Lista de Quadros**

Quadro 1. Recursos para a educação .....	94
Quadro 2. Parte I – Projetos de Meio Ambiente da USAID no Brasil .....	102
Quadro 3. Parte II - Projetos de Meio Ambiente da USAID no Brasil .....	103
Quadro 4. Parte III - Projetos de Meio Ambiente da USAID no Brasil .....	104
Quadro 5. Projetos de Meio Ambiente da USAID finalizados no Brasil .....	105
Quadro 6. Instâncias de decisão do PPG-7 .....	123
Quadro 7. Linhas de Ação e Objetivos do PPG-7 .....	126
Quadro 8. Doadores e Áreas de Atuação do PPG-7 .....	127
Quadro 9. Projeto PROTEGER .....	129
Quadro 10. Orçamento geral do PROTEGER.....	129
Quadro 11. Estrutura Organizacional do PROTEGER .....	135
Quadro 12. Linhas temáticas da Fase II – SPC&T.....	141
Quadro 13. Recursos da USAID para o SPC&T .....	142
Quadro 14. Valores da Cooperação Alemã ao PPG-7 .....	150

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>08</b>
<b>1 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NAS RELAÇÕES NORTE-SUL .....</b>	<b>12</b>
1.1 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O MEIO AMBIENTE .....	12
1.1.2 O dilema da questão ambiental e o desenvolvimento.....	31
1.1.3. O conceito de desenvolvimento sustentável .....	36
1.2 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO NAS RELAÇÕES NORTE – SUL.....	42
1.2.1 A cooperação internacional e a Agenda Social dos Anos 1990.....	53
<b>2 A USAID NO CONTEXTO DA POLÍTICA EXTERNA NORTE-AMERICANA.....</b>	<b>58</b>
2.1 Precedentes da cooperação norte-americana no pós-guerra .....	58
2.2 A política externa dos EUA e a criação da USAID no contexto da Guerra Fria .....	64
2.3 A política externa dos EUA e a USAID no contexto do pós-Guerra Fria.....	72
<b>3 A AGÊNCIA NORTE-AMERICANA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL – USAID – E A SUA ATUAÇÃO NO BRASIL .....</b>	<b>83</b>
3.1 A USAID e a Aliança para o Progresso .....	87
3.2. Os acordos MEC – USAID .....	92
3.3. As áreas de atuação da USAID no contexto atual.....	96
3.3.1 Programas de meio ambiente da USAID no Brasil.....	98
<b>4 A AMAZÔNIA E A USAID NO PROGRAMA PILOTO DE PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL – PPG-7 .....</b>	<b>107</b>
4.1 A AMAZÔNIA BRASILEIRA: ASPECTOS GERAIS .....	107
4.1.1 A questão amazônica: do período colonial ao ciclo da borracha .....	108
4.1.2 O regime militar (1964-1984).....	111
4.1.3 Da Nova República ao governo Lula (1985-2007) .....	114
4.1.4 A cooperação internacional na Amazônia .....	117
4.2 O PPG7 E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.....	119
4.2.1 Organização Institucional do PPG7 .....	123
4.3 A PARTICIPAÇÃO DA USAID NO PPG7 .....	128
4.3.1 Projeto PROTEGER.....	129
4.3.2 Subprograma de Ciência e Tecnologia.....	136
4.4 A ALEMANHA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO PPG7 .....	144
4.4.1 Programas do PPG7 financiados pela Alemanha.....	148
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>152</b>
<b>6 REFERÊNCIAS.....</b>	<b>157</b>

## INTRODUÇÃO

Os Estados buscaram, teoricamente, a cooperação internacional motivados por questões e interesses comuns. A criação da Liga das Nações pode ser considerada a primeira experiência de cooperação multilateral, no século XX, como forma de conciliar os diversos interesses nacionais e privilegiar soluções conjuntas que assegurassem a paz coletiva. Embora o Estado continue sendo o principal ator nas relações internacionais, novos atores surgiram, principalmente, no pós Segunda Guerra Mundial, com a pretensão de enaltecer os vínculos de cooperação e solidariedade entre os países.

Após a Segunda Guerra Mundial, os países em desenvolvimento reivindicaram dos países desenvolvidos maior assistência financeira, redução das disparidades sociais, e transferências de recursos do Norte para o Sul. No entanto, a independência política de nações asiáticas e africanas, fruto do processo de descolonização, não implicou em melhorias nas condições de vida desses países. A América Latina, por sua vez, pairava de forma passiva na periferia enquanto os países industrializados ficariam no centro.

No pós 1945, algumas organizações internacionais como a ONU, o BIRD, o FMI, o GATT e a OMC foram criadas com o intuito de solucionar ou amenizar as contradições do sistema internacional. Todavia, sabe-se que grande parte dos mecanismos de funcionamento dessas organizações atendeu aos interesses das grandes potências capitalistas.

Nesse contexto de Guerra Fria, os Estados Unidos iniciaram o processo de cooperação internacional, inicialmente com o Plano Marshall para a reconstrução da Europa e, posteriormente, direcionou sua estratégia de cooperação aos países do Sul, com receio de perder áreas de influência para a União Soviética. No caso da América Latina, e especialmente no Brasil, a cooperação foi realizada por meio da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), criada no início da administração do presidente John Kennedy na tentativa de desenvolver economicamente os países do “Terceiro Mundo”. A contenção do comunismo pode ser considerada como uma motivação estratégica para a criação da USAID no contexto da política externa norte-americana, uma vez que a segurança dos Estados Unidos dependia da cooperação e ajuda militar que prestavam aos países do globo.

A cooperação internacional nas décadas de 1950, 1960 e 1970 esteve voltada ao desenvolvimento, e a criação da USAID procurou atender essa necessidade. Os programas de



ajuda da agência foram influenciados pelas idéias da teoria da modernização, da década de 1960, formulada por intelectuais como Walt W. Rostow e Max Millikan. Esses autores entendiam que o crescimento econômico obedecia a etapas ou estágios pelos quais as economias deveriam passar e, por isso, as sociedades tradicionais atingiriam o desenvolvimento, mas antes deveriam passar por estágios que as sociedades modernas também passaram.

No caso do Brasil, a atuação da USAID ficou restrita a programas que facilitassem a exportação de maquinaria agrícola e fertilizantes, envolvendo-se em ações de planejamento familiar para o controle demográfico entre as décadas de 1960 e 1970. Nesse período, a USAID ficou conhecida no país devido aos programas da Aliança para o Progresso e os Acordos MEC-USAID, com o suposto objetivo de promover o desenvolvimento do país.

Se, em um primeiro momento, a preocupação da cooperação internacional era com o desenvolvimento, no final da década de 1980, a questão ambiental e a sustentabilidade passaram a ocupar lugar de destaque na agenda das relações internacionais. Diante dessas questões, a USAID iniciou seu programa de meio ambiente no Brasil.

O interesse pela pesquisa foi despertado diante a recusa dos Estados Unidos em ratificar o Protocolo de Kyoto, em 1997. Verifica-se uma postura contraditória do país, que, de um lado, promove esforços preservacionistas no exterior através das políticas fomentadas pela USAID na América Latina, e especificamente no Brasil e, de outro, invoca seus interesses nacionais alegando que as metas do acordo seriam prejudiciais à economia do país. Deve-se levar em consideração que os Estados Unidos, com 4,6 % da população mundial, são responsáveis por 24,5 % das emissões mundiais de carbono na atmosfera (VIOLA, 2003, p. 192).

O objetivo central dessa pesquisa é buscar compreender a cooperação internacional entre o Brasil e os Estados Unidos para o meio ambiente, a partir dos anos 1990, quando teve início o Programa de Meio Ambiente da USAID no Brasil até 2007<sup>1</sup>. Dentre os programas de cooperação da USAID no país, optou-se pelo Programa Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais no Brasil (PPG-7), que teve início em 1994, com a participação da comunidade internacional. A escolha se deu pelo fato de ter sido um programa pioneiro na área de cooperação internacional para o meio ambiente em parceria com os países do G7 e outras agências internacionais. Pretendemos localizar as áreas onde foram desenvolvidos os projetos de meio ambiente da

---

<sup>1</sup> Ano que pertence o atual ciclo do Programa de Meio Ambiente da USAID no Brasil, embora o ciclo seja encerrado em 2008.

USAID, as formas como a agência seleciona os projetos, os objetivos e os principais parceiros envolvidos em âmbito local e internacional para entender os mecanismos de atuação da agência no Brasil de sua fase de criação ao contexto pós-Guerra Fria. Procurou-se ainda estabelecer uma comparação entre a cooperação realizada pela USAID com a Alemanha, para avaliar o grau de atuação da agência norte-americana em programas voltados para o meio ambiente no Brasil.

A questão da cooperação internacional para o meio ambiente já havia sido mencionada nos eventos mundiais promovidos pela ONU, como a Conferência de Estocolmo, a Rio-92, a Conferência de Johannesburgo sobre o Desenvolvimento Sustentável, no relatório “Nosso Futuro Comum”, sendo reforçada na Constituição Federal de 1988 e na Agenda 21. Diante disso, o PPG-7 é resultado dessas negociações e fruto do processo do despertar da consciência global sobre as questões ambientais.

Com o objetivo de recolher informações sobre a cooperação internacional e o PPG7, além de revisão bibliográfica, realizou-se uma pesquisa exploratória em Brasília – DF, sendo percorridas várias instituições:

- Universidade de Brasília – UnB;
- Ministério das Relações Exteriores – MRE (especialmente a Agência Brasileira de Cooperação – ABC);
- Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT;
- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;
- Grupo de Trabalho Amazônico – GTA;
- Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional – USAID;
- Agência de Cooperação Técnica da Alemanha – GTZ.

A hipótese central que norteia a pesquisa é de que a USAID teria mudado sua estratégia de atuação, de uma postura intervencionista da época da Guerra Fria, para uma tônica mais cooperativa a partir da década de 1990. Uma segunda possibilidade seria que as políticas de auxílio da USAID podem ser consideradas estratégias para assegurar a presença norte-americana na América Latina e, mais precisamente, no Brasil, atualmente num contexto mais competitivo, tendo em vista o fato de os alemães já estarem, há muito tempo, engajados em várias parcerias ambientais no país.

A pesquisa está dividida em quatro capítulos. No primeiro capítulo aborda-se a questão da cooperação internacional para o desenvolvimento marcado por um contexto de Guerra Fria. Após a Segunda Guerra Mundial, a cooperação esteve voltada para a promoção do desenvolvimento através de uma nova ordem econômica mundial, reivindicada pelos países do chamado “Terceiro Mundo”. A criação das organizações internacionais, no contexto pós-guerra, teve a finalidade de aumentar a cooperação e equilibrar os poderes entre os Estados. Num segundo momento, pretende-se verificar o quanto a questão ambiental foi incorporada nos programas e eventos internacionais.

No segundo capítulo, serão tratadas as políticas de ajuda norte-americanas a partir da Segunda Guerra Mundial e como foram conduzidas pelos seus respectivos presidentes. Centra-se maior atenção no processo de criação da USAID bem como suas estratégias de ação ao longo do período de Guerra Fria. O objetivo do capítulo é avaliar em que medida as ajudas oferecidas estavam diretamente ligadas aos interesses da política externa dos Estados Unidos.

No terceiro capítulo, pretende-se investigar as formas de cooperação prestadas pela USAID no Brasil, através da Aliança para o Progresso e dos acordos MEC-USAID. O intuito é fazer uma retrospectiva da atuação da agência e seus programas nas décadas de 1960 e de 1970, para a fase atual, em que novos temas foram incorporados à sua agenda.

No quarto capítulo, por fim, buscamos traçar um painel do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG-7, demonstrando sua arquitetura político-administrativa, suas diferentes fases, os recursos e principais mecanismos financeiros, a importância da preservação das florestas tropicais para a comunidade internacional e os projetos e áreas de interesse da USAID no âmbito desse complexo programa. Além disso, faremos um painel sobre a cooperação da Alemanha para o meio ambiente no Brasil, incluindo a sua participação no PPG-7, a fim de compará-la com a cooperação prestada pelos Estados Unidos, através de sua agência.

## **1 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NAS RELAÇÕES NORTE – SUL**

### **1.1 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O MEIO AMBIENTE**

Antes de iniciar esse capítulo, torna-se necessário definir o que é “cooperação internacional”. De acordo com Ribeiro (2007, p.432), “cooperação internacional é a atuação conjunta de países, instituições multilaterais e não-governamentais em busca de um objetivo comum”. No plano teórico, a cooperação internacional envolve dois ou mais atores que se dispõem a transferir conhecimentos e/ou recursos financeiros em áreas de interesse comum seja em caráter permanente ou transitório. Em relação aos temas, encontram-se formas de cooperação econômica, política, técnica, militar, científica, cultural, comercial e financeira (BRAGA, 1996). A cooperação pode ser estabelecida de forma bilateral (entre dois Estados) ou multilateral (entre Estados e Organismos Internacionais). Os atores participantes desse processo são os Estados, as organizações internacionais, as agências governamentais, a ONU e suas agências, fundações, órgãos de fomento, ONGs e empresas privadas (GARCIA, 2005).

O objetivo dessa seção é traçar um breve panorama sobre a trajetória da cooperação internacional para o meio ambiente desde o início do século XX até o início do século XXI, com a realização da Rio+10. Procurou-se identificar: a finalidade dos primeiros acordos internacionais para o meio ambiente; a relevância que a questão ambiental adquiriu a partir do seu ingresso na ONU; a mobilização entre os Estados e a tentativa de cooperação diante de problemas ambientais comuns; a cooperação internacional como premissa para o desenvolvimento sustentável; e, por fim, os documentos que resultaram das três grandes conferências internacionais com vistas à cooperação internacional. Procurou-se ainda responder se, de fato, existe a cooperação internacional para o meio ambiente ou se ela não passa apenas de um recurso retórico, com pouca efetividade prática e ainda o que motiva os Estados a cooperarem em políticas ligadas ao meio ambiente. Face a essas preocupações, será observado com maior atenção o comportamento dos Estados Unidos perante os eventos e acordos internacionais na proteção do meio ambiente.

Embora não exista uma autoridade suprema acima dos Estados, é possível afirmar que começa a existir certa coesão na ordem internacional. Os Estados foram percebendo, aos poucos, que certos problemas não poderiam ser resolvidos sem a cooperação dos demais (ROSSIT, 2006).

Os pontos de solidariedade e cooperação entre os países vêm aumentando para a resolução de questões ambientais que envolvem o planeta. O controle da poluição atmosférica no interior de um território, por exemplo, não teria êxito caso não houvesse a mesma preocupação por parte dos seus vizinhos.

No início do século XX, os acordos para o meio ambiente tiveram a finalidade de preservar certas espécies de pássaros, animais de caça e peixes para assegurar o bem-estar econômico e o deleite de proprietários de terras. Esses acordos foram realizados para proteger animais e pássaros, alvos de caçadores, que praticavam a caça esportiva. Na realidade, a caça esportiva era realizada pelos proprietários ingleses que possuíam terras nas colônias africanas. Em 1900, ocorreu um encontro com os representantes dos países<sup>2</sup> que tinham terras no continente africano e o resultado deste encontro foi a Convenção para a Preservação de Animais, Pássaros e Peixes da África. Ao final do evento, um calendário foi elaborado para a prática da caça com o objetivo de proteger os elefantes, peixes e pássaros. Dois anos depois, realizou-se a Convenção para a Proteção dos Pássaros Úteis à Agricultura<sup>3</sup> com o objetivo de proteger os pássaros que contribuía com as práticas agrícolas no transporte de sementes (RIBEIRO, 2001).

Os resultados desses encontros tiveram pouco resultado prático. Os países envolvidos não respeitaram os acordos formulados na época, o que levou a Inglaterra a promover, em 1933, uma nova reunião conhecida como a Convenção para Preservação da Fauna e da Flora em seu Estado Natural. Desse evento “os resultados foram mais animadores, já que se conseguiu, pela primeira vez, elaborar um documento que almejava preservar não os animais individualmente, mas a fauna e a flora em seu conjunto” (RIBEIRO, 2001, p.54).

As ações cooperativas entre os países estiveram pautadas em medidas paliativas para a manutenção dos ecossistemas naturais, indispensáveis à economia do sistema capitalista, ou seja, a conservação dos recursos naturais seria feita para “assegurar a sobrevivência econômica de um grupo particular dependente da exploração desses recursos” (LE PRESTRE, 2000, p.160).

Curiosamente, as primeiras regras de preservação ambiental foram as normas norte-americanas no final do século XIX. Os Estados Unidos promoveram a instituição de grandes parques, a partir de 1872, como o parque nacional de Yellowstone, Yosemite, General Grant, Sequoia e Mount Rainier. Embora o país tivesse uma consciência preservacionista, a degradação

---

<sup>2</sup> Os países que possuíam terras no continente africano eram: Alemanha, Bélgica, França, Inglaterra, Itália e Portugal.

<sup>3</sup> O acordo foi firmado por 12 países europeus, em 1902, para proteção dos pássaros considerados úteis à agricultura. A Inglaterra não participou do acordo (RIBEIRO, 2001).

ambiental aumentou significativamente a partir dos efeitos da Revolução Industrial e do modo de produção fordista<sup>4</sup> (SOARES, 2003).

Soares (2003) não considera como acordos de proteção ambiental as questões fronteiriças que envolvessem a proteção de águas comuns, proibição de fumaça, ruídos entre vizinhos e também as normas de proibição de caça e pesca por serem de cunho econômico. O autor não entende esses acordos<sup>5</sup> como acordos ambientalistas e sim como acordos de finalidades econômicas visando assegurar matéria-prima e estoques de recursos naturais para fins imediatos ou futuros pouco importando a relação entre os animais e vegetais e a conservação dos seus habitats.

A temática ambiental produziu o alinhamento de interesses, ou seja, o meio ambiente “foi capaz de globalizar identidades, afinidades e interesses para além das categorias tradicionais como nações, raças ou hemisférios e de generalizar preocupações como o direito humano ao bem-estar e a bens comuns como água e ar” (CERQUEIRA, 1994, p.02). Segundo a autora, o mesmo não ocorreu com as forças de mercado cujos interesses convergiram para a formação de blocos econômicos regionais, geograficamente delimitados, como o NAFTA, CEE e o Mercosul.

A importância da cooperação internacional começou a ganhar corpo com o final da Primeira Guerra Mundial e durante todo o período entre guerras. Nesse momento, os Estados perceberam que estavam cada vez mais interdependentes e a cooperação internacional se tornou um objetivo a ser alcançado. Os problemas ambientais deixaram evidente a interdependência ecológica dos Estados e a co-responsabilidade pela gestão ambiental (CERQUEIRA, 1994; SOARES, 2003).

Nesse contexto, teve início a diplomacia multilateral institucionalizada, ou seja, “aquela praticada no interior das organizações internacionais de vocação universal que despontavam no período, como a Liga das Nações [...] e a Organização Internacional do Trabalho, ambas com sede em Genebra” (SOARES, 2003, p.18).

A partir de 1945, a temática ambiental ingressou no domínio da ONU. As ações da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (*Food and Agriculture*

---

<sup>4</sup> No início do século XX, o modelo de produção fordista era baseado na produção de bens em série por linha de montagem, utilizando grande quantidade de recursos naturais e alta tecnologia para racionalizar o trabalho e aumentar a produtividade (GARCIA, 2005).

<sup>5</sup> O autor refere-se a Convenção de 1883 para a proteção das focas do mar de Behring. A Convenção regulava os períodos de captura, mas não impedia a morte dos bebês foca para o mercado de peles de luxo. Refere-se ainda às convenções de navegação e pesca no rio Reno e a Convenção de Paris, em 1911, para proteger os pássaros úteis à agricultura e aqueles que fossem inúteis deveriam ser extirpados.

*Organization* – FAO) estiveram voltadas para a produção de alimentos, prevendo-se a sua falta em decorrência da destruição de áreas agrícolas durante a guerra. No entanto, a FAO dedicou atenção à conservação dos recursos naturais, ao uso dos solos tropicais e ao desmatamento (RIBEIRO, 2001).

Além da FAO, a UNESCO também dedicou atenção aos problemas ambientais, tendo sido considerada o principal organismo da ONU para o meio ambiente até a década de 1970. A função da UNESCO era promover o intercâmbio científico e tecnológico e incentivar programas de educação entre os países-membro. A instituição passou a apoiar financeiramente a União Internacional para a Proteção da Natureza (*International Union for the Protection of Nature*– IUPN), criada na França, em 1948, que posteriormente passou a se chamar *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN). Outras instituições vinculadas a ONU participaram de ações para a proteção do meio ambiente como a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (LE PRESTRE, 2000; RIBEIRO, 2001).

A partir da segunda metade do século XX, especialmente nos anos 1960, os Estados passaram a levar seus problemas internos às discussões internacionais para que os mesmos pudessem ser solucionados com a cooperação dos demais. Porém, o caráter global dos problemas ambientais se consolidou no início dos anos de 1970 (VILLA, 2004). Para certos fenômenos, como o clima mundial, patrimônio natural e cultural da humanidade e os espaços globais<sup>6</sup>, a noção de fronteira é considerada inexistente,

[...] os rios transfronteiriços não mudam as cores de suas águas quando atravessam fronteiras, nem as aves, nem os peixes e as correntes marítimas necessitam de passaportes e vistos de entrada para percorrer seu caminho natural de passar livremente do território de um Estado para o território de outro Estado, e, da mesma forma, os ventos, que transportam poluição de um país para outro, não se submetem a nenhuma lei ou regulamento sobre transporte internacional de resíduos tóxicos [...] (SOARES, 2003, p.14).

O despertar, no interior da ONU, para a preservação ambiental, a influência da diplomacia multilateral, com a elaboração de tratados e convenções internacionais na área de meio ambiente; a denúncia sobre a poluição hídrica na Europa, pelo uso de pesticidas para melhorar o rendimento agrícola, publicada no livro *Silent Spring*, de Rachel Carson; os relatórios do Clube de Roma e as

<sup>6</sup> Os espaços globais são também denominados “global commons” e englobam o alto-mar, o solo, o subsolo dos fundos marítimos e oceânicos e o espaço sideral (SOARES, 2003).

discussões sobre crescimento populacional e econômico versus recursos naturais; as pressões do movimento ambientalista e a recomendação do ECOSOC para a realização de um encontro que discutisse formas de controlar a poluição e a chuva ácida, fomentaram as bases para a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada na capital da Suécia, Estocolmo, em 1972.

A oposição entre os países desenvolvidos e países em desenvolvimento ficou evidente durante as reuniões preparatórias da Conferência. Os primeiros alegavam que os países em desenvolvimento deveriam se empenhar para reverter os desequilíbrios ambientais; já os países em desenvolvimento viam com restrições as políticas preservacionistas que poderiam restringir as políticas domésticas ou perpetuar a oposição dos países industrializados pelas políticas de industrialização na África, na América Latina e na Ásia. Além disso, os países em desenvolvimento consideravam que as discussões sobre o meio ambiente eram supérfluas enquanto os problemas da pobreza e da distribuição de renda não fossem resolvidos (SOARES, 2003).

Desse evento, alguns documentos foram elaborados como a Declaração de Estocolmo, que estabeleceu uma série de normas para a proteção do meio ambiente; o Plano de Ação para o Meio Ambiente que previa recomendações na área de avaliação ambiental mundial, gestão do meio ambiente e políticas de apoio com a formação de especialistas, educação e informação; e a criação do Programa das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (PNUMA) voltado para a temática ambiental, tendo ainda a função de coordenar o Fundo Mundial para o Meio Ambiente.

Durante a Conferência de Estocolmo, os países procuraram preservar seus interesses em todas as discussões do evento. Os países em desenvolvimento buscaram preservar a sua soberania no que diz respeito às políticas desenvolvimentistas. A idéia era crescer e depois “pagar a conta” pelos danos ambientais. Aliás, esse bloco entendia que essa conta deveria ser paga pelos países industrializados por terem tido acesso à modernização e ao desenvolvimento, atribuindo-lhes a culpa como devastadores dos recursos naturais. Os países desenvolvidos defendiam a redução da poluição hídrica e atmosférica e o controle do crescimento populacional dos países do Sul, porém, verificou-se o pouco comprometimento dos países desenvolvidos para a redução das disparidades sociais e econômicas.

Além disso, o Plano de Ação ficou no plano das intenções e a Declaração de Estocolmo teve pouco resultado prático. Na opinião de Ribeiro (2001), a maior realização da Conferência foi



o PNUMA, embora tenha sofrido duras críticas por não exercer a função que poderia, em virtude do poder de veto do Conselho de Segurança da ONU, que decide de acordo com os interesses dos países que o compõem; por estar afastada dos grandes centros decisórios já que sua sede fica em Nairóbi, no Quênia, e por receber poucos recursos (DUARTE, 2003).

Apesar das divergências mencionadas, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano pode ser considerada um marco no processo de cooperação internacional em matéria de meio ambiente (CERQUEIRA, 1994). Além de ter sido referenciada pelo nascimento do ambientalismo internacional, da participação das ONGs, de ter incluído a temática ambiental na pauta dos países e de ter consolidado as primeiras normas do direito internacional do meio ambiente, tratou-se de um momento em que os países sentaram à mesa para solucionar problemas ambientais que poderiam gerar conflitos internacionais. Apesar da pouca efetividade e de ter ficado no plano da retórica, Soares (2003) entende que a Declaração de Estocolmo serviu como um guia na definição de princípios que devem figurar nas legislações domésticas dos Estados, reafirmando, ainda, a consciência para a preservação do meio ambiente global.

O problema do ozônio na atmosfera confirmou a necessidade da cooperação entre os Estados para a solução de um problema comum. Os países se mobilizaram para o gerenciamento e controle de substâncias prejudiciais à camada de ozônio que colocassem em risco a vida no planeta. Nesse sentido, a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio e o Protocolo de Montreal, além de reunirem países em torno de um mesmo objetivo, determinaram certa paridade nas negociações Norte-Sul de maneira a conciliar os interesses dos países envolvidos.

O ozônio (O<sub>3</sub>) é um gás importante porque filtra os raios ultravioletas emitidos pelos Sol. A destruição da camada de ozônio, localizada na estratosfera, pelas substâncias que contêm o clorofluorcarbono, eliminam o ozônio, permitindo a maior incidência dos raios infravermelhos na superfície. A destruição do ozônio estaria relacionada ao efeito estufa, que pode alterar o clima do planeta, o nível dos mares e o regime de chuvas. (RIBEIRO, 2001).

Os países participantes divergiram quanto aos efeitos nocivos à saúde do planeta decorrentes da redução da camada de ozônio, por não existirem estudos científicos consistentes quanto aos efeitos. Na época, o Japão sugeriu que fossem aguardados os resultados do trabalho do Comitê Coordenador sobre a Camada de Ozônio, mas concordou com a Espanha no sentido de que os próprios países tomassem, individualmente, providências para o controle das emissões de

clorofluorcarbonos. Esses dois países, juntamente à América do Norte, Escandinávia, Europa, Argentina, Chile, Peru, Egito e Burkina-Faso confirmaram sua participação (RIBEIRO, 2001).

Antes de aderirem à Convenção de Viena, o Japão e a Espanha manifestaram-se contrários sobre a possibilidade de estabelecer um código de conduta externo que regulasse a ação dos países integrantes do acordo. Os dois países entendiam que cada Estado deveria, por si próprio, regular a produção, os usos e as emissões de clorofluorcarbono. Mesmo sabendo que se tratava de um problema global e que a sua solução dependia da cooperação entre os Estados integrantes, ficou evidente a defesa dos interesses nacionais e a manutenção da soberania de seus países (RIBEIRO, 2001).

Apesar das dúvidas quanto a veracidade científica, decidiu-se pela adoção de medidas que evitassem a liberação de substâncias prejudiciais à camada de ozônio optando pela “[...] cooperação entre as partes e pela decisão de realizar novas rodadas, a fim de avançar na indicação de parâmetros para o controle da devastação da camada de ozônio” (RIBEIRO, 2001, p.99).

A Convenção de Viena representou um esforço da comunidade internacional para o tratamento preventivo de um problema que afetaria a segurança ambiental global. Além disso estabeleceu “mecanismos de cooperação internacional para a pesquisa, monitoria e intercâmbio de informações sobre emissões e concentrações de CFC e o estado da camada de ozônio” (CERQUEIRA, 1994, p.18).

Em 1985, as notícias sobre o desaparecimento da camada de ozônio que deveria cobrir a Antártida e o câncer de pele do Presidente Ronald Reagan chamaram a atenção da opinião pública internacional, o que acelerou as reuniões do Protocolo de Montreal, em 1987. Este documento estabeleceu metas e prazos para o fim do uso de substâncias agressivas à camada de ozônio. Ribeiro (2001) salienta a importância das distinções de metas entre os países centrais e os periféricos. Os países desenvolvidos deveriam ter um rígido cronograma na redução de substâncias nocivas à camada de ozônio, já os em desenvolvimento teriam um prazo maior para se ajustarem às normas estabelecidas.

É interessante pensar que, os Estados Unidos, atualmente criticado pouco preocupado com os acordos ambientais, lideraram, no caso do Protocolo de Montreal, o processo para a redução da quantidade de clorofluorcarbonos (CFCs) liberados na atmosfera, antes mesmo que houvesse evidências científicas sobre os seus prejuízos (CERQUEIRA, 1994). No entanto, é óbvio que se de repente fosse proibida a produção de qualquer substância que danificasse a camada de ozônio,

os norte-americanos provavelmente não participariam do acordo, tendo em vista que seus interesses ficariam desprotegidos e o documento seria inócuo. “É preciso insistir, entretanto, que o tempo da política é mais lento que o da ansiedade em resolver os problemas ambientais” (RIBEIRO, 2001, p. 100).

A transferência de recursos e tecnologia aos países em desenvolvimento permitiu uma maior ponte de ligação entre os interesses do Norte e do Sul, embora os países em desenvolvimento reivindicassem o direito ao desenvolvimento. O poder de barganha dos países do Sul aumentou assim que perceberam as possibilidades de transferência de recursos (Norte-Sul) para a implementação das metas preconizadas pelo Protocolo de Montreal. Os países do Norte reconheceram que a transferência de recursos e tecnologia poderia ser um bom investimento se comparados aos gastos com danos no futuro. Assim:

As delicadas e extensivas negociações sobre cada aspecto e implicação da cooperação no sentido Norte/Sul demonstram que a simples aceitação da possibilidade de financiamento e transferência de tecnologia pelos países desenvolvidos abre um precedente histórico para a negociação de acordos ambientais e estabelece um paradigma para novas estratégias diplomáticas em relação a novos desafios de interesse global [...] (CERQUEIRA, 1994, p.26).

No caso da questão do ozônio, a cooperação internacional foi incentivada tendo como perspectiva Gaia que entende a Terra como um organismo vivo e qualquer alteração no seu funcionamento, poderia fazê-la adoecer (LOVELOCK apud ALLABY, 2006). De nada adiantaria a redução de substâncias que destroem a camada de ozônio por parte de um ou outro grupo de Estados, caso os demais não colaborassem. Essas substâncias migrariam facilmente de um território ao outro, prejudicando aqueles que estavam comprometidos com as normas do Protocolo de Montreal.

É claro que as determinações provocaram reclamações por parte dos países industrializados, que entendiam que os privilégios concedidos aos países em desenvolvimento poderiam prejudicar os esforços do Norte para cumprir as metas do Protocolo. O Norte temia que o crescimento econômico da Índia e da China poderia levar a produção de substâncias nocivas à camada de ozônio.

Embora seja difícil conciliar os interesses dos países envolvidos, o caso do ozônio pode ser considerado como um exemplo bem sucedido de cooperação internacional uma vez que houve a redução da emissão de substâncias que destroem a camada de ozônio. Os países industrializados

restringiram o uso dos CFCs e os países em desenvolvimento diminuíram progressivamente o seu consumo. Através de uma cláusula do Protocolo de Montreal, ficou proibida a exportação ou importação de produtos provenientes de países que não tivessem aderido ao documento. Os países se mobilizaram também em virtude da pressão exercida pela sociedade, que cobrava de seus dirigentes soluções eficazes para reverter a destruição da camada de ozônio (RIBEIRO, 2001).

Em relação às questões climáticas, as ações voltadas para mitigar os efeitos do aquecimento do planeta também podem ser consideradas como iniciativas de cooperação internacional para solucionar um problema coletivo global. A questão da mudança climática foi inserida na agenda das Nações Unidas, em fins da década de 1980, logo após as iniciativas de proteção da camada de ozônio.

A atmosfera é considerada em bem público global, desde que a sua utilização não prejudique a sua utilização por parte dos outros Estados. Os poluentes, assim como os gases de efeito estufa, não são totalmente absorvidos pela atmosfera, e o seu excesso favorece prejuízos à saúde humana e às alterações climáticas. A cooperação internacional, com vistas ao bem-estar coletivo, depende de esforços que podem implicar em restrições da soberania e a transferência de poder do Estado para instituições supranacionais e corporações transnacionais. A construção de regimes internacionais, que regule as ações dos Estados, pode ser uma alternativa viável para evitar o agravamento das mudanças climáticas (VIOLA, 2003).

As negociações sobre o clima tiveram início no final da década de 1970<sup>7</sup> e diante do consenso da comunidade científica reunida e das projeções do relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças do Clima (IPCC), a ONU aprovou a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas durante a Rio-92. Como as recomendações não foram cumpridas, foi elaborado, em 1997, o Protocolo de Kyoto para estabelecer metas e prazos obrigatórios. Os eventos do clima procuram lutar contra as projeções do IPCC, cujo órgão das Nações Unidas é responsável por produzir informações científicas que são divulgados

---

<sup>7</sup> As negociações sobre o clima começaram em 1979 com a Conferência Mundial sobre o Clima; em 1988 foi criado o IPCC pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e a Organização Meteorológica Mundial. O IPCC é considerado a principal referência para as negociações da Convenção Quadro sobre Mudanças Climáticas, aberta para assinatura em 1992; em 1990, ocorreu a II Conferência Mundial do Clima patrocinada pela OMM e PNUMA; em 1992, durante a Rio-92, ocorreu a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas – UNFCCC; em 1995, ocorreu a Primeira Sessão da Conferência das Partes – COP1 que criou as bases para o Protocolo de Kyoto; em 1996, a Segunda Sessão da Conferência das Partes; em 1997, durante a COP-3, foi adotado o Protocolo de Kyoto (TAUTZ, 2002).

periodicamente desde 1988. O último relatório, divulgado em 2007, diagnosticou, dentre outras previsões, que a temperatura do planeta, ao longo do século XX, subiu cerca de 0,7° C; que é provável o aumento da temperatura de 1 a 6 graus Celsius até o final do século XXI, enfatizando que se nada for feito o sistema natural e o ser humano são vulneráveis e que poderão desaparecer em virtude do aquecimento global.

As conferências sobre o clima formaram as bases para o Protocolo de Kyoto, que seria assinado em 1997. O Protocolo é um tratado internacional que promove ações e fixa sanções para que os países industrializados reduzam em 5,2% as emissões de gases de efeito estufa, em relação aos níveis de 1990, que deverão ser cumpridas até 2012. Apesar de os Estados Unidos não terem ratificado, o Protocolo entrou em vigor em fevereiro de 2005, com a adesão de cerca de 140 signatários (FERREIRA, 2005).

Em relação aos Estados Unidos, é importante destacar que, antes da questão climática ganhar destaque internacional com o Protocolo de Kyoto, o país liderou as negociações para a formação do IPCC e à convocação da Rio-92, durante a administração de Bush<sup>8</sup> (1989-1993). Todavia, sua posição de destaque foi comprometida diante da rejeição de cumprir as metas para a redução de gases de efeito estufa na época, com o argumento de que seria preciso maior investigação científica a esse respeito, oferecendo como alternativa a plantação maciça de florestas, que funcionariam como sumidouros de carbono (VIOLA, 2003).

Schleicher (2006) considera que parece uma característica da cooperação internacional, em matéria de meio ambiente, ser influenciada pela ausência de evidências científicas e de se adaptar ou modificar posteriormente com o avanço da ciência como ocorreu na Convenção de Viena para Proteção da Camada de Ozônio, na elaboração do Protocolo de Montreal e nas discussões no âmbito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Mesmo que não existam estudos consistentes que confirmem a veracidade de algumas previsões, providências deverão ser tomadas para prevenir antecipadamente a degradação ambiental, conforme o princípio 15 da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992:

Princípio 15: De modo a proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deve ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos sérios ou irreversíveis, a ausência de absoluta certeza científica não deve ser utilizada como razão para postergar medidas eficazes e economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (MRE, apud, SOARES, 2003).

---

<sup>8</sup> Pai do atual presidente dos Estados Unidos.

O documento da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima destacou o “Princípio da Responsabilidade Comum, porém Diferenciada”, sendo este mencionado também na Declaração do Rio, e o princípio do “Poluidor-Pagador” que recomenda aos países industrializados a iniciativa de ações para reverter a mudança climática, devido à fragilidade da economia dos países em desenvolvimento e por terem sido aqueles que mais contribuíram historicamente para o aumento de gases de CO<sub>2</sub> na atmosfera já que iniciaram o processo de industrialização num momento anterior. Além destes princípios, o documento recomendou a cooperação para um sistema econômico justo que possibilitasse o crescimento sustentável de todos os atores, especialmente dos países em desenvolvimento para atenuar a mudança no clima (FORUM CLIMA, 2007).

A interdependência entre os Estados viabilizou a cooperação entre os mesmos na busca de soluções para reverter os danos causados ao meio ambiente. Na década de 1980, estudos mais rigorosos sobre a destruição da camada de ozônio, efeito estufa e mudança no clima possibilitaram que tratados e acordos fossem elaborados e, a partir daí, formou-se um regime ambiental internacional para conciliar desenvolvimento econômico e meio ambiente. Nesse sentido, o Protocolo de Montreal, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática e o Protocolo de Kyoto formam um Regime Internacional de Mudança Climática (SIMÕES *et al.*, 2006).

Mas o que seria um regime internacional? “Regime internacional é um sistema de regras, explicitadas num tratado internacional pactuado entre governos, que regulam as ações dos diversos atores sobre o assunto” (VIOLA, 2003, p. 189). A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática e o Protocolo de Kyoto estabeleceram o parâmetro do regime de mudanças climáticas. Além dessas, a comunidade científica teve peso relevante, uma vez que concordou com o diagnóstico do problema e passou a divulgá-lo ao público.

O aquecimento global fez com que representantes de diversos países aceitassem tomar medidas preventivas a fim de evitar prejuízos nos campos econômico, político e social. Os atores do sistema internacional perceberam que medidas isoladas não seriam eficazes para minimizar a emissão de gases de efeito estufa e resolver um problema ambiental de escala planetária.

Todavia esses esforços não foram isentos de conflitos e realizados sem que fossem defendidos os valores e interesses dos países no jogo político das negociações para atenuar as mudanças climáticas. Viola (2003) entende que todos os países demonstram ter preocupações

ecologicamente corretas e se dizem dispostos a colaborar, mas todos o fazem de modo a maximizar o interesse de seu próprio país, dificultando a cooperação internacional.

Nesse sentido, a posição dos Estados Unidos é emblemática. Embora o país tenha liderado o processo de formação do IPCC e as convocatórias para a Rio-92, as negociações climáticas ficaram prejudicadas quando Bush-pai não concordou em reduzir a emissão de gases de efeito estufa alegando incerteza científica sobre o assunto. Na II Conferência das Partes, os Estados Unidos apresentaram um mecanismo flexibilizador para a redução, introduzindo a idéia de cotas comercializáveis de emissão de carbono. A proposta foi rejeitada por falta de compreensão do modelo e por incluir compromissos imediatos aos países emergentes. Todavia, a postura mais contundente foi a rejeição do senado norte-americano em ratificar o Protocolo de Kyoto, a menos que os países em desenvolvimento tivessem obrigações rígidas com o controle das emissões de CO<sub>2</sub> na atmosfera. (VIOLA, 2003). A política unilateralista do atual governo dos Estados Unidos cria não só dificuldades para a construção de um regime ambiental para atenuar a mudanças climáticas como também para o êxito da cooperação internacional.

George W. Bush, mesmo desgastado politicamente, sinaliza que não irá assinar o Protocolo e, em seu lugar, pretende financiar tecnologias limpas para enfrentar o problema das mudanças climáticas. O presidente concorda que medidas devem ser tomadas para conter os gases de efeito estufa, porém não aceita metas. É provável que o acordo de cooperação tecnológica, assinado pelo presidente norte-americano e o Brasil, para a produção de biocombustíveis<sup>9</sup>, seja utilizado para melhorar a sua imagem política diante a opinião pública internacional.

O Tratado Antártico pode ser considerado como um outro caso de cooperação internacional, pois permitiu que o continente fosse utilizado para fins pacíficos e de pesquisa científica, não autorizando que o mesmo servisse para depósito de lixo radioativo nem de espaço para testes nucleares. Os Estados Unidos, URSS, Grã-Bretanha e Argentina, países tradicionalmente rivais, são signatários do tratado. Nesse momento, os Estados entenderam que as questões de soberania e os interesses individuais deveriam ser adiados em favor do interesse coletivo.

A Antártida foi alvo de disputas territoriais por parte dos países que a circundam e também pelas superpotências na ocasião da Guerra Fria. A Argentina e o Chile reivindicavam a soberania

---

<sup>9</sup> O acordo de cooperação foi assinado durante a visita de George W. Bush ao Brasil, em março de 2007, para a pesquisa e desenvolvimento de álcool. O uso do biocombustível reduzirá a dependência dos combustíveis fósseis, prejudiciais ao meio ambiente. O governo brasileiro pretende transformar o álcool numa *commodity* apostando ocupar um espaço importante no cenário internacional (AGÊNCIA BRASIL, 2007).

do território, segundo o princípio da precedência de ocupação, uma vez que os onas, povo indígena que ocupou o sul da América do Sul, costumavam fazer algumas visitas à região. Todavia, os dois países cederam às pressões das superpotências, renunciando temporariamente a soberania do continente gelado. O Chile, em 1948, cedeu às pressões dos Estados Unidos e, através da Declaração de Escudero, propôs uma pausa de cinco anos nas discussões de soberania na região. Além do princípio da precedência de ocupação, o princípio da proximidade geográfica, dos Estados próximos à Antártida, também não teve êxito (RIBEIRO, 2001). É importante destacar que a Inglaterra e a França disputaram a soberania da Antártida no início do século XX (VILLA, 2004).

O Tratado foi proposto em 1958, influenciado pelo Ano Geofísico Internacional<sup>10</sup> e pelo receio que a Guerra Fria chegasse à região. E de fato chegou. Os Estados Unidos construíram a base Amundsen-Scott e a URSS, a base Vostok no Pólo da Inacessibilidade. Ribeiro (2001) considera que a soberania pela Antártida foi dissimulada por uma roupagem científica, mas o que estava em jogo eram descobertas de novas fronteiras da Terra, antes não exploradas. Porém Villa (2004) entende que em tempos de Guerra Fria, o Tratado<sup>11</sup> conseguiu poupar a Antártida da partilha de áreas de influência.

"O tratado é um dos maiores triunfos da cooperação internacional da história. É o único acordo multilateral que sobrevive há 40 anos sem nenhuma contestação" (MENDES JÚNIOR apud ANGELO, 2002). Além disso, a Antártida é dedicada a usos pacíficos, especialmente à pesquisa científica, ficando proibida qualquer manobra militar ou teste de armamento. As informações científicas devem ser dispostas de modo a ter um intercâmbio entre as partes envolvidas, de modo a "garantir uma "diplomacia Antártica", ao mesmo tempo em que não se discutiam questões de ordem territorial ou de aproveitamento de "recursos" a serem identificados e estudados cooperativamente" (RIBEIRO, 2001, p.57).

---

<sup>10</sup> Com o objetivo de analisar as explosões solares, na segunda metade da década de 1950, cientistas decidiram instalar pontos de observação na Antártida para acompanhar o fenômeno. Os cientistas decidiram nomear os trabalhos como o Ano Geofísico Internacional (AGI) que ocorreu entre 1957 e 1958 (RIBEIRO, 2001).

<sup>11</sup> O Tratado Antártico foi firmado em 1959, embora só tenha sido aplicado em 1961, com a adesão dos seguintes países, denominados membros consultivos: África do Sul, Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, Estados Unidos, França, Inglaterra, Japão, Noruega, Nova Zelândia e URSS. Posteriormente, foram incorporados: Alemanha Oriental, Alemanha Ocidental, Brasil, China, Índia, Itália, Polônia e Uruguai. E, por fim, outros países foram aceitos ao tratado, sem o *status* de membros consultivos: Áustria, Bulgária, Coreia do Norte, Coreia do Sul, Cuba, Dinamarca, Equador, Espanha, Finlândia, Grécia, Holanda, Hungria, Nova Guiné, Pádua, Peru, Romênia, Tchecoslováquia e Suécia (RIBEIRO, 2001).



A Antártida é considerada como um dos três grandes eldorados naturais no mundo contemporâneo, seguido pelos fundos marinhos, riquíssimos em minerais e vegetais, e a Amazônia, região que está sob a soberania de estados nacionais, entre eles o Brasil (BECKER, 2005). Nesse sentido, as iniciativas para a proteção da Antártida visam livrá-la da “tragédia do comunal”. A tragédia ocorre no momento que os Estados *free rider* buscam seus interesses de acordo com suas liberdades individuais sem preocupar-se com os interesses dos demais. O exercício da liberdade individual leva à destruição dos bens coletivos (LEIS, 1991; VILLA, 2004).

Villa (2004) esclarece que o Sistema do Tratado Antártico pode ser encaixado perfeitamente na teoria dos regimes internacionais por abarcarem as categorias da cooperação, coordenação, dilema de interesse comum e escolhas racionais. Segundo o autor, a teoria dos regimes internacionais pode ser explicada como sendo um conjunto de normas e regras que procuram conciliar os interesses dos atores sobre um determinado assunto, coordenando a conduta dos mesmos em áreas específicas. Assim, o Tratado Antártico é um regime composto por normas criadas por atores racionais com o objetivo de cooperação e paz em oposição a soluções pouco racionais, como o conflito em época de Guerra Fria.

Passados vinte anos da Conferência de Estocolmo<sup>12</sup>, a Rio-92<sup>13</sup> estimulou a cooperação internacional para a solução de problemas globais. Foi um momento do despertar da consciência para os problemas ambientais uma vez que vários acidentes<sup>14</sup>, anteriores a Rio-92, tornaram urgentes medidas conjuntas para a preservação do meio ambiente.

---

<sup>12</sup> É importante destacar que vários eventos importantes em matéria ambiental foram realizados após a Conferência de Estocolmo e antes da Rio-92, como a Convenção sobre Comércio Internacional de Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção (CITES), a Convenção sobre a Poluição Transfronteiriça de Longo Alcance (CPT) e a Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito (CTR).

<sup>13</sup> A Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como Cúpula da Terra, Rio-92 ou ECO-92, foi realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992.

<sup>14</sup> Os acidentes aconteciam num determinado local e tinham efeitos em outros países. Dentre os acidentes podem ser destacados: o acidente industrial na cidade italiana de Seveso, em 1976, causado num país desenvolvido por uma empresa de outro país desenvolvido (Suíça); o acidente com o satélite artificial soviético de telecomunicações, em 1978, que caiu em território canadense espalhando material radioativo; o desastre de Bhopal, na Índia, em 1984, que após um vazamento de gás tóxico, por uma empresa de fertilizantes norte-americana, durante um serviço na Índia, provocou a morte por envenenamento de várias pessoas; o acidente nuclear de Tchernobyl, em 1986, que produziu uma nuvem radioativa, tendo sido levada por ventos fortes a outros países. Tais catástrofes ambientais foram amplamente divulgadas pelos veículos de comunicação cujas informações causaram comoção pública na maioria dos Estados (SOARES, 2003).

As catástrofes ambientais e a urgência da preservação ambiental foram discutidas na ocasião, porém os países em desenvolvimento entendiam que as questões referentes às disparidades entre os Estados deveriam ser incluídas na pauta e reivindicavam, portanto, uma “nova ordem econômica internacional”.

A Rio-92 teve a participação de 178 governos e contou com a presença de mais de 100 chefes de estado ou de governos. Paralelamente, ocorreu o Foro Global que se constituiu numa série de reuniões informais com as organizações não-governamentais cujos interesses e preocupações eram coincidentes com o evento oficial.

O Brasil se ofereceu para sediar o evento e a ONU o escolheu como sede em 1989. Alguns fatores, como a devastação na Amazônia e o assassinato do líder sindical e ambientalista Chico Mendes, em 1988, contribuíram para que o país fosse escolhido. Além disso, o Brasil tinha a intenção de se consolidar como um anfitrião no planejamento de eventos internacionais e também melhorar a imagem, perante a opinião pública mundial, de um país preocupado com as questões ambientais (DUARTE, 2003).

A Cúpula da Terra representou um momento importante no arranjo das relações internacionais sobre a temática ambiental. O Secretário Geral da reunião, Maurice Strong, utilizou um discurso alarmista, afirmando que a Rio-92 seria a última oportunidade para “salvar a Terra”. Seu pronunciamento teve o objetivo de chamar à responsabilidade os chefes de Estados e os seus representantes para os desastres ambientais e seus efeitos no planeta. (RIBEIRO, 2001).

A Rio-92 produziu alguns resultados: a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Agenda 21; a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e a Convenção sobre Diversidade Biológica; a Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CDS); a Declaração de Princípios para o Manejo Sustentável de Florestas. A Rio-92 representou um grande avanço na definição de um novo modelo de multilateralismo, uma vez que a resolução dos problemas globais dependeria dos esforços de todos os países (RIO+10 BRAIL, 2007). O princípio da cooperação internacional direcionou a elaboração de três dos documentos, durante a Rio-92, como é o caso da Agenda 21, Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, sendo esta última já discutida anteriormente.

A Agenda 21 é um plano de ação para o meio ambiente e o desenvolvimento no século XXI que estimula a cooperação internacional através da participação da sociedade civil, Estados,

municípios e instituições privadas e executar programas que promovam o desenvolvimento econômico respeitando o meio ambiente. Esse documento<sup>15</sup> destaca a importância da cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável, recomendando que os países desenvolvidos aumentassem sua contribuição aos países em desenvolvimento. No entanto, a contribuição que girava em 58 bilhões de dólares anuais, na ocasião da Rio-92, atualmente gira em torno de 56 bilhões de dólares, ou seja, 0,22% do PIB dos países desenvolvidos. A contribuição dos Estados Unidos, por exemplo, baixou de 0,2 a 0,1% do seu PIB e a dívida dos países em desenvolvimento passou de US\$ 200 bilhões para US\$ 2,5 trilhões, sendo que estes chegam a pagar mais de US\$ 1 bilhão por dia de juros (NOVAES, 2003).

A Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento é um documento solene com 27 princípios, resultante da Rio-92, que reafirma a soberania dos Estados no uso dos seus recursos naturais, a preservação do meio ambiente e a cooperação entre os países para o fim da pobreza e a transferência de tecnologias. É interessante ressaltar que em vários princípios, o documento enaltece a cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável, mas, na prática, percebe-se que as recomendações dirigidas aos países desenvolvidos para a proteção ambiental e erradicação da pobreza não chegaram a se concretizar.

A posição dos Estados Unidos, durante a realização da Rio-92, demonstrou a falta de vontade política para cooperar nas questões entre meio ambiente e desenvolvimento. George Bush, pai, mostrava indecisão sobre participar ou não da Conferência. Estava em dúvida porque não queria contrariar os interesses das grandes indústrias uma vez que estas ameaçavam demitir os funcionários, caso o governo se comprometesse com as “causas verdes” (OLIVEIRA, 2002). Houve um recuo dos Estados Unidos em praticamente todas as áreas discutidas durante o evento, especialmente, sobre clima, florestas e concessão de recursos (DUARTE, 2003). O comportamento desse país demonstra claramente que o interesse nacional está acima dos problemas globais, desestimulando ações que promovam a cooperação internacional.

---

<sup>15</sup> A Agenda 21 menciona a cooperação internacional no capítulo 2: “Cooperação Internacional para Acelerar o Desenvolvimento Sustentável dos países em desenvolvimento e políticas internas correlatas”; no capítulo 33: “Recursos e Mecanismos de Financiamento”; no capítulo 37: “Mecanismos Nacionais e Cooperação Internacional para Fortalecimento Institucional nos Países em Desenvolvimento e, por fim, no capítulo 38: “Arranjos Institucionais Internacionais”.

Anterior, aos documentos elaborados durante a Conferência do Rio, o Relatório Brundtland<sup>16</sup> recomendou a cooperação internacional para buscar a solução entre três questões interligadas: meio ambiente, desenvolvimento e segurança. Todavia, as recomendações do documento eram vagas e não ofereciam soluções concretas para a redução da pobreza e o desenvolvimento econômico de modo sustentável. Algumas perguntas ficaram sem respostas. Como fazer com que os países industrializados respeitem as bases naturais do planeta? Como estimular os países industrializados a transferir recursos e tecnologias aos países em desenvolvimento? Como fazer cumprir os acordos internacionais quando os interesses dos diferentes atores estiverem em conflito? Na verdade, tratou-se de um plano de intenções com pouca viabilidade prática para a efetiva cooperação internacional.

Embora a cooperação internacional e o desenvolvimento sustentável não sejam soluções fáceis de serem colocadas em prática e que, em vários momentos, permaneçam no campo da retórica, a Rio-92 é considerada um marco da emergência de uma sociedade civil planetária e de soluções conjuntas frente à crise ambiental. O “espírito do Rio” possibilitou a criação de acordos para problemas transnacionais. O ambientalismo foi importante no sentido de ter aberto um amplo espaço de comunicação e de construir consensos entre os diversos segmentos que o compõem. Na opinião de Leis (1998), o poder transformador do mundo contemporâneo encontra-se no ambientalismo, que realiza suas ações buscando o equilíbrio entre a transformação instrumental da realidade (seja do tipo neoliberal ou neo-socialista) e a transformação subjetiva da humanidade.

Após dez anos da Rio-92, foi realizada a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável em Joanesburgo, África do Sul, também conhecida com Rio+10<sup>17</sup>, para discutir questões sobre a erradicação da pobreza, o desenvolvimento social e a proteção do meio ambiente. Desse evento saíram dois documentos oficiais que reforçam a importância da cooperação internacional como o Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre

---

<sup>16</sup> A Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, atendendo a uma solicitação da Assembléia Geral das Nações Unidas, encarregou-se de elaborar um relatório sobre a situação ambiental do planeta. O trabalho intitulado “Nosso Futuro Comum”, elaborado entre 1983 e 1987, foi presidido pela primeira-ministra norueguesa Gro Harlem Brundtland e, por isso, também é conhecido como “Relatório Brundtland”.

<sup>17</sup> A Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável – CMDS – (*World Summit on Sustainable Development* – WSSD), também chamada de Rio+10, ocorreu em Joanesburgo, África do Sul, entre 26 de agosto e 4 de setembro de 2002. Participaram do encontro 193 países (105 com seus presidentes, vices, primeiros-ministros ou reis) e 86 organizações internacionais, com 7,2 mil delegados oficiais e cerca de 40 mil participantes (ABONG, 2003, p.25).

Desenvolvimento Sustentável e a Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável.

Não seria objetivo desta pesquisa fazer um balanço dos avanços e recuos das principais conferências sobre meio ambiente, mas observa-se a semelhança do discurso nos eventos dessa natureza no tripé: redução das disparidades dos países desenvolvidos em relação aos países em desenvolvimento, maior igualdade econômica e o fim da pobreza. Entretanto, a realidade demonstra o contrário: poucas ações e muitos discursos.

A publicação do relatório “Desafios Globais, Oportunidades Globais”, às vésperas da Rio+10, apresentou um dado pessimista acerca da cooperação e a ajuda ao desenvolvimento, uma vez que os países industrializados se comprometeram, em Estocolmo, a destinar 0,7% de seu Produto Interno Bruto anualmente para que os países em desenvolvimento enfrentem os problemas da miséria e da degradação do meio ambiente, porém a ajuda concreta – que era, em média, de 0,36% do PIB em 1992 – caiu para 0,22% do PIB anual em 2002 (RIO+10 BRASIL, 2007).

É importante destacar que algumas reuniões preparatórias antes da Rio+10 foram realizadas para determinar a agenda e os rumos das discussões. No entanto, um clima de pessimismo permeou essas reuniões em virtude da falta de vontade política dos países desenvolvidos em assumir suas responsabilidades. Os Estados Unidos não se mostraram dispostos a aceitar metas de energia renovável e se uniram aos países árabes, produtores de petróleo, para rejeitar qualquer proposta nesses termos. Além disso, o país pretendia revisar os acordos discutidos no Rio de Janeiro, como o “princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. “O governo de George W. Bush não aceita que os países ricos, maiores emissores de gases causadores do efeito estufa, tenham de arcar sozinhos com a redução da poluição atmosférica como ficou acertado na Rio-92” (OLIVEIRA, 2002). Bush não compareceu ao evento e dado o peso dos Estados Unidos, a sua ausência esvaziou, em parte, as negociações internacionais.

Além disso, o conteúdo dos documentos resultantes do evento, como o Plano de Implementação e a Declaração de Joanesburgo, expressou as limitações dos processos decisórios, das conferências organizadas pela ONU, baseadas no consenso e na igualdade de peso no voto das nações. Os resultados dos acordos não atenderam às necessidades de conter a destruição do planeta. Outro empecilho foi a inexistência de um poder capaz de fazer com que os países signatários cumpram os acordos estabelecidos, tornando-os, por isso, inócuos. Os dois

documentos reafirmaram os princípios estabelecidos em eventos ambientais anteriores, como o aumento da assistência financeira, o alívio da dívida externa dos países em desenvolvimento, a distribuição mais justa dos recursos financeiros, produção sustentável, proteção aos recursos naturais e o combate à pobreza (RIO+10, 2007).

No entanto, os interesses divergentes dos Estados restringem os objetivos e o cumprimento desses acordos, o que torna cada vez mais utópica a cooperação internacional. O aumento da consciência mundial sobre as mazelas da degradação ambiental não foi suficiente para fazer com que fossem revistos os padrões de consumo e o atual modelo de desenvolvimento dos países, especialmente os desenvolvidos.

Ribeiro (2001) entende que os problemas ambientais não respeitam as fronteiras geográficas e, por isso, foi preciso criar normas de conduta voltadas à preservação da vida. Essas normas que regulam e restringem a ação humana no ambiente, seja ele natural ou não, a nível mundial, foi chamada, pelo autor, de ordem ambiental internacional<sup>18</sup>. Na opinião de Ribeiro (2001), os Estados atuam segundo seus interesses nacionais e procuram preservar sua soberania dentro da tradição do realismo político<sup>19</sup>.

De Estocolmo à Rio+10, observou-se que a retórica dos documentos destacavam a importância da cooperação internacional com o entendimento que os problemas globais dependeriam de soluções compartilhadas, de modo que fosse possível conciliar recursos naturais e o desenvolvimento. Apesar da importância desses eventos para a preservação do meio ambiente mundial, poucos resultados foram alcançados. Leis (1999) considera que grande parte dos países, com exceção da Alemanha, Holanda e países escandinavos, não estavam convencidos que precisavam reestruturar a economia mundial em favor do meio ambiente. A posição dos Estados Unidos nas reuniões internacionais para o meio ambiente, que se recusou a assinar a Convenção da Biodiversidade e o Protocolo de Kyoto e a pouca falta de vontade para conceder recursos, demonstrou claramente que a política internacional encontra-se dominada por atores orientados

---

<sup>18</sup> O autor argumenta que a ordem ambiental deve ser entendida como um subsistema heterogêneo e multipolar, em construção, do sistema internacional, tomando essa referência dos escritos econômicos de Raymond Aron (1985).

<sup>19</sup> Na literatura das relações internacionais, a teoria realista parte do conceito de Estado de Natureza, inspirado no pensamento de Hobbes, onde a guerra e o poder regulariam o comportamento dos Estados. O pensamento realista caracteriza os seres humanos como preocupados com seu próprio bem-estar nas relações competitivas uns com os outros. A política seria guiada pela luta dos Estados soberanos “que não reconhecem a existência de nenhum valor nem restrição moral ou legal acima dos interesses nacionais, fazendo progredir o mundo através de hegemonias baseadas no poder” (LEIS, 1999, p. 21). Hans Morgenthau foi o principal responsável pela afirmação do realismo político entre as teorias de interpretação das relações internacionais. A ordem ambiental internacional apresenta características do realismo político, porém, um realismo sem guerras (RIBEIRO, 2001).

por ações individualistas, “que dificilmente poderiam encontrar motivos para colocar a cooperação acima do antagonismo dos interesses particulares” (LEIS, 1999, p. 24).

O desenvolvimento econômico tem sido buscado por todos os países, sejam eles ricos ou pobres, e a mentalidade dominante é que os recursos naturais devem ser utilizados para atingir esse fim. A proteção efetiva do meio ambiente, através da cooperação internacional, torna-se frágil com a falta de integração entre economia e ecologia. O dilema entre a questão ambiental e o desenvolvimento será exposto a seguir.

### **1.1.2 O dilema da questão ambiental e o desenvolvimento**

O desenvolvimento tornou-se uma meta a ser atingida e está tão presente no pensamento ocidental que quase se transformou numa lei da natureza. Os recursos naturais são usados com a idéia de lucro gerador de progresso (CAMARGO, 2003). O acelerado processo de industrialização, especialmente dos povos do Norte, produziu a ideologia do conforto e bem-estar com a febre do consumismo (PENNA, 1999).

No caso brasileiro do desenvolvimento, a industrialização tardia transformou o Brasil de uma sociedade agrária em urbano-industrial. Nos anos 1960, com a “revolução verde”, formou-se a idéia de que indústria e técnica seriam sinônimos de progresso. Os insumos químicos, sementes melhoradas, maquinarias e serviços contribuíram para a formação do complexo agro-industrial. Nesse sentido, a expansão da revolução verde foi apoiada por várias organizações internacionais como o Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), a Agência das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO) e a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID).

No pós 1945, ocorreu a explosão demográfica nos países do Terceiro Mundo e a preocupação era de como alimentar a população em crescimento, por isso, a indústria de fertilizantes cresceu de forma a garantir maior eficiência na produção de alimentos. Nesse contexto de expansão agrícola, a atuação da USAID esteve direcionada para facilitar, através de créditos, a exportação de fertilizantes norte-americanos aos países do Terceiro Mundo, inclusive para o Brasil. Além disso, a USAID atuou em programas de planejamento familiar, na cruzada contra o crescimento demográfico (MARTINE, 2005).

A questão ambiental ganhou espaço na análise econômica na década de 1970 ainda que de forma incipiente. A industrialização na periferia estava baseada na queima de combustíveis fósseis, sendo este fator desencadeante de problemas de poluição ambiental, efeito estufa e degradação da camada de ozônio com efeitos locais e globais. A partir daí, os movimentos sociais dos países do Norte passaram a pressionar os governos para ações voltadas à preservação ambiental. Dessa forma, indústrias mais poluentes foram exportadas para a periferia, como forma de restringir as atividades agressivas ao meio ambiente nos países centrais (YOUNG; LUSTOSA, 2003). Até a década de 1970, o Brasil vivia o sonho do projeto desenvolvimentista<sup>20</sup> e a questão ambiental era vista como a antítese do desenvolvimento nacional (FERREIRA, 1998).

Nos países do Norte, a crise ambiental está relacionada à industrialização, ao progresso e à tecnologia; nos países do Sul, à pobreza e ao crescimento populacional. A crise ambiental, segundo Leis, origina-se da dualidade Terra-Mundo na qual a humanidade está inserida: uma Terra, formada por ecossistemas naturais integrados em harmonia, e outra, o Mundo, formada por sistemas culturais, sociais, políticos e naturais revelando maior grau de desintegração e conflito do que cooperação e solidariedade (LEIS, 1998). O autor considera que a Ecologia, o ambientalismo e o *ethos* ecológico expressam a necessidade de maior solidariedade e cooperação entre culturas, nações, indivíduos e espécies.

A degradação do meio ambiente envolve três processos: crescimento demográfico mundial, urbanização e o paradigma tecnológico desenvolvimentista. Com relação ao crescimento demográfico, a população mundial, entre 1950 e 1985, cresceu duas vezes mais do que o período entre 1900 – 1950, sendo que a concentração maior esteve em áreas atrasadas da Ásia, África e América Latina. O segundo processo, a urbanização, expandiu-se em decorrência da industrialização nos anos 1950, na América Latina. A industrialização era vista como geradora do desenvolvimento. As conseqüências do inchaço nas cidades seriam a falta de infra-estrutura adequada para atender às necessidades dos moradores. O terceiro processo seriam as mudanças ambientais ocasionadas pelo modelo tecnológico-desenvolvimentista desenvolvido após a Segunda Guerra Mundial que se serve do petróleo e do modelo fordista para a produção em massa (VILLA, 2004).

---

<sup>20</sup> No entanto, a ilusão do desenvolvimento mostrou que a industrialização ao ser implantada, já estava obsoleta. A crise dos anos 1980 permitiu visualizar a exclusão do sistema, ou seja, de um lado, os integrados ao desenvolvimento, de outro, a imensa maioria de excluídos (LISBOA, 1996).



Nesse sentido, a publicação do primeiro relatório do Clube de Roma, coordenado por Dennis Meadows, intitulado *The Limits to Growth* (Os Limites do Crescimento) expressa uma visão catastrófica das conseqüências do progresso e do desenvolvimento. As teses de Thomas Malthus foram retomadas para embasar a previsão de que o aumento da população mundial ultrapassaria a capacidade de produção de alimentos. A conclusão do documento é de que a Terra não teria condições de prover o abastecimento da sociedade moderna caso fossem mantidos os níveis de desenvolvimento, industrialização, consumo e crescimento populacional. O relatório enfatizou a inviabilidade do atual modelo de crescimento industrial (CAMARGO, 2003; LAGO, 2004; LAGO; PÁDUA, 1991).

O desenvolvimento econômico capitalista-industrialista é responsável pela crise ecológica. O modelo econômico vigente estimula a criação de necessidades na população dentro de um planeta de sustentação limitada e recursos finitos. Torna-se necessária uma revisão da política atual uma vez que esta não se enquadra com a ordem existente, em outras palavras: “os valores, práticas e instituições em vigor já não produzem ordem (entendida como o conjunto de fatores que garantem a convivência e a evolução humana), senão desordem” (LEIS, 1998, p.17). O fato é que se não for revisto o atual modelo de desenvolvimento econômico que vise à integração entre ecologia e economia, a sobrevivência dos seres vivos no planeta estará comprometida.

A crise ecológica decorre da crise da sociedade urbano industrial dos séculos XVIII e XIX com a propagação da ideologia do crescimento ilimitado. Esta ideologia considera que o crescimento é necessário para o desenvolvimento de um país. A crise ecológica, que se agravou no final da década de 1980, conduziu a um questionamento profundo sobre a ideologia do crescimento. Afinal como pode ser ilimitado o crescimento se as bases naturais que o sustentam não o são? Não é possível conceber um crescimento ilimitado se os recursos naturais (matérias-primas) são finitos. Da mesma forma que os recursos naturais renováveis não conseguem se auto-reproduzir na velocidade esperada pela lógica capitalista, os ecossistemas não conseguem absorver os resíduos produzidos pela sociedade industrial<sup>21</sup> (LAGO; PÁDUA, 1991).

As empresas no mercado capitalista buscam expandir seus negócios na expectativa de maiores lucros, que serão utilizados para financiar o investimento técnico para reproduzir e

---

<sup>21</sup> A corrente neoclássica da economia teria uma resposta para essa problemática. Segundo essa corrente, os limites impostos pela degradação ambiental, quanto à utilização dos recursos naturais, seriam compensados pela tecnologia. O uso da tecnologia possibilitaria a utilização de novos recursos, de acordo com a escassez dos atualmente utilizados. “A economia ambiental neoclássica trabalha com o axioma de que o capital, o trabalho e os recursos naturais são substitutos perfeitos entre si, quando em uma função de produção” (SANTIN, 2006, p. 102).

ampliar o mesmo mercado. Para isso, a economia capitalista desenvolveu alguns mecanismos que aumentem a quantidade ou o preço dos produtos fabricados. Lago e Pádua (1991) denominam um desses artifícios de “obsolescência planejada”, que visa diminuir o tempo de vida útil dos produtos para que o consumidor possa sempre estar comprando e abastecendo o crescimento da produção capitalista. Esta seria a cultura do descartável ou então a cultura do “use e jogue fora” para os produtos eletrônicos, eletrodomésticos, brinquedos e informática. Os produtos tornam-se descartáveis não só pela pouca durabilidade, mas também pela renovação constante de novos artigos que são lançados diariamente no mercado e amplamente divulgados pelos veículos de comunicação. A criação de necessidades consumistas pela propaganda pode ser chamada de obsolescência cultural.

É inegável que o industrialismo melhorou a condição de vida das massas dos países desenvolvidos, porém essa melhora se deu à custa de uma total apropriação dos recursos naturais do planeta. Nesses países, as massas consomem bastante e as elites mais ainda. Os Estados Unidos, por exemplo, “que possuem cerca de 7,5% da população mundial, consomem cerca de 1/3 dos recursos não-renováveis e 37% da energia produzida no mundo atualmente” (LAGO e PÁDUA, 1991, p.59). A civilização industrial propiciou o surgimento de uma sociedade de apologia ao consumo. “Em 1960, 1% dos lares americanos possuía TV em cores; em 1987, já eram 93%. No mesmo período, o uso de ar-refrigerado expandiu-se de 15% para 64%. No final da década de 1980, o norte-americano médio consumia 21 vezes mais plásticos, utilizava o automóvel 2,5 vezes mais e viajava de avião 25 vezes mais do que o fazia em 1950 (PENNA, 1999, p.29).

A crise ecológica determinou a mudança de paradigma do trinômio: desenvolvimentismo, crescimento econômico e modernização para o desenvolvimento sustentável nos anos 1990. Nesse momento, Peng (1992) considera que os mecanismos de ajuda e a cooperação internacional precisaram ser revistos. As agências de cooperação internacional bilaterais ou multilaterais e as agências de financiamento particulares entenderam a necessidade de repensar formas de ajuda ecologicamente equilibradas e não predatórias aos recursos naturais. O autor destaca ainda que a ONU deveria obrigar as corporações transnacionais a adotar uma postura semelhante de acordo com as leis nacionais e internacionais de proteção ao meio ambiente.

Nesse sentido, o Banco Mundial foi muito criticado por financiar programas de desenvolvimento ecologicamente destrutivos. O BIRD se proclama como sendo a maior fonte de

assistência à reconstrução e ao desenvolvimento das nações, atentando-se também aos problemas ambientais. Ocorre que o Banco Mundial concedeu recursos para a construção de megabarragens e estradas dentro de florestas tropicais que contribuíram para os impactos sobre o meio ambiente. A FAO também foi responsável por estimular uma agricultura dependente de insumos agrícolas, derrubada de florestas tropicais e a adoção de tecnologias importadas prejudiciais aos sistemas nativos (PENG, 1992). Atualmente, tanto a FAO como o Banco Mundial reviram suas ações e passaram a incentivar programas que levem em consideração a perspectiva do meio ambiente em direção ao desenvolvimento sustentável, como é o caso do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, o qual será analisado com mais detalhes no capítulo IV desta pesquisa.

A partir do momento que as questões ambientais ocuparam lugar de destaque nas relações internacionais, os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) reviram suas estratégias de ação. O enfoque eminentemente desenvolvimentista saiu de cena e novos projetos passaram a ser avaliados levando em consideração os efeitos sobre o meio ambiente. Em 1970, dada a urgência e relevância da temática ambiental, o Banco Mundial criou o cargo de Assessor em Assuntos Ambientais para analisar projetos de investimentos que não fossem impactantes aos recursos naturais e, em 1987, o cargo de Assessor foi transformado em Departamento de Meio Ambiente. O BID também realizou uma série de reformulações para incluir em sua equipe pessoas especializadas na área de meio ambiente (VILARINHO, 1992).

O Banco Mundial passou a ter ciência dos problemas sociais, econômicos e ambientais decorrentes do modelo desenvolvimentista experimentado a partir dos anos de 1960 e, por esse motivo, passou a considerar a perspectiva ambiental nos seus programas de ação, restringindo empréstimos a programas ou projetos que pudessem agredir o meio ambiente (SILVA, 2006; VILARINHO, 1992).

A crise ecológica, portanto, estimulou a sociedade internacional para novas formas de cooperação internacional a partir dos anos 1990 com a bandeira do desenvolvimento sustentável. Neste momento, o meio ambiente entrou na agenda social da ONU como um problema global, tornando-se uma nova oportunidade para a cooperação internacional, embora existisse receio de que as novas formas de cooperação internacional, a partir da crise ecológica, resultassem em novas formas de dominação do Norte em relação ao Sul. O Brasil pode se beneficiar com os acordos estabelecidos através da cooperação internacional em matéria de meio ambiente, uma vez

que possui um terço das florestas tropicais ainda remanescentes do planeta, grande biodiversidade e 15% de água doce disponíveis. Segundo dados recentes do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o patrimônio genético do Brasil, que inclui animais e plantas, foi estimado em pelo menos US\$ 2 trilhões (JANSEN, 2004).

### 1.1.3 O conceito de desenvolvimento sustentável

Os documentos, analisados ao longo dessa pesquisa, enfatizaram a cooperação internacional como um importante requisito para o desenvolvimento sustentável. Por esse motivo, tornam-se necessárias algumas considerações sobre a origem do conceito, as suas imprecisões e as dificuldades de sua implementação.

O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu na década de 1980 como uma alternativa ao modelo de crescimento econômico predominante, ou seja, um modelo predatório aos recursos naturais. O desenvolvimento sustentável abarcou não só alternativas para resolver problemas ambientais, mas também evidenciou que tais alternativas somente serão conquistadas se incorporarem questões sociais, políticas e culturais.

Diante da crise socioambiental em que vivemos, a sociedade humana enfrentará, no século XXI, a difícil tarefa de forjar uma nova relação com o homem e a natureza e dos seres humanos entre si. O objetivo é caminhar em direção a um desenvolvimento que integre interesses sociais e econômicos com as possibilidades e os limites que a natureza define. (CAMARGO, 2003, p.14-15).

Os problemas ambientais, nos anos 1960, estiveram relacionados com o crescimento populacional. O aumento da população mundial levaria a um esgotamento dos recursos naturais e colocaria em risco a vida do planeta.

Algumas questões propostas por Thomas Malthus, no século XIX, foram retomadas, uma vez que o autor já anunciava as mazelas ambientais decorrentes do crescimento demográfico.

No início da década de 1970, a publicação do *The limits to growth* foi um marco nas discussões sobre a natureza e a industrialização. O estudo orientou as discussões da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, em 1972, na Suécia. Lançou-se a idéia do “crescimento zero” para a solução dos problemas ambientais. Esse estudo recebeu críticas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os primeiros alegavam que a tese de Meadows representaria o fim da sociedade industrial e, os segundos, defendiam o desenvolvimento a

qualquer preço. Segundo estes, o atraso era culpa dos países desenvolvidos que fechavam as portas do desenvolvimento aos países pobres, com uma justificativa ecológica.

Os países em desenvolvimento rejeitaram, num primeiro momento, a idéia do crescimento zero. Consideraram essa idéia uma imposição dos países desenvolvidos e que seria um erro pensar que o desenvolvimento econômico fosse o responsável pela degradação ambiental.

A Conferência de Estocolmo, em 1972, e as reuniões preparatórias que a antecederam, como o Painel Técnico em Meio Ambiente, realizado na cidade de Founex, em 1971, na Suíça, analisaram as controvérsias entre defesa do meio ambiente *versus* promoção do desenvolvimento.

Maurice Strong, em 1973, formulou o conceito de “ecodesenvolvimento”, com o objetivo de conciliar o binômio desenvolvimento e meio ambiente, cujos princípios foram reelaborados por Ignacy Sachs (SACHS, 1986). Sachs deslocou o problema do aspecto quantitativo (crescer ou não) para o exame da qualidade do crescimento. Posteriormente, ele indicou as estratégias de harmonização entre desenvolvimento socioeconômico e gestão ambiental. O conceito de ecodesenvolvimento foi aos poucos sendo substituído pelo conceito de desenvolvimento sustentável (SACHS apud MENDONÇA, 2004).

Nobre (2002) considera que a expressão “desenvolvimento sustentável” tenha sido empregada pela primeira vez no Simpósio das Nações Unidas, em 1979, sobre as Inter-relações entre Recursos, Ambiente e Desenvolvimento discutidas em Estocolmo. Porém, o conceito só adquiriu destaque a partir da publicação do *The World Conservation Strategy (WCS): Living Resourse Conservation for Sustainable Development*, de 1980, lançado conjuntamente pela *International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)*, pelo Fundo para a Vida Selvagem (WWF) e pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

De acordo com Nobre (2002), foi uma jogada estratégica o WCS ter deixado de fora as questões controversas ou delicadas, pois abriu caminho para acordos futuros de importância:

Ao estabelecer um vínculo mais frouxo entre ecologia e desenvolvimento econômico, ao deixar em suspenso as questões políticas e institucionais, o WCS afastou exatamente o que emperrava qualquer avanço negociado. Com isso, veio para o primeiro plano a necessidade de preservar, de conservar, de maneira que, ao retornarem as velhas questões (crescimento econômico, desigualdades sociais, instituições políticas internacionais etc.), elas viriam reorganizadas segundo esse ponto de vista, abrindo caminho para o “desenvolvimento sustentável” tal como seria definido depois pelo Relatório Brundtland. (NOBRE, 2002, p. 38-39).

O WCS trouxe a mensagem de que a conservação não é o oposto de desenvolvimento. A partir da publicação do *World Conservation Strategy*, a noção de sustentabilidade ganhou relevância e passou a ser introduzida nas plataformas políticas internacionais.

A mudança de posição dos países em desenvolvimento, em relação ao crescimento zero, ocorreu em 1982 quando se realizou um balanço dos últimos dez anos da Conferência de Estocolmo, em Nairobi, na sessão do Programa Ambiental da ONU – UNEP. Esses países entenderam que ao invés do “crescimento zero” poderia haver um acordo que conciliasse o desenvolvimento econômico com as questões ambientais. Foi nessa sessão que ficou decidido o estabelecimento de uma Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Comissão Brundtland. O resultado dos trabalhos dessa comissão foi a publicação do Relatório Brundtland ou *Our common future*, divulgado em 1987.

A presidente da Comissão, *Gro Harlem Brundtland*, entendia que o conceito de “desenvolvimento sustentável” era “político”, uma vez que deveria abarcar os interesses dos países do Norte e do Sul. A partir desse momento, atinge-se a institucionalização da problemática ambiental. As questões ambientais passaram a ocupar lugar privilegiado na agenda política internacional.

O Relatório *Brundtland* teve um papel decisivo na divulgação do termo desenvolvimento sustentável, reconhecendo-o oficialmente e declarando o meio ambiente como um autêntico limite de crescimento (FRANCO apud CAMARGO, 2003).

Nobre (2002) considera que a noção de “desenvolvimento sustentável” implica duas características básicas: a primeira, a aceitação universal do conceito e a segunda, a dificuldade de saber exatamente o que é o “desenvolvimento sustentável” e como colocá-lo em prática. Essas duas características fazem com que a noção de “desenvolvimento sustentável” se torne, num primeiro momento, contraditória, uma vez que não é possível aceitar algo que não está bem definido.

Os desenvolvimentistas, de um lado, acreditam na infinita capacidade inventiva da ciência e tecnologia. O desenvolvimento econômico deve ser conquistado para o bem-estar dos indivíduos. Mas, ao mesmo tempo, os ambientalistas acreditam que a catástrofe é possível e a existência humana, na Terra, pode estar comprometida, caso não se reverta a degradação dos recursos naturais.

Segundo Nobre (2002), o conceito de desenvolvimento sustentável, apesar de vago, surgiu como uma noção destinada a produzir consenso. As imprecisões e contradições tornaram possível a aceitação geral deste conceito, que reuniu posições teóricas e políticas contraditórias, conciliando os interesses dos desenvolvimentistas e dos ambientalistas. “Isto só foi possível exatamente porque a noção de desenvolvimento sustentável não nasceu definida: a sua definição e o seu sentido são decididos no debate teórico e na luta política” (NOBRE, 2002, p.08).

Nobre e Amazonas (2002) consideram ainda que a noção de “desenvolvimento sustentável” é peça fundamental para uma estratégia de institucionalização da problemática ambiental. Essa estratégia teria como objetivo elevar o meio ambiente à condição de primeira grandeza na agenda política internacional. Dessa forma, o problema ambiental ocuparia lugar de destaque nas agendas políticas públicas nos Estados nacionais e nos órgãos multilaterais e de caráter supranacional. A Rio-92 foi um evento importante nesse processo de institucionalização.

A idéia de desenvolvimento sustentável se tornou o paradigma de desenvolvimento dos anos 1990. A Rio-92 contribuiu para que a expressão “desenvolvimento sustentável” fosse o padrão de medida da política de desenvolvimento e meio ambiente. A ONU criou, logo após a Rio-92, a Comissão de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas<sup>22</sup> (CDS) para que fosse assegurado o efetivo prosseguimento e implementação dos acordos firmados durante a Cúpula da Terra (Rio-92) em nível local, regional e internacional.

O Relatório Brundtland partia do pressuposto que desenvolvimento e meio ambiente poderiam caminhar juntos. O documento considerava que os recursos naturais poderiam satisfazer as necessidades humanas desde que fossem gerenciados adequadamente. A força do conceito de “desenvolvimento sustentável” está na idéia de que desenvolvimento e meio ambiente não são contraditórios. É possível ter crescimento econômico sem esgotar os recursos naturais.

Camargo (2003) ressalta que o adjetivo “sustentável” adicionado a “desenvolvimento” tem guardado uma dimensão técnica e naturalista provavelmente adequada para lidar com populações

---

<sup>22</sup> A CDS foi criada na Assembléia Geral da ONU, em 1992. É responsável por acompanhar o processo de implementação da Agenda 21 e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Além disso, busca também acompanhar o Plano de Aplicação da Rio+10 nos níveis local, regional e internacional. A Comissão encontra-se anualmente em Nova Iorque e, de dois em dois anos, discute um tema específico. As sessões são abertas, o que possibilita a participação tanto dos atores governamentais quanto não governamentais (VITAE CIVILIS, 2007).

animais e vegetais, mas insuficiente para dar conta da complexidade que envolve as relações homem-natureza.

O conceito de desenvolvimento sustentável está hoje em todo discurso ecológico oficial, embora vago e impreciso. Veiga afirma que o desenvolvimento sustentável é uma expressão convenientemente sem sentido (VEIGA apud CAMARGO, 2003).

O que existe em comum nas diferentes interpretações é o fato de todas expressarem um espírito de responsabilidade comum e um modo de buscar uma alternativa aos modelos tradicionais de desenvolvimento.

Em seu sentido mais amplo, a concepção de desenvolvimento sustentável visa promover a harmonia entre os seres humanos e entre a humanidade e a natureza. O objetivo seria caminhar na direção de um desenvolvimento que integre os interesses sociais, econômicos e as possibilidades e os limites que a natureza define – uma vez que o desenvolvimento não pode se manter se a base de recursos naturais se deteriora, nem a natureza ser protegida se o crescimento não levar em conta as conseqüências da destruição ambiental. (CAMARGO, 2003, p. 75).

O grande desafio para este século é a operacionalização do desenvolvimento sustentável. Aparentemente todos são favoráveis a ele, porém pouco se sabe como promovê-lo nos planejamentos locais e nacionais. Brügger ressalta a necessidade de impedir que a expressão desenvolvimento sustentável se transforme num mero eufemismo capaz de ocultar, por meio de uma “maquiagem verde”, as mesmas estruturas que vêm causando a degradação da natureza (BRÜGGER apud CAMARGO, 2003).

Dourojeanni e Pádua (2001) defendem a tese de que o “desenvolvimento sustentável” é uma utopia e que, mesmo involuntariamente, beneficia aqueles que só estão interessados em lucro a curto prazo. Os autores entendem que muitos ignoram que é matematicamente impossível crescer de modo sustentável num mundo finito com recursos limitados. Consideram ainda que o conceito é vago e, talvez por isso, passou a ser aplicado por todo mundo para expressar questões tão diversas, embora muitas delas sejam completamente antagônicas.

Os autores, ao contrário de Nobre (2002), consideram que o termo “desenvolvimento sustentável” não é universalmente aceito, apesar de concordarem que o conceito não esteja solidificado nem compreendido totalmente.

De acordo com Dourojeanni e Pádua (2001), o desenvolvimento sustentável promete uma vida melhor no futuro à custa de grandes sacrifícios no presente. Esses sacrifícios devem ser



feitos por todos, mas implicam que os países mais ricos cedam parte de seu bem-estar em benefício dos menos favorecidos. O grande problema é que poucos estão dispostos a fazer isso: uns por que não podem e outros por que não querem.

Em síntese, o desenvolvimento sustentável é uma utopia e, estas, são ótimas como ideal a perseguir, mas é irresponsável confundi-las com soluções concretas e, menos ainda, com uma panacéia. Mas como é melhor prevenir que remediar e que as modas são para ser seguidas, hoje tudo leva a terminação sustentável, economia sustentável, crescimento sustentável, agricultura sustentável, manejo sustentável, negócio sustentável, etc (DOUROJEANNI; PÁDUA, 2001, p.166).

Parece-nos que há certo consenso entre os autores pesquisados sobre o assunto, de que não existe um significado real para o desenvolvimento sustentável, bem como o modo de sua implementação em âmbito global. Seria preciso um engajamento de todos os indivíduos, como atores sociais, para a efetiva operacionalização do desenvolvimento sustentável e a obtenção de resultados favoráveis. Algumas medidas práticas do dia-a-dia de cada indivíduo poderiam contribuir para solucionar alguns dos vários problemas ambientais.

Embora não seja a intenção desta pesquisa fazer uma análise do conceito de desenvolvimento sustentável, torna-se relevante tecer algumas considerações, pois muitos acordos e programas destacam a importância da cooperação internacional como um dos requisitos para o desenvolvimento sustentável. Apesar de todas as imprecisões e divergências acadêmicas sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, este é enaltecido e referenciado por governos, pelas agências governamentais, organizações não-governamentais e instituições privadas como um objetivo que pode ser alcançado através da cooperação internacional, no sentido de conciliar o desenvolvimento e preservação ambiental. Tanto a Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) e a Agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ) serviram-se exaustivamente desse conceito para justificar a importância dos seus acordos e programas, não somente no âmbito do PPG-7, como em todos os demais projetos realizados em parceria no Brasil.

A cooperação internacional foi buscada não só em questões ambientais, como principalmente para o desenvolvimento econômico. Abaixo serão traçados alguns aspectos da cooperação internacional, no pós-Segunda Guerra Mundial, em que o grupo de países do chamado “Terceiro Mundo” reivindicava, dos países industrializados, uma ordem econômica internacional mais justa e igualitária. No entanto, será demonstrado que a cooperação

internacional para o desenvolvimento não contribuiu para a melhoria das condições econômicas, acentuando as disparidades sociais e aumentando o fosso entre os países do Norte e os do Sul.

## **1.2. A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO NAS RELAÇÕES NORTE – SUL**

O objetivo dessa seção é demonstrar que a cooperação, após a Segunda Guerra Mundial, esteve voltada para a promoção do desenvolvimento através de uma nova ordem econômica mundial, reivindicada pelos países do Terceiro Mundo. A criação das organizações internacionais, no contexto pós-guerra, teve a finalidade de aumentar a cooperação e equilibrar os poderes entre os Estados. Porém ao longo do texto, veremos que essas instituições não alcançaram esses objetivos, perpetuando as disparidades entre o Norte e o Sul.

O fim da Segunda Guerra Mundial implicou o surgimento de duas superpotências – Estados Unidos e União Soviética – e a formação de blocos de poder – capitalista e socialista – com suas respectivas zonas de influência. Nesse contexto, é preciso ressaltar que as nações colonizadas e subdesenvolvidas reivindicavam a independência e uma nova ordem econômica internacional, diante do quadro de falência das estruturas do mercado mundial e a ameaça constante das potências hegemônicas no Terceiro Mundo (WOLKMER, 1989).

A Segunda Guerra Mundial deixou marcas que já haviam sido observadas no período entre-guerras. A Europa teve perdas materiais que levaram muitos países europeus à decadência; o conflito leste-oeste entre as duas superpotências tornou o quadro político internacional instável e, por fim, estabeleceu-se a divisão norte-sul marcando o distanciamento entre os países ricos e pobres.

A lógica que vigorou durante o sistema colonial era que os países do Sul teriam o papel de fornecer matérias-primas para o funcionamento da maquinaria do Norte e também servir de mercados consumidores dos artigos produzidos nas empresas dos países industrializados. No entanto, mesmo com a independência política, a ordem econômica injusta e predatória permaneceu inalterada. A divisão do trabalho, entre produtores de matérias-primas no Sul e produção industrial do Norte, teve o mesmo padrão seguido pelo comércio mundial. Após a Segunda Guerra, os países do Sul continuaram a vender seus produtos a preços baixos e comprar

os produtos do Norte a preços elevados (PENG, 1992), ou seja, as relações colonizador-colonizado transformaram-se em relações Norte-Sul.

Os estados asiáticos e africanos, que surgiram após a luta anticolonial, permaneceram no estado de pobreza em que antes se encontravam. Os Estados recém-independentes surgiram num ambiente caracterizado pela bipolarização rígida da Guerra Fria e, por isso, seus interesses e reivindicações não eram percebidos em decorrência do conflito leste-oeste (MAGNOLI, 1996).

As economias dos países do Terceiro Mundo são economias de dependência, pois são controladas e refletem as condições e o desenvolvimento do jogo de interesses do capital central dominante. A internacionalização da economia capitalista, através da exportação de capitais, tem pleno curso pela dinâmica que se abre aos países dominantes, diante da fácil acumulação dos lucros, da disponibilidade de mão-de-obra, dos baixos salários e do monopólio das fontes de matéria-prima barata (WOLKMER, 1989, p.20).

A dinâmica econômica das colônias supria às necessidades do mercado mundial de matérias-primas e produtos tropicais, prejudicando o desenvolvimento do mercado interno. Os novos Estados tinham interesse em superar o quadro de analfabetismo, subnutrição, mortalidade infantil e elevado crescimento populacional. Para isso, defendiam a alteração das regras do mercado mundial, baseadas em baixos preços para os produtos importados e elevados para os exportados, além do reordenamento da hegemonia das potências e superpotências que sempre intervinham nos assuntos internos de outros países (MAGNOLI, 1996).

O interesse em superar o instável quadro político, social e econômico interno e formas de inserção internacional dos novos Estados no mercado mundial, refletiam a oposição à confrontação leste-oeste. Na verdade, a emergência de novas nações trouxe problemas que não poderiam ser enquadrados na moldura bipolar da Guerra Fria.

Algumas instituições multilaterais, como a ONU e suas agências, o Banco Mundial, o GATT e, posteriormente, a OMC, foram criadas, no pós-1945, para solucionar os problemas de ordem econômica dos países recém independentes. Todavia, as instituições multilaterais contribuíram para a manutenção do sistema econômico assimétrico mundial.

No plano político, foi criada, em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU) com o compromisso dos Estados em favor da paz mundial e do avanço a uma maior justiça internacional. Desde a sua criação até 1989, seu funcionamento esteve regido pelo conflito entre Estados Unidos e União Soviética. Abalada com as transformações geopolíticas e sua crise

econômica, a organização entrou numa onda de fracassos que tornou ilusório os seus projetos de reforma, assim como os atuais programas voltados ao desenvolvimento. A comemoração do seu cinquentenário, em 1995, por exemplo, aconteceu num momento em que a instituição passava por uma grave crise econômica, decorrente da inadimplência dos seus membros. Muitos países se negam a pagar sua contribuição, que são irrisórias, perto dos elevados gastos militares que possuem (MUNDO CONTEMPORÂNEO, 2000).

Além disso, o governo norte-americano a utiliza como instrumento de retaliação a certos povos através de medidas coercitivas discutíveis. A ONU procurou, em tese, promover o equilíbrio e o progresso econômico entre os povos. Verificou-se que esse equilíbrio foi afetado pelo conflito da Guerra Fria, pela primeira guerra entre árabes e judeus no momento da criação do Estado de Israel (1948), pela guerra da Coreia (entre 1950 e 1953). Recentemente, o ataque dos Estados Unidos ao Iraque, em 2003, contra a decisão do Conselho de Segurança da ONU e contra a opinião pública mundial revelou a debilidade da instituição e a impotência diante do poder imperial. Observa-se que o sonho da paz mundial e a cooperação entre os povos ficou muito distante da realidade.

No plano econômico, o Banco Mundial (BIRD), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT) tiveram a função de administrar a passagem da economia colonial para a pós-colonial.

Ao final da Segunda Guerra, os Estados Unidos perceberam que eram necessárias medidas que apoiassem a liberalização do comércio mundial e que acordos bilaterais não seriam suficientes para a cooperação em nível mundial nem a manutenção dos mercados para seus produtos manufaturados. O país incentivou, após os acordos de Bretton Woods, a criação do BIRD e do FMI para assegurar seus mercados e a prosperidade de sua economia através de um sistema internacional estável e democrático.

O GATT foi criado no final da Segunda Guerra Mundial com a finalidade de diminuir as barreiras comerciais, garantir o livre comércio e o acesso mais equitativo aos mercados dos países signatários. Criou-se, então, uma expectativa de que os anos 1930 seriam de grande cooperação por parte dos Estados na área comercial. Porém, com a crise de 1929, os Estados Unidos, principal potência do pós Primeira Guerra, tomaram medidas protecionistas contra a liberalização do comércio mundial. O GATT garantiu a continuidade do fluxo Sul-Norte de matérias-primas, do fluxo Norte-Sul de produtos manufaturados, favorecendo ainda o crescimento comercial no

sentido Norte-Norte (PENG, 1992). O GATT não conseguia penalizar seus signatários, também chamados de partes contratantes e, devido ao seu caráter provisório, foi substituído pela Organização Mundial do Comércio (OMC), em 1995.

O jogo econômico se estabelece de forma conflituosa: de um lado as nações querem exportar mais e crescer economicamente; de outro, elas também desejam importar menos e proteger suas economias de produtos estrangeiros. A OMC atua no sentido de garantir a circulação de mercadorias, pressionando os países a reduzirem os impostos de importação. A organização preocupa-se com a distribuição de parte dos ganhos do comércio mundial para os países em desenvolvimento, bem como, a entrada dos produtos oriundos de países pobres aos principais mercados, de modo a atenuar a pobreza no mundo. O problema é que os países industrializados tomam as rédeas das discussões e fazem valer seus interesses aplicando impostos elevados e restrições severas à entrada de produtos estrangeiros mais baratos do que os nacionais.

O Banco Mundial<sup>23</sup> foi criado para a reconstrução dos danos políticos, sociais e econômicos decorrentes da Segunda Guerra Mundial, sendo responsável pelos programas de empréstimos aos países do Sul, no período pós-independência. O BIRD realizou empréstimos para projetos de desenvolvimento no Terceiro Mundo, promovendo a integração econômica mundial através da saída de matérias-primas destes países e a importação de tecnologias do Norte, em grande parte desastrosas ao meio ambiente (PENG, 1992). No caso brasileiro, o Banco Mundial apóia ações voltadas aos setores de educação, saneamento, saúde, meio ambiente, desenvolvimento urbano, agricultura e transportes (REBELLO, 2004).

O Fundo Monetário Internacional (FMI), assim como o BIRD, fruto da Conferência de Bretton Woods, tem como objetivo regular o funcionamento do sistema financeiro mundial através da assistência técnica e financeira. No Terceiro Mundo, o FMI tem buscado auxiliar como negociadores do problema da dívida externa exigindo disciplina financeira, fornecendo empréstimos e regulando os balanços externos dos países.

A passagem do colonialismo para o sistema pós-colonialista ocorreu de maneira que os países industrializados não perdessem seus privilégios, embora houvesse tido um deslocamento

---

<sup>23</sup> O Grupo Banco Mundial foi, em 1944, inicialmente estruturado pelo Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD, Associação Internacional para o Desenvolvimento – AID e Corporação Financeira Internacional – CFI. Posteriormente, duas instituições somaram-se ao Grupo: em 1966, o Centro Internacional para Arbitragem de Disputas sobre Investimentos – CIADI e, em 1988, a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos – AMGI.

de poder dos países do Norte, com o declínio da Grã-Bretanha e a supremacia absoluta dos Estados Unidos, garantindo, assim, a dominação deste país sobre a economia mundial.

No entanto, de acordo com PENG (1992), essa dominação sofreu duas resistências: a primeira diz respeito à existência do bloco socialista, da qual fazia parte a União Soviética, Leste Europeu, China e países aliados, que caminhava em direção oposta ao modelo capitalista; a segunda, refere-se ao espaço conquistado pelos países do Terceiro Mundo recém-independentes. Alguns países do Terceiro Mundo buscaram equilibrar-se entre os dois modelos e garantir a defesa de seus interesses. Esses países procuraram tomar medidas para evitar a interferência estrangeira em suas economias e decisões locais. A partir de então, os governos promoveram políticas de investimentos, estimular a produção para o consumo interno ou exportação e ainda estabelecer limites para propriedades estrangeiras.

Os anos posteriores à Segunda Guerra Mundial trouxeram novas questões ao cenário internacional como o atraso estrutural da América Latina e o deslocamento dos focos de tensão mundial do centro desenvolvido para a periferia. A partir daí, a questão do desenvolvimento passou a ser o objetivo declarado da cooperação (AMORIM, 2004).

Na década de 1950, a assistência financeira, reivindicada pelos países do Sul, se processou em decorrência, do processo de descolonização na África e na Ásia e com a crescente insatisfação com os programas de assistência multilateral dos países desenvolvidos e das políticas do BIRD. Como os países do Sul tornaram-se alvo das disputas durante a Guerra Fria, a assistência financeira, para estimular políticas ou o desenvolvimento político, revelou-se um importante instrumento de dominação e poder, principalmente, por parte dos Estados Unidos. Esse fato pode ser exemplificado com as concessões financeiras realizadas pelo país na República Dominicana, em 1962, no Brasil, em 1964, e o apoio a antigos regimes como no Iran, em 1961, Turquia, em 1979, e México, em 1982. A idéia dos Estados Unidos era de que a assistência externa supriria as necessidades dos países em desenvolvimento e que o crescimento econômico levaria a estabilidade política aos países do Sul (CONDE, 1990).

A assistência financeira para os países do Sul não alterou as assimetrias de poder e riqueza. Essa transferência de recursos tornou-se uma nova forma de dependência econômica, não produzindo crescimento no Terceiro Mundo. De acordo com Conde (1990, p.08) “o capital externo aos países em desenvolvimento destinou-se basicamente à industrialização [...], aliando-

se às elites domésticas tradicionais, perpetuando o desenvolvimento de uma economia dual e a desigualdade da distribuição de renda”.

A autora entende que o sucesso da cooperação, ou desse sistema de assistência, ficava atrelado à boa vontade e às condições de progresso econômico dos países desenvolvidos. As concessões financeiras eram realizadas de forma bilateral e mesmo os organismos internacionais dependiam dos recursos dos países do Norte.

A Conferência de Bandung promoveu um impulso à questão do desenvolvimento. A idéia de desenvolvimento seria aquela em que todos os indivíduos tivessem acesso aos direitos políticos, civis, econômicos, sociais, culturais e ambientais. O colonialismo gerou formas sutis de neocolonialismo. A emancipação do Terceiro Mundo produziu um desenvolvimento alimentado por desigualdades sociais crescentes (SACHS, 2005). Nas palavras do autor: “estamos na presença do mau desenvolvimento, caracterizado por um crescimento econômico que acarreta altíssimos custos sociais e ambientais, desigualdades crescentes na distribuição da renda e da riqueza, desemprego e subemprego [...] e fenômenos de exclusão massiva em total contradição com o potencial econômico existente”.

O evento ficou marcado por divergências ideológicas entre os países alinhados com a União Soviética (como China e o Vietnã do Norte) e com os Estados Unidos (como Japão e Vietnã do Sul), que impediram tomadas de decisões mais consistentes sobre problemas da economia mundial. Por outro lado, foram elaborados os princípios de Bandung que nortearam os passos para a luta anticolonial no pós-guerra prevendo o respeito aos direitos humanos fundamentais, o reconhecimento da igualdade de todas as raças e nações, grandes e pequenas; não-intervenção e não-ingerência nos assuntos internos de outro país; solução de todos os conflitos internacionais por meios pacíficos (negociações e conciliações, arbitragens por tribunais internacionais), de acordo com a Carta da ONU; estímulo dos interesses mútuos de cooperação; respeito pela justiça e obrigações internacionais (BANDUNG apud MAGNOLI, 1996, p.94).

Apesar das relações entre Estados Unidos e União Soviética tornarem-se estáveis, a partir de 1963, os problemas domésticos ficaram evidentes e os recursos para a assistência tornaram-se mais escassos. O Sul procurou convencer o Norte da importância de um sistema econômico mundial mais justo e equilibrado. Nesse sentido, o Movimento dos Não-Alinhados e o Grupo dos 77 reivindicaram benefícios no comércio mundial. A Conferência das Nações Unidas sobre

Comércio e Desenvolvimento<sup>24</sup> (UNCTAD) funcionou, em 1964, como uma espécie de fórum para negociações Norte-Sul sobre questões de desenvolvimento e comércio (PENG, 1992). A ONU, em 1965, criou também o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) para promover a cooperação internacional com vistas ao desenvolvimento humano sustentável. Todavia, o Norte não se mostrou interessado em reverter a ordem econômica internacional vigente.

O tema do desenvolvimento também foi analisado por Raul Prebisch nos seus trabalhos junto a Comissão Econômica para a América Latina da ONU (CEPAL), em 1949, para investigar as causas do atraso latino-americano e as alternativas para superá-lo. A cooperação internacional se direcionou, nas décadas de 1950 e 1960, para as relações Norte-Sul e o lema deste período era a superação do atraso econômico na busca do desenvolvimento.

Raúl Prebisch foi o formulador da tese centro-periferia e em seus trabalhos na CEPAL, observou que a América Latina, dentro de um sistema, pairava de forma passiva na periferia enquanto os países industrializados ficariam no centro. Nesse sistema, a periferia teve o papel de oferecer matérias-primas ou produzir produtos primários. O centro seria detentor de tecnologia, encarregado da produção de manufaturas. Daí a lógica perversa uma vez que os produtos primários da periferia tinham preços reduzidos, além de baixa demanda no mercado internacional. O progresso técnico do centro não se espalhou por outras áreas do mundo, concentrando nele o lucro, a industrialização, a tecnologia e o desenvolvimento. A periferia deveria estimular a indústria nacional, incentivar a integração latino-americana e reivindicar mudanças no sistema econômico internacional como formas de superar o atraso (BERNAL-MEZA, 2005; YOUNG; LUSTOSA, 2003). “A teoria do desenvolvimento constituiu a etapa seguinte na formação do pensamento propriamente latino-americano em relações internacionais: uma visão que buscou captar e apreender o desenvolvimento como um processo global, isto é, sistêmico” (BERNAL-MEZA, 2005, p. 211).

A estratégia da América Latina, nos anos 1960, foi adotar uma política econômica para a industrialização através da substituição de importações, ou seja, produzir tudo o que fosse

---

<sup>24</sup> A UNCTAD buscou a promoção do desenvolvimento econômico prestando auxílio técnico aos países em desenvolvimento para que se integrassem ao sistema de comércio internacional.



consumido no mercado interno<sup>25</sup>. Todavia, essa estratégia não logrou êxito uma vez que a periferia não conseguiu obter sua própria tecnologia e passou a imitar o modelo econômico do centro. O excedente produzido internamente, que seria utilizado para a acumulação de capital, passou a ser consumido pelas elites, excluindo as demais camadas da população.

Antes da UNCTAD, o GATT e os economistas da CEPAL reconheceram as dificuldades dos países periféricos em buscar o desenvolvimento econômico. O GATT considerava que os mercados da Europa e dos Estados Unidos absorviam de modo insuficiente a produção, ou seja, compravam a preços baixos produtos primários e manufaturados dos países em desenvolvimento e vendiam a preços elevados os produtos por eles produzidos, “[...] o que os economistas da CEPAL denominavam de tendência secular de deterioração dos termos de troca no comércio exterior dos países em desenvolvimento” (PREBISH apud SATO, 2001, 25).

A década de 1970 ainda foi marcada pela crise do petróleo e pela recessão na economia mundial propiciando a partir de então, que as relações norte-sul ganhassem maior visibilidade. A UNCTAD recomendava a construção de uma nova ordem econômica mundial com a transferência de recursos financeiros e tecnologia aos países do Terceiro Mundo (SEITENFUS, 2004).

A superioridade econômica dos Estados Unidos, no pós-guerra, disseminou a expectativa de riqueza e bem-estar às outras nações do planeta. De certa forma, os norte-americanos propagavam a idéia de que esses padrões poderiam ser conquistados por todos os Estados. As nações periféricas visualizavam a possibilidade de incorporar o “modelo americano” a fim de superar a condição de sub-desenvolvimento. Nesse momento, “a disputa leste-oeste foi perdendo rapidamente interesse enquanto crescia a noção de que a confrontação da guerra fria deveria ser substituída pelo diálogo norte-sul” (SATO, 2001, p.21).

Os países do “terceiro mundo”<sup>26</sup> estavam insatisfeitos em acomodar-se diante dos dois blocos rivais que disputavam áreas de influência e regiões estratégicas para exercerem seus domínios. Seitenfus (2004) considera que o terceiro mundo surgiu no pós-Segunda Guerra, fruto

---

<sup>25</sup> É importante destacar que o processo de industrialização, no Brasil, começou no início da década de 1930. Nessa época, vigorava a ideologia do nacionalismo: desenvolvimento autônomo com forte base industrial. A produção passou a produzir o que antes era importado do exterior.

<sup>26</sup> A expressão “Terceiro Mundo” é de autoria do demógrafo e sociólogo francês Alfred Sauvy, que a utilizou pela primeira vez em 1952. Inspirando-se na situação do Terceiro Estado pré-revolucionário, marcado pela importância numérica e escasso poder, Sauvy indicou, igualmente, que esse Terceiro Mundo não pertencia nem ao Oeste nem ao Leste. Portanto, não era capitalista nem comunista. Trata-se de uma fórmula simplificadora da complexa e diversa realidade, mas que conheceu imenso sucesso na literatura consagrada à política e às relações internacionais (SEITENFUS, 2004, p.36).

do processo de descolonização, construindo um espaço próprio de atuação com o Movimento dos Não Alinhados (MNA), criado para opor-se à política de blocos.

Em 1974, os países do Terceiro Mundo conseguiram que a Assembléia-Geral das Nações Unidas adotasse a Nova Ordem Econômica Internacional (NOEI), reivindicando a cooperação entre os Estados e o fim das desigualdades. No entanto, a NOEI não constituiu um plano de ação nem um programa de cooperação Norte-Sul bem definido.

Como forma de pressionar o Norte sobre a necessidade de uma nova cooperação econômica e cultural internacional em posição a qualquer forma de dominação colonialista ou neocolonista das grandes potências, líderes de Estados asiáticos e africanos organizaram a Conferência de Bandung<sup>27</sup> “com o objetivo genérico de se construir uma nova aliança internacional onde fatores tradicionais como raça e religião deveriam se compor com a busca do desenvolvimento econômico e alimentar sentimentos de nacionalismo na periferia” (SATO, 2001). Nessa ocasião, foram lançados os princípios políticos do “não-alinhamento” que postulava certa distância dos interesses e objetivos das superpotências. “No lugar do conflito leste-oeste, Bandung criava o conceito de conflito norte-sul, expressão de um mundo dividido entre países ricos e industrializados e países pobres exportadores de produtos primários” (MAGNOLI, 1996, p.94).

Os países do Sul buscavam a sua afirmação dentro da economia mundial e a Organização das Nações Unidas seria o instrumento para este objetivo. A ONU foi utilizada pelos países do Terceiro Mundo como uma tribuna “antiimperialista”, reivindicando a independência política e o desenvolvimento. Apesar da ONU, de um lado, ter por objetivo a promoção da segurança coletiva e a cooperação; de outro, assumia uma postura contraditória ao estabelecer o sistema internacional de tutela<sup>28</sup> para alguns países do Sul. Esse dispositivo jurídico acabou legalizando a administração de povos colonizados (RUIZ-DIAZ, 2005).

Os países periféricos perceberam que suas necessidades e aspirações não foram incluídas na agenda internacional. O Brasil, cujas relações de cooperação estavam alinhadas com os Estados Unidos, identificou que seus anseios não foram inseridos na política externa americana.

As nações em desenvolvimento reivindicavam, na década de 1970, uma nova ordem econômica mundial, sendo esta preocupação incorporada nos objetivos da ONU e do Banco

---

<sup>27</sup> A Conferência de Bandung foi realizada entre os dias 18 e 24 de abril de 1955, em Bandung, na Indonésia. O evento reuniu líderes de 24 Estados asiáticos e africanos, representantes de uma população total de 1,350 bilhões de habitantes (MAGNOLI, 2002, p.94).

<sup>28</sup> Conforme previsto no Capítulo XII, artigos 75 a 85, da Carta das Nações Unidas.

Mundial, através do relatório da Comissão Brandt, em 1979<sup>29</sup>. O documento, intitulado: “Norte-Sul, um Diálogo para a Sobrevivência”, considerado uma espécie de roteiro para o diálogo e entendimento entre o Norte e o Sul, declarou a interdependência entre o norte industrializado e o sul produtor de bens primários e que a cooperação entre os países seria uma alternativa para os problemas que o mundo enfrentava (SATO, 2001). A saúde da economia mundial dependia necessariamente de transferências financeiras para o Terceiro Mundo (BRANDT apud SEITENFUS, 2004).

A independência jurídica conquistada pelas ex-colônias não significou o fim da dependência política e econômica em relação aos países industrializados. Devido à fragilidade econômica, os novos Estados mantiveram-se vinculados às ex-metrópoles e foram considerados como quase-Estados. Diante desse quadro, nasceu “um sentimento de solidariedade e o mundo desenvolvido passou a drenar recursos por meio de ajudas públicas e privadas que foram percebidas como esmolas ou, na pior das hipóteses, um eficaz instrumento de recolonização” (SEITENFUS, 2004, p.41).

A partir da década de 1970, grande parte dos países do Terceiro Mundo passaram a ter consciência do seu potencial econômico e que poderiam participar das negociações com autoridade frente aos Estados do Norte (WOLKMER, 1989; VIGEVANI, 1990). Na opinião de Wolkmer (1989), os Estados em desenvolvimento são possuidores dos recursos naturais e podem utilizá-los como instrumentos de negociação com os países industrializados. Embora, os países do Norte sejam portadores de capital e tecnologia, as regiões do Sul (América Latina, África e Ásia) dispõem de recursos naturais indispensáveis à economia do Norte industrializado.

Se a década de 1970 foi marcada por certo otimismo na cooperação econômica, os anos 1980 revelaram o contrário. O Sul mergulhou no problema da dívida externa devido aos altos juros cobrados e muitos países não tinham condições para saldá-los, sendo por isso chamada de “década perdida” em relação ao desenvolvimento. O Banco Mundial e o FMI contribuíram no sentido de refinar as dívidas ou então conceder novos empréstimos, porém deixaram os países endividados. O BIRD e o FMI pressionavam os países endividados para ajustes estruturais em suas economias e que seguissem a cartilha por eles imposta. Além disso, a cooperação entre os Estados, nos anos 1980, tendia a um ajuste estrutural de nível macro-

---

<sup>29</sup> O relatório foi elaborado por um comitê constituído pelo Banco Mundial, durante dois anos, sob a coordenação de Willy Brand, ex-chanceler da República Federal da Alemanha.

econômico. Os países doadores cooperavam com o objetivo de intervir na política interna dos países receptores.

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano de 1996, durante os anos de 1975 a 1985, o produto nacional bruto mundial cresceu cerca de 40%, beneficiando apenas uma minoria de países. Ao mesmo tempo, o número de pobres em todo o mundo cresceu cerca de 17% (PNUD, 1996). No caso da América Latina, a crise dos anos 1980 é caracterizada pelo desequilíbrio no balanço de pagamentos, resultando em dívidas externas gigantescas; taxas de inflação elevadas, principalmente no México, Brasil, Argentina e, por fim, a redução da renda *per capita* e do produto interno bruto, que, em 1983, caíram, respectivamente, 6% e 3% na América Latina. (BRESSER PEREIRA, 1985).

A crise atingiu praticamente todos os países da América Latina<sup>30</sup> independentemente do seu regime político, ditatorial ou democrático; da sua política econômica e do seu estágio de desenvolvimento. Apenas alguns países da Ásia atingiram níveis razoáveis de desenvolvimento, na década de 1980, graças às exportações, como foi o caso de Cingapura, Coréia do Sul, Hong Kong e Taiwan (CGG, 1996).

Os anos 1980 enterraram a esperança do Sul de obter recursos financeiros para o desenvolvimento. A cooperação internacional Norte-Sul ficou prejudicada na medida em que o Norte perdia o interesse no diálogo com o Terceiro Mundo. Prova disso, foram as manifestações não favoráveis do presidente norte-americano Ronald Reagan e da primeira ministra britânica Margaret Thatcher na concessão de vantagens ao Sul para o desenvolvimento. Os princípios do livre mercado, o incentivo ao capital com estabelecimento de empresas privadas e as restrições à assistência ficaram evidentes.

Os gastos militares em decorrência do conflito Leste-Oeste acabaram diminuindo os recursos na política de assistência externa. A suposta ajuda bilateral passou a se concentrar na defesa e não no desenvolvimento (CONDE, 1990). Além disso, os objetivos da NOEI e as recomendações do Relatório Brandt foram deixados de lado. As ações da UNCTAD tornaram-se

---

<sup>30</sup> Bresser Pereira (1985) elencou quatro causas da crise dos países latino-americanos: a primeira seria a tentativa dos mesmos em adiar a crise desencadeada em 1973 no capitalismo mundial, uma vez que havia a expectativa de que a crise do capitalismo não seria cíclica, ou que, se fosse cíclica, pudesse ser evitada; a segunda, estaria relacionada com os três choques externos: a segunda elevação dos preços do petróleo em 1979, a recessão da economia americana, entre 1979 e 1982, e a elevação das taxas de juros internacionais em 1979; a terceira, seria a instabilidade do sistema financeiro internacional, fazendo com que os países da América Latina renegociassem a dívida externa; e, por fim, os programas de ajustes exigidos pelo FMI que, além de perigosos, foram considerados pelo autor como equivocados sobre o mecanismo de funcionamento das economias latino-americanas.

frágeis. Ainda nos anos 1980, as corporações transnacionais instalaram-se nos países do Terceiro Mundo, sendo vistas como instrumentos do poder imperialista mundial (PENG, 1992).

Conde (1990) considera que o Norte nunca sinalizou que negociaria globalmente com o Sul. Segundo a autora, houve uma mudança de estratégia do Norte que passaria a negociar de maneira bilateral ou regional com os países em desenvolvimento. As crises das décadas de 1970 e 1980 tornaram esses países vulneráveis política e economicamente, gerando as condições para a aproximação bilateral ou regional do Norte em relação ao Sul.

### **1.2.1 Cooperação Internacional e a Agenda Social dos Anos 1990**

A partir do início dos anos 1990, formou-se uma agenda social, para os temas considerados globais, sob o comando da ONU. A década de 1990 ficou conhecida como a década das conferências<sup>31</sup> que, além de reivindicar pelo direito das minorias, contribuiu para a consolidação dos “novos” temas globais na agenda internacional (LINDREN ALVES, 2001).

O fim da Guerra Fria apontou um cenário de paz<sup>32</sup> e de cooperação internacional na esteira da onda democratizante nos anos 1990. As preocupações estratégico-militares saíram de cena e outras questões passaram a permear o debate político internacional (LINDREN ALVES, 2001; CASTRO; VILLA, 2002).

Observou-se que, a partir dos anos 1970, algumas transformações no cenário internacional levaram a uma crescente interdependência entre os Estados. Nessa passagem do século XX ao XXI, as relações entre os Estados tornaram-se mais intensas, indivíduos, grupos e sociedades passaram a compor uma nova realidade (LINS, 2005). A interdependência, de acordo com Keohane e Nye, é decorrente das interações do mundo na economia, nas comunicações e nas aspirações humanas. Os autores também consideram que a interdependência é assimétrica e

---

<sup>31</sup> A década das conferências teve início com a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992 e encerrou-se com a Habitat II em junho de 1996, de acordo com Lindgren Alves (2001). O autor explica que outras conferências, porém não tiveram consenso nos objetivos fixados tampouco as repercussões como a Conferência do Rio, Viena, Cairo, Copenhague, Beijing e Istambul.

<sup>32</sup> Embora o fim da Guerra Fria tenha apontado para um cenário de paz, projeções demonstravam que a década de 1990 seria marcada pela promoção das revoluções democráticas na Europa oriental e na União Soviética. Além disso, as forças políticas e sociais do mundo deveriam agir em relação ao ressurgimento da intolerância e da violência contra as minorias nacionais e étnicas na Europa, em grande parte, devido às diferenças econômicas na região. “Os anos 90 serão um período de crescentes disparidades econômicas da Europa, o que provavelmente alimentará uma intolerância e violência nascentes e inexoráveis contra as minorias étnicas, religiosas e nacionais” (MROZ apud MAGNOLI, 1996, p.144).

altamente política, ou seja “[...] de fato, as assimetrias na interdependência produzem recursos de poder, para os Estados, assim como para os atores não estatais” (KEOHANE, 2003, p.12).

A teoria da interdependência foi formulada para suprir as lacunas da teoria realista, que não explicava as transformações do mundo pós-Segunda Guerra Mundial, num contexto de globalização econômica. A interdependência complexa ressalta a importância dos novos atores (Estados, organizações internacionais e ONGs) para a resolução dos problemas globais que compõem a agenda social a partir dos anos 1990.

Apesar de a ONU e seus órgãos, teoricamente, terem a função de melhorar a qualidade de vida dos países em desenvolvimento, os temas sociais eram tratados de forma isolada dentro de um contexto diplomático em que predominavam as questões relativas à segurança e desarmamento decorrentes das disputas ideológicas entre as superpotências. Com o fim da Guerra Fria, os temas sociais passaram a ser considerados globais e ocuparam lugar de destaque na agenda das relações internacionais. A preocupação com esses temas foram observadas durante as Conferências mundiais organizadas pelas Nações Unidas, pelos interesses dos organismos internacionais e dos bancos multilaterais de desenvolvimento e pelas agências de cooperação bilateral. Nesse momento, as questões sociais foram incorporadas como estratégia indispensável ao desenvolvimento (RUBARTH, 1999).

O UNICEF destacou-se nos trabalhos voltados à área social e pode ser considerado uma referência para a estrutura da agenda social. Além dos trabalhos do UNICEF, o Relatório sobre Desenvolvimento Humano elaborado pelo PNUD, em 1990, contribuiu para que o elemento humano estivesse no centro de qualquer estratégia de desenvolvimento e que este seria conquistado nos países em desenvolvimento a partir de esforços locais e através da cooperação internacional. O desenvolvimento humano leva em consideração a expectativa de vida ao nascer, índice de alfabetização, acesso aos recursos indispensáveis ao bem-estar do indivíduo e não somente os indicadores de renda (RUBARTH, 1999).

A agenda social da ONU representou o esforço diplomático da sociedade internacional no sentido de estabelecer ações que pudessem minimizar os efeitos da dinâmica da economia globalizada, geradora de disparidades sociais, concentração de renda e pobreza. A participação dos atores que compõem a agenda internacional nas conferências da ONU na década de 1990 revelou a preocupação deles com as tensões e conflitos internos que poderão se expandir e desestabilizar o plano internacional.

Nos anos 1990, os temas globais foram denominados de “novos temas” na agenda internacional, apesar de não serem tão novos assim. Os problemas eram antigos, porém receberam destaque maior a partir da diminuição dos conflitos Leste-Oeste nos anos 1980. Os “novos temas” globais seriam o controle de armamentos, narcotráfico, meio ambiente e os direitos humanos, embora também englobassem questões polêmicas como a democracia, o terrorismo e a prestação de auxílio às vítimas de conflitos civis (LINDREN ALVES, 2001).

Os países desenvolvidos e as organizações não-governamentais viam com entusiasmo a incorporação dos “novos temas” na agenda internacional. O mesmo não ocorreu com os países do Terceiro Mundo que viam com ressalvas as iniciativas dos países do Norte para atenuar os problemas do Sul. A preocupação do Terceiro Mundo era a perda da soberania em decorrência de intervenções bélicas ou de outra natureza dos países do Norte no Sul. Na verdade, o Terceiro Mundo temia que a ingerência, sob o pretexto de ajudar os países em desenvolvimento, resultasse em ações que privilegiassem os interesses dos países industrializados.

As organizações não-governamentais (ONGs) contribuíram para a consolidação dos temas globais na agenda internacional. Castro e Villa (2002) explicam que os novos processos (concorrência econômico-tecnológica; desequilíbrios ambientais; explosão populacional; migrações internacionais e o narcotráfico) têm, na sua origem, o fato de serem de natureza societal, ou seja, decorrem mais do funcionamento da sociedade civil transnacionalizada que do próprio Estado, o que possibilita o surgimento de atores não-estatais.

O Estado é considerado o principal ator nas relações internacionais mas, em determinadas questões, vem dividindo o espaço decisório com as organizações internacionais ou com os atores não-estatais internacionais, questões estas enquadradas na categoria de baixa política internacional e que englobam: comércio internacional, direitos humanos, meio ambiente, migrações internacionais, questões raciais e outros temas sociais globais. O Estado continuaria tendo exclusividade em questões relativas à alta política que versam sobre estratégias militares e segurança no sistema internacional (VILLA, 2004).

Rubarth (1999) entende que a Rio-92 inaugurou a série de conferências da agenda social da ONU, apesar do tema central do encontro não ter caráter social e suas recomendações dizerem respeito ao aspecto econômico. Na verdade, a Rio-92 foi a grande divulgadora do conceito de “desenvolvimento sustentável” que preconizou dimensões não só econômicas, mas também sociais em direção ao desenvolvimento.

No início da década de 1990, a noção de governança global foi difundida a partir das atividades da Comissão para a Governança Global cuja proposta seria formular sugestões para a construção de uma comunidade global<sup>33</sup>. Os trabalhos da comissão foram compilados num livro intitulado *Our Global Neighborhood*, publicado na versão em português: “Nossa Comunidade Global”, em 1996.

A Comissão (1996) explica que a governança global não tem a ver com governo global. A idéia não é a promoção de um governo mundial e sim a gestão compartilhada de assuntos comuns. O conceito de governança global pode ser compreendido como o exercício da capacidade que os indivíduos ou instituições têm para administrar seus problemas comuns. Os problemas comuns ou globais incluem os direitos humanos, a democracia, a desmilitarização, a satisfação das necessidades básicas e a proteção ambiental, de modo que existem hoje novos atores que podem contribuir para a governabilidade.

A Organização das Nações Unidas, apesar de desgastada politicamente, continua sendo um grande centro para a resolução de problemas globais. A governança envolve a participação de organizações não-governamentais, movimentos civis, empresas multinacionais e mercados de capitais globais (SILVA, 2003).

Nesse sentido, a problemática ambiental na Amazônia requer que sejam executadas ações locais que produzam efeitos globais e a participação das comunidades locais, governos (municipal, estadual e federal) na busca de respostas para a resolução de problemas como o desmatamento e a utilização predatória dos recursos naturais. Nesse sentido, o PPG-7, considerado o maior programa de cooperação internacional para o meio ambiente, pode ser enquadrado como uma iniciativa de governança global entre o governo e a sociedade brasileira em parceria com a comunidade internacional para a proteção e o uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica. De acordo com Silva (2003), o desenvolvimento sustentável da Amazônia passa necessariamente pela cooperação internacional.

---

<sup>33</sup> Faz-se necessário aqui fazer uma distinção entre sociedade e comunidade internacional: a) a comunidade se constitui numa unidade natural e espontânea, enquanto a sociedade se apresenta como uma unidade artificial; b) a comunidade contempla uma forma de ser do indivíduo e a sociedade, ao contrário, representa uma forma de estar; c) a comunidade forma uma integração, enquanto a sociedade é formada pela soma das partes; d) na comunidade regem valores divergentes, primando a legislação e a convenção. A pergunta feita do atual contexto é se estamos diante de uma sociedade internacional num processo de evolução rumo a uma comunidade internacional? De acordo com Celestino del Arenal, “estamos frente a uma sociedade internacional que apresenta traços característicos de comunidade internacional, ainda que esta não se tenha configurado como tal” (ARENAL apud OLIVEIRA, 2002, p.137).



Todavia, como será observado a seguir, a cooperação internacional prestada pelos Estados Unidos, através da USAID, no pós-1945, não atendeu às necessidades de desenvolvimento solicitadas pelos países do Sul. A cooperação internacional foi uma estratégia que o país se utilizou para assegurar seus interesses em outras áreas do planeta.

## 2 A USAID NO CONTEXTO DA POLÍTICA EXTERNA NORTE-AMERICANA

### 2.1 Precedentes da cooperação norte-americana no pós-guerra

O fim da Segunda Guerra Mundial deixou um cenário de muitas dúvidas com relação ao futuro da estratégia norte-americana, no sentido de ampliar seus interesses dentro do sistema internacional, e como ficariam as relações políticas, econômicas e sociais num cenário arrasado pela guerra. Pecequillo (2003) estabelece três fatores que definiram o sistema mundial e dos Estados Unidos após 1945: a Segunda Guerra Mundial terminou com a destruição da Europa (França, Inglaterra e Alemanha) que representou a perda de poder político no continente; a guerra beneficiou os Estados Unidos deixando o país em vantagem política, militar, diplomática, estratégica e econômica e, por fim, a URSS despontou, ao lado dos Estados Unidos, como uma potência internacional.

De acordo com Guimarães (2002), no pós Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos possuíam excelente desenvolvimento tecnológico e científico e seu produto interno bruto era superior a 50% do produto bruto mundial. O país detinha ainda mais de 50% das reservas de ouro do mundo e era credor de vários Estados entre eles a União Soviética e países inimigos devido às reparações de guerra. O autor destaca que os Estados Unidos, devido à sua condição hegemônica<sup>34</sup>, seriam capazes de reorganizar o sistema político, econômico e militar internacional e, para isso, se engajaram no projeto de segurança coletiva das Nações Unidas. Os norte-americanos tinham interesses hegemônicos de longo prazo, envolvendo-se na reconstrução da Europa através do Plano Marshall, a Comunidade Econômica Européia (CEE) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). No plano ideológico, os Estados Unidos difundiam o *American way of life* como sendo a forma ideal de organização política, econômica e social a ser perseguida por outras nações.

A destruição das potências européias teve, como um dos efeitos, os movimentos de descolonização a partir do fim dos impérios coloniais na Ásia e África. Os Estados Unidos eram

---

<sup>34</sup> Samuel P. Guimarães (2002) entende que os Estados Unidos, no pós Segunda Guerra Mundial, eram um Estado hegemônico. Segundo ele, Estado hegemônico era aquele que possuía superioridade econômica, militar e tecnológica em relação aos demais Estados e que teria condições de organizar o sistema internacional de acordo com seus interesses. No entanto, um outro aspecto da hegemonia é que o Estado hegemônico pode renunciar de vantagens da sua condição de hegemonia a curto prazo, em benefício do objetivo maior de garantir interesses a longo prazo (GUIMARÃES, 2002).

contrários ao sistema colonial imperialista e favoráveis à autodeterminação dos povos e aos princípios democráticos e liberais. Na verdade, suas reais intenções, ao defenderem o fim dos sistemas coloniais, era eliminar a influência das potências européias e garantir seu poderio nas áreas recém-independentes.

O ano de 1947 é considerado o início da Guerra Fria e da bipolaridade entre os dois países que se reconheciam mutuamente como inimigos. A Guerra Fria, também chamada de conflito Leste-Oeste, pode ser considerada uma guerra não declarada entre as duas superpotências pela hegemonia mundial, alternando períodos de maior ou menor cooperação e estratégias de trocas e barganhas. De 1947 a 1989, a Guerra Fria passou por diferentes fases que foram: a Confrontação (1947 a 1962), a Coexistência (1963 a 1969), a *Détente* (1969 a 1979), a Confrontação Renovada (1979 a 1985) e a Retomada do Diálogo (1985 a 1989) (PECEQUILO, 2003). A autora considera que três elementos foram perseguidos durante as cinco fases: a competição, a coexistência e a cooperação<sup>35</sup>.

No cenário pós-guerra, os Estados Unidos formularam sua estratégia de política externa baseada na construção da ordem e na contenção formalizada pela Doutrina Truman. Os Estados Unidos estiveram pouco envolvidos na administração do sistema internacional até 1944, tendo uma participação limitada, à exceção do wilsonianismo<sup>36</sup> e, após a Segunda Guerra Mundial, mudaram o perfil adotando uma política externa mais internacionalista para a expansão dos seus interesses através da construção de uma ordem, teoricamente, mais cooperativa. Nesse momento, os Estados Unidos entenderam que seu desenvolvimento, prosperidade e democracia dependiam da expansão do seu sistema para o exterior. A promoção da democracia e do liberalismo econômico teria a finalidade de modificar o mundo em seu próprio benefício (WILLIAMS apud PECEQUILO, 2003).

---

<sup>35</sup> A competição sempre existiu em todas as fases em diferentes intensidades. Durante a competição, verificam-se os fundamentos da contenção, onde a busca de restringir o avanço soviético torna-se o principal objetivo. No caso da coexistência, verifica-se que as superpotências em alguns momentos estabeleceram o diálogo e a cooperação visando uma forma de convivência racional, embora não tivessem eliminado as divergências. Algumas iniciativas cooperativas foram realizadas para o controle de armas e administração de crises no sistema. Além disso, Estados Unidos e União Soviética tinham o interesse comum em evitar a guerra nuclear e mudanças radicais no equilíbrio de poder mundial (PECEQUILO, 2003).

<sup>36</sup> Wilsonianismo ou idealismo wilsoniano trabalha com a idéia de sistematização ativa de tradições, democracia, expansão, segurança, isolamento, unilateralismo, de maneira ativa e lançando isso para uma ação direta dos Estados Unidos. O país assume a tarefa de construção do mundo, após a Segunda Guerra Mundial, também chamada de construção da ordem, que seria disseminar a democracia, comércio, e liberdade e cooperação como prioridades da política externa. A tarefa da construção da ordem é essencial para a prosperidade e expansão dos Estados Unidos (PECEQUILO, 2003).

A construção da ordem pelos Estados Unidos começou durante o conflito nas Conferências de *Dumbarton Oaks e Bretton Woods*. Os resultados dessas conferências foram a criação das Organizações das Nações Unidas, do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Durante a Guerra Fria, os Estados Unidos foram responsáveis pela criação de organismos e instituições na área de segurança, que contribuíram para o fortalecimento de suas áreas de influência, servindo-se também de bases no exterior, na Europa e Ásia, para ampliar seus domínios (PECEQUILO, 2003).

De acordo com Pecequilo (2003), a ordem que os Estados Unidos quiseram estabelecer dependeu basicamente da hegemonia política e econômica, tendo o país se servido de alguns elementos estruturais, institucionais e situacionais para sustentá-la. A dimensão estrutural se refere aos recursos concretos de poder para o exercício da hegemonia; a institucional seria a criação de mecanismos, instituições de caráter multilateral e a situacional, que englobaria a ideologia, visões de mundo, projetos, táticas de convencimento e relações cooperativas com outros Estados.

A Guerra Fria começou, em 1947, durante a presidência de Harry Truman cuja fase da política externa norte-americana foi marcada pelas disputas por áreas de influência, o Ocidente com os Estados Unidos e o Oriente, com a União Soviética.

O chamado Ponto IV, lançado pelo presidente Truman, é considerado um marco na política de assistência ao desenvolvimento. Os quatro pontos destacavam a importância do apoio à ONU; o fortalecimento das nações livres; o fortalecimento da economia mundial e o apoio técnico norte-americano às regiões subdesenvolvidas. O Ponto IV pode ser definido como “um programa de assistência ao desenvolvimento, com destaque para as áreas de saúde, educação, agricultura e mineração, dirigido a países do Terceiro Mundo, em especial aos produtores de matérias-primas consideradas estratégicas pelos Estados Unidos” (AZEVEDO, 2007).

Os planos de cooperação e reconstrução das áreas afetadas pela guerra fizeram parte da estratégia de frear o avanço da influência soviética em regiões consideradas vulneráveis. A Doutrina Truman foi idealizada com o objetivo de impedir o avanço do comunismo sendo considerada como “[...] a primeira clara formulação da hegemonia política norte-americana, com caráter universalista, nos tempos da guerra fria” (SARAIVA, 2006, p.34). O próprio discurso do presidente, no Congresso, enfatizou que as nações teriam que escolher entre duas formas de vida.

Anos mais tarde, a Doutrina Truman passou a ser conhecida como doutrina da contenção tornando-se o referencial da política externa norte-americana durante todo o período de Guerra Fria. A doutrina da contenção entendia a incompatibilidade entre dois modos de vida opostos e defendia que o inimigo fosse eliminado a fim de proteger os interesses dos Estados Unidos (PECEQUILO, 2003). A União Soviética representava uma ameaça à política externa norte-americana e, por esse motivo, deveria ser combatida para que não conquistassem aliados nem novas áreas de influência. Para isso, os Estados Unidos teriam a missão de disseminar a ordem liberal democrática em âmbito global e zelar pelos demais países que estivessem sob a cobiça soviética.

“Em termos práticos, a contenção começou a ser aplicada por meio de medidas concretas de ajuda aos povos que sofriam uma ameaça soviética mais imediata, seja por suas condições estruturais, seja pela proximidade à esfera já estabelecida pela União Soviética” (PECEQUILO, 2003, p.148). A contenção concentrou sua estratégia de ação inicialmente na Europa Ocidental, abalada com o conflito da Segunda Guerra. Para tanto, George Kennan, diplomata do Departamento de Estado dos Estados Unidos, defendeu a criação do Plano Marshall, em 1947, e da OTAN, em 1949.

A criação desses dois instrumentos representou o fim da política externa isolacionista norte-americana, inaugurando uma fase de aproximação com os aliados europeus no pós-guerra. O Plano Marshall é considerado o braço econômico da Doutrina Truman. Entre 1947 e 1951 foram concedidos o montante de US\$ 17 bilhões para a reconstrução econômica da Europa Ocidental. A criação da OTAN, em 1949, teve a finalidade de formar um pacto com nações ocidentais na defesa das liberdades democráticas contra a ameaça soviética (PECEQUILO, 2003; SARAIVA, 2006). O Plano visou não somente ajudar a reconstrução da Europa como também garantir a inserção da mesma no sistema capitalista e ainda assegurar os interesses norte-americanos que dependiam de um ambiente internacional estável para o crescimento da sua economia. A cooperação internacional esteve diretamente vinculada aos interesses econômicos norte-americanos.

A política de ajuda externa do governo Harry Truman pode ser dividida em três fases: de ajuda humanitária (1945-1947), de ajuda econômica (1947-1952) e de ajuda militar (1950-1953) (BROWN e REDVERS apud CASTRO, 2002).

A primeira fase de ajuda, de caráter transitório, esteve direcionada para a reconstrução da Europa e Ásia destruídas pela guerra. Os Estados Unidos contribuíram, em 1945, com a UNRRA (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*), ou Administração de Assistência e Reabilitação das Nações Unidas para auxiliar os refugiados da Europa Central e Oriental. Nesse mesmo ano, os Departamentos do Exército e da Marinha criaram o Governo e Assistência em Áreas Ocupadas – GARIOA (*Government and Relief in Occupied Areas*) para dar apoio emergencial às populações locais em áreas européias e asiáticas de modo que fosse possível reconstruir a infra-estrutura básica até a instalação de governos provisórios, segundo o acordo estabelecido nas Conferências de Ialta e Postdam. Os Estados Unidos ainda concederam linhas especiais de crédito à Grã-Bretanha, em 1945, e à França, em 1946, com o intuito de assegurar a permanência das tropas desses países nas suas respectivas colônias.

A segunda fase, de caráter permanente, foi caracterizada pela ajuda dos Estados Unidos à Europa e à Ásia. O Plano Marshall e a ajuda para a China nacionalista<sup>37</sup> tiveram o objetivo de conter o avanço comunista. Os Estados Unidos concederam recursos à Grécia e à Turquia, que estavam sob a responsabilidade da Grã-Bretanha. Nessa fase, o presidente Truman lançou o princípio da contenção como diretriz da política externa do país. O Congresso aprovou em 1948 a legislação de ajuda externa norte-americana: Lei de Ajuda (*Foreign Assistance Act*) e a Agência de Cooperação Econômica (*Economic Cooperation Administration – ECA*). Em 1949 foi aprovada a Lei para o Desenvolvimento Internacional e a Agência de Cooperação Técnica (*Technical Cooperation Agency – TCA*) responsáveis pela ajuda econômica aos países pobres.

A terceira fase corresponde à ajuda militar como estratégia de conter o comunismo. O rearmamento da Europa Ocidental significou a proteção de áreas estratégicas aos interesses norte-americanos. Além da ajuda militar, outras ações foram recomendadas pela NSC-68<sup>38</sup> como a

---

<sup>37</sup> A China, desde 1946, estava dividida entre os Nacionalistas e os Comunistas e os Estados Unidos tinham a intenção de ajudar a China Nacionalista, liderados por Chang Kai-Chek. Porém, a ajuda foi suspensa com a entrada no poder de Mao Tse-Tung, em 1949, obrigando os Nacionalistas a refugiarem-se em Taiwan ou Formosa (CASTRO, 2002).

<sup>38</sup> A NSC-68 foi um documento elaborado por oficiais norte-americanos que propunha rigidez na política do país frente à expansão da ideologia comunista da União Soviética e seus aliados. A NSC-68 representou a extensão prática da Doutrina Truman e apresentava os meios para se implementar a estratégia de liderança dos Estados Unidos. O documento enfatizava o perigo do avanço da União Soviética e, por isso, estabeleceu um plano de ação mais rigoroso, inclusive chamando a atenção para a guerra e a militarização da política externa norte-americana. A NSC-68 considerava que o país negligenciava o poderio bélico e nuclear da União Soviética e os ideais de dominação da Europa Ocidental e de regiões da Ásia. Na realidade, a NSC-68 estabelecia a liderança mundial dos Estados Unidos na busca de um mundo livre, democrático e seguro do ponto de vista internacional (PECEQUILO, 2003).

propaganda ideológica e ajuda econômica aos aliados. Nessa fase, o Congresso aprovou a Lei de Segurança Mútua (*Mutual Security Act - MSA*) que criou a Agência de Segurança Mútua (*Mutual Security Agency*) em substituição à Agência de Cooperação Econômica. A intervenção militar dos Estados Unidos na Guerra da Coreia teve também o objetivo de evitar a expansão comunista e a influência da União Soviética na região (CASTRO, 2002).

Em 1953, a administração Eisenhower direcionou a sua política externa para prevenir o avanço do comunismo com o aumento de recursos na área militar, investindo em tecnologia para aprimorar o poder nuclear a fim de intimidar o adversário. Os Estados Unidos não permitiriam ameaças da União Soviética e, se fosse preciso, utilizariam do artifício nuclear para destruição do inimigo.

Num primeiro momento, os Estados Unidos e União Soviética apoiaram o processo de descolonização, porém, num momento posterior, os dois países disputaram áreas de influência junto às nações recém-independentes. Pecequillo (2003) considera que a descolonização contribuiu para o processo de multilateralização com a emergência de novos agentes e temas no cenário das relações internacionais. O Terceiro Mundo surgiu em oposição ao eixo Leste/Oeste e os países do Sul procuraram se manter longe do conflito das superpotências, preocupando-se com o desenvolvimento econômico e uma nova ordem econômica internacional mais justa. A contribuição dos Estados Unidos em atender as reivindicações dos países do Sul foi pequena, procurando apenas alinhar alguns países ao seu bloco.

Em 1957, os Estados Unidos promulgaram a Doutrina Eisenhower oferecendo proteção militar e econômica aos países do Oriente Médio que se sentissem ameaçados com o comunismo, porém ela nunca chegou a ser invocada formalmente<sup>39</sup>. O país enviou dólares e ajudou militarmente a Turquia, Irã, Paquistão, Iraque, Arábia Saudita, Líbano e Líbia (HAHN, 2006). Embora tivesse o objetivo de impedir o avanço do comunismo e reagir contra qualquer agressão que seus aliados sofressem por parte dos inimigos, a Doutrina “não foi capaz de apagar a sensação de declínio e imobilidade que se instaurara na política externa e na sociedade (a

---

<sup>39</sup> A Doutrina Eisenhower não chegou a ser invocada formalmente, porém orientou a política externa dos Estados Unidos em três momentos: Em 1957, quando o presidente concedeu ajuda financeira à Jordânia e enviou navios da Marinha dos EUA ao Mediterrâneo Oriental para ajudar o rei Hussein a debelar uma rebelião entre oficiais do Exército favoráveis ao Egito; no mesmo ano Eisenhower incentivou a Turquia e outros Estados amigos a considerar uma incursão à Síria para impedir que um regime radical consolidasse o poder naquele país; em 1958 uma revolução em Bagdá ameaçou propagar levantes para o Líbano e a Jordânia. A partir daí, Eisenhower ordenou que os soldados americanos ocupassem Beirute e transportassem suprimentos para as forças britânicas que ocupavam a Jordânia. Essas ações demonstram a determinação de Eisenhower em assumir a responsabilidade pela preservação dos interesses ocidentais no Oriente Médio (HAHN, 2006).

despeito da existência perceptível de um cenário global estável e de uma economia em crescimento e equilibrada)” (PECEQUILO, 2003, p.176).

A publicação do livro “A essência da Segurança”, no qual Robert MacNamara relatou suas estratégias de ação e sua experiência como Secretário de Defesa dos Estados Unidos durante as administrações Kennedy e Johnson, expressou o poderio bélico e nuclear do país para intimidar os inimigos. MacNamara considerava que a União Soviética não atacaria primeiro os Estados Unidos porque sabia do poderio norte-americano nem os Estados Unidos teriam pretensão de atacar primeiro a União Soviética, pois também sabiam do poder destrutivo dos soviéticos. Na verdade, ambos tinham conhecimento do potencial destrutivo de cada país em caso de ataque. O secretário relata com precisão o arsenal bélico e a superioridade nuclear dos Estados Unidos na época:

Nossas forças ofensivas estratégicas são imensas: 1.000 rampas para lançamentos de mísseis “Minutemen” [...]; 41 submarinos Polaris, que transportam 656 lançadores de mísseis [...]; e cerca de 600 aviões-bombardeiros de grande raio de ação [...]. Só nossas forças em estado de alerta transportam mais de 2.200 bombas, cada uma, e em média, equivalendo, em sua explosão, a mais de um megaton de TNT (MACNAMARA, 1968, p.70).

No plano legislativo, a criação da Agência de Operação Externa (*Foreign Operation Administration* – FAO) em substituição à MSA e TCA (*Mutual Security Agency; Technical Cooperation Administration*) e a Lei de Segurança Mútua de 1954 (*Mutual Security Act*) destacavam a prioridade no orçamento militar. A partir de 1957, estudos do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), organizados por Max F. Milikan e W. W. Rustow, recomendavam que a ajuda norte-americana fosse voltada ao desenvolvimento nos países do Terceiro Mundo e não tanto às questões políticas e militares. Esses estudos estimularam o governo a criar, em 1957, o Fundo de Empréstimo para o Desenvolvimento (*Development Loan Fund* – DLF) para a concessão de empréstimos ao desenvolvimento dos países pobres. Pode-se considerar que a primeira metade da década de 1950, a ajuda no governo Eisenhower esteve direcionada às questões militares e, na segunda metade, a política de ajuda voltou-se para as questões econômicas visando o desenvolvimento (CASTRO, 2002).

## **2.2 A política externa norte-americana e a criação da USAID no contexto da Guerra Fria**



A entrada de John Fitzgerald Kennedy na presidência dos Estados Unidos encerrou a primeira fase da Guerra Fria, a Confrontação, e a mudança da política externa em relação aos seus antecessores<sup>40</sup>, destacando a necessidade de aumentar os gastos com a defesa norte-americana (PECEQUILO, 2003).

A administração Kennedy entendia que a assistência externa teria duas finalidades: a primeira, estimular o crescimento econômico dos países pobres para conter a ameaça comunista e assegurar os interesses norte-americanos no Terceiro Mundo e, a segunda, promover a democracia e assegurar novos mercados para a proteção da segurança nacional. (CASTRO, 2002). Nesse sentido, a política de “Novas Fronteiras”<sup>41</sup> estabeleceu uma forma de intervenção com os países do Terceiro Mundo de forma a garantir a influência dos Estados Unidos na região e a conquista de novas áreas de influência.

Robert MacNamara (1968), ao assumir o cargo de Secretário de Defesa dos Estados Unidos, em 1961, mostrou-se preocupado com a segurança do país, entendendo que esta deveria estar baseada no princípio da defesa coletiva. Segundo ele, os Estados Unidos estabeleceram uma série de tratados de defesa mútua com outras nações como no Tratado do Rio de Janeiro no Hemisfério Ocidental, a NATO ou OTAN na Europa, a SEATO e a ANZUS no Extremo Oriente e acordos de defesa mútua e bilaterais com a Coreia, o Japão, a China e as Filipinas, para defender seu país e aliados contra os ideais comunistas. Embora as necessidades dos Estados fossem diferentes, os Estados Unidos teriam a responsabilidade de orientar os países nas áreas em que os interesses norte-americanos estivessem envolvidos. Na verdade, a segurança dos Estados Unidos dependia da vitalidade de outras nações e, por isso, “os fortes devem, ainda, assumir compromissos para defender os fracos” (MACNAMARA, 1968, p.25).

A função básica do Departamento de Defesa dos Estados Unidos é a segurança militar e o preparo das forças militares contra eventuais ataques externos. Durante a gestão MacNamara, os gastos militares somaram quantias vultuosas e o mesmo reconheceu que parte dos valores utilizados para a segurança poderia ser destinado aos problemas sociais como a pobreza e a injustiça social, que também colocavam em risco à segurança do país. A partir daí, o Departamento de Defesa destinou recursos a três programas norte-americanos: “Nenhuma

---

<sup>40</sup> John Kennedy não priorizou a reconstrução econômica, como defendeu Harry Truman e as questões de defesa mútua como fez Eisenhower até 1960 (CASTRO, 2002, p.39).

<sup>41</sup> A política de “Novas Fronteiras” tinha o objetivo de impedir o avanço do comunismo no Terceiro Mundo e se necessário, a intervenção militar seria utilizada para cumprir esse ideal (PECEQUILO, 2003).

restrição nas Moradias” com o objetivo de eliminar o preconceito racial nas moradias dos militares que estivessem fora da base; “Projeto 100.000” visando a recuperação de 100.000 jovens que estivessem em situação de pobreza; e o “Projeto Transição” com o objetivo de preparar homens que completassem o serviço militar para exercerem funções na sociedade.

A questão do desenvolvimento também foi mencionada por MacNamara (1968) que considerava o desenvolvimento como progresso econômico, social e político. O desenvolvimento seria importante para a segurança e os Estados Unidos teriam o papel de proporcionar segurança às nações que estivessem se modernizando. Na opinião do autor, a ajuda ao desenvolvimento poderia se estabelecer com treinamento e equipamentos necessários ou através da ação cívica militar, que significa o emprego de forças militares nativas em projetos como educação, obras públicas, saúde, higiene e agricultura, ou seja, a utilização de forças militares nativas em projetos militares não tradicionais úteis ao progresso econômico ou social da população local.

Os Estados Unidos reconheceram que, além da assistência militar, era importante também a assistência econômica aos aliados. A partir daí, a América Latina se tornou prioridade para o país, pois desejava evitar que os ideais cubanos se alastrassem pelo continente. A América Latina, assim como as demais nações do Terceiro Mundo, estava preocupada com o desenvolvimento econômico e não com o alinhamento entre os blocos capitalista e socialista.

John Kennedy não era favorável aos gastos militares excessivos e, durante a campanha presidencial, em 1960, prometeu reformular a política de ajuda externa cuja prioridade seria econômica e não militar. No seu entendimento, o desenvolvimento econômico dos países pobres estimularia a democracia com governos pró-americanos e anticomunistas (CASTRO, 2002). Embora os programas de ajuda não tenham eliminado as diferenças entre países ricos e pobres, o Terceiro Mundo era visto por Kennedy como “[...] o terreno mais propício para a expansão do poder norte-americano a baixos custos e riscos, abrindo novas fronteiras” (PECEQUILO, 2003, p.180).

Kennedy buscava uma nova administração no plano doméstico e o *slogan* “colocar a América outra vez em movimento” expressa bem o desejo de mudança. Suas preocupações eram com o desemprego, os baixos salários, a educação, a assistência médica e a previdência social. Além destas, havia a preocupação com a questão dos direitos civis que desafiava a consciência nacional. O presidente esteve incomodado com as denúncias de que seu país não respeitava a liberdade e que a democracia era uma farsa porque discriminava negros, mulheres e outras

minorias. No plano externo, Kennedy entendia que os Estados Unidos deveriam estreitar relações com outros países (AZEVEDO, 1999).

Em 1961, foi aprovada, pelo Congresso norte-americano, a “Lei de Assistência Externa de 1961” (*Foreign Assistance Act of 1961* – FAA), responsável pela criação da Agência para o Desenvolvimento Internacional (*Agency for International Development*) inicialmente conhecida como AID e que, em 1985, passou a ser denominada USAID (*United States Agency for International Development*). Além da USAID, a FAA criou o Corpo de Voluntários para a Paz (*Peace Corps*) e ainda reestruturou a Agência de Informações dos Estados Unidos (*United States Information Agency* – USIA) (CASTRO, 2002).

A Agência para o Desenvolvimento Internacional – USAID desenvolve atividades ligadas à promoção da democracia, ao desenvolvimento econômico e social e reformas na administração pública em direção ao desenvolvimento sustentável nacional e regional com recursos próprios aprovados pelo Congresso. Embora sua sede esteja localizada em Washington, a agência possui escritórios na África, na Ásia, na Europa, na América Latina e no Caribe (USAID, 2007).

Com a morte de John Kennedy, Lyndon Johnson, democrata, assumiu a presidência dos Estados Unidos, em 1963. No plano doméstico, foi responsável pela criação do programa “A Grande Sociedade”, com a aprovação pelo Congresso do projeto de Lei dos Direitos Civis de Kennedy, que previa apoio aos negros em direitos eleitorais, educação, empregos; foi responsável pela criação da Lei de Oportunidades Econômicas em que o emprego e as doações do governo federal às cidades eram prioridades. O programa “A Grande Sociedade” gerou polêmica desencadeando conflitos sociais, sobretudo com as questões raciais (BONTURI, 2007).

No plano externo, Lyndon Johnson deu continuidade aos programas de ajuda do governo Kennedy, aumentando a ajuda militar durante a Guerra do Vietnã. De acordo com Castro (2002), a partir de 1968, a ajuda norte-americana voltou-se para a segurança nacional após a participação desastrosa dos Estados Unidos na guerra. Na avaliação de Schilling (2002), a Guerra do Vietnã levou os Estados Unidos para o atoleiro no Sudeste Asiático. Pecequilo (2003) avalia que a entrada dos Estados Unidos na Guerra foi motivada pela vontade de mostrar ao mundo sua disposição em ajudar os países que não quisessem a influência soviética, especialmente no Terceiro Mundo. No entanto, o impacto da derrota norte-americana nesse conflito provocou a revisão das diretrizes da política externa do país, ou seja, os Estados Unidos só decidiriam pela intervenção militar, caso tivessem certeza da vitória.

Todavia, um fato importante da administração Johnson, de acordo com Castro (2002), foi a proposta de emenda à Lei de Ajuda Externa de 1968, no sentido de mencionar que a ajuda externa, além do desenvolvimento econômico, também teria a finalidade de promover a democracia. A USAID, portanto, passou por uma reestruturação, em razão da emenda, incorporando a questão da democracia em seus programas.

Nesse contexto, o presidente formulou a Doutrina Johnson, que previa uma política externa agressiva e intervencionista, temendo que a Revolução Cubana e a Frente de Libertação do Vietnã estimulassem movimentos de libertação no Terceiro Mundo. A Doutrina foi responsável pela mudança do caráter da ajuda no governo Johnson, que de 1963 a 1965 esteve direcionada para a economia e promoção da democracia e, a partir de 1965 a 1969, a ajuda militar foi priorizada devido a participação dos Estados Unidos na Guerra do Vietnã.

Os Estados Unidos, no início dos anos 1970, passaram por um processo de desgaste de sua liderança, marcando o fim da *pax americana*. O envolvimento com o Vietnã acarretou em perdas políticas e econômicas e os Estados Unidos sofreram queda na participação mundial e um endividamento interno. Os Estados Unidos passaram de uma posição de hegemonia para a liderança e, por isso, precisavam ajustar suas estratégias no campo internacional. A partir daí, o país adotou a estratégia da *détente*, idealizada pelo presidente republicano Richard Nixon e seu assessor Henry Kissinger, como um novo padrão no campo internacional.

Para reverter a imagem negativa causada por sua desastrosa participação na Guerra do Vietnã, os Estados Unidos orientaram sua política externa buscando o equilíbrio entre os blocos capitalista e comunista, com vistas à manutenção ou até a expansão de áreas de influência, ou seja, Kissinger direcionou a política internacional de modo a favorecer o interesse nacional.

Nixon e Kissinger perceberam que o mundo caminhava da bipolaridade para a multipolaridade com o surgimento de novos atores nas relações internacionais como a China, a Europa Ocidental e o Japão. Kissinger considerava que o surgimento desses novos atores faria com que diminuíssem as tensões entre Estados Unidos e União Soviética e haveria, portanto, um equilíbrio de poder.

As decisões de política externa foram pautadas na chamada “Doutrina Nixon”, enunciada pelo presidente, em 1969, cujas diretrizes defendiam a redução de militares norte-americanos para auxiliar seus aliados. O presidente entendia a importância de auxiliar na defesa dos aliados, porém os Estados Unidos não poderiam fazer tudo sozinhos, ou seja, conceber planos, elaborar

estratégias e assumir integralmente a defesa das nações livres do mundo. Portanto, cada nação teria a sua responsabilidade e que poderia ser compartilhada com os Estados Unidos (CASTRO, 2002; RODRIGUES, 2007).

Os Estados Unidos estabeleceram com os novos atores a “diplomacia triangular” com o interesse de que se posicionassem ao seu lado para fortalecer a luta, não mais contra o comunismo, mas sim contra a União Soviética. A *détente* utilizava estratégias de aproximação, cooperação e equilíbrio através de iniciativas diplomáticas com a União Soviética visando ao equilíbrio de poderes, porém a não desistência de derrotar o inimigo. A estratégia era de que a União Soviética se tornasse dependente dos Estados Unidos através do comércio de grãos, que era realizado entre os dois países, uma vez que os soviéticos tinham dificuldades em suprir bens, tecnologias e comidas à população ou através do controle de armamentos com a assinatura de dois tratados *Strategic Arms Limitation Talks* - SALT I e II.

No plano da ajuda externa, Nixon destacou ser a meta de sua administração a ajuda humanitária, revendo a política de ajuda ao desenvolvimento no Terceiro Mundo realizada pela USAID. A partir de 1973, os programas de ajuda norte-americanos concentraram-se, em projetos específicos e temporários, nas áreas de educação, saúde, controle de natalidade e produção agrícola, dedicando-se menos aos programas de desenvolvimento econômico como projetos de construção de infra-estrutura, de reforma agrária, saneamento básico e construção de indústrias (CASTRO, 2002).

Em 1971, o Congresso, pela primeira vez, reprovou a Lei de Ajuda Externa devido aos elevados gastos militares com a Guerra do Vietnã e a insatisfação com os resultados dos programas de ajuda econômica. Porém, somente com a aprovação da Lei de Assistência Externa de 1973 (*Foreign Assistance Act of 1973*), a ajuda externa se direcionou para as questões humanitárias. O autor destaca ainda que a emenda 116 na Lei de Assistência de 1975 condicionou a ajuda norte-americana aos direitos humanos. A emenda “[...] foi o resultado das denúncias crescentes de desrespeito aos direitos humanos, em especial a tortura e o desaparecimento de presos políticos, cometidos pelos regimes autoritários apoiados por Washington” (CASTRO, 2002, p.53).

No plano da política externa da administração Carter, os Estados Unidos, em 1977, deram atenção às questões econômicas e aos direitos humanos, focando suas ações no multilateralismo. Carter procurou se aproximar das nações industrializadas democráticas e das demais nações

livres e democracias que estavam nascendo. Pecequillo (2003) ressalta que Carter entendia que os Estados Unidos deveriam assumir uma postura menos presente no sistema inclusive nas relações com a União Soviética, dando ênfase aos “novos temas” e preferindo ações cooperativas e compartilhadas. No entanto, a União Soviética considerava que o discurso da cooperação escondia os reais interesses norte-americanos e, por isso, as diretrizes soviéticas estiveram pautadas na disputa por áreas de influência se posicionando como adversária dos Estados Unidos.

Cyrus Vance, Secretário de Estado, na administração Carter, não concordava com a proposta de equilíbrio de poder da Doutrina Nixon e, por essa razão, se empenhou em sanar os problemas da política externa das administrações anteriores. O Secretário se mostrou preocupado em eliminar os conflitos entre o Egito e Israel. No caso da América Latina, a região foi alvo da política externa de ajuda na administração Carter principalmente porque países como Argentina, Brasil e Chile viviam sob a administração de regimes autoritários e a violação dos direitos humanos era uma prática muito comum. A preocupação do presidente era incentivar a democracia e a liberalização política nos países de regimes autoritários, porém as iniciativas de sua administração foram incipientes e não foram colocadas em prática (CASTRO, 2002).

A USAID manteve seu programa de ajuda humanitária, porém sua existência foi colocada em discussão e o Congresso norte-americano propôs, no seu lugar, a criação da Agência para Cooperação do Desenvolvimento Internacional (*International Development Cooperation Agency* – IDCA). A criação da IDCA passou a supervisionar e não substituiu a USAID.

Os Estados Unidos, no final dos anos 1970, mergulharam numa onda de pessimismo com as crises no cenário internacional e com o avanço os comunistas. Em 1980, Ronald Reagan assumiu a presidência procurando superar o clima de pessimismo da sociedade norte-americana, projetando o ideal missionário do país como promotor da paz e da liberdade entre os povos. A recuperação do poder, da moral, a difusão da democracia em escala global e a luta anti-soviética permearam os dois mandatos de Reagan.

A política externa foi reformulada, na administração Reagan, para recuperar o prestígio político e econômico do país, sendo dividida em dois momentos: entre 1981 e 1985, no primeiro mandato, marcado como um período de confronto com a União Soviética e o segundo, entre 1985 e 1989, sendo considerado uma fase de cooperação com os soviéticos. As relações entre os Estados Unidos e a União Soviética passaram do confronto à cooperação, não ocorrendo em momento algum enfrentamento direto entre as duas superpotências.

O primeiro mandato de Ronald Reagan (1981-1985) ficou conhecido como o período da Confrontação Renovada ou também de “Segunda Guerra Fria”, no qual representou o retorno do conflito político e ideológico entre os Estados Unidos e a União Soviética. Os norte-americanos estabeleceram como meta frear a expansão do poderio soviético conquistado ao longo dos anos 1970 e ainda evitar o avanço sobre os países do Terceiro Mundo. Essas metas e objetivos fizeram parte da Doutrina Reagan.

Nesse sentido, Reagan e seu secretário de Estado, George Shultz, orientaram a política externa contra o comunismo e contra os movimentos nacionalistas de países do Terceiro Mundo que não fossem favoráveis aos princípios norte-americanos. Para isso, reforçaram seu arsenal bélico e nuclear, embora o próprio presidente declarasse que era contrário às armas nucleares e a favor do desarmamento. As declarações, na verdade, serviram como estratégia para que o país se armasse e atingisse o “império do mal”: a União Soviética. Todavia, os soviéticos fracassaram na tentativa de acompanhar o ritmo da corrida armamentista dos Estados Unidos, a partir daí “[...] a União Soviética descobriu que não possuía nem recursos nem tecnologia para fazê-lo novamente, devendo abrir mão da disputa” (PECEQUILO, 2003, p.205).

Castro (2002) considera que a administração Reagan, no primeiro mandato, esteve preocupada com o caso da Nicarágua e Ilha Granada devido a movimentos radicais antiamericanos com pretensões socialistas e a aproximação com Cuba e o bloco soviético. Reagan defendeu o apoio à região com armas e treinamentos oferecidos pela CIA. O presidente instituiu o *Caribbean Basin Initiative* (CBI), uma espécie de plano de ajuda para a região com o objetivo de frear a expansão do comunismo cubano. As propostas da CBI visavam à redução de tarifas e incentivos para promover o crescimento da indústria e estimular as relações comerciais entre Estados Unidos e América Central através dos programas da USAID.

O segundo mandato de Ronald Reagan (1986 a 1989), período que ficou conhecido pela “Retomada do Diálogo”, foi beneficiado pela situação desfavorável em que se encontrava a União Soviética, embora os Estados Unidos apresentassem sinais de desgaste da sua economia. Os Estados Unidos perdiam competitividade e tecnologia para seus aliados da Europa e Japão e, com a globalização, seus fluxos financeiros e sua participação diminuíram no sistema financeiro internacional.

Ainda que os Estados Unidos apresentassem problemas nos planos doméstico e internacional, sua situação ainda era melhor do que a da União Soviética. As tensões entre as

superpotências diminuíram a partir das propostas de Mikhail Gorbachev, secretário-geral do Comitê Central do Partido Comunista, que abriram um espaço para o diálogo com os Estados Unidos. As propostas de reforma política e econômica de Gorbachev, a *glasnost* e a *perestroika*, não tiveram a intenção de desmontar o sistema e sim reformá-lo. O secretário sinalizava a possibilidade de encerrar os conflitos e iniciar uma fase de cooperação e coexistência com os Estados Unidos.

O processo de democratização da Europa Oriental foi um dos resultados da nova política externa da administração Gorbachev, principalmente após o rompimento com a Doutrina Brezhnev<sup>42</sup>. Atento a essas questões, Reagan decidiu apoiar os países da Europa Oriental que estavam em processo de transição democrática e economia de mercado. A USAID seria o instrumento deste processo, ou seja, a agência ficou encarregada de fornecer a ajuda econômica necessária para completar a democratização. A ajuda externa do governo Reagan se voltou para o desenvolvimento econômico, para a democratização e reformas na economia segundo o modelo liberal.

A liberalização e o processo de democratização da economia foram incentivados no Terceiro Mundo durante a administração Reagan. O Terceiro Mundo passava por período de crise econômica, em grande parte devido à falta de condições para pagar os empréstimos e, no plano doméstico, as dificuldades internas aumentavam as disparidades sociais e os regimes políticos autoritários apresentavam sinais de desgaste. Diante desse quadro, os Estados Unidos se empenharam em promover a liberalização da economia desses países porque temiam que a crise do Terceiro Mundo pudesse desestabilizar a economia internacional e, principalmente a norte-americana (CASTRO, 2002).

Torna-se importante, no tópico a seguir, traçarmos algumas considerações sobre o fim da disputa bipolar, após a desintegração da União Soviética e o desaparecimento do comunismo como a principal ameaça aos interesses norte-americanos para verificar se houve mudanças na política de cooperação internacional dos Estados Unidos no contexto do pós-Guerra Fria.

### **2.3 A política externa dos EUA e a USAID no contexto do pós-Guerra Fria**

---

<sup>42</sup> A Doutrina Brezhnev previa o direito da URSS em intervir militarmente em suas áreas de influência para preservá-las.



Os Estados Unidos foram a grande potência hegemônica do Ocidente, nos campos político e econômico no pós Segunda Guerra Mundial, inaugurando a era da *Pax Americana*. Saraiva (2006) considera que essa hegemonia foi garantida por dois fatores: domínio norte-americano sobre instituições como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial que sempre atenderam aos interesses do país e a formação de alianças regionais em diversas áreas do planeta.

O fim da Guerra Fria ficou marcado pela queda do Muro de Berlim, em 1989, embora o enfraquecimento da União Soviética já vinha sendo detectado devido às mudanças da Europa Oriental com eleições livres, como nos casos da Polônia e da Hungria, e também porque os soviéticos mostraram-se incapazes de acompanhar o ritmo da competição com os Estados Unidos. A União Soviética perdeu suas áreas de influência tendo que recuar seu poder e, em 1991, foi desmembrada em uma série de repúblicas que formaram a Comunidade de Estados Independentes (CEI). Os Estados Unidos acompanharam silenciosamente o seu desmembramento, prometendo não se aproveitar do momento de fraqueza para avançar seu poder. Pecequilo (2003) ressalta que os Estados Unidos manifestaram apoio apenas retórico aos novos países que iniciavam a transição do socialismo para o capitalismo.

O fim da Guerra Fria não significou a vitória completa dos Estados Unidos, ou seja, se, de um lado houve ganhos para os seus interesses estratégicos, por outro, implicou gastos vultuosos com o setor militar. As consequências desses gastos, no plano doméstico, foram percebidas pela sociedade devido aos baixos investimentos em saúde, educação e tecnologia. Segundo Pecequilo (2001) ocorreu o *imperial overstretch* (superextensão imperial) uma vez que resulta de gastos descontrolados para a preservação dos compromissos internacionais e a incapacidade da economia e da sociedade em arcar com esses custos. Algumas previsões apontavam que o cenário pós-Guerra Fria deixaria de ser o cenário da “nova ordem” para se tornar o da “desordem”.

Apesar de muitas incertezas sobre a entrada de um novo período, sobre um mundo de ordem ou desordem, sobre a dúvida de qual nação controlaria o sistema internacional, o cenário pós-Guerra Fria, de acordo com Pecequilo (2001), permitiu destacar quatro considerações: distribuição do poder relativo, os fluxos do sistema, a ordem mundial e a estratégia americana.

Com relação à distribuição do poder relativo, o desaparecimento do bloco oriental criou vácuos de poder nas Europas Central e do Leste e a ascensão do Ocidente. Os Estados Unidos emergiram como superpotência, já que não se encontravam ameaçados por nenhum rival, seguidos pela Europa Ocidental e Japão e a ascensão da Ásia, em particular a China. Os países do

Terceiro Mundo deixaram de ser regiões estratégicas devido à falta de disputa por áreas de influência da Guerra Fria. No que diz respeito aos fluxos do sistema, o Estado-nação sofreu uma perda relativa de controle dos fluxos sociais, econômicos e culturais, ou seja, a globalização e a interdependência tornaram os países mais vulneráveis, aumentando o conflito entre os mesmos. Em terceiro, a ordem mundial, após o fim da Guerra Fria, não se transformou num caos, em virtude da permanência de instituições, criadas pelos Estados Unidos, como a ONU, a OTAN e o FMI, que garantiram e ainda garantem o poder hegemônico norte-americano e o relacionamento das nações no sistema internacional.

Por fim, a estratégia americana depende de um sistema internacional estável e seguro para que possam expandir seus interesses e essa estabilidade seria conquistada através de regimes liberais e democráticos. A criação de instituições como a ONU e o FMI e o internacionalismo ofereceram sustentação ao objetivo norte-americano de manutenção da ordem. Pecequilo (2001) nos informa que esse objetivo dos Estados Unidos é indetectado nos documentos oficiais do Departamento de Estado (DOS), do Departamento de Defesa (DOD) e pela Casa Branca desde 1989 com os documentos: *United States Strategic Plan for International Affairs* (IASP) e a *National Security Strategy* (NSS), dos quais destacam-se quatro prioridades: disseminação da democracia e do livre mercado; preservação da liderança para garantir um ambiente internacional estável e preservar seus interesses; prevenção do surgimento de potências regionais; preservação do bem-estar da sociedade americana e o combate às novas ameaças no pós-Guerra Fria como a proliferação das armas de destruição em massa, o terrorismo internacional, a degradação ambiental, o narcotráfico e a imigração (PECEQUILO, 2001).

O fim da Guerra Fria trouxe dúvidas sobre a condução da política externa norte-americana e, a esse respeito, duas correntes foram levantadas: a isolacionista e a internacionalista. A primeira corrente entendia que os Estados Unidos deveriam dar prioridade aos assuntos domésticos e não se preocuparem tanto com seus parceiros e nem com gastos excessivos com a segurança dos mesmos no pós-Guerra Fria. Segundo essa corrente, os Estados Unidos não precisariam manter-se engajados no sistema, ou seja, eles seriam capazes de se auto-sustentar com os recursos oriundos da sua própria sociedade e economia. A segunda, considerava que o país deveria ter um engajamento maior no sistema e na manutenção da ordem liberal e democrática.

Pecequillo (2003) considera que a política externa dos Estados Unidos, a partir de 1989, passou por um longo período de transição caracterizado pela mudança e pela continuidade. No que se refere à mudança, houve um aumento e a aceleração de algumas tendências como a interdependência e a globalização e ainda o reordenamento das posições relativas dos Estados. No plano da continuidade, os Estados Unidos continuaram perseguindo os mesmos objetivos do pós-1945, ou seja, a manutenção das estruturas que garantissem a ordem política, econômica e de segurança do país. Além disso, a democracia e o livre mercado continuaram sendo objetivos da política externa norte-americana e estão presentes nos programas e documentos oficiais da USAID.

No pós Guerra Fria, os Estados Unidos centraram suas ações na Europa Oriental, procurando reafirmar seu engajamento no continente, auxiliar no processo de transição pacífica do Leste e do Oeste e na disseminação da democracia no continente por intermédio da Organização dos Estados Americanos (OEA).

No que diz respeito à transição, os Estados Unidos colaboraram para a reunificação da Alemanha e a inclusão da mesma na OTAN, porém não ajudaram economicamente a Europa Oriental (PECEQUILO, 2003). A ajuda foi realizada pela USAID através de duas formas: a primeira seria em forma de consultoria para as reformas econômicas (privatizações, desregulamentação) e apoio às eleições gerais e a segunda seria os programas de intercâmbios de estudantes, burocratas e funcionários. Os *Peace Corps*, com seus voluntários, também auxiliaram na transição democrática (CASTRO, 2002).

Os Estados Unidos incentivaram a integração europeia porque entendiam ser importante uma estrutura de cooperação que aumentasse a interdependência entre as potências e também afastasse a reversão ao equilíbrio de poder. Nesse sentido, a Comunidade Europeia foi criada e, em 1992, a União Europeia consolidou esse processo. Além disso, esperava-se um pacote de ajuda dos Estados Unidos às reformas econômicas de Gorbachev, o que não ocorreu e, em 1991, a União Soviética se dissolveu e no seu lugar passou a existir a Comunidade dos Estados Independentes – CEI.

Com relação à legislação de ajuda externa, Castro (2002) destaca que a administração Bush procurou substituir a legislação da *Foreign Assistance Act* pelo projeto de lei *The International Development Cooperation Act of 1991*. O novo projeto entendia a necessidade de reformulação da lei anterior para incorporar a democracia e o livre-mercado no plano da assistência

internacional, porém o mesmo foi rejeitado pelo Congresso. Foi aprovado apenas o projeto de lei *The Freedom Support Act of 1992* que previa ajuda externa à Rússia e aos novos países com objetivos de promoção da democracia e do livre-mercado. Esse projeto de lei tinha como característica a ajuda externa temporária para auxiliar as transições e a promoção da democracia.

O engajamento dos Estados Unidos na Ásia, embora pequeno, foi realizado através de compromissos e acordos com o Japão e China uma vez que não dispunham de organismos regionais de cooperação na segurança e na economia. A participação dos Estados Unidos garantiria equilíbrio no continente e também a certeza de que não surgiria outra potência que colocasse sua liderança em risco. Os Estados Unidos incentivaram a criação da Cooperação Econômica da Ásia e do Pacífico – APEC para garantir, dentre outras finalidades, a manutenção do poder norte-americano na região. Com relação ao continente africano, os Estados Unidos não demonstravam interesse na região, apenas participando da operação *Restore Hope* na Somália. No Oriente Médio, as atenções estiveram voltadas ao petróleo e à questão árabe-israelense. Os Estados Unidos, após a Guerra do Golfo<sup>43</sup>, procuraram impedir o avanço do Irã e do Iraque para evitar o crescimento destes e de outros Estados (PECEQUILO, 2001).

Para a América Latina, Bush, em 1990, propôs a Iniciativa das Américas (IA) para a redução da dívida externa, incentivos de investimentos externos na região e a criação de uma Zona Hemisférica de Livre Comércio (ZLCH). A Iniciativa das Américas contribuiu para os acordos de livre comércio com o Mercosul – Mercado Comum do Sul e o NAFTA – Acordo de Livre Comércio da América do Norte.

Na América Central, a administração Bush incentivou as eleições presidenciais na Nicarágua, em 1990. De acordo com Castro (2002), a América Central iniciou o processo de pacificação na década de 1980 e a OEA monitorou as eleições no Suriname, Haiti e El Salvador. Os estrategistas entendiam que a ajuda ao processo de democratização nesses países seria uma obrigação moral e um interesse de segurança nacional dos Estados Unidos uma vez que os conflitos na Guatemala, El Salvador e Nicarágua, nas décadas de 1970 e 1980, refletiram negativamente nas economias da região (OLIC, 2006).

O discurso que predominou, em 1991, era de que a nova ordem mundial seria caracterizada pelos valores e princípios norte-americanos: a cooperação, os direitos humanos, a paz e a

---

<sup>43</sup> O presidente George Bush batizou a ação militar como “Operação Tempestade no Deserto”, formada por uma coalizão multilateral de nações sob o comando da ONU, que derrotaram Saddam Hussein, impedindo a invasão iraquiana no Kuwait.

liberdade e no centro estariam as Nações Unidas. Porém, a realidade mostrou o contrário já que os Estados Unidos enfrentavam problemas na sua economia e o sentimento de declínio era presente no plano doméstico, apesar do sucesso da Guerra do Golfo. Além disso, a imagem de Bush estava arranhada dentro e fora do país. No plano interno, a população reclamava que o presidente dedicava mais atenção aos assuntos de política externa do que aos da sociedade. No exterior, a avaliação era sobre a passividade de Bush, que não sabia conduzir adequadamente a uma nova ordem, o que gerava certa instabilidade no sistema, favorecendo um cenário de desordem.

No final do seu mandato, verificou-se que Bush pretendia a expansão do regime político e democrático, porém preservando seu *status quo* para assegurar a ordem e o exercício da liderança do país. O relacionamento com as potências europeias permaneceu intacto, embora os Estados Unidos mantivessem alianças e tropas nos continentes, incentivando a democracia nos novos países após a dissolução do bloco soviético.

Pecequillo (2003) considera que os rumores sobre o declínio da hegemonia dos Estados Unidos, no pós-Guerra Fria, estiveram ligados ao fato de que o país não tinha uma visão clara dos objetivos internacionais e por não estabelecer um equilíbrio entre prioridades externas e domésticas. A sociedade norte-americana se encontrava insatisfeita com as estratégias de comando do presidente e, por isso, optou pela renovação nas eleições de 1992. Apesar das críticas, Bush foi considerado um grande estrategista por ter administrado pacificamente o fim da Guerra Fria.

A vitória do democrata Bill Clinton representou um momento de renovação e esperança para a sociedade norte-americana com a promessa de recuperar a economia e priorizar os assuntos internos. Após o desenvolvimento da economia interna, o país se preocuparia com a retomada da liderança no sistema internacional, a reestruturação das forças armadas e o incentivo às democracias e aos livres mercados.

O primeiro mandato de Clinton (1993-1997) foi marcado pelo engajamento no sistema internacional, mantendo o multilateralismo internacionalista, através das seguintes estratégias: disseminação da democracia e dos livres mercados; contenção do surgimento de Estados não-alinhados à democracia e procurar ajudar as regiões economicamente atrasadas e tentar inseri-las no sistema democrático. A estratégia do engajamento e expansão da democracia e do livre mercado garantiriam a segurança e a liderança norte-americana no sistema internacional. Os

pontos mais fortes da administração Clinton, no seu primeiro mandato, foram a recuperação da economia norte-americana e a sua participação para os acordos de paz que concretizaram o fim da Guerra da Iugoslávia. O desfecho desse conflito contribuiu para melhorar a imagem do presidente, que passou a investir num bom relacionamento com as potências europeias e asiáticas e ainda se aproximou das propostas republicanas no sentido de preservar o internacionalismo para a construção da ordem (PECEQUILO, 2003).

O segundo mandato de Bill Clinton (1998-2001) manteve a estratégia do engajamento e expansão na passagem da hegemonia para a liderança. O presidente substituiu Warren Christopher e, em seu lugar, nomeou Madeleine Albright no Departamento de Estado e, durante a sua gestão, houve um aumento de recursos para assuntos internacionais. O Congresso aumentou os recursos nessa área em virtude da crise financeira, terrorismo, tráfico de drogas, expansão de armas nucleares, químicas e biológicas, que poderiam abalar os interesses norte-americanos, ou seja, o aumento só seria concedido para assegurar os interesses do país e também para disseminar a democracia e o livre-mercado nos países que recebessem a ajuda dos Estados Unidos. “O aumento na captação de recursos orçamentários é um componente fundamental de uma estratégia maior de valorização do papel do Departamento de Estado na defesa do *American Way of Life*” (AYERBE, 2007, p. 03).

Nesse sentido, o Plano Estratégico da USAID, elaborado em 1997 e atualizado em 2000, apontou metas para o desenvolvimento sustentável diretamente associadas aos interesses norte-americanos com a ajuda externa. As metas definidas pela USAID seriam o crescimento econômico, a democracia, a educação, a saúde, a proteção ao meio ambiente e a assistência humanitária.

Madeleine Albright acreditava na importância dos Estados Unidos para a estabilidade, segurança da ordem e consolidação de uma estrutura liberal e democrática internacional. A estratégia do país seria ajudar os Estados menos desenvolvidos no processo de transição para a democracia, o que garantiria a estabilidade regional e global.

A administração Clinton entendia que seria preciso reformar a legislação de ajuda externa *Foreign Assistance Act* (FAA), sendo que através dela, seriam icentivadas ações orientadas para a democracia e o livre-mercado garantindo, dessa forma, a preservação dos interesses norte-americanos. O senador Patrick Leahy defendeu a necessidade de reformar a política de ajuda externa porque considerava que esta não incluía os novos problemas globais (proteção ambiental,

combate à AIDS, promoção democrática, combate à pobreza) estando presa ainda à política de contenção comunista (CASTRO, 2002).

Todavia, o presidente recomendou a Anthony Lake, do Conselho de Segurança Nacional, um estudo para elaborar as novas diretrizes da política de ajuda externa. Esse estudo resultou na estratégia da Doutrina do Alargamento Democrático ou Doutrina Clinton, no qual ressalta a importância da democracia e do livre-mercado no pós-Guerra Fria. Em 1994, a administração Clinton, orientada pelas diretrizes da Doutrina do Alargamento Democrático, apresentou ao Congresso o projeto de lei *Peace, Prosperity and Democracy Act* (PPDA) em substituição à legislação *Foreign Assistance Act* (FAA), de 1961, que teria a democracia como o objetivo da política de ajuda norte-americana. Como a maioria do Congresso, em 1995, era de republicanos e a preocupação destes era com a segurança nacional e com temas como armas de destruição em massa, narcotráfico, crime organizado e terrorismo, a proposta de reforma da lei foi arquivada. Além disso, o Congresso norte-americano entendia que a USAID deveria ser extinta porque já havia cumprido seu papel e, num mundo pós-Guerra Fria, não teria mais sentido a manutenção de uma agência no processo de transição democrática uma vez que os bancos regionais poderiam assumir a função de ajudar a economia dos países em desenvolvimento. No entanto, o presidente Clinton defendeu a manutenção da USAID para a promoção da democracia e do livre-mercado aos novos países da ex-União Soviética (CASTRO, 2002).

A democracia era um tema fundamental para a política de ajuda externa na administração Clinton e, por isso, foram criados vários cargos voltados a essa questão, dentro da reforma administrativa do Plano Estratégico da USAID, em 1997. Criou-se o Centro para a Democracia e Governança (CDG) encarregado de programas para a promoção democrática e boa governança; o Escritório para Democracia, Direitos Humanos e Trabalho, no Departamento de Estado e o cargo de Assistente Especial para Democracia (CASTRO, 2002).

Embora houvesse variações conforme a época e objetivos, a política externa norte-americana, no pós-Guerra Fria, pode ser considerada como uma continuidade da estratégia dos períodos anteriores como a busca pela liderança. Nesse período, a aproximação com a América Latina incentivou o multilateralismo, a parceria e a cooperação, após a negligência nos tempos do conflito bipolar. A região passou a ser vista como uma área de grande potencial para intercâmbio com os Estados Unidos e os casos da Iniciativa para as Américas, o NAFTA e a Alca funcionam como exemplos da importância que a região passou a ter no pós-Guerra Fria. Os norte-

americanos enxergavam a América Latina como um mercado para consumo dos seus produtos, uma vez que perdiam espaço para as economias da Europa e da Ásia (PECEQUILO, 2003).

Ayerbe (2007) considera que as administrações Clinton e Bush seguiram certa continuidade em relação às prioridades externas para a América Latina e Caribe. Porém existem diferenças no que concerne à governabilidade política do governo Bush, mas que não foram determinadas pelo pós 11 de setembro. Antes dos atentados, Collin Powell já havia solicitado recursos adicionais para a reforma da USAID que, a partir de então, deveria focar sua atuação na prevenção de conflitos na América Latina e Caribe. A prevenção de conflitos (instabilidade política e econômica, imigração ilegal, tráfico ilegal de narcóticos) nessa região decorre, não somente de questões humanitárias, mas também da proteção aos interesses econômicos nacionais.

Os Estados Unidos mostraram-se preocupados em ajudar na solução dos problemas latino-americanos, como a corrupção, reformas de governo, fim da pobreza, melhorias na educação, redemocratização no pós-Guerra Fria, para um bom governo (*good governance*). A tentativa de solucionar esses problemas contribuiriam para o fortalecimento da democracia e do livre-mercado que atendem aos interesses de segurança, estabilidade do sistema e liderança dos Estados Unidos.

Nas eleições de 2000, Al Gore, vice de Clinton, foi derrotado pelo republicano George W. Bush, em eleições conturbadas, e a linha dura (*hard power*) voltou ao poder. O novo presidente e sua equipe de governo optaram por uma estratégia que priorizasse temas como unilateralismo e superioridade militar. A rejeição dos Estados Unidos em participar das negociações sobre as mudanças climáticas no âmbito do Protocolo de Kyoto, pode ser considerada um caso de ação unilateral<sup>44</sup> do país (VIOLA, 2003; DOMINGOS, 2007)

Os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 fizeram com que o terrorismo se tornasse o principal inimigo a ser combatido pelos Estados Unidos. Os ataques questionaram a vulnerabilidade dos Estados Unidos fazendo com que o país declarasse alguns Estados autoritários como “eixo do mal”<sup>45</sup> por estimularem o uso de armas de destruição em massa e a promoção do terrorismo.

---

<sup>44</sup> Além do caso do Protocolo de Kyoto, o protecionismo, o rompimento do Tratado de Mísseis Antibalísticos e a posição contrária à criação do Tribunal Penal Internacional podem ser considerados como estratégias de ação que representam o unilateralismo.

<sup>45</sup> Os Estados declarados como pertencentes ao Eixo do Mal, pelos Estados Unidos, foram: Irã, Iraque e Coreia do Norte.



O presidente dos Estados Unidos, um ano após os atentados, apresentou um documento que ficou conhecido como "Doutrina Bush" (a nova Estratégia de Segurança Nacional), cujo objetivo seria apresentar uma nova postura da ação externa do país, pautada pela lógica da guerra preventiva, substituindo a Doutrina que vigorou durante a Guerra Fria, pautada pelas noções de contenção e dissuasão. Esse documento enfatizou uma estratégia militar de ações antecipadas contra Estados hostis e grupos terroristas. A partir de então, os Estados Unidos abandonaram o multilateralismo e retomaram a tradição isolacionista/unilateral, embora buscassem a expansão no cenário mundial. Nesse sentido, a intervenção militar no Iraque é um exemplo de guerra preventiva que partiu de uma decisão unilateral dos Estados Unidos a fim de diminuir sua vulnerabilidade e aumentar seu poder (PECEQUILO, 2005).

De modo geral, pode-se considerar que a administração Bush não priorizou ações para a América Latina e, especialmente após os atentados terroristas, as atenções voltaram-se para o Oriente Médio. No primeiro mandato, a falta de interesse na região foi marcada pelos episódios sobre a crise econômica na Argentina, em 2001, o golpe na Venezuela, em 2002, e a suspensão nas negociações da ALCA, em 2001. No segundo mandato, não houve mudanças significativas no tratamento com a região, mas de acordo com Shimabukuro (2006), a corrupção e o terrorismo podem despertar a atenção dos Estados Unidos na América Latina.

Os Estados Unidos defendem a necessidade de combater a corrupção por criar instabilidades políticas e econômicas nos países e na região. Estima-se que, em 2004, o país gastou cerca de 15 milhões de dólares com programas de combate à corrupção na América Latina, mais especificamente em países como Bolívia, Colômbia e Nicarágua. Nesse sentido, a USAID, através de seus programas de ajuda, atuou para eliminar ou diminuir a corrupção nesses países. A atuação norte-americana para o fim da corrupção demonstra claramente a preservação dos interesses nacionais já que a corrupção desequilibra a concorrência internacional capitalista, beneficiando apenas as empresas estrangeiras de maneira ilícita. Além disso, a corrupção facilita a formação de organizações criminosas internacionais comprometendo a segurança e os sistemas políticos democráticos. Com relação ao terrorismo, os Estados Unidos temem o avanço de grupos narcoterroristas como as FARC, na Colômbia e os países que apóiam grupos no Oriente Médio ou que tenham relações estreitas com Cuba e Venezuela (SHIMABUKURO, 2006).

O então secretário de Estado adjunto para Assuntos do Hemisfério Ocidental, Roger Noriega, entendia que os Estados Unidos deveriam estimular esforços para os "quatro pilares

interdependentes” da política americana: fortalecimento da democracia, promoção de um hemisfério próspero (hemisfério ocidental), investimento nas pessoas e aumento da segurança. A democracia continua a ser prioridade na administração Bush com a proposta de promover o Estado de Direito e ampliação do poder político. Com relação à promoção de um hemisfério próspero, os Estados Unidos defendem o combate à corrupção, a abertura das economias, o livre-mercado e a remoção de barreiras à criação de empresas. O investimento nas pessoas deve ser feito especialmente em saúde e educação e esta seria a principal tarefa da *Millennium Challenge Corporation*<sup>46</sup> (MCC) que conduz, assim como a USAID, programas de cooperação com as nações menos favorecidas. E, por fim, os Estados Unidos consideram importante ajudar os países do hemisfério a se protegerem contra as ameaças do terrorismo e do tráfico ilegal de pessoas, armas e drogas (NORIEGA, 2005).

A USAID continua sendo a principal agência de ajuda externa dos Estados Unidos e da atual administração, responsável por programas nas áreas de saúde, agricultura, democracia, economia, educação, meio ambiente, saúde, assistência humanitária em mais de 90 países. Todavia, a agência encontra-se em crise. Ramos (2006) destacou que o presidente George W. Bush propôs modificações de ordem administrativa e operacional, que ameaçaram a existência da agência e a continuidade de seus programas. A Secretária de Estado Condolleeza Rice, em seus pronunciamentos, teria dado a entender que a USAID seria incorporada pelo Departamento de Estado, para que tivesse um controle mais rígido sobre os recursos e os programas coordenados pela agência. A partir disso, chegou a ser anunciado o fechamento de algumas missões, entre as quais a USAID no Brasil.

De acordo com Pilla (2008), a hipótese da USAID encerrar sua missão no Brasil e ser incorporada ao Departamento de Estado norte-americano está descartada. Na verdade, a USAID é uma agência independente por estatuto, mas que passou por um período de reestruturação, para a redefinição de novas metas e prioridades para os programas nos países onde atua.

---

<sup>46</sup> A *Millennium Challenge Corporation* (MCC) foi criada no início da administração George W. Bush para conduzir programas de assistência e cooperação com as nações menos favorecidas. Diferentemente da USAID, a MCC possui uma área de atuação mais limitada, trabalhando com poucos países segundo o tipo de governo que possuem. Parte dos recursos da MCC foi deslocado dos programas da USAID, deixando-a em situação financeira desconfortável (RAMOS, 2006).

### 3 A AGÊNCIA NORTE-AMERICANA PARA O DESENVOLVIMENTO INTERNACIONAL – USAID – E A SUA ATUAÇÃO NO BRASIL

O objetivo desse capítulo é traçar um panorama sobre o processo de criação da USAID, identificando os motivos, os interesses envolvidos e o contexto histórico em que esteve inserida. Num segundo momento, discute-se brevemente a atuação da agência durante a Aliança para o Progresso e nos Acordos MEC-USAID, no contexto da Guerra Fria e, por fim, serão apresentados os programas da USAID em andamento no Brasil, prestando maior atenção a programas de meio ambiente.

De acordo com a USAID, a “Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) é uma agência independente<sup>47</sup> do governo dos Estados Unidos responsável pela implementação de programas de assistência econômica e humanitária em todo o mundo”. Atualmente, a USAID tem sua sede em Washington e possui escritórios em mais de 100 países, nos quais executa suas missões, de acordo com as necessidades de cada país onde atua (USAID/Brasil, 2004).

A Lei de Assistência Externa ou “*Foreign Assistant Act*” (FAA), de 1961, resultado do processo legislativo iniciado pelo presidente Kennedy, foi um documento conciso que consistia primeiramente de dois programas: um Fundo de Empréstimos para Desenvolvimento cujo propósito era incentivar planos e programas que aumentassem a capacidade produtiva e um Fundo de Doações para o Desenvolvimento que tinha o objetivo de promover o desenvolvimento através de programas de cooperação técnica em países pobres. A Lei também previa a criação de uma agência para administrar os programas de ajuda externa norte-americana e a sua sede seria em Washington.

Conforme já foi exposto ao longo do segundo capítulo, a USAID surgiu oficialmente, em 1961, no início da administração do presidente John F. Kennedy, quando este assinou o Decreto de Assistência Externa, unificando os diversos instrumentos de ajuda internacional que estavam em andamento nos Estados Unidos. A USAID reuniu os programas de assistência técnica e econômica da *International Cooperation Agency* (ICA), os programas de empréstimo do *Development Loan Fund* (DLF), do *Export-Import Bank* (Eximbank) e os programas de

---

<sup>47</sup> A independência da USAID refere-se à sua autonomia administrativa, contudo, ela está ligada politicamente ao Departamento de Estado dos Estados Unidos, o qual dita as suas diretrizes (RAMOS, 2006, p.46).

distribuição de alimentos – *Food for Peace* – do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos.

A criação da USAID esteve relacionada com a tentativa de ajuda internacional realizada pelos Estados Unidos em momentos anteriores como nos casos do Plano Marshall e dos programas do presidente Truman. O Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial possibilitaram financiar a reconstrução dos países atingidos pela Segunda Guerra Mundial. Em 1948, através da Lei de Cooperação Econômica, os Estados Unidos decidiram lançar o Plano Marshall.

Enquanto o FMI e o Banco Mundial foram criados como instituições permanentes, o Plano Marshall teve um caráter emergencial para estabilizar a Europa após a Segunda Guerra Mundial. Como o Plano Marshall era um programa de caráter temporário, o Congresso dos Estados Unidos elaborou uma nova proposta de ajuda externa, culminando na criação da *Mutual Security Agency* – Agência de Segurança Mútua – em 1951. Posteriormente, foi criada a *international Cooperation Agency* (ICA), em 1953, com a finalidade de administrar a ajuda prestada pelos Estados Unidos, porém sua assistência não atingiu os objetivos esperados, uma vez que, por funcionar dentro do Departamento de Estado (DOS), os programas estiveram voltados às questões políticas e militares do governo (USAID HISTORY, 2004).

Até 1960, a assistência externa norte-americana era considerada ineficiente pelo governo e perdeu apoio tanto do Congresso quanto dos cidadãos norte-americanos, fazendo com que a administração de John Kennedy dedicasse maior atenção ao tema.

In proposing a new United States foreign assistance program in 1961, President Kennedy provided a justification based on three premises: (1) then current foreign aid programs, "America's unprecedented response to world challenges", were largely unsatisfactory and ill suited for the needs of the United States and developing countries, (2) the economic collapse of developing countries "would be disastrous to our national security, harmful to our comparative prosperity, and offensive to our conscience", and (3) the 1960s presented an historic opportunity for industrialized nations to move less-developed nations into self-sustained economic growth. (USAID/ Washington, 2004).

A Lei de Assistência Externa assegurava um programa de garantia aos investimentos privados no exterior, especialmente aos negócios dos Estados Unidos, e proteção contra riscos de transações no exterior.

As diretrizes para a ajuda externa pautavam-se num planejamento país por país e um compromisso com recursos de forma programada e por múltiplos anos. O foco do

desenvolvimento se direcionava ao crescimento econômico e estabilidade democrática e política nos países receptores de ajuda, combatendo duas frentes, a difusão da ameaça ideológica do comunismo e a ameaça de instabilidade proveniente da pobreza.

É importante destacar que a criação da USAID esteve inserida num contexto de efervescência das teorias de crescimento econômico e de modernização. Essas teorias ganharam adeptos na ciência social norte-americana no final dos anos 1950 e início dos anos 1960 que vieram ao encontro da criação da agência, no início da administração Kennedy.

Ricardo Alaggio Ribeiro, em sua tese de Doutorado, destaca que autores recentes que pensaram a teoria da modernização receberam influência do iluminismo europeu cujas idéias traziam em seu bojo uma visão positiva do progresso da humanidade e um pensamento voltado para a doutrina do “Destino Manifesto”, difundindo a idéia de que as sociedades menos desenvolvidas poderiam prosperar com os ideais e valores norte-americanos. Após a Segunda Guerra Mundial, formou-se um novo paradigma que considerava que todos os povos poderiam desenvolver-se segundo as diretrizes do Ocidente. Alguns exemplos sobre a importância do papel do Estado e o planejamento econômico na administração norte-americana como o *New Deal* e o Plano Marshall contribuíram para divulgar a idéia de um modelo de modernização e desenvolvimento econômico universalizável. No pós-guerra, os teóricos da modernização elaboraram estratégias para superar o atraso e solucionar os problemas da periferia num contexto de descolonização em que os Estados Unidos temiam o avanço do comunismo no Terceiro Mundo.

Ribeiro (2006) considera que Talcott Parsons pode ser considerado um dos precursores da teoria da modernização e seu grupo de colaboradores do *Departamento of Social Relations – DSR*, de Harvard. As conclusões de Parsons e de seus colaboradores era que os Estados Unidos já haviam completado o processo de modernização, transformando-se no padrão a ser alcançado e, dessa forma, a modernização tornou-se sinônimo de americanização. As contribuições do pensamento estruturalista de Parsons foram no sentido de considerar a sociedade como um sistema integrado nos aspectos econômico, social e político; permitir uma análise comparativa universal e, por fim, a concepção de que as sociedades seguem uma seqüência lógica e linear do desenvolvimento, sendo esta um ponto relevante das teorias da modernização. O autor destaca ainda os trabalhos do *Committee on Comparative Politics (CCP)* do *Social Science Research Council (SSRC)* no campo da teoria da modernização como o objetivo de entender o motivo do

desenvolvimento dos países ocidentais ser diferente do subdesenvolvimento das regiões periféricas, especialmente os países pós-coloniais e América Latina.

No entanto, as contribuições mais significativas nas teorias da modernização<sup>48</sup> foram prestadas por Walt Whitman Rostow e Max Millikan<sup>49</sup>, na obra *A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy*, de 1957, e posteriormente, em 1960, na obra de Rostow: *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto*. Na primeira obra, os autores desenvolveram a idéia de um programa norte-americano para ajudar a economia dos países em desenvolvimento e disseminar os valores da democracia liberal. Dessa forma, os Estados Unidos não sofreriam ameaças externas apoiando governos livres e democráticos e, portanto, deveriam assumir a liderança nos programas de ajuda para o crescimento econômico mundial. Os autores traçaram um esquema de crescimento econômico, considerando que os países são diferentes uns dos outros e que os obstáculos do crescimento estão relacionados a fatores como cultura, história e instituições políticas. No entanto, os autores verificaram, nos casos dos países desenvolvidos, que certos elementos apresentavam certa uniformidade no processo de desenvolvimento, dividindo-os em três estágios: “1. período do estabelecimento das pré-condições para o crescimento; 2. período do *take-off*, quando o país decola para o crescimento; 3. período do crescimento auto-sustentado” (MILIKAN; ROSTOW apud RIBEIRO, 2006, p.66).

O entendimento dos pesquisadores das teorias da modernização era de que todas as sociedades, consideradas “tradicionalistas” poderiam evoluir para formas mais “modernas” de organização. Os autores que estudaram essas teorias e a questão do “desenvolvimento” entendiam as sociedades tradicionais como aquelas detentoras de estruturas políticas autoritárias, economias precárias e descrentes no progresso científico; as sociedades modernas seriam aquelas que possuíam características semelhantes às dos Estados Unidos com um sistema político e econômico forte, tecnologia de ponta, elevados índices de alfabetização, consumo de massa e uma população geográfica e socialmente móvel (PEREIRA, 2006).

A obra de Rostow causou grande impacto na política externa e nos programas de ajuda dos Estados Unidos. Ao afirmar que os países periféricos passariam por etapas ou estágios de desenvolvimento pelos quais as sociedades modernas passaram, a assistência internacional teria

---

<sup>48</sup> É importante mencionar que outros pesquisadores como Lincoln Gordon, Gabriel Almond, John Johnson, Seymour Martin Lipset, Lucian Pye e Kalman Silvert estudaram as teorias sobre desenvolvimento político e econômico (PEREIRA, 2005).

<sup>49</sup> Walt Whitman Rostow e Max Millikan integraram a equipe de John Kennedy durante a campanha presidencial, em 1960.

um papel muito relevante para acelerar esse processo. Nesse sentido, a criação da USAID e dos programas coordenados pela agência como a Aliança para o Progresso e os Acordos MEC - USAID, com a transferência de recursos e auxílio técnico, tiveram a finalidade de contribuir para o progresso dos países em desenvolvimento e de agir preventivamente contra o avanço do comunismo na América Latina. Pode-se considerar que tais programas e a própria criação da USAID foram influenciados pelas idéias de Rostow sobre a importância da ajuda internacional para atender aos interesses da política externa norte-americana.

Nas próximas seções, serão realizadas breves considerações a respeito dos programas de cooperação oferecidos pelos Estados Unidos à América Latina, especialmente, para o Brasil, como a Aliança para o Progresso e os Acordos MEC – USAID, coordenados pela USAID, na década de 1960.

### **3.1 A USAID e a Aliança para o Progresso**

A Aliança para o Progresso foi um plano de ajuda, lançado na década de 1960, no início da administração Kennedy, com o objetivo de promover o desenvolvimento econômico, social e político na América Latina. Ribeiro (2006) considera que, “para dar efetividade e substância no acordo, foi fundamental a criação, em novembro de 1961, da USAID, vinculada ao Departamento de Estado, a qual veio dirigir toda a ajuda externa americana” (RIBEIRO, 2006, p.18).

A Aliança para o Progresso representou uma nova fase da política externa norte-americana para a América Latina, também conhecida como Política da Boa Vizinhança, enterrando a antiga diplomacia do *Big Stick*, que correspondia à fase de enfrentamento militar e que marcou as relações entre os Estados Unidos e a América Latina até o início da década de 1960. (ARAPIRACA, 1982; OLIVEIRA, 1989). A fase da política da “ajuda” que substituiu a política do *Big Stick* foi considerada pelo *Relatório Pearson*<sup>50</sup> como uma fase direcionada ao desenvolvimento. Na avaliação de Arapiraca (1982), a mudança da política diplomática do *Big Stick* para a não intervenção através da ajuda, significou uma mudança para dar continuidade à relação de hegemonia econômica, pois as intervenções militares não se adequavam a nova

---

<sup>50</sup> Relatório Pearson foi como ficou conhecido o Relatório da Comissão de Desenvolvimento Internacional, elaborado a pedido do Banco Mundial em 1967-68 para avaliar as consequências de 20 anos de assistência ao desenvolvimento, verificar os resultados, esclarecer os erros e propor planos de ação para um melhor funcionamento. O grupo era composto por representantes de vários países e, no caso do Brasil, o país era representado por Roberto Campos (ARAPIRACA, 1982, p.76).

realidade, além de ser dispendioso o custo do enfrentamento direto e ainda aumentar as hostilidades entre os países.

Azevedo (1999) considera que há elementos de continuidade na administração Kennedy em relação aos governos anteriores. No seu entendimento, a Aliança para o Progresso continha a mesma retórica missionária de expansão da democracia utilizada pelos ex-presidentes Woodrow Wilson e Harry Truman. O discurso de Kennedy, quando se referia aos programas de ajuda para a América, apontava para um sentido do seu país em cumprir o desígnio da Providência em solucionar os problemas do Terceiro Mundo. O presidente destacava que a identidade histórica e espiritual entre os Estados Unidos e América Latina impulsionaria a política exterior para a região ao longo de sua gestão. Esses elementos estiveram presentes no seu discurso, em 1961:

[...] Reunimo-nos como amigos antigos e amigos permanentes – unidos pela história e pela experiência, e pela determinação de fazer avançar as fronteiras da civilização americana. Pois este nosso novo mundo não é apenas um acidente geográfico. Nossos continentes estão unidos por uma história comum – a exploração infindável de novas fronteiras. Nossas nações são o produto de uma luta comum – a revolta contra a dominação colonial. E nossos povos compartilham de herança comum – a busca da dignidade e da liberdade do homem (KENNEDY apud AZEVEDO, 1999, p.176).

A América Latina tornou-se uma preocupação constante na agenda do presidente John Kennedy, uma vez que temia focos de revolução na região decorrentes da Revolução Cubana. Logo após ter assumido a presidência dos Estados Unidos, Kennedy enviou uma mensagem dirigida ao Congresso solicitando esforços para enfrentar o desafio do comunismo através de um programa de planejamento e integração econômica. Kennedy apostava que a América se desenvolveria em dez anos e que a década de 1960 ficaria conhecida como “a década do desenvolvimento” (RIBEIRO, 2006; PEREIRA, 2005).

A Aliança para o Progresso surgiu, não só pelas influências da teoria da modernização, como também na crença de que poderia ocorrer com a América Latina o mesmo que tinha ocorrido na Europa, após a Segunda Guerra Mundial. Assim, divulgou-se a idéia de que “a Aliança para o Progresso seria o *Plano Marshall* da América Latina” (PEREIRA, 2005, p.112). Porém, essa idéia era equivocada porque superar os problemas socioeconômicos de países subdesenvolvidos seria mais difícil do que recuperar as economias de países industrializados. Além disso, 90% dos fundos do Plano Marshall foram provenientes de doações, enquanto que 70% das verbas da Aliança para o Progresso seriam de empréstimos (MANGER apud PEREIRA,



2005, p.135). Autores da época, como John Dreier, entendiam que seria um erro considerar a Aliança uma espécie de Plano Marshall para a América Latina e entendia a importância da distinção:

O Plano Marshall tornou possível a recuperação de um sistema industrial já avançado, onde abundavam atitudes, técnicas e outros aspectos da suficiência econômica, e onde era também grande a capacidade de modernizar e tirar vantagem da ajuda em grande escala. Os países europeus sabiam o que devia ser feito, e como fazê-lo. *A Aliança para o Progresso* enfrenta uma situação em que poucos países mal se aproximaram da chamada fase de “decolagem” do desenvolvimento econômico; onde é séria a carência de pessoas educadas e tecnicamente adestradas; onde é limitada a experiência com a sociedade industrializada e seus inerentes problemas sociais e políticos [...] (DREIER, 1962, p.23).

A Aliança para o Progresso foi delineada num encontro de Ministros da Fazenda dos Estados e América Latina, em agosto de 1961, na cidade de Punta del Este. No entender do presidente Kennedy, este seria um programa de cooperação que tentaria erradicar os problemas de habitação, terra, saúde, escola, mortalidade infantil e saneamento básico na América Latina. Em 1962, após um ano do início do programa, Kennedy anunciou que os Estados Unidos haviam providenciado mais de um bilhão de dólares para a ajuda na região e que os delegados latino-americanos poderiam esperar para os próximos dez anos cerca de 20 bilhões de dólares em investimentos públicos e privados dos Estados Unidos. Esperava-se que as economias da América Latina crescessem 2,5% ao ano e, após esse crescimento, as áreas de saúde, educação e bem-estar estariam asseguradas. A partir do momento em que as sociedades latino-americanas fossem justas e livres, os Estados Unidos desfrutariam de suma situação de “segurança duradoura” e nenhum obstáculo ofereceria riscos aos interesses do país (PEREIRA, 2005).

Os Estados Unidos apostavam que, com o êxito da Aliança para o Progresso, se tornariam referência como o país formulador de políticas públicas para a América Latina. No entanto, isso não aconteceu. As taxas médias de crescimento, entre 1961 e 1967, foram inferiores a 2% e entre os anos de 1961 e 1963, as taxas não chegaram a 1%, o que desagradou os estrategistas norte-americanos, dentre eles John Kennedy, formuladores da Aliança (PEREIRA, 2005, p.126).

O governo dos Estados Unidos preocupou-se com a questão do desenvolvimento, porém, no quesito comércio, a América Latina não recebeu a atenção de que necessitava. Nesse sentido, a CEPAL, tendo Raúl Prebisch como principal expoente, desde o final da década de 1940, publicou estudos que alertavam sobre a troca desigual de produtos. Embora as exportações tenham

crescido, entre 1960 e 1968, a participação da América Latina no comércio internacional, que era de 10% na década de 1950, diminuiu para 6% em 1965 (ORGANIZATION OF AMERICAN STATES apud PEREIRA, 2005, p.139). Esses dados chamaram a atenção dos gestores da Aliança para o Progresso que solicitavam ao governo norte-americano o livre-comércio com a eliminação de tarifas alfandegárias e cotas para importação de produtos primários. Segundo Rômulo Almeida:

A América Latina, depois da Aliança para o Progresso, perdera posição relativa no mercado dos Estados Unidos, cujos obstáculos às importações de vários produtos ainda persistiam, e o déficit da capacidade de compra dos países da região, sobretudo em face das necessidades de desenvolvimento, agravara-se, naquele período, aumentando a dependência em face da chamada “ajuda externa”, que também não cumprira seu papel (ALMEIDA apud BANDEIRA, 1997, p.94).

Na avaliação de Pereira (2006), o governo dos Estados Unidos se serviu da Aliança para o Progresso para conter o avanço do comunismo na região e atribuiu o fracasso do programa aos empecilhos burocráticos, financiamento inadequado, altas taxas de crescimento populacional da América Latina, baixos preços dos produtos para exportação e não concretização da reforma agrária. As metas idealizadas para a Aliança para o Progresso não foram alcançadas e os recursos norte-americanos para a região foram deslocados para a guerra do Vietnã.

Opinião semelhante é a de Rômulo Almeida que entende a colaboração prestada pelos Estados Unidos à América Latina como muito aquém das reais necessidades da região. Segundo o autor, os gastos com a Guerra do Vietnã eram muito altos, destinando apenas 0,5% para a América Latina. Os Estados Unidos não cumpriram os acordos da Carta de Punta del Este e, “no que se referia à AID, os melhores termos dos empréstimos foram anulados pelos sobrecustos, resultantes das cláusulas de vinculação à compra de bens, serviços técnicos e fretes com notórios sobrepesos” (ALMEIDA apud BANDEIRA, 1997, p.94).

As relações entre Brasil e Estados Unidos foram conflituosas até o Golpe de 1964. Jânio Quadros se mostrava disposto a manter relações com a União Soviética e com a China e ainda era simpático em relação ao governo cubano. Tanto é assim que o Brasil se recusou a apoiar os Estados Unidos numa ação militar contra Cuba. No governo João Goulart, as relações entre os dois países permaneceram inalteradas. A crise política e econômica do governo Goulart contribuiu para que os Estados Unidos vissem o Brasil como um parceiro não confiável e, portanto, seria preciso tomar as rédeas para auxiliá-lo na promoção do desenvolvimento e evitar a

instabilidade social. Nesse sentido, a Aliança para o Progresso contribuiria para a realização desses objetivos, apoiando governos estaduais que estivessem mais afinados com a orquestra dos Estados Unidos (OLIVEIRA, 1989). Após o Golpe de 1964, a receptividade da Aliança melhorou com o presidente Castelo Branco, mas a partir da administração Costa e Silva, com o viés nacionalista e a ideologia do “Brasil Potência”, a Aliança para o Progresso tornou-se menos sedutora para o regime (RIBEIRO, 2006).

O alvo das atenções da Aliança para o Progresso no Brasil esteve concentrado no Nordeste cuja região era vista, pelos Estados Unidos, como passível de desencadear conflitos pela pobreza e por ser o lugar em que a “ameaça comunista” teria se materializado. A pobreza poderia ser um fator desencadeante de revoltas populares. O receio norte-americano esteve localizado em Pernambuco, onde as Ligas Camponesas, lideradas pelo advogado Francisco Julião, e o governo de Miguel Arraes difundiam o antiamericanismo e incentivavam atitudes revolucionárias entre os camponeses. Na opinião deles, os Estados Unidos apoiaram os senhores de terra em trocas de favores econômicos principalmente a exportação de açúcar (PEREIRA, 2005; RIBEIRO, 2006).

Para a administração Kennedy, o Nordeste brasileiro carecia de soluções, ações rápidas e eficientes para evitar a proliferação de idéias contrárias à ordem e, por isso, seria preciso fortalecer os governos estaduais e torná-los parceiros dos Estados Unidos.

Diferentemente do Pernambuco, o Rio Grande do Norte foi um grande parceiro do governo norte-americano e o local para onde foram enviados os recursos da Aliança para o Progresso. Ribeiro (2006) destaca que foi grande a empatia de Kennedy por Aloísio Alves, após este ter visitado Washington, em 1962. Em agosto deste ano, a equipe da USAID e a equipe de governo de Natal redigiram um documento, que ficou conhecido como “Manifesto de Natal” ratificando a parceria para o desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Norte, nos termos da Aliança para o Progresso. O governo norte-americano apoiou o governo Aloísio Alves (1961-1962), através da Aliança, nas áreas de educação, como foi o caso da implantação do Método Paulo Freire de alfabetização, da Campanha da Fraternidade da Igreja Católica Romana e o treinamento de policiais pelos Estados Unidos.

A USAID instalou um escritório na cidade de Recife para atuar em parceria com a SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste) com o objetivo de fiscalizar os recursos da Aliança para o Progresso na região. Em 1962, o Acordo de Cooperação Brasil – Estados Unidos estabeleceu que ficaria a cargo da SUDENE a coordenação dos empréstimos ou

doações para o desenvolvimento do Nordeste brasileiro, que poderiam ser oriundos de organismos internacionais e também da própria USAID. Inicialmente, as doações ou empréstimos da Aliança deveriam ter o governo federal e a SUDENE como intermediários. No entanto, os recursos acabaram sendo repassados diretamente aos governos estaduais “graças a uma nova postura dos Estados Unidos: Criar Ilhas de Sanidade” (PEREIRA, 2005, p.398) cuja função seria criar uma vitrine daquilo de positivo que os Estados Unidos poderiam realizar não só pelo Nordeste e pelo Brasil, como por toda a América Latina.

### 3.2 Os acordos MEC – USAID

Os acordos firmados entre a USAID e o Ministério da Educação, no Brasil, ocorreram após o Golpe de 1964. Segundo Arapiraca (1982), esses acordos de cooperação podem ter sido decorrentes do espírito da *Carta de Punta Del Este* inseridos na diplomacia da Boa Vizinhança e no ideal desenvolvimentista da Aliança para o Progresso com a finalidade de “modernizar” o sistema educacional brasileiro.

A proposta era de que o ensino primário e médio seriam transformados, ou seja, “unificou-se o ensino primário com o ginásio e profissionalizou-se o colégio” (ARAPIRACA, 1982, p. 111). O conceito de escola se modificou, tendo nos padrões norte-americanos um modelo a ser seguido.

As autoridades brasileiras responsáveis pela educação, formadas pelo Conselho Federal da Educação (MEC) e da Diretoria do Ensino Secundário (DES), entenderam que os consultores norte-americanos poderiam contribuir para o planejamento do ensino estadual. Nesse sentido, o MEC requisitou a cooperação técnica e os financiamentos da USAID e, a partir dessa solicitação, foi assinado o Acordo de Consultoria de Serviços para a Educação Secundária e Industrial, em 1965. Com esse acordo, a USAID providenciou a vinda de consultores especializados no sistema universitário do Estado da Califórnia (EUA), representando pela *San Diego State College Foundation*, para o planejamento do ensino secundário federal e estadual.

Os consultores norte-americanos somados aos educadores brasileiros formaram a uma equipe de planejamento para o ensino médio, cuja função seria prestar apoio aos Estados do Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Espírito Santo, Bahia e Pernambuco para a elaboração dos planos

educacionais. A USAID forneceu empréstimos ao planejamento educacional desses Estados, para a construção de prédios e para a expansão do ensino médio.

Em 1969, teve início o treinamento dos educadores brasileiros com os consultores dos Estados Unidos para atingir os objetivos do acordo MEC – USAID que eram: criação de aperfeiçoamento quantitativo, através de novas e rápidas atividades de treinamento de professores; modernização de currículos; administração educacional; criação de escolas-modelo e suprimento de equipamentos escolares e material didático (MEC/USAID apud ARAPIRACA, 1982, p.169). Como resultado desses acordos, implantou-se a Escola Polivalente, nos moldes dos Estados Unidos, para reformular o ensino médio e expandir o ensino público. Na avaliação de Arapiraca (1982), a modernização do ensino médio com o exemplo das Escolas Polivalentes, buscou adaptar o aparelho escolar à lógica da empresa através do conteúdo profissionalizante. A formação do capital humano, através do sistema educacional, teve a finalidade de atender às necessidades do setor secundário e terciário rumo ao desenvolvimento do país.

Os acordos no setor educacional estiveram direcionados para o treinamento de professores no Brasil e no exterior, com a concessão de bolsas de estudos aos professores e equipamentos para as escolas. O entendimento era que, através das consultorias técnicas prestadas, bolsas de estudo, doações e empréstimos concedidos pela USAID, o país caminharia rumo ao progresso, à modernização e ao desenvolvimento, ou seja, divulgou-se a idéia de que a educação, vinculada à assistência técnica, teria um papel fundamental no processo de desenvolvimento. De acordo com Francis Mary Nogueira, a USAID foi pioneira, até o final dos anos 1960, no Brasil, na concessão de empréstimos e doações “para a cooperação financeira, assistência, assistência econômica, cooperação técnica e assistência para o setor social, particularmente para a educação escolar” (NOGUEIRA, 1998, p.107).

USAID	US\$ 43.038.610
BID	US\$ 4.000.000
FUNDAÇÃO FORD	US\$ 10.405.400
UNESCO	US\$ 606.010
UNICEF	US\$ 970.400
OIT	US\$ 19.800
Prog. Ampliado de Assistência Técnica	US\$ 193.600
Total	US\$ 59.233.820

Quadro 1. Recursos para a educação.  
Resumo das dotações recebidas pelo Brasil, no período de 1960-1965,  
segundo as principais agências financiadoras.  
Fonte: BRASIL apud NOGUEIRA, 1989, p.108.

O Ministério da Educação assinou acordos com a USAID para a Reforma Universitária<sup>51</sup> de 1968, prevista nos planos da Aliança para o Progresso. A reforma esteve diretamente relacionada com a necessidade do regime militar em conquistar o apoio das camadas médias. Todos os programas de ajuda estiveram atrelados ao modelo econômico que se consolidou a partir de 1964, comprometido com o capitalismo internacional (ARAPIRACA, 1982). Assim,

Com o acesso ao ensino superior ampliado, as camadas médias acreditavam que estavam garantidas a ascensão e a manutenção social, ou seja, através das medidas econômicas do chamado “milagre econômico” o governo militar proporcionou a esta fração da classe trabalhadora o aumento do consumo dos bens materiais e intelectuais, estes últimos presentes na reforma do ensino (SANTOS, 2005, p.105)

Romanelli (1980) considera que todos os acordos de cooperação tiveram como pretexto a crise no sistema educacional, no qual defendiam a necessidade de reformular o sistema de ensino para assegurar o desenvolvimento econômico. A intervenção da USAID era feita com uma

<sup>51</sup> As intervenções norte-americanas no ensino superior brasileiro remontam ao início do século XX, com a Fundação Rockefeller e suas relações filantrópicas com a Universidade de São Paulo entre as décadas de 1930 e 1950.

aparente neutralidade com o discurso da eficiência técnica, porém esse discurso e a intervenção se vinculavam ao discurso ideológico.

A influência do modelo norte-americano de universidade sobre as instituições brasileiras verificou-se a partir de bolsistas que retornavam dos Estados Unidos e pelos contratos de assistência técnica e financeira decorrentes do Ponto IV e da USAID (CUNHA apud SANTOS, 2005).

Segundo Santos (2005), a estratégia da USAID, antes do Golpe de 1964, se concentrou no ensino primário e na educação das massas cujos empréstimos eram dez vezes maiores do que os empréstimos para o ensino superior. A partir de 1963, essa orientação começou a mudar para a educação das elites. Nesse ano, uma equipe de profissionais da educação dos Estados Unidos esteve no Brasil para avaliar a situação das universidades e constataram que elas não se enquadravam nos padrões de uma sociedade moderna que estava se consolidando nos quesitos: estrutura física, corpo docente, grade curricular e outros. As atividades do grupo foram interrompidas devido ao Golpe de 1964 e, até esse momento, a USAID concedia três milhões de dólares às universidades brasileiras. A principal instituição assistida com os acordos, mesmo após o Golpe, foi a Universidade de Brasília. A USAID que trabalhava com instituições superiores isoladas passou a atuar diretamente no Ministério da Educação e seus respectivos conselhos.

Outro ramo em que a USAID atuou foi no mercado editorial, com o acordo entre USAID/MEC/COLTED/SNEL, para a publicação de 51 milhões de livros com distribuição gratuita e a tradução de livros em inglês para o português. A criação da Editora da Fundação Getúlio Vargas é um exemplo resultante dos acordos da época (ROMANELLI apud SANTOS, 2005).

Por fim, pode-se considerar que os acordos MEC – USAID estiveram inseridos num contexto em que a educação seria uma condição para o desenvolvimento econômico. Os diagnósticos produzidos pelos consultores norte-americanos influenciaram o processo de reforma da educação brasileira no período do regime militar. Assim, além de formar um quadro de profissionais alinhados com a política norte-americana, as medidas adotadas no período revelaram a intenção velada de criar um meio de controle “sobre a comunidade estudantil e o operariado, possíveis opositores ao regime, a fim de garantir a ampliação da gestão de capital dos grupos hegemônicos que constituíram o apoio civil ao golpe, nomeadamente alguns setores da burguesia nacional e grupos estrangeiros” (AZEVEDO e PELEGRINI, 2006).

### **3.3 As áreas de atuação da USAID no contexto atual**

De acordo com Ramos (2006), a USAID na década de 1960 esteve envolvida em programas de cooperação com o Brasil para o desenvolvimento da agricultura e transferência de maquinário agrícola e também na coordenação da Aliança para o Progresso e os Acordos MEC-USAID, dos quais receberam muitas críticas. Na década de 1970, a cooperação continuou com a transferência de maquinário, mas também incentivou programas para o fortalecimento institucional de governos locais segundo os padrões norte-americanos. Tais programas não tiveram êxito e a agência foi fechada no Brasil. Em 1991, a USAID retomou suas atividades no Brasil, dentro da estrutura da Embaixada dos Estados Unidos, em Brasília, facilitando o relacionamento da USAID com seus beneficiários finais.

Atualmente, os programas da USAID no Brasil estão divididos em seis áreas de atuação: saúde – programas de HIV/AIDS e combate à tuberculose; meio ambiente; energia – programas de energia renovável e energia limpa; enfrentamento ao tráfico de seres humanos; empregabilidade de jovens; apoio a pequenas empresas e redução da pobreza. Embora concentremos a atenção nos programas de meio ambiente da USAID no Brasil, consideramos importante apresentar um panorama geral dos demais programas da agência (USAID/Brasil, 2007).

#### **Ⓢ SAÚDE**

O programa de saúde da USAID, em parceria com o Ministério da Saúde, está direcionado para o tratamento da tuberculose nos Estados de Recife, Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo. A USAID financia a Estratégia de Tratamento Supervisionado da Tuberculose (DOTS), recomendado pela Organização Mundial de Saúde, para o fornecimento de medicamentos anti-tuberculose e informações sobre a doença (USAID/Brasil, 2007).

Outro projeto polêmico na área da saúde foi o combate ao HIV/AIDS nas populações com maior risco de contaminação, que segundo a agência, seriam mulheres, adolescentes de baixa renda, certos grupos masculinos e trabalhadores e trabalhadoras do sexo. De acordo com Ramos (2006), a USAID, até pouco tempo, foi considerada a maior doadora para o programa HIV/AIDS do Brasil. No entanto, após as eleições de George W. Bush, as diretrizes para o programa foram alteradas. O governo norte-americano passou a enfatizar a abstinência no combate à AIDS e



ainda proibiu que as doações da USAID fossem repassadas às instituições que trabalham com os profissionais do sexo. Tais iniciativas geraram controvérsias e críticas por parte do governo brasileiro que levaram à recusa dos montantes oferecidos pela USAID.

## **② ENERGIA**

O programa de energia financiado pela USAID prioriza o desenvolvimento de tecnologias para a produção de energia limpa e renovável, como biomassa, energia solar, energia eólica, aproveitamento do gás metano e pequenas centrais hidrelétricas. A USAID entende que a energia renovável deve ser utilizada de forma sustentável para o desenvolvimento econômico e a inclusão social de aproximadamente 12 milhões de brasileiros que não têm acesso à energia. A maioria dos projetos de energia está concentrado nas áreas Norte e Nordeste do país. Os principais parceiros da USAID nessa área são: IDER (Instituto de Desenvolvimento Sustentável e Energias Renováveis), Winrock, Eco-Engenho, Mamirauá, Renove e o programa do Governo Federal, Luz para Todos (USAID/Brasil, 2007).

## **③ ENFRETAMENTO AO TRÁFICO DE SERES HUMANOS**

A USAID estimula projetos que tenham a finalidade de erradicar ou diminuir os casos de tráfico de seres humanos, de exploração sexual e de trabalho forçado, entendendo ser importante a conscientização da sociedade através de campanhas e fortalecimento de instituições como abrigos ou organizações não-governamentais que prestam atendimento às vítimas. As áreas geográficas consideradas prioritárias para desenvolver projetos nessa área são: Manaus, Rio Branco, Fortaleza, Foz do Iguaçu, Rio de Janeiro, Salvador, São Luís, Natal, Recife, São Paulo e Belém (USAID/Brasil, 2007).

## **④ EMPREGABILIDADE DE JOVENS**

De acordo com a agência, esse programa tem o objetivo de capacitar jovens de baixa renda, entre 14 e 24 anos, através de treinamento profissional que engloba treinamentos, capacitação e estágio para a inserção no mercado de trabalho. Os principais projetos financiados pela USAID são: Projeto Viva Vôlei, Projeto Turismo e Responsabilidade Social e o Enter Jovem e os Estados selecionados para o desenvolvimento desses projetos são: Fortaleza, Salvador e Ceilândia, no Distrito Federal (USAID/Brasil, 2007).

### **⑤ APOIO A PEQUENAS EMPRESAS E REDUÇÃO DA POBREZA**

Desde 2003, a USAID incentiva projetos, nas regiões Norte e Nordeste, para reduzir a pobreza e superar a exclusão social através da promoção do crescimento econômico no setor de micro e pequenas empresas e do apoio à criação de uma rede de proteção social. Os principais projetos nessa área são: Projeto CRIAS – Cultivando Redes para Inclusão Alimentar Solidária, Projeto de Apoio a Micro e Pequenas Empresas e Projeto Horta Brasil (USAID/BRASIL, 2007).

### **⑥ PROGRAMAS DE MEIO AMBIENTE**

Os programas de meio ambiente serão apresentados a seguir.

#### **4.3.1 PROGRAMAS DE MEIO AMBIENTE DA USAID NO BRASIL**

Os programas de meio ambiente da USAID, no Brasil, tiveram início em 1991, com a missão de apoiar programas em algumas regiões da Mata Atlântica, Amazônia, Cerrado e Pantanal que conciliem a preservação do meio ambiente com desenvolvimento econômico. De acordo com o ex-diretor da missão da USAID, no Brasil, Richard Goughnour,

Esse programa [programa de meio ambiente] tem contribuído para a adoção de alternativas ambiental e sócio-economicamente sustentáveis e possui vários componentes. Apoiamos atividades de identificação, promoção e adoção de sistemas de uso adequado do solo nas regiões selecionadas, e a adoção de políticas que promovam estes sistemas. Procuramos produzir modelos sustentáveis que possam ser replicáveis e subsidiem a implementação de políticas (GOUGHNOUR, 2005, p.01).

A USAID considera que as políticas de desenvolvimento sustentável são importantes para melhorar a qualidade de vida das sociedades e que a participação dos diversos atores, como as comunidades e os governos locais, são fundamentais para o crescimento econômico e a manutenção de um meio ambiente sadio, além de promover a conscientização sobre as práticas que causam a degradação ambiental. A agência ressalta a importância de fortalecer a sociedade civil para que esta encontre soluções eficientes, ou seja, não agressivas ao meio ambiente uma vez que muitas populações desfavorecidas vivem dentro ou em áreas próximas da Floresta Amazônica, do Cerrado e da Mata Atlântica e retiram dessas áreas os meios para a sobrevivência (RAMOS, 2006). Segundo a agência, “a USAID concede financiamentos para a construção de

redes institucionais que fortaleçam as comunidades locais, para a geração e disseminação de práticas sustentáveis de gestão de recursos naturais” (USAID/Brasil, 2007). A USAID entende que esses programas, além de contribuir para os interesses nacionais brasileiros, fortalecem o relacionamento entre os Estados Unidos e o Brasil, sendo este considerado um importante parceiro no cenário político e econômico mundial (USAID/Brasil, 2004; GOUGHNOUR, 2005).

Ramos (2006) aponta que é muito recorrente na mídia a divulgação de informações de que os Estados Unidos querem “invadir” ou se apropriar dos recursos naturais da Amazônia e dos outros ecossistemas brasileiros, fazendo com que a opinião pública e as autoridades governamentais vejam com suspeitas os trabalhos das organizações não-governamentais e a presença norte-americana na região. Na opinião da autora, essa questão tem dificultado os trabalhos da USAID na área de meio ambiente no Brasil.

Nesse sentido, o Deputado Federal do Partido dos Trabalhadores do Paraná, Florisvaldo Fier encaminhou, em 20 de abril de 2005, um requerimento (nº. 67/2005) dirigido à Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a “Investigar o tráfico de animais e plantas silvestres brasileiros, a exploração e comércio ilegal de madeira e biopirataria no país” solicitando à ACT Brasil (*Amazon Conservation Team*) cópias de relatórios de atividades e das demonstrações contábeis, financeiras e fiscais, dos anos de 2003 e 2004. Documentos encaminhados à CPIBIOPI<sup>52</sup>, traziam indícios de que a instituição estaria realizando atos de biopirataria no Parque do Xingu e divulgando, indevidamente, imagens de tribos indígenas. Havia suspeitas de que a ACT-Brasil, se utilizou das benesses concedidas às organizações de sociedade civil de interesse público (Lei nº. 9.790/1999) para praticar atos ilícitos, mesmo recebendo grande parte dos seus recursos através da USAID (FIER, 2005).

Recentemente, uma matéria publicada no jornal Correio Brasiliense provocou polêmica, sobre o projeto de conservação da Bacia Amazônica da USAID cujo valor previsto seria de US\$ 65 milhões, em parceria com instituições universitárias brasileiras, estrangeiras e entidades não-governamentais. Segundo o Ministério, o projeto em questão contraria os interesses nacionais e, por isso, determinou a suspensão do mesmo. A proposta seria coordenada por cinco grandes consórcios internacionais formados por organizações não-governamentais ambientalistas e de defesa dos indígenas, instituições de pesquisa e universidades dos Estados Unidos e dos países da

---

<sup>52</sup> Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a Investigar o Tráfico de Animais e Plantas Silvestres Brasileiros, a Exploração e o Comércio Ilegal de Madeira e a Biopirataria.

região. Os principais temores do governo brasileiro estariam relacionados com o fluxo de informações sobre a biodiversidade brasileira que sairiam do país através de ONGs, parceiras da USAID e as áreas estratégicas, escolhidas pelas ONGs, para a demarcação de corredores ecológicos (CORREIO BRASILIENSE apud ROCHA, 2007). Assim,

O que mais assusta militares é a definição de áreas escolhidas pelas ONGs para serem preservadas como reservas ambientais ou terras indígenas interfronteiriças, com demarcação de corredores ecológicos intocáveis e previstos para ocuparem grandes áreas vizinhas de alguns países. Militares consideram "preocupante" a atuação das ONGs e instituições privadas estrangeiras de pesquisa e negócios em diversas áreas das fronteiras do oeste da Amazônia e a previsão de relacionamento institucional entre a coordenação do projeto e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). [...] Outro temor dos especialistas em meio ambiente no governo é quanto ao controle do fluxo de informações sobre a biodiversidade brasileira, coletadas pelas organizações não-governamentais contratadas e pagas pela Usaid para atuarem, simultaneamente, em terras brasileiras e nas dos vizinhos amazônicos (ROCHA, 2007).

De acordo com a USAID, os demais programas de cooperação entre os dois países devem estimular políticas e instituições que sejam abertas e economicamente orientadas pelo mercado; de políticas sociais que aumentem a capacidade humana e as oportunidades de melhoria da qualidade de vida dos indivíduos; de instituições políticas abertas e acessíveis que incentivem a participação ativa de todos os membros da sociedade; de políticas e práticas ambientais que protejam a base dos recursos naturais do país e do mundo; e da colaboração de grupos e instituições públicas e privadas, especialmente no nível local (USAID/Brasil, 2007).

No âmbito operacional, a agência estabelece planos estratégicos que são aprovados para ciclos de cinco a seis anos. Richard Goughnour explica que o ciclo estratégico atual compreende o período de 2003 a 2008 e o investimento médio anual é de 20 milhões de dólares. Num momento posterior, abrem-se editais de licitação para as instituições interessadas em implementar os programas. As instituições vencedoras executam os programas e depois emitem relatórios com os resultados para a USAID, cuja função seria financiar e monitorar os programas em andamento no país. As atividades executadas pelas instituições ou consórcios vencedores da licitação, devem estar rigorosamente de acordo com a estratégia da USAID (GOUGHNOUR, 2005). No âmbito institucional, a USAID estabelece parcerias com organizações não-governamentais norte-americanas e brasileiras, agências governamentais, programas nacionais, bancos multilaterais, universidades e indústrias (USAID/Brasil, 2004).

Em 1999, a USAID divulgou um plano estratégico para incorporação de gênero ao programa de meio ambiente da USAID, no Brasil. Segundo a agência, as mulheres desempenham um papel muito importante no desenvolvimento econômico e social e devem ser incorporadas aos projetos das entidades financiadas pela USAID (USAID, 1999). A questão do gênero foi incorporada em dois dos subprogramas e projetos do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7): o PróVarzea e o Proteger, sendo este último financiado pela USAID. A agência verificou um aumento da participação de mulheres nos projetos de manejo e consideram que elas são agentes multiplicadores quando transmitem seus conhecimentos aos filhos e a todos aqueles que estão ao seu redor, atraindo a atenção de jovens e crianças para o uso sustentável dos recursos naturais de sua comunidade.

Procuramos extrair o máximo possível de informações, porém, em alguns deles, a agência, através do seu site, não informa o ano de início, previsão de término e os valores doados para a execução dos projetos. É importante destacar que serão apresentados os parceiros envolvidos nos projetos, o que não significa que todos tenham recebido as doações da USAID. Geralmente os recursos da agência se destinam às instituições líderes ou executoras dos projetos. Abaixo serão elencados os principais projetos de meio ambiente da USAID, em andamento, no Brasil<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> É importante mencionar que as informações reunidas nos quadros foram retiradas de fontes secundárias, especialmente sites de ONGs parceiras da USAID, uma vez que a agência não divulgou o rol completo de seus projetos e parcerias.

PROJETO	OBJETIVOS	PARCEIROS
<p><b>Aliança para a Floresta Amazônica e a Mata Atlântica (ALFA)</b></p> <p>Início: out. 2003</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conservação das Florestas Tropicais do Brasil com o aumento dos seus benefícios sócio-econômicos;</li> <li>- Desenvolver empreendimentos florestais que beneficiem comunidades rurais;</li> <li>- Monitoramento de paisagens em várias escalas;</li> <li>- Treinar gerenciadores de recursos, empreendedores e a tomadores de decisão em assuntos florestais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituto Internacional de Educação do Brasil (IIEB);</li> <li>- ONGs brasileiras;</li> <li>- Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON);</li> <li>- Instituto de Florestas Tropicais (IFT);</li> <li>- Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ);</li> <li>- Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais no Acre (Pesacre);</li> <li>- Instituto de Manejo e Certificação Florestal e Agrícola (Imaflora);</li> <li>- Universidade da Flórida</li> </ul> <p>Fonte: USAID/Brasil, 2007.</p>
<p><b>Projeto Kayapó</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proteger o povo Kayapó da ameaça de desmatamento do único bloco contínuo de 11.500.000 ha de ecossistemas de florestas e de cerrados intactos no sudeste da Amazônia, e 1.750.000 ha do Território Indígena Trincheira do Bacajá na região norte do Pará;</li> <li>- Proteção das terras dos índios Kayapó;</li> <li>- Produção sustentável de óleo de castanha-do-pará;</li> <li>- Preservação da cultura e idioma nativos entre os grupos da região.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conservação Internacional;</li> <li>- Instituto Raoni;</li> <li>- Associação Floresta Protegida.</li> </ul> <p>Fonte: USAID/Brasil, 2007.</p>
<p><b>Projeto ACT Brasil</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer as comunidades tradicionais – indígenas, quilombolas, ribeirinhas;</li> <li>- Conservar o meio ambiente;</li> <li>- Preservação das terras indígenas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ACT Brasil.</li> </ul> <p>Fonte: USAID/Brasil, 2007.</p>

Quadro 2 - Parte I - Projetos de meio ambiente da USAID no Brasil.

PROJETO	OBJETIVOS	PARCEIROS
<p><b>Projeto Consórcio Estradas Verdes</b></p> <p>Início: 2003</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolver ações para o desenvolvimento sustentável na Amazônia;</li> <li>- Redução dos impactos sócio-ambientais causados pelo mercado nacional e internacional de soja e carne, e pela expansão da exploração madeireira;</li> <li>- Fortalecimento da produção familiar em áreas rurais;</li> <li>- Redução do desmatamento e incêndios florestais;</li> <li>- Facilitação do acesso de produtos de manejo florestal comunitário no mercado;</li> <li>- Previsão quanto a futura cobertura e a perda de biodiversidade da Bacia Amazônica sob diferentes cenários políticos;</li> <li>- Promoção do manejo de paisagem e o zoneamento econômico-ecológico;</li> <li>- Implementação de plano de manejo e monitoramento da fauna.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), O IPAM é a instituição líder;</li> <li>- Instituto Socioambiental (ISA),</li> <li>- Fundação Viver Produzir e Preservar (FVPP);</li> <li>- TNC - The Nature Conservancy;</li> <li>- Grupo de Trabalho Amazônico (GTA);</li> <li>- The Woods Hole Research Center (WHRC);</li> <li>- Instituto Floresta Tropical (IFT).</li> </ul> <p>Fonte: USAID/Brasil, 2007.</p>
<p><b>Projeto Manejo de Recursos Naturais</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevenção de incêndios;</li> <li>- Analisar o papel da floresta e ecossistemas no contexto das mudanças climáticas globais e da biodiversidade;</li> <li>- Manejo florestal comunitário.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Serviço Florestal do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos;</li> <li>- Ministério do Meio Ambiente;</li> <li>- IBAMA.</li> </ul>
<p><b>Consórcio Amazoniar</b></p> <p>Início: 2003</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criar um sistema integrado de gestão ambiental e uso sustentável dos recursos naturais no sudoeste da Amazônia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- WWF – Brasil (instituição líder);</li> <li>- FSC Brasil;</li> <li>- Centro dos Trabalhadores da Amazônia;</li> <li>- SOS Amazônia;</li> <li>- Kanindé – associação de Defesa Etno-Ambiental.</li> </ul> <p>Fonte: USAID/Brasil, 2007.</p>
<p><b>Projeto Conservação e Restauração em Terras Privadas no Corredor Central da Mata Atlântica</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Utilizar áreas remanescentes e áreas de restauração florestal de empresas do setor de papel e celulose para a formação de corredores de biodiversidade;</li> <li>- Promover ações de conservação e restauração florestal que contribuam para a Consolidação do Corredor Central da Mata Atlântica</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Conservação Internacional;</li> <li>- Aracruz Celulose;</li> <li>- Suzano Papel e Celulose;</li> <li>- The Nature Conservancy do Brasil;</li> <li>- Varacel Celulose</li> </ul> <p>Fonte: Instituto BioAtlântica, 2007.</p>

Quadro 3 - Parte II - Projetos de meio ambiente da USAID no Brasil.

PROJETO	OBJETIVOS	PARCEIROS
<p><b>Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG-7</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuir para a formulação e a implantação de políticas públicas que resultem na conservação dos recursos naturais e na promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia brasileira e na Mata Atlântica;</li> <li>- Fortalecer a capacidade de instituições públicas, privadas e da sociedade civil organizada para implementar políticas e aplicar novos conhecimentos;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Governo Federal – Brasil;</li> <li>- Banco Mundial;</li> <li>- Governo dos Estados Unidos, Canadá, Japão, Espanha, Itália, Reino Unido, França, Alemanha, Países Baixos;</li> <li>- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD;</li> <li>- Organizações Não-Governamentais.</li> </ul> <p>Fonte: MMA, 2007</p>
<p><b>Programa Mudanças Climáticas</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disseminar o conceito de redução compensada do desmatamento no plano nacional e internacional;</li> <li>- Avaliar o potencial de implementação de projetos de seqüestro de carbono voltados para pequenos produtores na Amazônia;</li> <li>- Contribuir para a construção de uma Política Nacional de Mudanças Climáticas;</li> <li>- Divulgar Informações sobre mudança climática através de publicações, seminários e cursos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundação Ford/Brasil;</li> <li>- IIEB;</li> <li>- Environmental Defense.</li> </ul> <p>Fonte: IPAM, 2007.</p>
<p><b>Programa Cenários de Ocupação</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolver estudos para os cenários de ocupação humana na Amazônia;</li> <li>- Mapear os pólos agropecuários da Amazônia; diagnosticar os impactos desses pólos no meio ambiente e na socioeconomia regional; e modelar a ocupação futura e os possíveis impactos desses pólos sobre os recursos naturais;</li> <li>- O programa visa entender os impactos da ocupação humana na Amazônia em 4 aspectos: pecuária, fogo, pressão humana e situação fundiária.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fundação Ford - Escritório do Brasil;</li> <li>- Fundação Gordon &amp; Betty Moore;</li> <li>- Banco Mundial.</li> </ul> <p>Fonte: IMAZON, 2007</p>

Quadro 4 - Parte III - Projetos de meio ambiente da USAID no Brasil.

Abaixo serão apresentados os projetos de meio ambiente da USAID que já foram finalizados no Brasil:



PROJETO	OBJETIVOS	PARCEIROS
<p>Projeto Janelas para a Biodiversidade</p> <p>(1999-2002)</p> <p>Localização: Estado do Amazonas (220 km de Manaus).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desenvolver estratégias para inventariar e monitorar a biodiversidade, e o uso dos recursos naturais, pelos residentes do Parque Nacional do Jaú;</li> <li>- Publicação de um livro relatando a experiência do projeto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA);</li> <li>- Universidade Federal do Amazonas (UFAM);</li> <li>- Universidade de Campinas (UNICAMP);</li> <li>- Universidade de São Paulo (USP);</li> <li>- WWF;</li> <li>- IBAMA.</li> </ul>
<p>Projeto Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra do Divisor – PNSD</p> <p>Localização: extremo oeste do Estado do Acre na bacia hidrográfica do alto rio Juruá, na fronteira do Brasil com o Peru.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proteger os animais ameaçados de extinção;</li> <li>- Proteção da fauna;</li> <li>- Elaboração do Plano de Manejo para a orientação de políticas públicas e pesquisas na região.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SOS Amazônia;</li> <li>- The Nature Conservancy (TNC).</li> </ul> <p>Fonte: SOS Amazônia, 2007.</p>
<p>Projeto Vídeo “Ouro Verde”</p> <p>Ano de produção: 2003</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- A produção do vídeo tem a finalidade de mostrar que as novas formas de administrar a floresta e seus recursos, principalmente a madeira, trazem vantagens para grandes, médios e pequenos proprietários de florestas, para os trabalhadores e comunidades locais.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- IMAZON;</li> <li>- WWF</li> </ul> <p>Fonte: Ambiente Brasil, 2007.</p>
<p>Programa Natureza e Sociedade</p> <p>(1994-2003)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contribuir para a especialização de profissionais envolvidos com a conservação e manejo dos ecossistemas brasileiros;</li> <li>- Apoiar pesquisas de pós-graduação e aperfeiçoamento técnico, com a concessão de bolsas de estudos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- WWF – instituição líder</li> <li>- Fundação Ford</li> </ul> <p>Fonte; WWF, 2007.</p>

Quadro 5. Projetos de Meio Ambiente da USAID finalizados no Brasil

Dentre todos os projetos apresentados, a USAID considera que o programa de meio ambiente de maior expressão é o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), proposto em 1990 e que teve início em 1994. O programa foi assinado pelo governo brasileiro e pelo grupo dos sete países mais ricos do mundo: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido – G-7. O programa, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente, é uma iniciativa do governo e sociedade brasileira em parceria com a comunidade internacional, sendo considerado o maior programa de cooperação multilateral em matéria de meio ambiente. No próximo capítulo detalharemos os objetivos do programa, seus subprogramas, suas fases, seus problemas e, principalmente, as áreas de atuação e os financiamentos concedidos pela USAID dentro da arquitetura do PPG-7.

## 4 A AMAZÔNIA E A USAID NO PROGRAMA PILOTO DE PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL – PPG-7

### 4.1 A AMAZÔNIA BRASILEIRA: ASPECTOS GERAIS

A Amazônia possui quase 8 milhões de km<sup>2</sup> e limita-se internacionalmente com nove países da América do Sul: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela (PINTO, 2007). A Amazônia Legal<sup>54</sup> brasileira abrange os estados do Amazonas, Acre, Amapá, parte do Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, que detém uma superfície de aproximadamente 5.217.423 km<sup>2</sup>, abrangendo cerca de 61% do território brasileiro e com densidade demográfica de 3,2 habitantes/ km<sup>2</sup> (SIVAM, 2007).

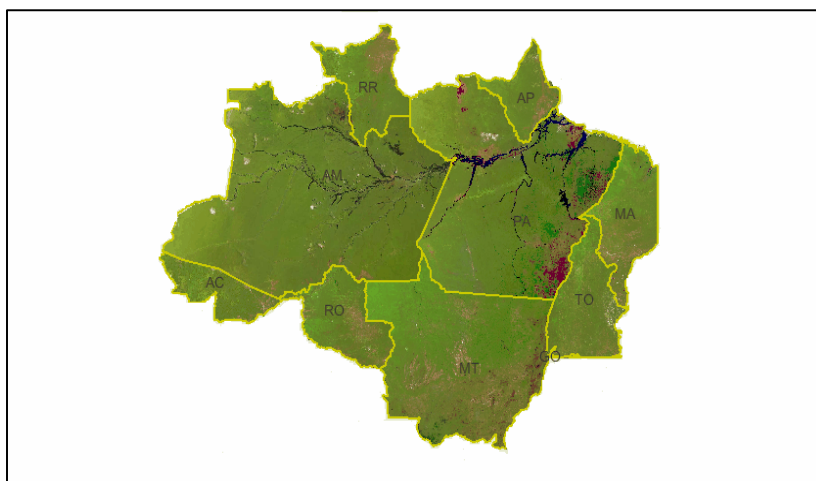


Ilustração 1. Mapa dos Estados que compõem a Amazônia Legal, IBGE, 2000.

<sup>54</sup> A expressão “Amazônia Legal” é um conceito político e não geográfico. Na verdade, a expressão foi criada em 1953, para atender a necessidade do governo em promover o desenvolvimento da região. Em 1966, de acordo com a Lei 5.173 de 1966 a expressão foi reinventada para fins de planejamento do governo federal, que pretendia a aplicação de políticas territoriais e econômicas para povoar o norte do país e também garantir a soberania na região (ADA, 2007). De acordo com Bertha Becker, a expressão “Amazônia Legal” é uma construção geopolítica que hoje se deleta com a dinâmica socioeconômica da região. Em suas palavras: "Embora exista interesse político em manter a "Amazônia Legal", esta e, sobretudo o "arco do fogo" não são mais designações adequadas para a Amazônia, na medida em que não expressam a realidade regional e, conseqüentemente, prejudicam a concepção e as práticas das políticas de desenvolvimento regional" (BECKER, 2005).

No pós-Segunda Guerra Mundial, a Amazônia passou a ser valorizada num momento em que o Brasil se inseria no sistema capitalista global. A partir daí, a vegetação original começou a ser modificada com a crescente interferência humana sobre o ecossistema amazônico. No entanto, a região sempre despertou interesses em diferentes fases históricas.

#### **4.1.1 A questão amazônica: do período colonial ao ciclo da borracha**

Desde o período colonial, a Amazônia chamou a atenção dos colonizadores portugueses. Contra a cobiça dos espanhóis, os portugueses construíram vários fortes para a proteção das fronteiras amazônicas durante o período pombalino. “A expansão para além do que definia o Tratado de Tordesilhas acabou por gerar outro tratado, o de Madri, que garantiu posse aos portugueses da maior parte da Amazônia segundo o princípio do *uti possidetis* (COELHO apud SILVA, 2004, p.35).

Gonçalves (2005) explica que a posição geográfico-política da Amazônia era disputada entre Portugal e Espanha no período colonial, mesmo não dispondo de condições materiais e demográficas para colonizar a região. A prática do mercantilismo pelos dois países em busca de metais preciosos e de outros produtos fizeram com que os colonizadores vissem a Amazônia como uma região de grande potencial em recursos naturais, que estava disponível para a exploração imediata.

Nos séculos XV e XVI, Portugal e Espanha perceberam que sua hegemonia estava sendo ultrapassada por novas potências como França, Inglaterra e Holanda e temiam perder seus poderes sobre a Amazônia. Inglaterra e França também disputavam a hegemonia da região amazônica e, com isso, a região passou a ser utilizada como trunfo do jogo diplomático entre as potências colonizadoras. Assim, o intuito de Portugal seria se manter na região com o apoio inglês e a Espanha, com o francês (GONÇALVES, 2005).

Picoli (2006) destaca que o processo de ocupação do território amazônico começou no século XVI, porém somente um século depois, os portugueses se instalaram na foz do rio Amazonas, expulsando os holandeses e ingleses. A ocupação portuguesa, inicialmente, foi motivada por razões geopolíticas e nem tanto econômicas. Tratava-se de uma região de fácil acesso pelos rios e de um espaço de soberania duvidosa. O autor considera que as drogas do sertão despertaram o interesse na região, uma vez que a Amazônia poderia substituir o Oriente

como fonte de especiarias. No entanto, é com a mineração, na metade do século XVIII, que se intensifica o fluxo migratório europeu para o Brasil.

A colonização brasileira começou em 1500, tendo na extração do pau-brasil a primeira forma de exploração econômica do território brasileiro. Segundo Picoli (2006, p.23), “a colonização brasileira e o povoamento das diferentes regiões foram formados pelos marginalizados no processo histórico e se justificavam pelos interesses dos colonizadores europeus nos produtos brasileiros”.

Com a Independência do Brasil, a Amazônia é incorporada ao Estado brasileiro, mas mesmo assim as elites dominantes em nada se diferiram das elites regionais que compuseram a época do Império. A defesa da escravidão foi estimulada contra as idéias de liberdade. Os antigos colonizadores, livres do controle que a antiga metrópole lhes impunha, ficaram à vontade para explorar a população e a região. Esse fato gerou um sentimento de insatisfação muito grande por parte dos brancos, negros e índios, ou seja, da população oprimida da Amazônia desencadeando a Revolta dos Cabanos (1823-1839), mais conhecida como Cabanagem. Os cabanos chegaram a propor a criação de um movimento separatista, reivindicando o *Paiz do Amazonas* (GONÇALVES, 2005; PICOLI, 2006).

Com o extrativismo, o Brasil projetou-se no mercado mundial uma vez que possuía a maior reserva mundial de seringueiras nativas. De acordo com Picoli, “[...] os povos originários tinham amplo conhecimento das propriedades da borracha em 1720. Os índios da Amazônia já conheciam a elasticidade da borracha e faziam bolas com as quais praticavam esportes” (PICOLI, 2006, p.26). Iniciou-se, portanto, o ciclo da borracha.

O clico da borracha alcançou o seu auge durante a República, dando um impulso à região Amazônica. Por volta de 1830, a Amazônia começou a exportar sapatos e tecidos emborrachados, principalmente para os Estados Unidos. Manaus e Belém atraíram muitos nordestinos, que fugiam da seca, para a extração do látex em larga escala. Nesse contexto, o Acre tornou-se alvo de conflitos entre o Brasil e a Bolívia. A solução para esse conflito ocorreu, em 1903, com o Tratado de Petrópolis, que determinou a incorporação do Acre pelo Brasil, mediante indenizações (CASTRO, 1992; SILVA, 2004).

Na passagem do século XIX para o século XX, a produção da borracha atingiu o seu auge. Os Estados Unidos tinham interesse nesse produto para que fosse utilizado como matéria-prima na fabricação de pneumáticos da indústria automobilística. Segundo o autor, a borracha

provocou a corrida para a Amazônia e “[...] o produto extrativo passou a fazer parte do mercado mundial. Com essa alternativa econômica, os Estados Unidos tornaram-se a potência estrangeira mais interessada na Amazônia brasileira” (PICOLI, 2006, p.27).

A ocupação do espaço amazônico foi incentivado pelo ciclo da borracha. A partir daí, algumas propostas para ocupação foram feitas como a Fordlândia<sup>55</sup> e, posteriormente, a tentativa de formação dos grandes lagos de Herman Khan, diretor do Hudson Institute<sup>56</sup>. Tais iniciativas contribuíram para que os rumores sobre a cobiça internacional na Amazônia passassem a figurar dentre as percepções de ameaças do pensamento militar-político nacional. O receio da internacionalização só aumentou no momento em que as questões ambientais começaram a ser amplamente divulgadas na agenda internacional (SILVA, 2004).

A partir de 1912, o ciclo da borracha, que durou 100 anos, começou a declinar. A queda da produção da borracha ocorreu em decorrência da substituição do produto pelos derivados de petróleo e pela concorrência mundial de outros países que passaram a cultivar a seringueira com sementes pirateadas da Amazônia. Com o seu declínio, a região passou a investir em outras atividades como o extrativismo florestal e mineral. Além disso, a produção asiática de borracha colaborou para a crise do complexo seringalista da Amazônia (GONÇALVES, 2005; PICOLI, 2006).

Picoli (2006) considera que se a Primeira Guerra Mundial impulsionou a industrialização brasileira, a Segunda Guerra aumentou ainda mais a interferência dos Estados Unidos sobre a América Latina. Segundo ele, através do acordo firmado em 1952, “[...] os Estados Unidos forçavam os brasileiros à obediência, proibindo a venda de produtos minerais estratégicos para os países da área socialista” (PICOLI, 2006, p. 31).

Franklin Roosevelt propôs ao presidente do Brasil, Getúlio Vargas, transferir parte da população nordestina para trabalhar com a produção de borracha na região Norte, com o intuito de suprir as carências da indústria norte-americana. Sendo assim, o governo brasileiro realizou, em 1937, a “Marcha para o Oeste” deslocando um grande contingente de pessoas para a região a

---

<sup>55</sup> Henry Ford, em 1927, estabeleceu um acordo com o governo do Pará e iniciou seus trabalhos na chamada Fordlândia, nas margens do rio Tapajós. O empresário queria criar a cultura do plantio das seringueiras. Tinha a vontade de sair da extração nativa para produzir projetos florestais de extrativismo na floresta, uma vez que as sementes eram da própria região (PICOLI, 2006).

<sup>56</sup> A proposta do Instituto Hudson, do Sr. Herman Khan, era de se barrar o rio Amazonas, formando grandes lagos. O projeto Grandes Lagos, que pretendia dar acesso ao “pré-cambriano” amazônico, riquíssimo em recursos minerais, paradoxalmente, mantinha uma relação mais próxima com o padrão de organização do espaço tradicional da região, em torno dos rios, do que o novo padrão em torno das estradas (GONÇALVES, 2005, p. 103).

fim de trabalhar no extrativismo e na agropecuária. Picoli (2006) ressalta que os Estados Unidos assumiram a representação capitalista mundial e, por isso, entendiam que era possível interferir nas decisões de outros países periféricos, se preciso, para que a ordem capitalista fosse restabelecida.

Em 1946, o governo Vargas criou a Superintendência para a Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), sendo parte integrante da política de desenvolvimento para a região amazônica. O principal projeto da SPVEA foi a construção da rodovia Belém-Brasília cuja função seria abrir caminho para a circulação de mercadorias, transportes, informações e processos migratórios (SILVA, 2003)

Observa-se que pelo potencial de sua biodiversidade e pela grandiosidade, o território amazônico precisava, num primeiro momento, ser efetivamente ocupado. A preocupação posterior do governo brasileiro era incentivar a migração direcionada para o trabalho nas reservas extrativistas e a segurança nacional.

#### **4.1.2 O regime militar (1964-1984)**

A ocupação da Amazônia se torna prioridade máxima com o Golpe de 1964. Para Becker (2005), entre 1960-1980, a região foi alvo de um projeto nacional de desenvolvimento aliado ao capital internacional. O objetivo do governo brasileiro, apoiado na doutrina da segurança nacional, era a implantação de um projeto de modernização.

O interesse brasileiro em assegurar sua presença na região surgiu a partir de alguns fatores como a vulnerabilidade em relação ao tamanho da extensa área, a organização de focos revolucionários e o dinamismo interno de países vizinhos que, apesar de menos industrializados, possuíam seus investimentos nas suas Amazônias. Dessa forma, o governo passou a incentivar e subsidiar a ocupação das terras.

Silva (2004) considera que se iniciou a era dos chamados “grandes projetos” governamentais para a Amazônia tais como o Projeto Radar da Amazônia (RADAM); a Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM); a Superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e o Banco da Amazônia (BASA). Todos esses projetos foram elaborados de acordo com as diretrizes da Doutrina de Segurança Nacional cujo o slogan era “integrar para não entregar”.

O Estado criou e acompanhou vários programas para a região em conformidade com o capital, através de um projeto de expansão articulado. Vários incentivos fiscais possibilitaram a transferência dos grupos econômicos para a região. Nesse sentido, o projeto SUDAM beneficiou o grande capital; já os pequenos produtores do extrativismo e da agropecuária não receberam esse benefício. O autor explica que os incentivos oferecidos pelo Estado geraram a concentração de renda, o empobrecimento das massas e a expropriação da terra dos indígenas e dos posseiros (PICOLI, 2006).

Os novos protagonistas do processo de (des)envolvimento regional eram os gestores territoriais civis e militares, o grande capital nacional e internacional. “As elites tradicionais da região, sobretudo as ligadas ao extrativismo, ficam marginalizadas” (GONÇALVES, 2005, p.95).

Embora tenham se iniciado na década de 1950, as construções de estradas, ligando a Amazônia ao resto do país, aumentaram no período militar. Em 1965, teve início a construção da BR-364 (Cuiabá-Porto Velho) e, em 1967, foram realizadas melhorias na BR-010 (Belém-Brasília), tendo sido asfaltada a partir de 1969. Em 1970, foi criado o Plano de Integração Nacional (PIN) que viabilizou a Transamazônica (BR-230) e a Cuiabá-Santarém (BR-163) (MEIRELLES FILHO apud SILVA, 2004). Gonçalves (2005) ressalta que as estradas são construídas por grandes empresas, intimamente ligadas aos militares na construção do “Brasil-Grande”.

As estradas federais serviram de propaganda para o governo atrair empresas e pessoas para a região, bem como sinônimo de estrutura. Figuram-se como os corredores mais importantes as rodovias Cuiabá-Santarém, Cuiabá-Porto Velho, Belém-Brasília e Transamazônica. Estes são exemplos de integração proporcionados pelo Estado para a abertura dessa vasta região. Além dos esforços do governo da ditadura para contribuir com o já avançado processo de destruição, países centrais com interesse capitalista foram oportunos e decisivos no tocante à devastação e ao enxugamento das riquezas naturais da região (PICOLI, 2006, p.49).

As estradas foram planejadas para o estabelecimento de áreas de atividades econômicas na forma dos chamados “corredores do desenvolvimento”, mas que sua construção foi responsável por vários impactos ambientais. As bases legais, estipuladas para estabelecer a colonização estatal, seguiram as projeções do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), mas o número de assentados foi muito menor do que havia sido previsto. Além disso, a colonização agrícola, ao longo da Transamazônica, fracassou uma vez que as condições ecológicas não foram respeitadas (KOHLEPP, 2002).



Os projetos de colonização promovidos pelo Estado, que contaram também com o apoio de empresas de colonização privadas, tiveram o intuito de atender ao capital, com a produção de produtos agropecuários, formando a mão-de-obra para servir as cidades recém-criadas. O governo distribuiu as terras, porém não ofereceu aos colonos as condições mínimas de torná-la produtiva. “O Incra transformou-se em órgão a serviço da classe dominante como instrumento de manobra para a realização dos objetivos políticos e econômicos da burguesia” (PICOLI, 2006, p. 61).

A nova fase de modernização esteve apoiada no grande capital e os novos protagonistas dessa fase não são as velhas elites dominantes. Tanto isso é verdade que a criação da SUFRAMA coincide com a criação do Comando Militar da Amazônia, no contexto que foi extinto o Banco de Crédito da Amazônia cuja função era oferecer subsídios aos velhos seringalistas. Gonçalves (2005) lembra o caso do Probor, programa do governo federal que incentivava o “cultivo racional da borracha” e estimulava as empresas rurais, acabou investindo mais em São Paulo, Bahia e Mato Grosso do que na Amazônia.

As construções de estradas e hidrelétricas estimularam as correntes migratórias para a região amazônica, incentivadas pelo governo federal. Muitos migrantes saíram do Nordeste para trabalhar nessas obras. Porém, quando essas construções terminaram, vários operários optaram pelo garimpo, como uma opção de sobrevivência (GONÇALVES, 2005; SILVA, 2004).

A partir de 1974, os incentivos fiscais da SUDAM voltaram-se para a pecuária extensiva a exploração mineral da Amazônia. Com a atividade pecuária, muitas florestas foram substituídas por pastagens, gerando impactos ambientais. A criação do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (POLAMAZÔNIA) teve o objetivo de promover as potencialidades agropecuárias, agro-industriais, florestais e minerais em áreas prioritárias da Amazônia (SILVA, 2003). Atualmente, a floresta também tem sido devastada devido à plantação de soja.

Com relação à exploração de minérios, na época divulgou-se que os minerais da região serviriam para pagar a dívida externa e, muitos migraram em busca dessas novas riquezas. O garimpo de Serra Pelada é um caso emblemático. O governo também lançou o Programa Grande Carajás (PGC), na região da Amazônia Oriental, devido ao potencial de minerais como bauxita, ferro, ouro, manganês, caulim, cobre, salgema, areia e argila. Carajás foi um importante instrumento de ocupação regional e, para Silva (2003), esse projeto subordinou o

desenvolvimento sustentável aos interesses capitalistas que não tinham compromisso com a região.

Kohlhepp (2002) considera que o governo brasileiro, no auge do “milagre econômico” incentivou a exploração econômica setorial e a quase distribuição territorial ilimitada da periferia da Amazônia. Nesse contexto, o foco central da estratégia de desenvolvimento passou para o capital privado. A explicação oficial para essa decisão foi a primeira crise do petróleo cujos efeitos forçaram o Brasil a cancelar investimentos em decorrência dos elevados gastos para importação de petróleo. O governo passou a promover concessões tributárias e outros benefícios para que os grandes empresários investissem na região. Assim, “tornou-se vantajoso [...] investir na devastação da floresta tropical para introduzir grandes projetos de criação de gado, com subsídios oficiais, realizando a exploração das terras a preços baixos” (KOHLHEPP, 2002, p.39).

O Estado, através da doutrina de ocupação dos espaços vazios, transferiu grande parte das terras da região para os grandes conglomerados nacionais e internacionais. Representativo dessa questão é o caso de Tucuruí que desapropriou várias famílias, em grande parte proprietários rurais, posseiros, castanheiros. “Tucuruí, com um lago de 2.430 km<sup>2</sup>, que desapropriou 4.300 famílias [...]; destas 1.000 famílias foram `remanejadas´ para os vilarejos e para a `cidade planejada´, 1.800 para as áreas rurais e 1.500 famílias ficaram desabrigadas” (KOWARICK apud PICOLI, 2006).

Portanto, é no regime militar que se iniciou o planejamento regional da Amazônia. Esse planejamento revelou a emergência de novos grupos econômicos aliados ao capital internacional. Nesse momento grandes projetos foram idealizados, integrando uma perspectiva mais ampla de modernização nacional.

A fase posterior do desenvolvimento brasileiro implicou uma nova forma de tratamento da Amazônia, marcada por políticas públicas de integração do desenvolvimento econômico com a conservação dos recursos naturais, apoiada no discurso da sustentabilidade.

#### **4.1.3 Da Nova República ao governo Lula (1985 – 2007)**

O processo de redemocratização não implicou no afastamento dos militares no cenário político nacional. Foi justamente no período após a ditadura, que se elaborou políticas territoriais mais específicas de proteção e vigilância para a Amazônia (SILVA, 2004).

O governo Sarney utilizou a questão de soberania nacional como centro de argumentação para garantir os direitos de defesa sobre a Amazônia. Nesse sentido, uma série de programas e órgãos de proteção ambiental foram idealizados<sup>57</sup>.

Dois processos opostos marcam o ano de 1985, para Becker (2005). De um lado, esgota-se o modelo do nacional-desenvolvimentismo inaugurado na Era Vargas, com o Estado intervindo na economia e no território. De outro, inicia-se um processo de resistência das populações locais com o processo de expropriação de terra, com a criação do Conselho Nacional dos Seringueiros. A pressão ambientalista internacional e nacional, as redes de comunicação, a emergência de novos atores como ONGs, igrejas, partidos políticos e governos possibilitaram que a Amazônia se apoiasse num “novo vetor de desenvolvimento – tecnoecológico –, vetor entendido como a força resultante da coalescência de múltiplos projetos” (BECKER, 2005, p.29). A autora entende que trata-se de experimentos relacionados à biossociodiversidade, que envolvem populações de origens diferentes e políticas diferentes, fazendo uso das redes de comunicação para a articulação com diferentes atores.

No contexto externo, o meio ambiente, após a Guerra Fria, passou a figurar como uma das novas ameaças à segurança internacional, sendo que soluções conjuntas entre os diversos atores deveriam ser pensadas. Além disso, a Rio-92 procurou melhorar a imagem do Brasil no exterior, concebido como um vilão ambiental, sobretudo pela destruição das florestas tropicais. Nesse sentido, o presidente Fernando Collor de Mello mostrou-se interessado na preservação do meio ambiente oferecendo o país para sediar a conferência.

Kohlhepp (2002) considera que a mudança nas estratégias de desenvolvimento para um conceito que conciliasse economia e proteção ambiental, através do chamado “desenvolvimento sustentável”, se concretizou com a nova política regional para a Amazônia com a criação do Ministério do Meio Ambiente<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> O Ministério da aeronáutica ficou encarregado de implantar o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), que depois foi integrado ao Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM). Além disso, a Constituição Federal de 1988 foi um passo decisivo para a formulação da política ambiental brasileira. No mesmo ano foi lançado o Programa Nossa Natureza que estabeleceu diretrizes para a execução de uma política de proteção ambiental e, no ano seguinte, foi criado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Em 1990, foi criada a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (SEMAM/PR), que tinha no IBAMA seu órgão gerenciador da questão ambiental, responsável por formular, coordenar, executar e fazer executar a Política Nacional do Meio Ambiente e da preservação, conservação e uso racional, fiscalização, controle e fomento dos recursos naturais renováveis.

<sup>58</sup> A lei nº. 8.490 de 19 de novembro de 1992, transformou a SEMAM/PR em Ministério do Meio Ambiente.

Como consequência da preocupação internacional com o meio ambiente e com a destruição das florestas tropicais do Brasil, foi criado o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7). A participação de alguns países industrializados, do Banco Mundial, de ONGs, do governo brasileiro e da sociedade civil, traria a perspectiva de uma ação política regional voltada para um padrão de desenvolvimento sustentável (BECKER, 2005; KOHLHEPP, 2002).

No entanto, Becker (2005) considera que o novo vetor tecnoecológico é positivo, mas possui dois problemas que impedem a sua expansão: a) dificuldade de inserção nos mercados, em virtudes de carências gerenciais e competitividade; b) a característica pontual, que não alcança escala de atuação em região de grandes distâncias.

Em 1996, teve início uma nova fase do processo de ocupação regional da Amazônia, cuja fase é marcada pela retomada do planejamento territorial pela União. O lançamento, naquele ano, do Programa Avança Brasil, do presidente Fernando Henrique Cardoso pode ser considerado um marco na trajetória regional. Segundo Kohlhepp (2002), desde a implementação do PPG7, as atividades estatais na Amazônia se desenvolveram de modo desigual. De um lado, os objetivos do governo eram os investimentos em infra-estrutura, crescimento econômico regional e a integração ao mercado. Por outro, as recomendações do PPG7 privilegiavam iniciativas de desenvolvimento sustentável e proteção da população local e regional. Tais recomendações se chocavam com as metas do “Brasil em Ação” (1997-99) e sua expansão, posterior, no programa de desenvolvimento, o “Avança Brasil”. Segundo Becker (2005), os programas de unidades de conservação do PPG7 conflitavam, em 1996, com políticas públicas de desenvolvimento para a Amazônia inserida no processo de globalização.

Gonçalves (2005) ressalta que os documentos do Avança Brasil divulgaram uma idéia aparentemente nova – a de Eixos de Integração e Desenvolvimento – que passou a comandar as políticas de caráter nacional. O autor considera que os estudos de impacto ambiental, elaborado pelo Ministério dos Transportes, dentro do Avança Brasil, são feitos exclusivamente para a concessão de licenças para as obras. Entende-se assim que as novas terminologias camuflavam os velhos objetivos.

O esgotamento do nacional-desenvolvimentismo, o processo de globalização e o processo de organização da sociedade civil provocaram mudanças na Amazônia e no país que dificultavam elaborar diretrizes de ação. Essas dificuldades, de acordo com Becker (2005) podem ser

explicadas por concepções que não mais correspondem à realidade da região. As estratégias de ocupação devem ser substituídas pela consolidação da população com vistas ao desenvolvimento.

Não se trata mais, portanto, de ocupar o território. Ele já está ocupado, e espera-se que as florestas existentes sejam mantidas com suas respectivas populações. No novo contexto, a prioridade das políticas públicas para a região não deve ser mais a ocupação do território, mas sim a política de consolidação do desenvolvimento, almejado hoje por todos os grupos sociais (BECKER, 2005, p.33).

Diante disso, as políticas públicas para a Amazônia, ao nosso entender, deveriam conciliar o crescimento econômico com conservação ambiental. Seria preciso compatibilizar políticas de preservação na Amazônia com as ações desenvolvimentistas do governo federal.

Atualmente, os planos formulados para a região amazônica como o Plano Plurianual (PPA), o Plano Amazônia Sustentável (PAS), o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento, o Plano BR-163 Sustentável, e a Política Nacional de Desenvolvimento Regional não seguem adequadamente os princípios da conservação ambiental, a despeito do discurso construído na idéia de sustentabilidade. A ausência de diálogo e de integração de diferentes instituições nacionais envolvidas, colabora para que os planos de conservação permaneçam no campo da retórica.

Em meio aos processos acima mencionados, o Brasil se projetou como ponto de referência da cooperação internacional na década de 1990. A Amazônia tornou-se um espaço para investimentos e programas, sob o signo da sustentabilidade, devido ao potencial das florestas e sua biodiversidade. A partir daí, alguns países industrializados passaram a investir no Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), como será exposto a seguir.

#### **4.1.4 A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA AMAZÔNIA**

A Amazônia é considerada a maior fronteira de recursos naturais do planeta devido à sua geografia privilegiada, estruturas geológicas, mananciais de água doce, grande biodiversidade, florestas, jazidas minerais, detendo, portanto, “os bens absolutamente vitais na aurora do século XXI – *commodities* do futuro” (SILVA, 2004, p.01). A Amazônia detém ainda potencialidades como o seqüestro de carbono, ciclos hidroquímicos, o conhecimento tradicional dos povos indígenas, que juntamente com os recursos naturais, tem importância fundamental na “gestão de

um novo modelo de civilização” que concilia o desenvolvimento sócio-econômico com a preservação do meio ambiente local, regional e global (SILVA, 2004).

A Amazônia despertou o interesse internacional desde a colonização, conforme observado na sessão anterior e, nos últimos anos, especialmente a partir da década de 1980, devido às questões climáticas e à perda de biodiversidade, as florestas tropicais tornaram-se o centro das atenções da comunidade internacional. Mais recentemente, as elevadas taxas de desmatamento, a extração ilegal de madeira, as queimadas e os dados alarmantes divulgados pelo IPCC em 2007, indicaram que, se providências não forem tomadas para reverter esse quadro, a sobrevivência de qualquer forma de vida no planeta Terra estará comprometida.

A partir da década de 1990, o Brasil e a Amazônia tornam-se um ponto de referência da cooperação internacional para programas, projetos e pesquisas para a conservação sustentável da natureza. De acordo com Silva (2004), a Amazônia tem sido alvo de um esforço multilateral com a participação de vários países, organizações internacionais e a sociedade civil tendo em vista o desafio da gestão coletiva das crises ecológicas globais.

Nesse sentido, podemos considerar que o Experimento de Grande Escala Biosfera-Atmosfera na Amazônia (*Large Scale Biosphere-Atmosphere Experiment in Amazonia – LBA*), o *Global Environment Facility* (GEF), o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) e o Programa de Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA) como programas de cooperação internacional com vistas ao desenvolvimento sustentável na Amazônia.<sup>59</sup>

O LBA é um projeto de cooperação científica internacional em matéria de meio ambiente, tendo como financiadores a Embrapa, o CNPq, a Fapesp, a NASA e União Européia. Os trabalhos do LBA visam compreender as interações entre a Floresta Amazônica e as condições atmosféricas e climáticas em escala regional e mundial. As pesquisas são disponibilizadas aos povos amazônicos, à população e à comunidade científica do mundo. O Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) é o responsável pelo gerenciamento do projeto, enquanto o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) responde pela coordenação científica (LBA, 2007).

O Fundo Global para o Meio Ambiente (*Global Environment Facility – GEF*) foi apresentado na reunião de Paris, em novembro de 1990, como um Programa Piloto para auxiliar os países em desenvolvimento na implementação de projetos que buscassem soluções para as

---

<sup>59</sup> No plano regional existem iniciativas como o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), a Associação das Universidades Amazônicas (UNIMAZ) e o Sistema de Informação da Amazônia (SIAMAZ) cuja tecnologia permite as trocas de informações entre os países que formam a Pan-Amazônia.

preocupações globais em relação à proteção dos ecossistemas e à biodiversidade. O GEF é um mecanismo de cooperação internacional com a finalidade de prover recursos adicionais e fundos concessionais para cobrir custos incrementais em projetos que beneficiem o meio ambiente global.

Mais recentemente, foi lançado, pelo Governo Federal, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (ARPA), em parceria com o MMA, o Ibama, governos estaduais e municipais da Amazônia, GEF, o BIRD, o KfW, a GTZ, o WWF-Brasil, o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (FUNBIO) e organizações da sociedade civil. O ARPA foi criado, em 2002, com a finalidade de criar novas unidades de conservação na Amazônia. A meta do programa é a proteção de 500.000 km<sup>2</sup> até 2012 (FUNBIO, 2007).

O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7) é uma iniciativa do governo e da sociedade brasileira, em parceria com a comunidade internacional, com finalidade de estimular estratégias para a proteção e o uso sustentável da Floresta Amazônica e da Mata Atlântica (MMA, 2007). Logo a seguir, será apresentado o PPG-7, o contexto de sua criação, as metas, os doadores e a organização institucional do programa.

#### **4.2 O PPG7 E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL**

O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil foi idealizado num contexto de intensas pressões do movimento ambientalista, dos cientistas, da defesa dos direitos humanos internacionais e do aumento da consciência, na década de 1980, por parte da sociedade, do governo brasileiro e dos países desenvolvidos de que os problemas ambientais tinham repercussões globais. A preocupação revelou-se em todos os atores que compõem o setor ambiental<sup>60</sup>. Nesse sentido, a cooperação internacional representou uma alternativa para a solução conjunta ou compartilhada, entre os atores envolvidos, dos problemas transfronteiriços ou de impacto global (CERQUEIRA, 19; PARESCHI, 2002).

---

<sup>60</sup> De acordo com Ribeiro (1994), o setor ambiental é composto por cinco grandes segmentos de atores diferenciados: agências governamentais, órgãos ou instâncias do Estado brasileiro; as agências multilaterais e bilaterais de financiamento e cooperação, destacando-se o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Organização das Nações Unidas; o capital privado, ou seja, o surgimento de um grupo de empresários conscientes da produção responsável e não predatória aos recursos naturais; ONGs nacionais e internacionais e, por fim, as populações locais que participam nos processos desenvolvimentistas, representadas por mediadores e/ou movimentos sociais.

Além disso, a cooperação internacional, multi ou bilateral pretendia atenuar as disparidades entre os países em desenvolvimento em relação aos industrializados ou desenvolvidos. Os esforços deveriam ser realizados entre os governos local e internacional e estes deveriam complementar e apoiar as ações dos primeiros, no sentido de se adequar a exploração dos recursos naturais às necessidades sócio-econômicas. A meta do desenvolvimento sustentável exigiria que, para enfrentar os desafios do meio ambiente e desenvolvimento, as economias fossem mais justas entre os Estados (AGENDA 21, 2003).

Nessa perspectiva, o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) pode ser compreendido à luz da cooperação internacional para a proteção do meio ambiente.

O Brasil foi muito criticado, por parte da comunidade internacional, pelas queimadas na Amazônia, embora fosse reconhecido pela mesma como um dos mais relevantes atores no cenário ambiental internacional. “[...] Parecia ter-se formado uma frente internacional para denunciar o país como vilão ambiental, insensível aos apelos da sociedade global para que sustasse a destruição do pulmão do mundo” (DUARTE, 2003, p.09). Além disso, o assassinato de Chico Mendes, em 1998, desencadeou uma série de manifestações nos Estados Unidos e países europeus, reivindicando ações contra o desmatamento e a favor dos direitos indígenas e das populações tradicionais das florestas brasileiras (ABDALA, 2007).

Até 1964, menos de 1% havia sido desmatado na Amazônia. Todavia, as correntes migratórias, o garimpo, pecuária e o aumento da atividade madeireira passam ser facilitadas pela abertura de estradas na região (SILVA, 2004). “A Amazônia observou saltos em suas taxas de desmatamento após 1975, especialmente nos estados de Rondônia, Roraima, Mato Grosso e Acre (ARNT e SCHWARTZMAN apud PARESCHI, 2002, p.113). Somente entre 1985 e 1989 foi destruída uma área de 142.541 km<sup>2</sup>, área equivalente a duas vezes a superfície da Áustria” (FEARNSIDE apud PARESCHI, 2002, p.113).

A taxa de desmatamento recente da Amazônia se elevou em comparação ao da época da ditadura militar. Nos últimos três anos, os índices de desmatamento se mantêm acima de 23 mil km<sup>2</sup>. “Um dos principais problemas da Amazônia é sua taxa anual de desmatamento [...]. De 2000 para cá, os índices de desmatamento têm se mantido acima dos 20 mil km<sup>2</sup>, graças principalmente ao avanço da pecuária e da soja na região” (GREENPEACE, 2007).



O Brasil é considerado um país “megadiverso” que detém 50 mil espécies vegetais, ou 20% de todo o acervo do planeta; grande concentração de mamíferos, anfíbios, insetos e invertebrados. Os dados sobre a destruição indicam que o número de animais sob o risco de extinção cresceu de 217 para 633 em 13 anos. Apesar da grande riqueza vegetal, o Brasil é um dos países com menos pesquisa sobre eficácia medicinal das plantas (ISA, 2005).

Ao longo dos anos 1980, começaram a ser divulgadas informações sobre a destruição do imenso patrimônio genético das florestas brasileiras. Tais informações embasaram o processo de preparação da Rio-92 (PARESCHI, 2002).

O Chanceler alemão, Helmut Hohl, sugeriu a criação de um programa de proteção às florestas tropicais brasileiras. Hohl criticou inclusive seu próprio país, cujas indústrias contribuíram para a poluição ambiental do planeta que, de certa forma, incentivaram a destruição das florestas tropicais (MOSER apud PARESCHI, 2002).

Nesse sentido, o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7)<sup>61</sup> foi proposto, em 1990, durante uma reunião do Grupo dos Sete (G-7)<sup>62</sup> em Houston. O programa, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente, é uma iniciativa do governo e sociedade brasileira em parceria com a comunidade internacional, sendo considerado o maior programa de cooperação multilateral em matéria de meio ambiente. O programa recebe doações dos países integrantes do G-7, da União Européia e dos Países Baixos, além de contrapartidas do governos federal e estadual e organizações da sociedade civil (MMA, 2006).

A preocupação com a proteção das florestas úmidas cresceu nos Estados Unidos e na Europa, nos anos 1980, em virtude dos problemas relacionados com a mudança climática. Nesse contexto, a preservação da floresta amazônica despertou a atenção da comunidade internacional para a melhoria do meio ambiente local e global. Os países envolvidos incorporaram as demandas “verdes” em suas políticas de cooperação internacional (ROS FILHO, 1994).

Os objetivos gerais do PPG-7 previam a promoção do desenvolvimento sustentável para a redução do desmatamento e proteção da biodiversidade. Os objetivos específicos, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente, seriam:

---

<sup>61</sup> O PPG-7 foi criado através do Decreto nº. 563 em junho de 1992 e foi modificado pelo Decreto nº. 2.119 em janeiro de 1997.

<sup>62</sup> G-7: Grupo dos Sete países mais industrializados integrado pelos Estados Unidos, Canadá, Japão, Reino Unido, França, Alemanha e Itália.

- demonstrar a viabilidade da harmonização dos objetivos ambientais e econômicos nas florestas tropicais;
- ajudar a preservar os enormes recursos genéticos de que estas dispõem;
- fornecer um exemplo de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento nas questões ambientais globais (MMA, 2006).

Ros Filho (1994) descreve que são três os principais recursos e mecanismos do PPG-7. A primeira forma de compor os recursos seria proveniente do fundo central<sup>63</sup>, denominado *Rain Forest Trust Fund* (RTF), também chamado de Fundo Fiduciário para Florestas Tropicais, instituído pelo Banco Mundial em 1992. A segunda forma seria os recursos provenientes de doações, co-financiamento bilateral e cooperação técnica. Por fim, a terceira forma estabelece que o Brasil participe com 10% de contrapartida em relação ao total da contribuição dos outros participantes.

O Programa se divide em duas fases. A primeira fase teve início em 1995 e durou até 2000 tendo como objetivos a cooperação entre os diversos níveis de governo e da sociedade civil para a proteção das florestas tropicais. As linhas de atuação da primeira fase foram: políticas de descentralização e gestão ambiental integrada, em parceria com órgãos estaduais de meio ambiente (SPRN); iniciativas piloto de produção sustentável com comunidades rurais (PD/A); controle de incêndios florestais com a participação da comunidade local (Proteger); implantação de Reservas Extrativistas (Resex); demarcação de terras indígenas (PPTAL); manejo e proteção dos recursos florestais (ProManejo) e de recursos da várzea (ProVárzea); produção de conhecimento científico e tecnológico (SPC&T) e iniciativas que envolvessem o setor privado em atividades econômicas para produtores familiares e comunidades (PNS) (MMA, 2007).

A segunda fase começou em 2003 e está prevista para encerrar em 2010. As estratégias previstas para a segunda fase estão concentradas em torno das unidades de conservação e terras indígenas; produção e atividades econômicas sustentáveis; monitoramento e controle ambiental; desenvolvimento local e regional e ciência e tecnologia. Nessa fase, foi elaborada para priorizar a participação de organizações da sociedade civil e do setor privado e o intercâmbio maior de

---

<sup>63</sup> Este fundo recebeu contribuições, entre 1992 e 1994, da CEE, Alemanha, Inglaterra, Japão, Países Baixos, Itália, Canadá e Estados Unidos (ROS FILHO, 1994, p. 56).

experiências com outros países da Bacia Amazônica, bem como com outras regiões do mundo para a proteção e o uso sustentável das florestas tropicais (MMA, 2007).

Abdala (2007) destaca que a gênese do programa teve duas características: as motivações e abordagens iniciais para a arquitetura do PPG7 foram estabelecidas de fora para dentro (transnacional para nacional); e as intenções para a criação do programa tiveram motivação de proteção ambiental tanto do governo brasileiro como dos países do G7.

#### 4.2.1 Organização Institucional do PPG7

O PPG-7 possui uma complexa estrutura institucional que envolve uma série de atores como os doadores, países do G7, Banco Mundial, como administrador dos recursos, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), na cooperação técnica, Banco do Brasil, os Ministérios e as ONGs.

As instâncias de decisão, nacional e internacional, podem ser observadas no quadro a seguir.

INSTÂNCIA	DESCRIÇÃO
<b>Reunião dos Participantes</b>	Reúne-se a cada dois anos com os representantes dos países doadores para tratar de ajustes e estratégias do PPG-7. É considerada a instância máxima de decisão do Programa.
<b>Secretaria Executiva</b>	Executa e coordena o Projeto de Negócios Sustentáveis – PNS e o Projeto Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA.
<b>Comissão de Coordenação Brasileira (CCB)</b>	Formada por representações dos executores no plano nacional sendo composto pelos governos estaduais e organizações da sociedade civil.
<b>Comitê de Coordenação dos Doadores (CCD)</b>	Formada por representantes do Banco Mundial e dos países doadores.
<b>Comissão de Coordenação Conjunta (CCC)</b>	Avalia os projetos que farão parte do programa. A Comissão é formada por representantes do governo federal, dos governos estaduais da Amazônia Legal, da sociedade civil, ONGs, representantes dos países doadores e do Banco Mundial

Quadro 6. Instâncias de Decisão do PPG-7

Outros atores também compõem o PPG7:

- Ministério do Meio Ambiente, o IBAMA, o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Itamaraty e a FUNAI;
- Governos estaduais da Amazônia Legal;
- Embaixadas e agências de cooperação técnica e financeira como a USAID, DFID, EPB, CEC, KfW, GTZ e o PNUD;
- O Programa Piloto previu, paralelamente à estrutura interna, a criação do Grupo Consultivo Internacional (IAG) composto por membros de qualificação técnico-científica com a função de que elaborar um relatório técnico para a reunião anual dos participantes;
- Banco Mundial, especialmente através da *Rain Forest Unit* (RFU) – Unidade de Florestas Tropicais do Banco Mundial. A RFU apóia e supervisiona os projetos que promovam o desenvolvimento sustentável nas florestas tropicais. “A equipe da Unidade acompanha todo o ciclo de planejamento dos projetos e a preparação de estudos técnicos, supervisiona a execução dos projetos e faz as avaliações para identificar e registrar os resultados alcançados [...]” (RFU, 2005).

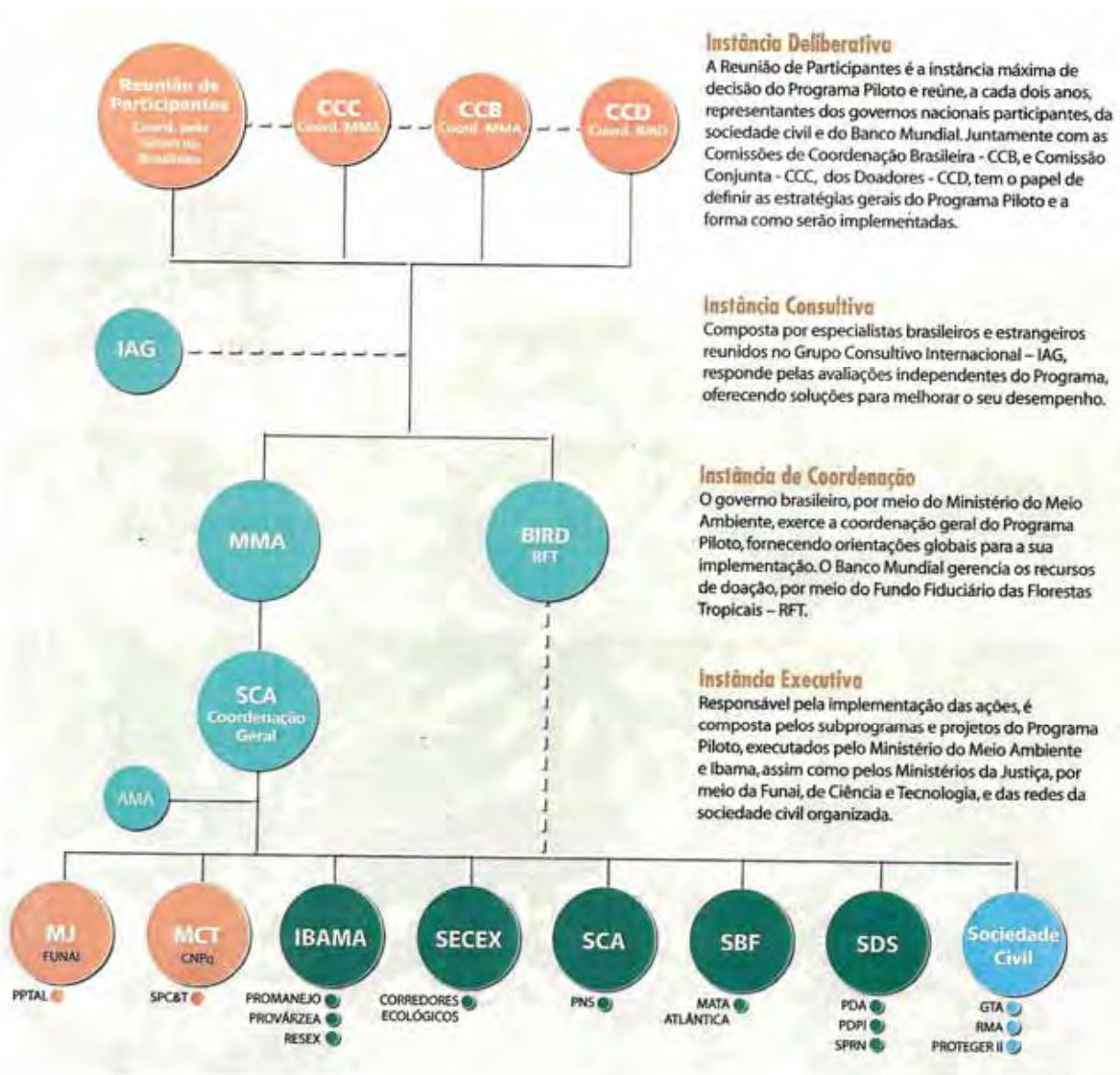


Ilustração 2. Organograma do PPG-7 Fonte: MMA, 2005.

O PPG7 é composto por subprogramas e projetos, segundo cinco linhas de atuação.

LINHAS DE AÇÃO	OBJETIVOS
<b>Experimentação e Demonstração</b>	A linha tem a finalidade de promover experiências entre comunidades locais e órgãos governamentais, nas áreas de conservação, produção sustentável e educação ambiental, por meio dos projetos ProManejo, ProVárzea, Proteger II, PDPI, PNS e PDA.
<b>Conservação de Áreas Protegidas</b>	Proteção e manejo de recursos naturais em terras indígenas, reservas extrativistas e outras reservas naturais com a participação das comunidades locais, desenvolvidos pelos projetos PPTAL, Resex II, Mata Atlântica e Corredores Ecológicos.
<b>Fortalecimento Institucional</b>	Apoio a instituições públicas a formular e implementar políticas ambientais efetivas, sob uma ótica de gestão compartilhada entre a União, os estados e os municípios, em cooperação com organizações da sociedade civil e com o setor privado, por meio do SPRN e do apoio às redes GTA e RMA.
<b>Pesquisa Científica</b>	Aumentar o conhecimento científico e tecnológico sobre a ecologia das florestas tropicais e sua utilização em bases sustentáveis dentro do Subprograma de Ciência e Tecnologia.
<b>Lições e Disseminação</b>	Essa linha tem o objetivo de sistematizar e divulgar amplamente as lições do PPG7, principalmente para colaborar com a elaboração de políticas públicas, mediante ações do projeto AMA.

Quadro 7. Linhas de Ação e Objetivos do PPG-7

Fonte: Ministério do Meio Ambiente (2005)

DOADORES	ÁREAS DE ATUAÇÃO
<b>Governo da Alemanha</b>	Participa do Programa Piloto através de cooperação financeira e técnica em vários componentes, dentre os quais: Projetos Demonstrativos, Proteção das Terras Indígenas, Manejo Florestal e da Várzea, Descentralização da Política de Recursos Naturais, Análise e Monitoramento e Corredores Ecológicos. O governo alemão também é parceiro com Projetos Bilaterais Associados, apoiando dez dos quatorze projetos dessa natureza. O trabalho do governo alemão, coordenado pela sua embaixada em Brasília, é desenvolvido pelo Banco Alemão de Reconstrução (KFW) e pela Agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ). A Alemanha também contribuiu com recursos para formação do Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais (RFT).
<b>Comissão Européia</b>	Atua no Programa Piloto através de cooperação financeira, apoiando os componentes de Reservas Extrativistas, Ciência e Tecnologia, Projetos Demonstrativos, Descentralização da Política de Recursos Naturais e Corredores Ecológicos.
<b>Governo do Reino Unido</b>	Apóia o Programa Piloto, através de cooperação técnica, nos componentes de Ciência e Tecnologia, Manejo Florestal e da Várzea, Descentralização da Política de Recursos Naturais e Projetos Demonstrativos Indígenas. O trabalho de cooperação inglesa é realizado pelo Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DIFD). O Reino Unido também contribuiu com recursos para formação do Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais (RFT).
<b>Governo dos Países Baixos</b>	Participando do Programa Piloto desde 1999, o apoio prestado pelo Reino dos Países Baixos, apesar de recente, tem sido estratégico. Os componentes apoiados, através de cooperação financeira, são Negócios Sustentáveis e Fortalecimento da Coordenação do Programa.
<b>Governo dos Estados Unidos</b>	Através da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), os Estados Unidos apóiam os componentes de Ciência e Tecnologia e de Prevenção às Queimadas e aos Incêndios Florestais. Os Estados Unidos também contribuíram com recursos para formação do Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais (RFT).
<b>Governo da França</b>	O governo francês, através de cooperação financeira, apóia o Programa Piloto na área de Projetos Demonstrativos.
<b>Governo da Espanha</b>	O governo espanhol participa através de cooperação científica em dois projetos Bilaterais Associados.
<b>Governo da Itália</b>	O apoio do governo italiano ocorreu na forma de recursos para formação do Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais (RFT).
<b>Governo do Canadá</b>	O apoio do governo canadense ocorreu na forma de recursos para formação do Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais (RFT).
<b>Governo do Japão</b>	Contribui com recursos para formação do Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais (RFT). Atualmente, participa através de cooperação técnica em dois Projetos Bilaterais Associados.

Quadro 8. Doadores e Áreas de Atuação do PPG-7

Como disposto acima, o PPG-7 é um programa de cooperação internacional para a proteção das florestas tropicais brasileiras, possuindo uma estrutura de funcionamento complexa que depende da participação de múltiplos atores prestando a cooperação técnica e/ou financeira, sendo que cada um deles possui interesses diversos. Cada participante atua de acordo com suas prioridades, direcionando seus recursos aos programas de maior interesse.

Dentre os vários países participantes do PPG7, o foco desse estudo centrou-se na atuação norte-americana, através da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID). Na próxima seção, procurou-se identificar os projetos em que a agência participou, suas áreas e linhas de atuação e os recursos destinados. Num segundo momento, procurou-se estabelecer uma comparação com a forma de participação da Alemanha no PPG7, de acordo com os objetivos gerais que norteiam o presente estudo.

#### **4.3 A PARTICIPAÇÃO DA USAID NO PPG-7**

Os Estados Unidos, através da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional destinaram recursos ao Programa de Prevenção de Incêndios Florestais na Amazônia – PROTEGER e ao Subprograma de Ciência e Tecnologia (SPC&T).



### 4.3.1 Projeto PROTEGER

<p><b>Coordenação:</b> Grupo de Trabalho Amazônico – GTA</p> <p><b>Período de execução:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1º etapa – 1998 e 1999.</li> </ul> <p>A USAID liberou US\$ 1.000.000 para a fase emergencial do Proteger.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2º etapa – maio de 2001 a setembro de 2004.</li> </ul> <p>Entidade Financiadora: <b>USAID</b></p> <p>Os recursos financeiros da USAID para o Proteger II foram de US\$ 1.100.000, através de um fundo fiduciário administrado pelo Banco Mundial, com contrapartida do Ministério do Meio Ambiente, através da Secretaria de Coordenação da Amazônia.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3º etapa: a partir de 2004, com previsão de apoio até 2007, o Proteger passou a integrar o Consórcio Estradas Verdes, financiado pela USAID.</li> </ul>
<p><b>Coordenação nos Estados:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Federações Estaduais dos Trabalhadores Rurais (AC, MT, PA, RO, TO);</li> <li>• Centro de Educação e Cultura do Trabalhador Rural – Centru – (MA);</li> <li>• Rede das Associações das Escolas Família do Amapá (AP);</li> <li>• Comissão Pastoral da Terra – CPT (RR).</li> </ul>
<p><b>Principais eixos de atuação:</b> mobilização social, produção sustentável sem uso do fogo e educação ambiental.</p>

Quadro 9. Projeto Proteger

Fonte: Adaptado de BANCO MUNDIAL, 2005; SAUER, 2007.

	PROTEGER I	PROTEGER II
<b>USAID</b>	<b>US\$ 1.000.000</b>	<b>US\$ 1.100.000</b>
<b>BRASIL - GOVERNO</b>	_____	<b>US\$ 100.000</b>
<b>OUTRAS FONTES<sup>64</sup></b>	_____	<b>US\$ 1.105.200,00</b>

Quadro 10. Orçamento Geral do Projeto

Fonte: MMA, 2005

<sup>64</sup> Há um aporte de recursos técnicos, materiais e financeiros disponibilizados por parte de parceiros em âmbito nacional (PROARCO), estadual (Programas de Capacitação Ambiental – PCAs, executores e outros parceiros) e local (Sindicato dos Trabalhadores Rurais – STRs e outras organizações) (GTA, 2002).

O Projeto Proteger foi criado para prevenir os incêndios florestais na Amazônia. As queimadas fazem parte de atividades agropecuárias sendo, geralmente, utilizadas, no período de estiagem, para a limpeza de áreas que serão posteriormente utilizadas com fins de cultivo agrícola e pastagens. Além disso, a rápida expansão da indústria madeireira a pecuária extensiva aumentaram significativamente a ocorrência de queimadas na Amazônia.

O uso do fogo é bastante controverso. Por um lado, muitos trabalhadores rurais, agricultores familiares, ribeirinhos, pescadores, comunidades indígenas ainda utilizam o uso nas suas práticas agropecuárias e extrativas. Os defensores argumentam que o uso do fogo é benéfico para incrementar os nutrientes, depositando fósforo, potássio e magnésio no solo e ainda auxilia no combate às pragas. Por outro, os críticos sustentam que o seu uso acarreta problemas ambientais, sociais e econômicos (SAUER, 2005).

Sauer (2005) entende que, independentemente dessa controvérsia, a perda do controle do fogo é um dos problemas mais sérios da Amazônia. Na verdade, o fogo descontrolado torna-se um grave problema quando queima aquilo que não havia sido planejado. As queimadas fora de controle se alastram para matas ao redor transformando-se em imensos incêndios florestais, principalmente durante o período da seca, destruindo campos, reservas e pastagens Além disso, a queima de grandes áreas libera o gás carbônico na atmosfera, causando prejuízos para as populações locais e para o meio ambiente.

As previsões de estiagem e incêndios florestais na Amazônia, para 1998, em decorrência do fenômeno *El Nino*<sup>65</sup>, levaram o governo brasileiro, através do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) a formular o Programa de Prevenção e Controle às Queimadas e aos Incêndios Florestais no Arco do Desflorestamento (Proarco). O IBAMA e o Ministério do Meio Ambiente detectaram que as áreas mais suscetíveis à ação do fogo estão localizadas na faixa do Arco do Desflorestamento<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> El Niño é um fenômeno atmosférico-oceânico caracterizado por um aquecimento anormal das águas superficiais no oceano Pacífico Tropical, e que pode afetar o clima regional e global, mudando os padrões de vento a nível mundial, e afetando assim, os regimes de chuva em regiões tropicais e de latitudes médias (CPTEC, 2007).

<sup>66</sup> O arco do desflorestamento tem início no Nordeste do Pará, atravessando o Sudoeste do Maranhão e o Nordeste do Tocantins, passando pelo Norte do Mato Grosso, seguindo até o Oeste de Rondônia e terminando no Leste do Acre, e sua largura pode variar entre 200 a 600 km, de acordo com o grau de intensidade de ocupação nos Estados da Amazônia Legal (MMA/IBAMA apud SAUER, 2005).

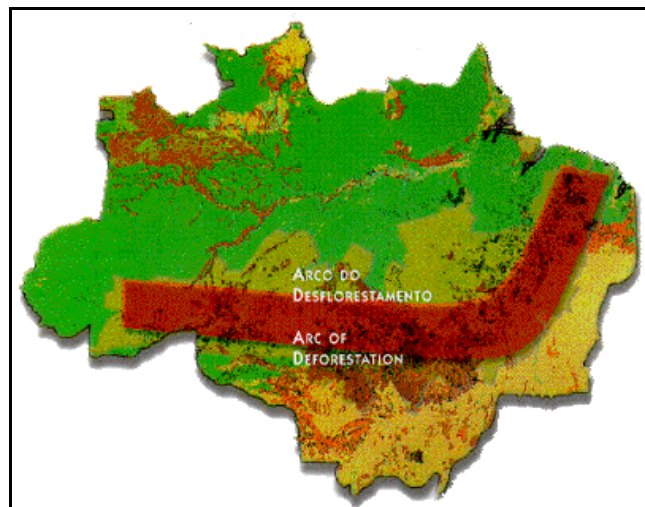


Ilustração 3. Arco do Desflorestamento da Amazônia  
Fonte: IBAMA, 2007

O PROARCO tem como objetivo identificar as áreas de maior ocorrência de incêndios florestais, por meio da implementação de um sistema de monitoramento e avaliação de risco para a tomada de decisões. O programa prevê a participação do governo e da sociedade na execução de ações de prevenção, fiscalização e controle das queimadas e combate aos incêndios florestais na região do Arco do Desflorestamento, contando com o apoio de vários atores como prefeituras, Corpo de Bombeiros, Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE e Forças Armadas (IBAMA, 2007; SAUER, 2005).

Durante o processo de elaboração do Proarco, o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA)<sup>67</sup> foi chamado para colaborar, representando setores da sociedade civil organizada da região. Os contatos com o IBAMA, a USAID e o Banco Mundial incentivaram a formulação de um projeto próprio, de caráter emergencial, para sensibilizar lideranças da agricultura familiar, comunidades indígenas e extrativistas.

A partir daí, o GTA estabeleceu uma parceria com o Movimento Sindical de Trabalhadores Rurais da Região Norte (MSTR) para iniciar, em 1998, o Projeto Proteger. Concebido no âmbito do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG-7), o programa foi

<sup>67</sup> O Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), fundado em 1992, reúne 602 entidades filiadas e está estruturado em nove estados da Amazônia Legal e dividido em dezoito coletivos regionais. Fazem parte da Rede GTA organizações não-governamentais (ONGs) e movimentos sociais que representam seringueiros, castanheiros, quebradeiras de coco babaçu, pescadores artesanais, ribeirinhos, comunidades indígenas, agricultores familiares, quilombolas, mulheres, jovens, rádios comunitárias, organizações de assessoria técnica, de direitos humanos e de meio ambiente (GTA, 2007).

coordenado pela Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA) do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e foi executado em oito estados amazônicos – Acre, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins –, conforme o mapa abaixo. (PROTEGER, 2007).

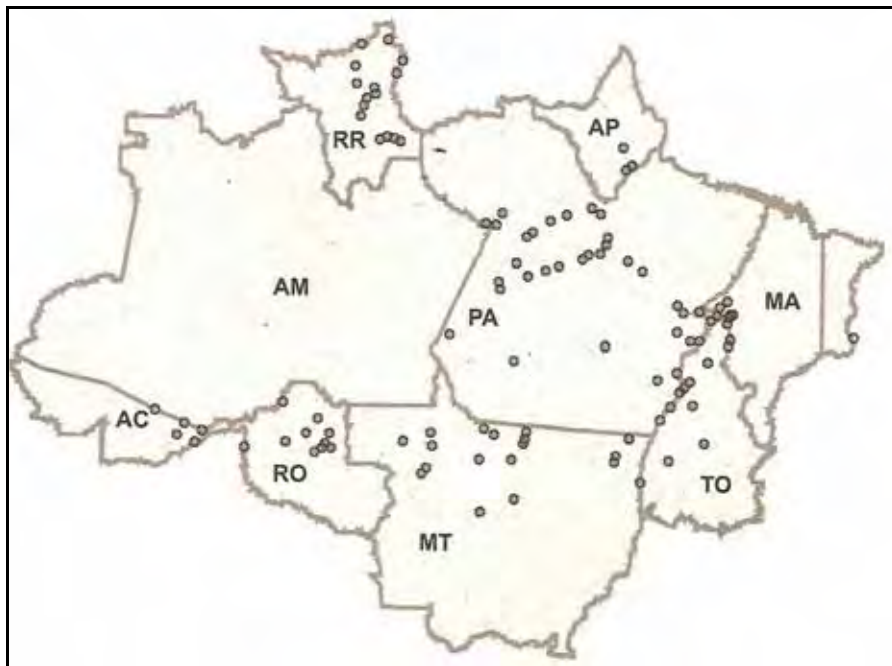


Ilustração 4. Área de execução do PROTEGER  
Fonte: MMA, 2007.

A primeira etapa do Proteger, implementada em 1998 e 1999, teve o caráter emergencial com a finalidade de amenizar os riscos decorrentes do uso do fogo em virtude da estiagem de 1998. Independentemente da controvérsia sobre essa prática histórica utilizada pelas populações locais, o objetivo principal era sensibilizar as comunidades para o uso controlado do fogo (SAUER, 2005).

De acordo com dados do GTA, na primeira fase do Proteger foram realizados cursos em municípios dos nove estados da Amazônia Legal para a capacitação de monitores (PROTEGER, 2007).

O Projeto não tinha como objetivo apenas ações emergenciais. A concepção inicial do Proteger previa a necessidade de substituir as queimadas por outras técnicas. A partir dessa idéia, realizou-se um levantamento de práticas alternativas de produção com queimadas controladas ou sem o uso do fogo.

As atividades do Proteger I foram paralisadas por diversos motivos como o processo de renovação do projeto e do apoio financeiro. Além disso, as atividades não emergenciais como

pesquisa e a formação de brigadas perderam força. Esses novos fatores impuseram a necessidade de redesenhar o projeto para iniciar uma nova fase.

As atividades do Proteger só foram retomadas em 2001 dando continuidade às ações iniciadas em 1998. A nova etapa do projeto foi denominada de Proteger II procurando disseminar o conceito de sustentabilidade ambiental para reduzir o uso de queimadas nas atividades agropecuárias das comunidades rurais. O projeto foi concebido, na fase II, para incluir a dimensão educacional nas suas ações (SAUER, 2007).

O Proteger II procurou a sensibilização das comunidades locais e de suas lideranças, através de atividades de educação ambiental, também chamadas de “puxiruns”<sup>68</sup>, para difundir mecanismos de produção sem o uso do fogo. O projeto entendia que o combate a incêndios florestais é uma tarefa exclusiva do Estado e que as ações do Proteger deveriam estar voltadas para mobilização, sensibilização e prevenção e não de combate a incêndios (SAUER, 2005).

A segunda etapa do Proteger estabeleceu parcerias com federações dos trabalhadores da agricultura, com governos estaduais e municipais, entidades não governamentais e comunidades de agricultores familiares, extrativistas e indígenas. O programa atuou utilizando estratégias transversais com esses atores para que a temática ambiental fosse internalizada nas comunidades locais (PROTEGER, 2007).

Segundo informações do MMA e do GTA, o Proteger obteve resultados positivos durante a sua execução como a redução de queimadas descontroladas; fortalecimento institucional e melhor relação entre as organizações do GTA e do Movimento Sindical dos Trabalhadores e Trabalhadoras Rurais – MSTR, e destas com órgãos governamentais; melhoria na comunicação interna, incorporando acordos comunitários sobre o uso do fogo e materializando a preocupação ambiental entre as lideranças rurais; recuperação de áreas degradadas com a construção de viveiros e produção de mudas para o reflorestamento de matas ciliares e ações de educação ambiental entre as lideranças e pessoas envolvidas.

Apesar dos aspectos positivos, o Proteger tem como desafios: escassez de recursos financeiros para dar efetividade às ações; falta de acompanhamento ou monitoramento para novas

---

<sup>68</sup> “Puxirum” ambiental é um termo usado na cultura indígena da Amazônia Ocidental. Refere-se à filosofia de reunir pessoas para planejar e realizar ações (SANTOS apud PROTEGER, 2007). Também é entendido como “mutirão ambiental”. No caso do Proteger, os puxiruns ambientais surgiram a partir da necessidade de transformar a antiga concepção de “brigadas comunitárias”, realizadas na primeira fase do projeto. O objetivo não é o combate à queimada descontrolada, mas sim a prevenção aos incêndios por meio da mobilização comunitária, de trabalhos ambientais conjuntos e da disseminação de técnicas alternativas ao uso do fogo.

ações; dificuldade em avaliar as atividades do Proteger no sentido da mudança das práticas dos agricultores na redução do uso do fogo; dificuldades em implantar técnicas alternativas às queimadas de modo a produzir mudanças no atual modelo de desenvolvimento regional; necessidade de melhorar o processo de disseminação das experiências para outras regiões da Amazônia; intensificar as parcerias entre sociedade civil e órgãos governamentais estaduais e federais.

A fase II do Proteger ofereceu oficinas de gênero em suas ações associadas às oficinas de comunicação, através do uso de rádios comunitárias, para a conscientização dos perigos de incêndios. Essas oficinas teriam como finalidade dar destaque à participação das mulheres nas atividades do campo. De acordo com o GTA (2002), as mulheres deveriam participar ativamente em todas as instâncias do projeto seja na coordenação nacional, nas coordenações regionais ou na monitoria de cursos locais.

Na proposta do PPG-7, questão de gênero deveria ser incluída em seus subprogramas e projetos. A coordenação geral do PPG-7 optou pela elaboração do trabalho de gênero a partir da transversalidade do tema. De acordo com o MMA, as relações de gênero vêm sendo abordadas em alguns subprogramas e projetos, porém o Proteger teria papel de destaque na inclusão das mulheres como gestoras dos recursos naturais.

A missão do Programa Piloto seria a busca do desenvolvimento sustentável das florestas tropicais do Brasil e essa missão integraria os princípios de equidade social. “Desse modo, pode-se concluir que as desigualdades nas relações de gênero são um aspecto importante a ser considerado em todas as etapas de execução do Programa Piloto” (MMA, 2004, p.18).

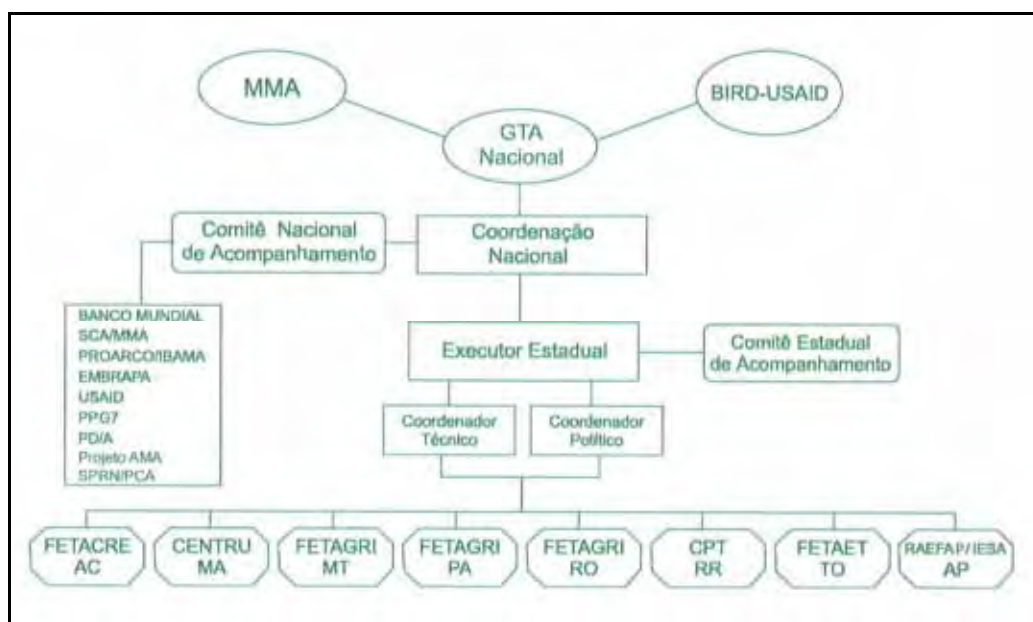


Ilustração 5. Foto. Oficina de Gênero. Em Santarém, Tocantins e Maranhão, mulheres desenvolvendo projetos de artesanato a partir de material reciclado e matérias-primas naturais (GTA, 2004).

A incorporação das oficinas de gênero no Proteger vai ao encontro dos objetivos da USAID que entende ser importante a participação das mulheres nos projetos de toda a ordem. Segundo a agência, a democracia efetiva não existiria sem a participação das mulheres. As mulheres também prestam apoio ao desenvolvimento econômico e social e, por isso, estão incluídas nos programas de atuação da USAID no Brasil e nos países onde desenvolve seus programas.

A USAID participou do Proteger<sup>69</sup> destinando os recursos financeiros para a execução das ações idealizadas no Projeto. Além disso, a USAID integrou o Comitê Nacional de Acompanhamento cujas funções seriam supervisionar as atividades do Projeto; definir estratégias de ação; promover a articulação com outros Projetos, Programas e Políticas e correções de determinados problemas.

De acordo com Nicola<sup>70</sup>, na época, coordenadora nacional do GTA, a participação da USAID foi fundamental para a concretização do Proteger. Segundo ela, a USAID mostrou-se sempre prestativa em atender aos pedidos do GTA, oferecendo o suporte financeiro necessário e colaborando com a definição de diretrizes e sugestões para realizar as diversas atividades do Projeto.



Quadro 11. Estrutura Organizacional do PROTEGER  
Fonte: Manual Operacional do Projeto PROTEGER, 2003.

<sup>69</sup> Como o objeto dessa pesquisa é a participação da USAID no PPG-7, concentraremos nossa atenção nas áreas onde a Agência esteve inserida no Projeto Proteger, sem excluirmos as atividades desempenhadas pelas demais instituições.

<sup>70</sup> Durante conversa informal com o autor, no dia 02 ago. 2006, na sede do Grupo de Trabalho Amazônico – GTA, em Brasília.

### 4.3.2 Subprograma de Ciência e Tecnologia

Quando se atenta para as áreas de atuação da USAID dentro do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, verifica-se que a agência está presente no Subprograma de Ciência e Tecnologia.

O Subprograma de Ciência e Tecnologia (SPC&T), um dos subprogramas do PPG7, é coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e tem como objetivo promover a produção e a disseminação de conhecimentos científicos e tecnológicos destinados à conservação da Amazônia. Para a execução do Subprograma, o MCT estabelece parcerias com agências governamentais e demais instituições executoras e ainda conta com o apoio financeiro da comunidade internacional e do governo brasileiro (MCT, 2006).

A Amazônia brasileira possui uma das maiores biodiversidades, abrigando 30% da floresta tropical do planeta cuja capacidade de estoque de carbono é de 120 bilhões de toneladas. O MCT (2006) destaca que a região é ocupada por diversos grupos humanos (índios, quilombolas, seringueiros, castanheiros) que mantêm uma relação cultural com o meio ambiente. Os programas do governo, para o uso sustentável da floresta seriam direcionados às populações tradicionais uma vez que estas utilizam os recursos naturais como fonte de subsistência. Além disso, a região abriga várias espécies de insetos, plantas, peixes, aves e seus recursos de água são responsáveis por grande parte da produção hídrica brasileira. De acordo com as últimas estimativas,

[...] a região abriga em torno de 2,5 milhões de espécies de insetos, milhares de espécies de plantas vasculares, e pelo menos, 2.000 espécies de peixes, 950 espécies de aves e 200 de mamíferos. A atmosfera tropical é responsável por 70% do potencial oxidante global, sendo a Amazônia uma importante fonte natural de metano e óxidos de nitrogênio. A principal bacia hidrográfica que compõe a Amazônia Legal é a Bacia Amazônica, com cerca de 62% de sua descarga gerada no território nacional, representando 72% da produção hídrica brasileira, o que equivale a 54% dos recursos de água doce superficial do continente sul-americano (MCT, 2006).

O governo brasileiro considera importante compreender sobre o funcionamento do ecossistema amazônico e gerar informação necessária para implantar políticas de desenvolvimento que conciliem os fatores ambiental, social e econômico, diante das potencialidades dos recursos naturais da região. Os investimentos em ciência e tecnologia foram



reduzidos durante as décadas de 1980 e 1990, restringindo as possibilidades de pesquisas na Amazônia.

A primeira fase do SPC&T foi executada entre 1995 e 2003 com o objetivo de apoiar Centros de Ciência na Amazônia (1995 a 1999) e Projetos de Pesquisa Dirigida (PPDs) (1995 a 2003) com a finalidade de promover pesquisas científicas e tecnológicas para o desenvolvimento sustentável da floresta amazônica. Os PPDs visariam, ainda, oferecer uma base de conhecimentos para os demais subprogramas do Programa Piloto (MCT, 2006).

Após estudos realizados pela Academia de Ciências dos Estados Unidos, a pedido do Ministério da Ciência e Tecnologia, os recursos financeiros dessa fase foram destinados ao fortalecimento institucional do Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG) e do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA). O governo brasileiro entendia que as duas instituições deveriam tornar-se centros de excelência e, para isso, deveriam ser bem equipadas com seus próprios pesquisadores de modo a oferecer os serviços científicos e tecnológicos necessários ao desenvolvimento sustentável na região (BRASIL, 1999).

A Agência Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) foi a agência executora dessa fase, contando com recursos provenientes da União Européia, da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), do Fundo Fiduciário de Florestas Tropicais (RFT) e do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) (MCT, 2006).

Com os recursos provenientes do Programa, procurou-se investir na recuperação da infraestrutura de instituições importantes já existentes tais como o INPA e o Museu Paraense Emilio Goeldi, além dos projetos de pesquisa dirigida, da fase I.

- CENTROS DE CIÊNCIA<sup>71</sup>

#### INPA

O Subprograma de Ciência e Tecnologia teve como meta transformar o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) em um centro de excelência para desenvolver pesquisas na região. Segundo o MCT (2006), o INPA desenvolveu um Plano Estratégico para definir projetos a serem desenvolvidos e foram estruturados de acordo com os componentes indicados abaixo. As

---

<sup>71</sup> É importante salientar que o objetivo é apresentar os principais componentes de ação e os seus objetivos e não analisar se estes foram cumpridos e quais os resultados alcançados.

ações priorizadas foram Fortalecimento Institucional do INPA, Recuperação e Melhoramento de Infra-estrutura e Equipamentos, Fortalecimento de Recursos Humanos, Disseminação de Informações Científicas, Aperfeiçoamento da pesquisa através da cooperação técnica e logística Implementação de Projetos.

#### Museu Paraense Emílio Goeldi

O museu paraense Emílio Goeldi teve como criador Domingos Soares Ferreira Penna, em 1866, e se consolidou quando o zoólogo suíço Emílio Goeldi assumiu a direção do mesmo em 1894. O museu paraense tem como missão desenvolver pesquisas sobre sistemas naturais e sócio-econômicos relacionados à Amazônia. A instituição recebeu os recursos do PPG7 para torná-la uma referência internacional na área de florestas tropicais, dando prioridade a cinco componentes: fortalecimento institucional, política científica, unidade de implementação de projeto, infra-estrutura básica e política de difusão (MCT, 2006). De acordo com o Ministério da Ciência e Tecnologia os componentes realizados no Museu foram: fortalecimento institucional, política científica, assessoria técnica e financeira aos gestores do projeto Centros de Ciência, infra-estrutura básica e política de difusão científica.

#### • PROJETOS DE PESQUISA DIRIGIDA

Na fase I, os Projetos de Pesquisa Dirigida estiveram voltados para a pesquisa e a investigação de manejo e uso sustentável dos recursos naturais da Amazônia (PPDs, 2002). Sardenberg (2002), Ministro da Ciência e Tecnologia (MCT) na ocasião, considerou que a iniciativa do MCT desempenharia um papel importante para o conhecimento científico brasileiro sobre a região, e ainda contribuiria para o exercício da soberania nacional. Os Projetos de Pesquisa Dirigida atuaram em quatro áreas: pesquisas sobre ecossistemas amazônicos; tecnologias para o desenvolvimento sustentável; infra-estrutura; melhoria da qualidade de vida da região amazônica.

O MCT e a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) lançaram dois editais para a fase I. No primeiro edital foram selecionados 23 projetos que tiveram início em 1996 e foram encerrados em 1999. No segundo, 30 projetos foram contemplados, tendo início em 2000 e

encerrados em 2001<sup>72</sup>. Abaixo se encontram três exemplos de Projetos de Pesquisa Dirigida da fase I.

#### Conservação e manejo do peixe-boi da Amazônia (*Trichechus inunguis*) em cativeiro

O objetivo desse projeto é estudar aspectos da nutrição, alimentação, saúde e fisiologia reprodutiva do peixe-boi da Amazônia em cativeiro, que devido ao comportamento tímido desse animal, não é possível estudá-lo na natureza. De acordo com o MC&T, as pesquisas permitirão entender o ciclo reprodutivo desses animais e, a partir desse conhecimento, será possível elaborar planos de manejo e conservação do peixe-boi da Amazônia e minimizar os riscos de extinção da espécie. A instituição executora do projeto é o INPA (MCT, 2007).



Ilustração 6. Manejo do peixe-boi na Amazônia  
Fonte: MCT, 2002.

#### Balanco de energia, Vapor D'água e CO2 em Área de Floresta Tropical na Amazônia Central

O projeto tem o objetivo de entender o papel da Floresta Amazônica como fonte-sorvedouro de energia, vapor d'água e carbono na atmosfera. Através dos estudos, seria possível compreender o funcionamento da região Amazônica como entidade regional, em termos de clima, hidrologia, armazenamento de carbono pela biomassa e ciclos biogeoquímicos associados entre o sistema solo e vegetação. Esse projeto é realizado pelo INPA e INPE em parceria com instituições internacionais do Reino Unido (MCT, 2007).

<sup>72</sup> Para verificar o rol completo dos projetos da Fase I, do Subprograma de Ciência e Tecnologia do PPG7, consultar: [www.mct.gov.br/index.php/content/view/37927.html](http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/37927.html).



Ilustração 7. Balanço de Energia na Amazônia  
Fonte: MCT

#### Desenvolvimento de tecnologias para o manejo e o cultivo de açaizais para a produção de frutos

O açaí, rico em propriedades nutritivas e um dos principais alimentos das populações ribeirinhas, vem abrindo novos mercados devido à crescente demanda pela polpa. O objetivo desse projeto é desenvolver tecnologias de manejo sustentável de açaizais nativos, cultivo racional em sistemas agroflorestais e processamento da polpa do fruto para melhorar o desempenho da cadeia produtiva do açaí e a renda das populações ribeirinhas. As instituições envolvidas nesse projeto são: Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Estado do Amapá (IEPA), Centro de Pesquisa Agroflorestal do Amapá (Embrapa Amapá).



Ilustração 8. Cultivo de Açaí na Amazônia  
Fonte: MCT, 2002

A fase II do Subprograma de Ciência e Tecnologia, prevista para ser executada de 2005 a 2008, tem objetivos semelhantes aos da primeira fase que, de acordo com o Ministério da Ciência e Tecnologia (2007) procurou realizar e disseminar pesquisas científicas e tecnológicas para o

desenvolvimento sustentável da região amazônica. Os projetos selecionados levaram em consideração as metas estabelecidas em acordos nacionais e internacionais sobre a questão ambiental. Assim,

[...] as linhas temáticas propostas para a pesquisa, na Segunda Fase do SPC&T, vão ao encontro da produção de conhecimentos científicos de grande potencial de uso para subsidiar o alcance dos objetivos estabelecidos em acordos nacionais e internacionais para a sustentabilidade ambiental como, por exemplo, os compromissos assumidos a partir da Convenção sobre Diversidade Biológica, da Convenção sobre Mudanças Climáticas e do Protocolo de Kyoto (MCT, 2007).

A novidade para essa fase é que o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq tornou-se o responsável pela coordenação executiva do SPC&T. A segunda fase apoiará três componentes: 1. Projetos de Pesquisa em Temas Estratégicos para a Região Amazônica; 2. Divulgação de Informações e Resultados das Pesquisas; 3. Gerenciamento, Monitoramento e Avaliação. Além disso, o Subprograma de C&T prevê a formação de duas redes temáticas de pesquisa: manejo integrado de ecossistemas terrestres e recuperação de áreas degradadas; manejo integrado de bacias hidrográficas, ecossistemas aquáticos e recuperação de áreas degradadas. As redes temáticas apresentam cinco sub-temas de pesquisa, que podem ser formados sub-redes de pesquisa. A formação de redes e sub-redes de pesquisa tem a finalidade de estimular projetos inter e multidisciplinares com a criação de grupos de pesquisa e promover o intercâmbio científico e tecnológico desses grupos com os demais segmentos da sociedade sobre os resultados das pesquisas. Segundo o MC&T, as pesquisas devem ser realizadas de forma cooperativa e coordenada e ainda estimular a incorporação de temas transversais como etnociências, economia ecológica e relações estado e sociedade (MCT, 2007).

**Linha Temática 1: Manejo Integrado de Ecossistemas Terrestres e Recuperação de Áreas Degradadas**

Subtema 1 - Conservação e uso dos recursos genéticos vegetais

Subtema 2 - Ciclos biogeoquímicos

Subtema 3 - Conservação e recuperação dos recursos da fauna

Subtema 4 - Recuperação de áreas degradadas

Subtema 5 - Produtos madeireiros e não-madeireiros

**Linha Temática 2: Manejo Integrado de Bacias Hidrográficas, Ecossistemas Aquáticos e Recuperação de Áreas Degradadas.**

Subtema 6 - Qualidade da água

Subtema 7 - Biologia e ecologia de organismos aquáticos

Subtema 8 - Aqüicultura

Subtema 9 - Recuperação de áreas e sistemas degradados

Subtema 10 - Conservação e uso dos recursos pesqueiros e tecnologia de pescados

A USAID participou das duas fases do Subprograma de Ciência e Tecnologia do PPG7, conforme informa a tabela abaixo. Além da USAID, os recursos para as duas fases do programa foram provenientes da União Européia, do Fundo Fiduciário para as Florestas Tropicais (RFT), do Reino Unido (fase I), através do Departamento para o Desenvolvimento Internacional (DFID) e de contrapartida do governo brasileiro. Optou-se em demonstrar os valores concedidos pela União Européia e pela USAID para estabelecer uma comparação e também porque foram os maiores doadores do SPC&T.

	DOADOR	VALOR NA MOEDA DO DOADOR	DOAÇÃO EM US\$
Fase I e Emergencial	<b>USAID</b>	<b>US\$ 1,847,277</b>	<b>1,85</b>
	<b>União Européia Edital 1</b>	<b>Euro 4,820,000</b>	<b>5,62</b>
	<b>União Européia Edital 2</b>	<b>Euro 5,0 milhões</b>	<b>4,74</b>
Fase II	<b>USAID</b>	<b>US\$ 5,100,000</b>	<b>5,10</b>

Quadro 13. Recursos da USAID para o SPC&T  
Fonte: adaptado de MMA/PPG7 - Relatório de Progresso, 2001-2004.

Pilla<sup>73</sup> (2008) explica que a USAID considerou importante participar do Subprograma de Ciência e Tecnologia apoiando as pesquisas e a reforma dos dois Centros de Ciência da região amazônica, o Museu Paraense Emílio Goeldi e o Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia. A agência entende que o fomento às pesquisas e a produção de conhecimento do ecossistema local possibilitam a busca de soluções para reverter a degradação ambiental. A USAID acompanhou a análise de propostas do segundo edital, da fase I, para selecionar os projetos que seriam financiados e vem acompanhando todas as etapas da fase II dos projetos em rede juntamente com os demais atores envolvidos no SPC&T. O autor esclarece ainda que a USAID prestou a cooperação financeira nos programas dos quais participou no âmbito do PPG7.

<sup>73</sup> Ernani Pilla, coordenador do Programa de Meio Ambiente da USAID/Brasil, em entrevista ao autor no dia 28.01.2008, em Brasília.

Analisando os documentos da USAID relacionados à sua participação no PPG7, verifica-se que a agência promoveu a continuidade das suas ações no pós-Guerra Fria e durante a implementação dos seus programas de meio ambiente no Brasil, no início dos anos 1990, em relação às suas estratégias iniciais da década de 1960. O discurso da época de sua criação da ajuda ao desenvolvimento, de esforços por uma vida melhor, de uma sociedade mais democrática, do apoio econômico e social aos países em desenvolvimento e do apoio às políticas abertas e de mercado, permanece nos seus documentos atuais. As estratégias do programa de meio ambiente da USAID seguiram essa tendência, porém, na fase recente, incorporando o discurso do desenvolvimento sustentável.

Para termos a idéia da semelhança das práticas e concepções da USAID, em 1962, foi publicado um manual intitulado “Desenvolvimento de Comunidade”, no qual recomenda a participação da população local para definir suas necessidades. Pareschi (2002) considera que existe um pressuposto “democrático” de que as populações devem se manifestar sobre suas necessidades para expressarem o que desejam, e de que precisam ser auxiliadas por agências governamentais e não-governamentais. Além disso, a proposta de desenvolvimento delineada pela agência não se estruturou levando-se em consideração às explorações ilimitadas dos recursos naturais e sim no crescimento da economia.

Os governos aprenderam que quando a população local tem oportunidade de decidir como podem melhorar as próprias condições de vida, ter melhores condições sanitárias e aumentar o número de alfabetizados – os especialistas poderão introduzir mais facilmente melhoramentos desejáveis que terão efeitos mais definidos. O Desenvolvimento de Comunidade deve consistir em dar assistência técnica em nível local de forma a demonstrar como a população trabalha em conjunto para viver melhor (USAID apud PARESCHI, 2002, p.39).

Os pressupostos de participação das comunidades, com ênfase em sociedades abertas e democráticas, aparecem nos documentos oficiais e recentes da agência, dando-nos a entender que a colaboração prestada pela USAID, tem um caráter transitório, na medida em que as sociedades assistidas, assim que ajustarem suas economias e seus governos, de acordo com as diretrizes norte-americanas, terão condições de caminhar sozinhas sem o apoio externo. O trecho a seguir expressa essa intenção,

Em todas as áreas de atuação, a USAID tem buscado promover o chamado desenvolvimento transformacional, aquele que visa mudanças positivas de governança,

capital humano e estrutura econômica, de modo que o progresso social e econômico obtido possa ser sustentado sem depender da assistência externa (Folheto Informativo, USAID, sem data).

De acordo com o exposto, a USAID só financia projetos relacionados diretamente aos seus interesses e linhas de atuação. Nesse sentido, a agência priorizou participar de ações que estivessem relacionados com a sociedade civil, com a questão de gênero, ações locais e especificidades regionais. Soma-se a isso, a preferência por áreas geográficas estratégicas como a Amazônia<sup>74</sup>.

A agência opta também por tratar, de forma transversal, várias questões socioeconômicas e políticas em suas atividades. Caso os projetos apresentados não contemplem essas questões, dificilmente os recursos serão disponibilizados. O intuito é apoiar pequenos projetos que possam ter replicabilidade e que permitam dar subsídios para a formulação de políticas públicas, locais, regionais e nacionais. Caberia avaliar em que medida esses projetos são reaplicáveis e qual o grau de apoio que a USAID oferece para a elaboração de políticas públicas nas regiões em que incentiva os seus projetos.

Tendo em vista que os Estados Unidos consideram o Brasil como parceiro estratégico e que, em seus documentos, a cooperação é sempre incentivada, verificou-se que a participação do país no âmbito do PPG-7 foi muito pequena, com recursos restritos e com poucos projetos executados. Pelo fato dos alemães estarem mais envolvidos com as questões ambientais, a participação norte-americana pode ter sido estimulada como uma forma de assegurar sua presença na região.

É significativa a participação da Alemanha no programa piloto em decorrência dos valores doados, da diversidade das linhas de atuação, do número de projetos envolvidos e de todo o aparato institucional destinado às ações de cooperação internacional, como se observará na seqüência da pesquisa.

#### **4.4 A ALEMANHA E A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO PPG-7**

A Alemanha é o país que mais concede doações e tem uma tradição muito forte na cooperação internacional em questões relativas a preservação do meio ambiente. De acordo com

---

<sup>74</sup> A maior parte dos programas de meio ambiente da USAID, no Brasil, concentra-se na região amazônica, embora possua programas no sul, sudeste e nordeste do país.



Gonçalves (2004), a década de 1960 marcou a emergência de vários movimentos que questionavam os problemas cotidianos, das mulheres, dos jovens, das minorias étnicas e da ecologia. A discussão do ambientalismo, que teve suas origens no movimento pacifista, esteve inserida num momento em que os conflitos entre os Estados Unidos e União Soviética ocupavam lugar de destaque nas relações internacionais. Nesse sentido, o movimento pacifista-ambientalista da Alemanha, cujo país teve sua territorialidade dividida depois da Segunda Guerra Mundial, emergiu no contexto da Guerra Fria e transcendeu os conflitos entre capitalismo *versus* socialismo (MARTINS, 2001).

O governo da Alemanha participa com o maior número de projetos de cooperação com o Brasil, não somente no campo ambiental, mas também em áreas como saúde; saneamento básico; qualidade das águas; demarcação de terras indígenas; energias renováveis na agricultura e projetos em regiões no Nordeste (MARTINS, 2000, p. 08).

Martins (2000) destaca que alguns problemas ecológicos da Alemanha foram herdados da sua parte Oriental (RDA), após 40 anos de economia socialista planejada. Alguns estudos realizados no início dos anos 90 mostraram a contaminação do solo, água e ar devido a problemas de emissões de enxofre na atmosfera, queima de carvão como matriz energética, uso excessivo de pesticidas e fertilizantes no solo. As condições ecológicas e técnicas de empresas da RDA eram extremamente obsoletas. De acordo com a autora, seria preciso, no pós reunificação, um investimento maciço e transferência de *know how* do Oeste para o Leste para que a economia socialista de estrutura planejada se adaptasse ao sistema econômico de mercado.

Para a cooperação internacional alemã, foi criada uma estrutura em torno da ajuda ao desenvolvimento. Em 1961, o governo da República Federal Alemã criou o Ministério de Cooperação Econômica – BMZ; em 1948, o KfW foi criado com capital do governo federal e dos Estados, para repassar recursos do Plano Marshall ao setor privado e que hoje tornou-se um banco de fomento nacional e apoio aos países em desenvolvimento; o GTZ, órgão responsável pela transferência de tecnologia aos seus parceiros; e as fundações que atuam em pesquisas, políticas públicas e mercado de trabalho como a Fundação Konrad Adenauer, a Fundação Friedrich Ebert, a Fundação Friedrich Naumann, a Fundação Hans Seidel e a Fundação da União Arco-Íris vinculada ao Partido da Aliança 90 e Verdes (MARTINS, 2001).

O Parlamento alemão criou, em 1989, uma comissão, composta por representantes de todos os partidos e pesquisadores, para estudar mecanismos de proteção à atmosfera. Após um ano de

estudos, a comissão reconheceu a interdependência Norte – Sul que previa ações para a proteção das florestas tropicais, “exigindo que países ricos apoiassem financeiramente projetos neste sentido” (PARESCHI, 2002, p.113). O Parlamento alemão decidiu que a proteção às florestas tropicais seria uma meta prioritária internacional.

Kohlhepp (1992) destacou que a preocupação alemã para a proteção das florestas tropicais no Brasil começou, nos fins da década de 1980, com o acordo para financiar o Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA) em parceria com o governo brasileiro e o Banco Mundial. Os objetivos do Programa seriam a preservação de ecossistemas ameaçados; fortalecimento das Secretarias do Meio Ambiente em nível federal e estadual e a criação de Unidades de Conservação, especialmente na Amazônia.

No caso do Brasil, a Alemanha participa, em programas ambientais, através da cooperação financeira e técnica. A cooperação financeira é de responsabilidade do KfW<sup>75</sup> cuja função consiste em conceder crédito aos países em desenvolvimento para projetos ambientais. O KfW apoiou projetos nos setores de saneamento básico, saúde e eletrificação rural e, a partir de 1992, passou a conceder doações aos programas de manejo sustentado das florestas tropicais. De acordo com a avaliação do governo brasileiro,

A missão do KfW [...] consiste em financiar ações de investimento com empréstimos de longo prazo, com taxas de juro reduzidas, ou com doações. O KfW avalia propostas de projetos, estrutura os financiamentos, conclui os contratos de empréstimo e de contribuição financeira, apóia e monitora a implementação dos projetos e realiza avaliações finais dos seus resultados. Também participa ativamente no diálogo setorial e nos mecanismos de coordenação dos doadores nos setores prioritários (MMA, 2005, p.26).

A cooperação técnica é realizada através da Agência de Cooperação Técnica – GTZ<sup>76</sup> sendo responsável pela transmissão de conhecimentos aos países em desenvolvimento com vistas ao desenvolvimento sustentável. A GTZ presta a cooperação técnica por meio de programas

---

<sup>75</sup> O KfW foi criado em 1948 como autarquia do governo alemão com sede em Frankfurt. A função inicial do KfW era transferir recursos do Plano Marshall ao setor privado alemão, para financiar a reconstrução da economia do país no imediato pós-guerra. Com o tempo, o KfW acumulou novas atividades, transformando-se em banco de fomento da economia nacional alemã e de apoio aos países em desenvolvimento (PRÓ-ATLÂNTICA - KfW, 2007).

<sup>76</sup> A GTZ é uma empresa pública de direito privado, sem fins lucrativos, fundada em 1975. Seu principal comitente é o Ministério Federal de Cooperação Econômica e Desenvolvimento (BMZ). Além do BMZ, a atuação da GTZ se estende as outras áreas do Governo da Alemanha, aos governos de outros países, às empresas de iniciativa privada, à Comissão Européia, às Nações Unidas e ao Banco Mundial (GTZ, 2006).

estabelecidos de comum acordo, a partir de um convênio intergovernamental com as partes envolvidas tendo as seguintes funções:

- Formação e treinamento de profissionais brasileiros, no Brasil ou no exterior;
- Fornecimento de equipamento e materiais;
- Aconselhamento no planejamento, na implementação e no monitoramento de projetos e programas;
- Envio de profissionais de longo e curto prazo (GTZ, 2006).

A GTZ, assim como a USAID<sup>77</sup>, prioriza a parceria em projetos de cooperação que estimulem o desenvolvimento e possui prioridades de atuação muito próximas da agência norte-americana. A cooperação da Alemanha com o Brasil se concentra nas áreas de proteção ambiental e gerenciamento dos recursos naturais, focando na proteção das florestas tropicais e proteção ambiental nas áreas urbanas e o combate à pobreza no quadro do desenvolvimento regional, sobretudo no Nordeste. A concepção alemã de cooperação para o desenvolvimento segundo Heidemarie Wieczorek-Zeul, Ministra de Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha, se fundamentam “[...]como contribuição à política estrutural global, à garantia da paz, à consecução dos objetivos do Milênio<sup>78</sup>, com especial destaque para a redução em 50% do número de pobres até 2015” (WIECZOREK-ZEUL, 2003, p. 06).

É importante ressaltar que os acordos de cooperação internacional, celebrados entre Brasil e Alemanha, são acompanhados pelas instituições governamentais nacionais. A cooperação técnica é coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação – ABC – e a cooperação financeira é gerida pela Secretaria de Assuntos Internacionais – SEAIN, repartição do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

De acordo com a Embaixada da Alemanha (2003), os recursos disponibilizados ao Brasil pelo governo alemão, em todos os programas de cooperação técnica e financeira, desde 1963, ano de início do acordo de cooperação entre os dois países, alcançaram a cifra de mais de 1,15 bilhões

---

<sup>77</sup> De acordo com a USAID, a agência presta cooperação financeira em programas de meio ambiente no Brasil (PILLA, 2008).

<sup>78</sup> A Cúpula do Milênio – o maior encontro de dirigentes mundiais de todos os tempos – reuniu chefes de estado de 191 países, em setembro de 2000, para fazer considerações socioambientais do Planeta. Como resultado desse evento, foram estabelecidas as Metas do Milênio, a serem atingidas até 2015. Os objetivos seriam: erradicar a extrema pobreza e a fome; atingir o ensino básico fundamental; promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; reduzir a mortalidade de crianças; melhorar a saúde materna; combater o HIV/AIDS e outras doenças; garantir a sustentabilidade ambiental e estabelecer uma parceria mundial para o desenvolvimento (ISA, 2007).

de Euros. A participação da Alemanha no PPG7 veio ao encontro das metas e objetivos do país para a ajuda ao desenvolvimento e também no sentido de alcançar os Objetivos do Milênio em âmbito internacional.

O Ministério Federal Alemão para Cooperação Econômica e Desenvolvimento – BMZ – acompanhou diretamente a preparação do PPG7 através da cooperação técnica da GTZ e da cooperação financeira da KfW. O governo alemão é responsável por 45% do volume total de recursos do programa. Além da participação nos projetos da pasta do PPG7, a Alemanha financia projetos bilaterais que estão de acordo com os objetivos do programa piloto, como é o caso do PRORENDA do Pará, o Projeto de apoio a pequenos produtores rurais do Amazonas e do Amapá e o Pró-Atlântica (GTZ, 2007; EMBAIXADA DA ALEMANHA, 2003).

Os objetivos previstos para os acordos de cooperação ambiental da Alemanha são semelhantes aos da USAID. O governo alemão e sua agência de cooperação técnica também consideram que é possível o desenvolvimento social e econômico integrados com a proteção do meio ambiente da Amazônia e da Mata Atlântica. O discurso do desenvolvimento sustentável é utilizado em vários textos da GTZ assim como os da USAID.

Os documentos sobre a cooperação alemã para o meio ambiente indicam exaustivamente uma concepção de que a exploração dos recursos naturais, em uma sociedade capitalista, que estimula o consumo e a busca por maiores lucros a todo instante, pode ser possível sem agredir as variadas espécies de vida existentes nos ecossistemas, recorrendo a todo instante ao discurso do desenvolvimento sustentável.

Essa concepção pode ser relativizada tendo em vista os distintos Estados e os interesses conflitantes envolvidos com a realização do programa piloto. É necessário levar em consideração a dificuldade de operacionalização dos projetos em consonância com os seus princípios norteadores, tendo em vista os entraves políticos, sociais, econômicos, ideológicos, culturais e éticos dos atores integrantes do processo.

#### **4.4.1 Programas do PPG7 financiados pela Alemanha**

Como já mencionado anteriormente, a Alemanha está envolvida no Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, desde o início dos anos 1990, no processo de criação e formulação dos projetos que seriam beneficiados pelo Programa. Nesse contexto, a cooperação

técnica e financeira alemã procurou atuar em projetos de demarcação de terras indígenas, de ordenamento territorial, de monitoramento, fiscalização e segurança ambiental, de uso sustentável dos recursos naturais, de manejo de áreas protegidas, de projetos bilaterais na Mata Atlântica, em conformidade com o programa piloto, com investimentos em infra-estrutura das unidades de conservação e prevenção de incêndios florestais na Mata Atlântica.

Os projetos beneficiados com os acordos de cooperação técnica e financeira, entre Brasil e Alemanha, no âmbito do PPG7, encontram-se elencados a seguir.

- Subprograma de Política de Recursos Naturais – SPRN;
- Subprograma Projetos Demonstrativos – PDA;
- Projeto Integrado de Proteção às Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal – PPTAL
- Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas – PDPI;
- Projeto de Apoio ao Manejo Florestal na Amazônia – ProManejo;
- Projeto de Manejo dos Recursos Naturais da Várzea – ProVárzea;
- Projetos Corredores Ecológicos;
- Subprograma Mata Atlântica;
- Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA.

O quadro abaixo oferece um panorama dos recursos oferecidos com a cooperação financeira e a técnica, nos projetos em que a Alemanha participou no âmbito do PPG7. Os projetos e valores foram extraídos do catálogo intitulado “A Cooperação Brasil – Alemanha nas Florestas Tropicais do Brasil”, elaborado pela GTZ, em março de 2007, com o apoio da Embaixada da Alemanha no Brasil.

Áreas Temáticas	Cooperação Financeira (em EUR milhões)	Cooperação Técnica (em EUR milhões)
<b>Áreas protegidas</b>	<b>54.0</b>	<b>11.5</b>
<b>Uso sustentável de recursos naturais</b>	<b>47.6</b>	<b>11.7</b>
<b>Regularização e proteção de terras indígenas</b>	<b>28,6</b>	<b>8.7</b>
<b>Ordenamento territorial, desenvolvimento regional e fortalecimento institucional</b>	<b>20.5</b>	<b>14.6</b>
<b>Mata Atlântica</b>	<b>89.4</b>	<b>8.0</b>
<b>Desenvolvimento Local Sustentável</b>	_____	<b>8.1</b>
<b>Programa de Reforma Estrutural das Florestas Tropicais</b>	<b>40.0</b>	<b>0.5</b>
<b>Contribuição do governo alemão ao Rain Forest Trust Fund (RFT)</b>	<b>16.4</b>	_____
<b>Total</b>	<b>296.5</b>	<b>63.1</b>

Quadro 14. Valores da Cooperação Alemã ao PPG-7  
 Fonte: Cartilha da Cooperação Brasil – Alemanha nas Florestas Tropicais do Brasil (2007)

As informações citadas acima demonstram que os recursos disponibilizados, seja através da cooperação técnica ou financeira, pela Alemanha são expressivamente maiores se comparados aos recursos dos Estados Unidos, através da USAID. Observa-se, assim, que os alemães estão mais engajados com a cooperação para o meio ambiente no Brasil, atuando de forma diversificada e no maior número de projetos no âmbito do PPG7.

Nesse capítulo procuramos tecer um olhar sobre a Amazônia brasileira, destacando inicialmente a sua importância no processo de fornecedora de matéria-prima, no caso a borracha, para as indústrias do Norte. Logo em seguida, procuramos demonstrar que a Amazônia, a partir do período militar, passou para as mãos do Estado brasileiro cujas prioridades eram o processo de planejamento regional para a ocupação do território, a segurança em relação aos demais Estados amazônicos e o desenvolvimento da economia do país com o incentivo ao capital internacional. Com o advento da Nova República, iniciou-se o processo de formulação de políticas territoriais específicas para a Amazônia para resguardar a soberania brasileira sobre a região e uma série de políticas públicas específicas sob o signo do desenvolvimento sustentável. A crise do Estado desenvolvimentista deu lugar à atuação de novos atores para a gestão coletiva dos recursos naturais.

Nesse sentido, é importante destacarmos a participação da Alemanha no programa piloto. Esse país, em virtude de sua forte atuação nos projetos, vem ocupando um lugar relevante nas questões em defesa do meio ambiente em uma perspectiva global.

O PPG-7 insere-se em um contexto de despertar da consciência global sobre as questões ambientais, contando com a participação dos países do G7, sociedade civil, Banco Mundial, PNUD e outras instituições. Dentre os vários doadores, focamos a participação da USAID no PPG-7 para identificar se as estratégias de atuação da agência mudaram em relação às diretrizes que fomentaram a sua criação na década de 1960.

Verificamos que a atuação da agência não se alterou, ou seja, o auxílio ao desenvolvimento oferecido pela USAID continua sendo aquele que privilegia programas a governos “livres e democráticos”, ao livre-mercado, a capacitação de pessoas para que melhorem seu padrão de vida. A novidade no contexto atual é a incorporação de novos programas de auxílio com vistas à sustentabilidade. Esse discurso coincide com o conceito de desenvolvimento sustentável, a partir do Relatório Brundtland no final da década de 1980, amplamente divulgado na Rio-92, construindo bases para a execução dos programas de meio ambiente da USAID no Brasil.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A cooperação internacional, de que tratou essa pesquisa, teve como ponto de partida o fim da Segunda Guerra Mundial em que as relações bilaterais e multilaterais se consolidam no sistema internacional. Não que antes desse período não se pensasse em cooperação internacional. Todavia, sua abordagem anterior referia-se à manutenção da ordem e da paz e o desenvolvimento não era mencionado. A questão do desenvolvimento só passou a ser o objetivo declarado da cooperação no pós-1945.

Nos anos posteriores ao conflito mundial, países do Terceiro Mundo reivindicaram uma nova ordem econômica que permitisse a distribuição mais justa de recursos para projetos de desenvolvimento. A assistência financeira tornou-se um instrumento de barganha uma vez que o Sul tornou-se área de disputa entre as superpotências durante a Guerra Fria, e passou a ser usada também, pelos países do Norte, para influenciar o desenvolvimento político e econômico dos países do Sul.

Os países do Sul se organizaram através da Conferência de Bandung, do Movimento dos Não-Alinhados, e das pressões sobre a ONU para que esta incluísse a questão do desenvolvimento em suas ações. Nesse sentido, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento procurou fomentar reformas no sistema financeiro internacional. Essas iniciativas não melhoraram a situação desses países já que o Norte não sinalizava interesse nas reformas. Além disso, algumas organizações internacionais, como a ONU, BIRD, FMI, não solucionaram as assimetrias entre o Norte e o Sul. Na verdade, essas instituições multilaterais serviram mais aos ideais norte-americanos, cujos interesses eram incentivar o comércio, a democracia e o capitalismo global. Tanto no caso do FMI como no Banco Mundial, o regime decisório estava vinculado às cotas de capital que cada país detinha. Sendo assim, os Estados Unidos exercem grande influência no funcionamento dessas instituições cujas sedes se localizam em Washington, além de terem sido os responsáveis pela criação das mesmas.

As crises das décadas de 1970 e 1980, com a decisão dos Estados Unidos em desvincular o dólar do ouro, a crise do petróleo, a recessão dos países industrializados e o aumento da dívida externa dos países do Sul, contribuíram para que fossem enterradas as perspectivas de cooperação internacional. O Norte não manifestava interesse em facilitar negociações econômicas globais mais justas com o Sul. Diante desse quadro, é possível afirmar que o contexto das relações Norte-



Sul não contribuiu para o desenvolvimento, reafirmando apenas as contradições do sistema de cooperação internacional.

No que diz respeito à matéria de cooperação internacional para o meio ambiente, não houve diferenças em relação à cooperação para o desenvolvimento reivindicada pelos países do Sul. No pós-Segunda Guerra, verificou-se uma série de acordos e o despertar de uma consciência global para a proteção do meio ambiente, sendo este tema incorporado aos principais documentos e agências da ONU. O despertar da consciência global pode ser explicado pela pressão dos movimentos ambientalistas e pela realização das grandes conferências da ONU para o meio ambiente como a Conferência de Estocolmo, em 1972, e a Conferência do Rio de Janeiro, em 1992. Todavia, esses documentos tiveram pouca eficácia uma vez que os países que não cumpriram as metas estabelecidas durante os eventos internacionais. Além disso, a contribuição financeira acordada ficou muito aquém das necessidades dos países em desenvolvimento diante dos problemas ambientais, de pobreza e de desenvolvimento que enfrentam.

No caso dos Estados Unidos, o discurso do país sempre foi no sentido de cooperar com os países em dificuldades de ordem econômica ou política. O Plano Marshall pode ser considerado como um programa de cooperação para a reconstrução da Europa destruída pela guerra. Nesse momento, a política externa do país, que tinha um perfil isolacionista, tornou-se internacionalista. O país percebeu que sua prosperidade e desenvolvimento dependiam de um ambiente internacional estável e seguro.

Os programas de cooperação norte-americanos foram elaborados com a intenção de frear o avanço da União Soviética em áreas consideradas vulneráveis em decorrência do conflito. O receio era de que os ideais comunistas da Guerra Fria se alastrassem e, por isso, a União Soviética deveria ser neutralizada para que não conquistasse novas áreas de influência. A assistência financeira a esses países tinha como pano de fundo a preservação de regiões estratégicas aos interesses norte-americanos.

De Harry Truman, até a administração do presidente John Kennedy, foram criadas várias leis e agências responsáveis pela cooperação econômica aos países pobres, direcionando a ajuda em determinadas situações para a cooperação financeira, técnica ou militar, dependendo da forma que quisessem intimidar o seu adversário.

A criação da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID), em 1961, consolidou uma série de medidas e providências para promover a cooperação

internacional aos países em desenvolvimento. Naquela ocasião, os programas da agência tiveram a finalidade de combater o avanço do comunismo, promover a democracia e assegurar novos mercados para a proteção da segurança nacional, sendo os dois últimos, objetivos ainda presentes na atual estratégia de ação da agência, no pós-Guerra Fria. Na verdade, todos os seus programas são desenvolvidos para atenderem diretamente aos interesses norte-americanos, não sendo, portanto, realizados por motivos filantrópicos.

Desde o seu surgimento, a USAID procurou investir em programas que incentivassem o crescimento econômico, o livre-mercado e a democracia, de modo que os países em desenvolvimento pudessem superar o atraso e atingir o desenvolvimento. Verifica-se a identidade de concepções e estratégias de ação para os seus programas atualmente em execução. A novidade é que a agência incorporou o discurso do desenvolvimento sustentável como sendo aquele que atende às necessidades do presente, sem prejudicar as necessidades das futuras gerações. A sustentabilidade está presente nos documentos da agência e em todos os programas, sejam eles voltados à saúde, à geração de trabalho e renda, à energia e ao meio ambiente.

Como a USAID foi muito criticada pela sua presença no Brasil nos tempos da Aliança para o Progresso e dos Acordos MEC-USAID, é provável que a fase atual, em que a agência incorporou o discurso do desenvolvimento sustentável e uma postura mais cooperativa em suas linhas de ação, esteja voltada para melhorar a sua imagem frente ao governo brasileiro e à opinião pública.

Apesar de manterem resquícios do modo de pensar e agir típicos da Guerra Fria, os Estados Unidos entendem que o fim do conflito bipolar implicou no desaparecimento do comunismo, visto como o principal inimigo, e que novas ameaças surgiram no contexto recente<sup>79</sup>. Nesse sentido, a degradação ambiental é uma grave ameaça por comprometer as fontes futuras de abastecimento de matéria-prima e ainda provocar focos de conflito e tensão nas regiões detentoras de recursos naturais, o que seria prejudicial à economia e aos interesses norte-americanos. É provável também que a cooperação internacional norte-americana para a América Latina possa ser uma estratégia para deixar a região de fora do mapa do terrorismo internacional, além de evitar conflitos e Estados hostis aos Estados Unidos.

A agência, além da cooperação prestada no âmbito do PPG-7, também participa de programas de cooperação ambiental bilateral com o Brasil. Para financiar seus programas, a

---

<sup>79</sup> As novas ameaças seriam: o narcotráfico, o terrorismo, o crime organizado, a pobreza e a degradação ambiental.

USAID lança editais de licitação, especificando as áreas prioritárias em que os projetos deverão ser desenvolvidos, as linhas de ação, o período de execução e caso o proponente não se enquadre nas exigências especificadas pela USAID, os recursos não são liberados. A agência tem preferência em estabelecer parcerias diretamente com o Terceiro Setor, envolvendo-se em projetos com a sociedade civil e que possam incluir a questão de gênero de forma transversal, como nos moldes do Projeto Proteger do PPG-7. Essa estratégia de ação causou um mal-estar diplomático por não ter sido formalizado um acordo de cooperação bilateral entre o Brasil e os Estados Unidos sobre a iniciativa regional para a Bacia Amazônica.

No caso da sua atuação no Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais (PPG7), além de contemplar todos os objetivos mencionados no parágrafo anterior, a USAID contribuiu de maneira muito modesta se comparada às contribuições da Alemanha. Esse país, através da Agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ) e do Banco de Cooperação Financeira (KfW), respondeu com 45% dos recursos destinados ao PPG-7, participando da maioria dos projetos e subprogramas. Além disso, a Alemanha foi o país que incentivou a criação do PPG-7. Como os alemães estão se destacando na cooperação internacional para o meio ambiente, é provável que os Estados Unidos, através de pequenas doações, estejam procurando garantir a sua presença na região.

Os programas de meio ambiente da USAID não são medidas compensatórias para justificar a recusa dos Estados Unidos em não ratificar o Protocolo de Kyoto. Embora muitos governos e prefeituras estejam adotando voluntariamente as metas estabelecidas em Kyoto, para combater o aquecimento global, a administração Bush não ratificou o documento porque seria prejudicial aos interesses dos grandes grupos petrolíferos. Antes disso, o país já havia se recusado a assinar a Convenção sobre a Diversidade Biológica<sup>80</sup> (CB), em 1992, alegando que o centro do poder mundial estava se direcionando para a biotecnologia e que, portanto, os objetivos da Convenção seriam contrários aos interesses nacionais. Tais atitudes revelam o descompromisso do país com questões ecológicas globais, dando continuidade à sua lógica predatória de consumir os recursos naturais à exaustão e abastecer os seus mercados.

---

<sup>80</sup> A CB procurou buscar um entendimento entre os países detentores de tecnologia e os de espécies vivas que seriam utilizadas como matéria-prima (recursos necessários) às pesquisas científicas. Os EUA não firmaram a CB justificando que tinham a liderança da biotecnologia em nível mundial e que, por isso, não pagariam pelos seres vivos que estivessem fora de seus domínios territoriais (RIBEIRO, 2001).

Os Estados Unidos, que um dia já foram reverenciados em movimentos ambientalistas e os pioneiros em medidas na área de proteção ambiental<sup>81</sup>, não agem como líderes mundiais nas questões relacionadas ao meio ambiente. Hoje são vistos pela comunidade internacional como um dos maiores vilões do meio ambiente do planeta (DOMINGOS, 2007; JACOBI, 2003). Enquanto isso, a USAID atua, através de seus programas, para reforçar a dependência dos países em relação aos seus recursos externos, assegurando ainda a liderança dos Estados Unidos no sistema internacional.

---

<sup>81</sup> Refiro-me às primeiras regras de preservação ambiental que foram elaboradas pelos EUA, no final do século XIX. O país promoveu a instituição de grandes parques, a partir de 1872, como o parque nacional de Yellowstone, Yosemite, General Grant, Sequoia e Mount Rainier.

## REFERÊNCIAS

ABDALA, Fabio de Andrade. **Governança global sobre florestas: o caso do programa piloto para proteção das florestas tropicais do Brasil (PPG7) – 1992 – 2006.** 250 f. 2007. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **O poder da floresta: ecologia e política internacional na Amazônia.** 180 f. 2000. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

ABONG. **Outro diálogo é possível na cooperação norte-sul.** São Paulo: Peirópolis, 2003.

ADA. Agência de Desenvolvimento da Amazônia. **Amazônia Legal.** Disponível em: <[http://www.ada.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=114&Itemid=83](http://www.ada.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=114&Itemid=83)>. Acesso em: 09 set. 2007.

AGÊNCIA BRASIL. **Bush e Lula fecham acordo sobre biocombustíveis.** Disponível em: <[http://www.ipcdigital.com/ver\\_noticiaA.asp?descrIdioma=br&codNoticia=5983&codPagina=6092&codSecao=368](http://www.ipcdigital.com/ver_noticiaA.asp?descrIdioma=br&codNoticia=5983&codPagina=6092&codSecao=368)>. Acesso em: 15 jun. 2007.

ANGELO, Claudio. **Brasil completa 20 anos na Antártida em impasse sobre pesquisa.** Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/ciencia/ult306u5767.shtml>>. Acesso em: 09 mar. 2007.

ALLABY, Michael. James Lovelock. In: PALMER, Joy A. (Org.). **50 grandes ambientalistas: de Buda a Chico Mendes.** São Paulo: Contexto, 2006.

ALMEIDA, Paulo Roberto. As relações do Brasil com os Estados Unidos em perspectiva histórica. In: Almeida, Paulo Roberto, BARBOSA, Rubens Antonio (Orgs.). **Relações Brasil-Estados Unidos: assimetrias e convergências.** São Paulo: Saraiva, 2006.

AMBIENTE BRASIL. **WWF e IMAZON lançam vídeo mostrando que o manejo florestal na Amazônia já realidade e um bom negócio.** Disponível em: <<http://www.ambientebrasil.com.br/noticias/index.php3?action=ler&id=9398>>. Acesso em 11 maio 2007.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. Perspectivas da Cooperação Internacional. In: MARCOVITCH, Jacques (org.). **Cooperação internacional: estratégia e gestão.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994.

ARAPIRACA, José Oliveira. **A USAID e a educação brasileira: um estudo a partir de uma abordagem crítica da teoria do capital humano.** São Paulo: Editora Autores Associados/ Cortez Editora, 1982.

AZEVEDO, Cecília. **Em nome da “América”**: os corpos da paz no Brasil. 1999. 412 f. Tese (Doutorado em História). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

\_\_\_\_\_. **Política externa norte-americana**: doutrinas, culturas e práticas políticas. Disponível em: <[http://www.historia.uff.br/nupehc/files/File/cecilia\\_projeto2007.pdf](http://www.historia.uff.br/nupehc/files/File/cecilia_projeto2007.pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2008.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves; PELEGRINI, Thiago. **A educação nos anos de chumbo**: a política educacional ambicionada pela “utopia autoritária” (1964-1975). Disponível em: <<http://www.historiahistoria.com.br/materia.cfm?tb=artigos&id=45>>. Acesso em: 11 jun. 2007.

AYERBE, Luis Fernando. **Estados Unidos e América Latina**: a construção da hegemonia. São Paulo: Editora Unesp, 2002.

BANCO MUNDIAL. **Meio ambiente e desenvolvimento na América Latina e no Caribe**: o papel do Banco Mundial. Washington, 1992.

\_\_\_\_\_. Programa piloto para a proteção das florestas tropicais do Brasil. **Projeto de mobilização e capacitação para a prevenção de incêndios florestais na Amazônia (PROTEGER II)**. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/rfpp/projects/protegerP.htm>>. Acesso em: 08 out. 2005.

BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização**. 2º ed. São Paulo: Editora SENAC, 1999.

BECKER, Bertha. Amazônia: nova geografia, nova política regional e nova escala de ação. In: COY e KOHLHEPP (Coord.). **Amazônia sustentável**: desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

BERNAL-MEZA, Raul. Síntese da evolução do pensamento latino-americano em relações internacionais. In: PROCÓPIO, Argemiro (Org.) **Relações internacionais**: os excluídos da arca de Noé. São Paulo: Hucitec, 2005.

BONTURI, João. **Lyndon Johnson (1908-1973)**. Disponível em: <<http://almanaque.folha.uol.com.br/quizes/biojohnson.shtml>>. Acesso em: 21 maio 2007.

CAMARGO, Ana Luiza de Brasil. **Desenvolvimento sustentável**: dimensões e desafios. Campinas: Papyrus, 2003.

BRAGA, Maria do Socorro Vieira. **Cooperação internacional na área de telecomunicações**: um estudo de caso. 1996. 127 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Ciência Política e Relações Internacionais, Universidade de Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT. "Projeto Centros de Ciência: MPEG - Relatório, 1ª fase". In: **Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil/**

**Subprograma de Ciência e Tecnologia:** resultados da Fase Emergencial e Fase I. Brasília: MCT, 1999. p. 61-100.

\_\_\_\_\_. Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT. **Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil/ Subprograma de Ciência e Tecnologia:** Relatório, 1997. Brasília: MCT/ Secretaria de Desenvolvimento Científico, 1997. 70 p.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. As 2 crises da América Latina. In: **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, nº 12, pp. 27-30, jun. 1985.

CASTRO, Francisco Mendes de Oliveira. **A política de ajuda externa dos Estados Unidos de 1945 a 2001.** 2002. 107 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

CERQUEIRA, Cristina F. Montenegro de. **Da interdependência ambiental à cooperação multilateral:** um novo paradigma de relações internacionais em delineamento. 1994. 120 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 1994.

CGG. Comissão sobre Governança Global. **Nossa Comunidade Global.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

CMDS. **Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável:** relatório da delegação do Brasil. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2004.

CMMAD. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum.** Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CPTEC. **Centro de Previsão de Tempo e Estudos Climáticos.** Disponível em: <<http://www.cptec.inpe.br/enos/>>. Acesso em 21 dez. 2007.

DOUROJEANNI, Marc J.; PÁDUA, Maria Teresa Jorge. **Biodiversidade:** a hora decisiva. Curitiba: Ed. Paraná. 2001.

DREIER, John C. In: DREIER, J. C. (*et al.*). **A Aliança para o Progresso.** Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962.

DOMINGOS, Nicole de Paula. **Protocolo de Kyoto:** a União Européia na liderança do regime de mudanças climáticas. 136f. 2007. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2007.

DUARTE, Lílían C. B. **Política externa e meio ambiente.** Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

EMBAIXADA DA ALEMANHA. **40 anos de cooperação para o desenvolvimento Brasil – Alemanha.** Brasília: Embaixada da República Federal da Alemanha, 2003.

FERREIRA, Carlos. **Protocolo de Kyoto**. Disponível em:  
<<http://noticias.uol.com.br/vestibuol/atualidades/ult1685u163.jhtm>>. Acesso em: 23 mar. 2005.

FERREIRA, Leila da Costa. **A questão ambiental**. São Paulo: Boitempo Editorial, 1998.

FGV. Fundação Getúlio Vargas. **Eximbank**. Disponível em:  
<[http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_fatos\\_imagens/htm/glossario/fi\\_gl\\_eximbank.htm](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_fatos_imagens/htm/glossario/fi_gl_eximbank.htm)>. Acesso em:  
20 mar. 2007.

FIER, Florisvaldo. Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a “Investigar o tráfico de animais e plantas silvestres brasileiros, a exploração e comércio ilegal de madeira e biopirataria no país”. **Requerimento nº. 67/2005**. Disponível em:  
<[http://www.camara.gov.br/sileg/Prop\\_Detalhe.asp?id=282722](http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=282722)>. Acesso em: 11 maio 2007.

FORUM CLIMA. **Convenção sobre Mudança do Clima**. Disponível em:  
<<http://www.forumclima.org.br/arquivos/A0509123.pdf>>. Acesso em: 01 abr. 2007.

FUNBIO. Fundo brasileiro para a biodiversidade. **ARPA**. Disponível em:  
<<http://www.funbio.org.br/publique/web/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=36>>. Acesso em: 07  
out. 2007.

GARCIA, Tatiana de Souza Leite. **Desenvolvimento sustentável e cooperação internacional: financiamentos do PPG-7/PDA para o assentamento Riacho das Ostras**. 2005. 210 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2005.

GOMEZ, Mercedes Mazzei. **A política externa ambiental da Venezuela (1972-1995) e as novas oportunidades de cooperação internacional**. 116 f. 1996. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 1996.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. **Amazônia, Amazônias**, 2º ed. São Paulo: Contexto, 2005.

GREENPEACE. **Amazônia viva: prioridade global**. Disponível em:  
<<http://www.greenpeace.org/brasil/amazonia/amaz-nia-viva-prioridade-glob>>. Acesso em: 11  
jan. 2008.

GTA. Grupo de Trabalho Amazônico. **A rede GTA**. Disponível em:  
<<http://www.gta.org.br/gta.php>>. Acesso em: 08 out. 2007.

\_\_\_\_\_. **Manual Operacional Proteger II: o nosso caminhar**. Brasília: GTA, 2004. v. 5, 44 p.

\_\_\_\_\_. **Manual Operacional Proteger II: como trabalhar com mulheres**. Brasília: GTA, 2003. v  
3, 50 p.

\_\_\_\_\_. **Manual operacional do projeto Proteger II**, v. I: Instruções Gerais. Brasília: GTA,  
2002.



GTZ. **Brasil-Alemanha: 40 anos de cooperação para o desenvolvimento.** Embaixada da República Federal da Alemanha. Brasília: Embaixada da República Federal da Alemanha, 2003.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional.** 4º ed. Porto Alegre / Rio de Janeiro: UFRGS / Contraponto, 2002.

HAHN, Peter. **A crise de Suez: uma crise que mudou o equilíbrio de poder no Oriente Médio.** Disponível em: <<http://usinfo.state.gov/journals/itps/0406/ijpp/hahn.htm>>. Acesso em: 17 maio 2007.

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Arco do desflorestamento da Amazônia.** Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/proarco/apresentacao.htm>>. Acesso em: 18 nov. 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Mapas do diagnóstico ambiental da Amazônia Legal.** Disponível em: <<http://mapas.ibge.gov.br/amazonia/viewer.htm>>. Acesso em: 09 jan. 2008.

IMAZON. Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia. **Programa cenários de ocupação.** Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/programas/publicacao.asp?id=27>>. Acesso em 29 nov. 2007.

Instituto BioAtlântica. **Projeto conservação e restauração em terras privadas no corredor central da Mata Atlântica.** Disponível em: <<http://www.bioatlantica.org.br/conservacao.asp>>. Acesso em 29 nov. 2007.

IPAM. Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia. **Programa mudanças climáticas.** Disponível em: <[http://www.ipam.org.br/web/programas/mudancas\\_climaticas/mudancas\\_climaticas.php](http://www.ipam.org.br/web/programas/mudancas_climaticas/mudancas_climaticas.php)>. Acesso em 22 nov. 2007.

ISA. Instituto Socioambiental. **Almanaque Brasil socioambiental.** São Paulo, 2007.

JACOBI, Pedro. Política ambiental norte-americana. In: DOWBOR, Ladislau; IANNI, Octavio; ANTAS JR., Ricardo Mendes. **Estados Unidos: a supremacia contestada.** São Paulo: Cortez, 2003.

JANSEN, Roberta. Moeda para o século XXI. **O Globo** apud Biodiversity Reporting Award. Rio de Janeiro, jul.2003. Disponível em: <<http://www.biodiversityreporting.org/article.sub?docId=683&c=Brazil&cRef=Brazil&year=2003&date=July%202003>>. Acesso em: 16 ago. 2005.

JUNQUEIRA, Mary Anne. **Estados Unidos: a consolidação da nação.** São Paulo: Contexto, 2001.

KEOHANE, Robert O. Prefácio. In: OLIVEIRA, Odete Maria de; DAL RI JUNIOR, Arno (Orgs.). **Relações internacionais: interdependência e sociedade global.** Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

KfW – Pró Atlântica. **KfW Bankengruppe**. Disponível em:  
<<http://www.pr.gov.br/meioambiente/proatlantica/pro-atlantica/0102kfw.html>>. Acesso em: 22 jun. 2007.

KOHLHEPP, Gerd. Desenvolvimento regional adaptado: o caso da Amazônia brasileira. **Estudos Avançados**. São Paulo, v. 6, n. 16, 1992. Disponível em:  
<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40141992000300008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000300008&lng=en&nrm=iso)> Acesso em: 13 jan. 2007.

KOSHIMA, Karin Satsuki Lima. **Cooperação internacional e políticas públicas**: a influência do POMMAR/USAID na agenda pública brasileira de enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes. 2006. 207 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2006.

LAGO, Antônio; PÁDUA, José Augusto. **O que é ecologia**. 10<sup>o</sup> ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

LAYRARGUES, P. Pomier. Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito? In: **Proposta**: São Paulo. Vol 25, n<sup>o</sup> 71, p. 5-10, dez/fev. 1997.

LBA. **Experimento de Grande Escala da Biosfera-Atmosfera na Amazônia**. Disponível em <<http://lba.cptec.inpe.br/lba/site/>>. Acesso em: 09 ago. 2007.

LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica internacional**. São Paulo: Editora Senac, 2000.

LEIS, Héctor Ricardo. **O labirinto**: ensaios sobre ambientalismo e globalização. São Paulo: Gaia, 1996.

\_\_\_\_\_. **A modernidade insustentável**: as críticas do ambientalismo na sociedade contemporânea. São Paulo/Santa Catarina: Vozes/Editora da UFSC, 1999.

LEONEL, Mauro. **A morte social dos rios**. São Paulo: Perspectiva: Instituto de Antropologia e Meio Ambiente: FAPESP, 1998.

LINDREN ALVES, José Augusto. **Relações internacionais e temas sociais**: a década das conferências. Brasília: IBRI, 2001.

LISBOA, Armando de Melo. Desenvolvimento, uma idéia subdesenvolvida. In: **Cadernos do CEAS**, n.161, janeiro/fevereiro de 1996.

MACNAMARA, Robert S. **A essência da segurança**: reflexões de um secretário da defesa dos Estados Unidos. São Paulo: IBRASA, 1968.

MAGNOLI, Demétrio. **O mundo contemporâneo**: relações internacionais 1945-2000. São Paulo: Moderna, 1996.

\_\_\_\_\_. **Manual do candidato**: política internacional. 3<sup>o</sup> ed. Brasília, FUNAG, 2004.

MANCIN, Rinaldo César. **Estado e sociedade na busca do desenvolvimento sustentável em projetos demonstrativos**. 135 f. 2001. Dissertação (Mestrado em Gestão e Política Ambiental) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

MARTINI, George. O papel dos organismos internacionais na evolução dos estudos populacionais do Brasil: notas preliminares. **Revista Brasileira de Estudos Populacionais**. São Paulo, v. 22, n. 2, p. 257-275, jul./dez. 2005. Disponível em: <[http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/rev\\_inf/vol22\\_n2\\_2005/vol22\\_n2\\_2005\\_6artigo\\_p257a276.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/rev_inf/vol22_n2_2005/vol22_n2_2005_6artigo_p257a276.pdf)>. Acesso em: 04 jun. 2007.

MARTINS, Rúbia. **A discussão internacional sobre desenvolvimento sustentável: de Estocolmo (1972) a Johannesburgo (2002)**. 2005. 218 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista, Marília, 2005.

MARTINS, Sueli de Oliveira. **Cooperação bilateral para o meio ambiente e desenvolvimento entre Alemanha e países do Mercosul**. 135 f. 2000. Dissertação (Mestrado em Integração da América Latina) – Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina – PROLAM, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

MCT. **Ministério da Ciência e Tecnologia**. Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/43656.html>>. Acesso em: 21 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Subprograma de ciência e tecnologia. **Redes de pesquisa – Linhas temáticas e subtemas**. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/37747.html>>. Acesso em: 14 ago. 2007.

\_\_\_\_\_. Subprograma de ciência e tecnologia. Programa piloto para a proteção das florestas tropicais do Brasil. **Folha de C&T do PPG7**. Brasília, 2002.

MIYAMOTO, Shiguenoli. **A questão ambiental e as relações internacionais**. Revista de Informação Legislativa. Senado Federal. Brasília. a. 28, n.112, out./dez. 1991.

MMA. **Ministério do Meio Ambiente**. Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/ppg7>>. Acesso em: 06 mar. 2007.

\_\_\_\_\_. Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. **Relatório de progresso 2001 – 2004**. Brasília, junho de 2005.

\_\_\_\_\_. **Fazendo gênero na Amazônia: ações pela inclusão e igualdade**. Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Secretaria de Coordenação da Amazônia, 2004.

MOURA, Gerson. **Tio Sam chega ao Brasil**. 4º ed. São Paulo: Brasiliense, 1986.

MUNDO CONTEMPORÂNEO. **Enciclopédia do Mundo Contemporâneo**. Tradução de FREITAS, Jones de; BRICIO, Japiassu; AGUIAR, Renato. São Paulo: Publifolha / Rio de Janeiro: Editora Terceiro Milênio, 2000.

NASCIMENTO, Daniel T. **Cooperação internacional em meio ambiente na região amazônica: uma análise das prioridades das agências de cooperação e organizações internacionais**. 50 f. 2005. Monografia (Especialização em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

NICOLA, Silvia. Silvia Nicola: depoimento 02 ago. 2006. Entrevistador: Danilo Henrique Divardin. Brasília. GTA, 2006. Entrevista concedida ao autor.

NOBRE, Marcos; AMAZONAS, Maurício de Carvalho (Orgs.). **Desenvolvimento sustentável: a institucionalização de um conceito**. Brasília: IBAMA, 2002.

NOGUEIRA, Francis Mary. **A ajuda externa para a educação brasileira na produção do “mito do desenvolvimento: da USAID ao BIRD”**. 194 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1998.

NORIEGA, Roger. **Noriega Descreve Prioridades para Hemisfério Ocidental**. Disponível em: <<http://livrecomercio.embaixadaamericana.org.br/?action=artigo&idartigo=734>>. Acesso em: 11 maio 2007.

NOSSA COMUNIDADE GLOBAL. **Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

NOVAES, Washington. Agenda 21: um novo modelo de civilização. In: TRIGUEIRO, André (org.). **Meio ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

OLIC, Nelson Bacic. **Cafta-DR e os novos caminhos da América Central**. Disponível em: <[http://www.clubemundo.com.br/revistapangea/show\\_news.asp?n=300&ed=4](http://www.clubemundo.com.br/revistapangea/show_news.asp?n=300&ed=4)>. Acesso em: 12 maio 2007.

OLIVEIRA, Odete Maria de. **Relações internacionais: estudos de introdução**. Curitiba: Juruá, 2002.

OLIVEIRA, Marina. **Um mundo mais dividido**. Estados Unidos querem revisar texto da carta de princípios de 1992 para não terem de reduzir a emissão de dióxido de carbono, causador do efeito estufa, na atmosfera. Países pobres tentam garantir políticas para diminuir poluição. Disponível em: <[http://www2.correioweb.com.br/cw/EDICAO\\_20020705/pri\\_mei\\_050702.htm](http://www2.correioweb.com.br/cw/EDICAO_20020705/pri_mei_050702.htm)>. Acesso em: 09 set. 2003.

PARESCHI, Ana Carolina Cambeses. **Desenvolvimento sustentável e pequenos projetos: entre o projetismo, a ideologia e as dinâmicas sociais**. 2002. 363 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, 2002.

\_\_\_\_\_. **Realismo e utopia: o trabalho de formigas em um mundo de cigarras**. Um estudo antropológico do discurso ambientalista. 1997. 196 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, 1997.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

\_\_\_\_\_. As transições norte-americanas: os EUA de unidades e divisões. In: Araújo, Heloísa Vilhena (Org.) **O sistema político dos EUA e suas repercussões externas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2005.

\_\_\_\_\_. **Os Estados Unidos: hegemonia e liderança na transição**. Petrópolis: Vozes, 2001.

PENG, Martin Hhor Kok. O estado da cooperação na atual situação mundial: uma crítica. In: 1º Encontro Internacional de ONGs e o Sistema de Agências das Nações Unidas. 1992. Rio de Janeiro. **Desenvolvimento, Cooperação Internacional e as ONGs**. Rio de Janeiro: IBASE – PNUD.

PENNA, Carlos Gabaglia. **O estado do planeta: sociedade de consumo e degradação ambiental**. Rio de Janeiro: Record, 1999.

PEREIRA, Analúcia Danilevicz. **A nova república diante do reordenamento internacional: rupturas e continuidades na política externa do governo Sarney (1985-1990)**. Disponível em: <<http://www.ilea.ufrgs.br/nerint/artigos/anaLucia/novaRepublica.rtf>>. Acesso em: 17 jun. 2007.

PEREIRA, Henrique Alonso de A. R., **Criar ilhas de sanidade: os Estados Unidos e a Aliança para o Progresso no Brasil (1961-1966)**. 2005. 401 f. Tese (Doutorado em História) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. **A política externa do governo Collor: a transição para a nova ordem internacional**. Disponível em: <<http://www.ilea.ufrgs.br/nerint/artigos/anaLucia/collor.rtf>>. Acesso em: 25 ago. 2007.

PICOLI, Fiorelo. **O capital e a devastação da Amazônia**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

PILLA, Ernani. **Ernani Pilla: depoimento 28 jan. 2008**. Entrevistador: Danilo Henrique Divardin. Brasília: USAID, 2008. Entrevista concedida ao autor.

PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO. **Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaisdez/documentos/1759-PlanodeImplementacaofinal.wiz>>. Acesso em: 05 abr. 2007.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Relatório do Desenvolvimento Humano – 1996**. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/hdr/hdr96/hdr1.htm>>. Acesso em: 10 abr. 2007.

PPDs. Projetos de Pesquisa Dirigida. **Livro de resultados dos projetos de pesquisa dirigida (PPDs)** – Subprograma de Ciência e Tecnologia – SPC&T / PPG7. Ministério da Ciência e Tecnologia, 2002.

PRO-ATLÂNTICA. Programa Proteção da Floresta Atlântica do Paraná. **KfW Bankengruppe**. Disponível em: <<http://www.pr.gov.br/meioambiente/proatlantica/pro-atlantica/0102kfw.html>>. Acesso em: 03 nov. 2007.

PROTEGER - **Projeto de Mobilização e Capacitação para a Prevenção de Incêndios Florestais na Amazônia**. Disponível em: <<http://www.proteger.org.br/oque.html>>. Acesso em: 29 set. 2007.

PURDY, Sean. O século americano. In: FERNANDES, Luis E.; KARNAL, Leandro; MORAIS, Marcus Vinícius; PURDY, Sean. **História dos Estados Unidos: das origens ao século XXI**. São Paulo: Contexto, 2007.

RAMOS, Bárbara Oliveira. **A cooperação internacional e os debates teóricos: um estudo de caso sobre a atuação da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) no Brasil**. 2006. 87 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

REBELLO, Ricardo de Castro. **Política ambiental para a Amazônia: o papel do BIRD**. 2004. 111 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

RÊGO, Elba Cristina Lima. **Do GATT à OMC: o que mudou, como funciona e para onde caminha o sistema multilateral do comércio**. Disponível em: <<http://www.federativo.bndes.gov.br/conhecimento/revista/gatt.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2007>.

RFU. Unidade de Florestas Tropicais do Banco Mundial. **Seminário de Santarém/PA** – junho de 2005. Disponível em: <<http://www.worldbank.int/rfpp/docs/rfu.pdf>>. Acesso em: 04 set. 2007.

RIBEIRO, Ricardo Alaggio. **A Aliança para o Progresso e as relações Brasil-Estados Unidos**. 2006. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

RIBEIRO, Wagner Costa. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2001.

\_\_\_\_\_. Cooperação internacional. In: **Almanaque Brasil Socioambiental**. Instituto Socioambiental. São Paulo, 2007.

RIO+10. **Entenda a Rio+10**. Disponível em: <<http://www.ana.gov.br/AcoesAdministrativas/RelatorioGestao/Rio10/Riomaisdez>>. Acesso em: 17 out. 2007.

ROCHA, Leonel. Governo barra projeto amazônico. *Jornal Feira Hoje*. Feira de Santana, 2007. **Senador denuncia tentativa de controle da Amazônia**. Disponível em: <[http://www.jornalfeirahoje.com.br/editorias\\_conteudo.php?codcanal=5&codtexto=701](http://www.jornalfeirahoje.com.br/editorias_conteudo.php?codcanal=5&codtexto=701)>. Acesso em: 09 ago. 2007.

- RODRIGUES, Luís Nuno. **Nixon e a tentação multipolar**. Disponível em: <<http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?idi=8&ida=74>>. Acesso em: 21 maio 2007.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. Rio de Janeiro: Vozes, 1980.
- ROS FILHO, Luiz Carlos. **Políticas públicas e meio ambiente**. Brasília: IEA, 1994.
- ROSSIT, Lílana Allodi. **Educação e cooperação internacional na proteção do meio ambiente**. São Paulo: IOB Thomson, 2006.
- RUBARTH, Ernesto Otto. **A diplomacia brasileira e os temas sociais: o caso da saúde**. Brasília. Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1999.
- RUIZ-DIAZ, Hugo. **Com a palavra, os países do sul**. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/2005-09,a1156>>. Acesso em: 21 fev. 2007.
- SACHS, Ignacy. **O cinquentenário do terceiro mundo**. Disponível em: <<http://www.desafios.org.br/Edicoes/8/artigo13086-1.asp?o=r>>. Acesso em: 17 abr. 2007.
- SANTIN, Maria Fernanda Cavalieri de Lima. Vulnerabilidades ambientais e implicações para o desenvolvimento sustentável. **Análise**. Porto Alegre. V.17, nº. 1, p. 91-104. jan./jul.2006.
- SANTOS, Éder Fernando. **O ensino superior no Brasil e os “Acordos MEC/USAID”**: o intervencionismo norte-americano na educação brasileira. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2005.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. A hegemonia dos Estados Unidos. In: Oliveira, H.A.; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.) **Política internacional contemporânea**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- SARDENBERG, Ronaldo Mota. Apresentação. In: Ministério da Ciência e Tecnologia. **Projetos de pesquisa dirigida**. Brasília, 2001.
- SATO, Eiiti. A ordem internacional hoje: globalização, papel do Estado e bens públicos internacionais. **Centro Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Disponível em: <[http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos\\_Elet/pdf/A%20ORDEM%20INTERNACIONAL%20HOJE%20MAR%C7O%202001%20\(1\).pdf](http://www.cedep.ifch.ufrgs.br/Textos_Elet/pdf/A%20ORDEM%20INTERNACIONAL%20HOJE%20MAR%C7O%202001%20(1).pdf)>. Acesso em: 01 nov. 2005.
- SAUER, Sérgio. **Prevenção de incêndios florestais na Amazônia**: lições aprendidas Projeto Proteger. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005.
- \_\_\_\_\_. (Coord.) COSTA, Luciana Miranda; MARTINS, Soraya Fernandes; GUIMARÃES, Arthur Oscar. **Experiências inovadoras em prevenção e controle das queimadas na Amazônia brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2007.

SCHLEICHER, Rafael Tavares. **Ciência, política e institucionalização na cooperação multilateral contra o aquecimento global**. 2006. 98 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

SCHILLING, Voltaire. **Estados Unidos e América Latina: da Doutrina Monroe à Alca**. 5°. ed. Porto Alegre: Leitura XXI, 2002.

\_\_\_\_\_. **Estados Unidos x América Latina: as etapas da dominação**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1984.

SEITENFUS, Ricardo. **Relações internacionais**. São Paulo: Manole, 2004.

SHIMABUKURO, A.; FERREIRA, M.A.F; PEREIRA, P.R.; **A política externa dos Estados Unidos para a América Latina: alguns aspectos do segundo mandato de George W. Bush**. Disponível em:

<<http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/arquivos/nucleos/artigos/palema.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2007.

SILVA, Alberto Luiz Teixeira da. **A Amazônia na governança global: o caso do PPG7**. 2003. 196 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003.

SILVA, Alexandra de Mello. **A política externa brasileira no cenário da Guerra Fria**. Disponível em:

<[http://www.cpdoc.fgv.br/nav\\_jk/htm/O\\_Brasil\\_de\\_JK/A\\_politica\\_externa\\_brasileira\\_no\\_cenari\\_o\\_da\\_Guerra\\_Fria.asp](http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jk/htm/O_Brasil_de_JK/A_politica_externa_brasileira_no_cenari_o_da_Guerra_Fria.asp)>. Acesso em: 25 maio 2007.

SILVA, Marcelle Ivie da Costa. **Amazônia e política de defesa no Brasil (1985-2002)**. 2004. 129 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2004.

SIVAM. Sistema de Vigilância da Amazônia. **Amazônia Legal**. Disponível em: <<http://www.sivam.gov.br/AMAZONIA/apres1.htm>>. Acesso em: 29 dez. 2007.

SOARES, Guido Fernando Silva. **A proteção internacional do meio ambiente**. São Paulo: Manole, 2003.

SOS Amazônia. **Plano de manejo do parque nacional da Serra do Divisor – PNSD**. Disponível em: <http://www.sosamazonia.org.br/publica.html>>. Acesso em 28 nov. 2007.

TAUTZ, Carlos. O derretimento está próximo. **Ecologia e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, n.103, p. 14-17, 2002.

TORRES, Ana Paula. **Políticas de cooperação brasileira no contexto internacional contemporâneo**. 1996. 101 f. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, Araraquara, 1996.



USAID. Our History. **United States Agency for International Development**. Disponível em <[http://www.usaid.gov/about\\_usaid/usaidhist.html](http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidhist.html)>. Acesso em: 08 jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Folheto informativo, sem data.

USAID/Brasil. Programa de meio ambiente da USAID/Brasil. **Agência norte-americana para o desenvolvimento internacional**. Disponível em: <<http://www.usaidbrasil.org.br/subarea.php?id=110>>. Acesso em: 11 maio 2007.

\_\_\_\_\_. Programa de saúde da USAID/Brasil. **Agência norte-americana para o desenvolvimento internacional**. Disponível em: <<http://www.usaidbrasil.org.br/area.php?id=16>>. Acesso em: 11 maio 2007.

\_\_\_\_\_. Programa de energia da USAID/Brasil. **Agência norte-americana para o desenvolvimento internacional**. Disponível em: <<http://www.usaidbrasil.org.br/area.php?id=18>>. Acesso em: 11 maio 2007.

\_\_\_\_\_. Programa de enfrentamento ao tráfico de seres humanos da USAID/Brasil. **Agência norte-americana para o desenvolvimento internacional**. Disponível em: <<http://www.usaidbrasil.org.br/area.php?id=19>>. Acesso em: 11 maio de 2007.

\_\_\_\_\_. Programa de empregabilidade de jovens da USAID/Brasil. **Agência norte-americana para o desenvolvimento internacional**. Disponível em: <<http://www.usaidbrasil.org.br/area.php?id=20>>. Acesso em: 11 maio de 2007.

\_\_\_\_\_. Programa de apoio a pequenas empresas e redução da pobreza da USAID/Brasil. **Agência norte-americana para o desenvolvimento internacional**. Disponível em: <<http://www.usaidbrasil.org.br/area.php?id=21>>. Acesso em: 11 maio de 2007.

VAL, Adalberto Luís. **Ciência e tecnologia na Amazônia: aspectos culturais, econômicos e políticos**. Disponível em: <[http://www.sbpcnet.org.br/livro/56ra/banco\\_conf\\_simp/textos/AdalbertoVal.htm](http://www.sbpcnet.org.br/livro/56ra/banco_conf_simp/textos/AdalbertoVal.htm)>. Acesso em: 19 dez. 2007.

\_\_\_\_\_. **Diretor do INPA diz que instituto precisa de mais recursos para ampliar pesquisas sobre a região**. Disponível em: <<http://portalamazonia.locaweb.com.br/sites/meioambiente/noticia.php?idN=906>>. Acesso em: 15 dez. 2007.

VESENTINI, José William. **Novas geopolíticas**. 2º ed. São Paulo: Contexto, 2003.

VIEIRA, Susana Camargo. **Cooperação internacional para o desenvolvimento sustentável da Amazônia brasileira**. 1999. 197 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

VIGEVANI, Tullo. **Terceiro mundo: conceito e história**. Série Princípios. São Paulo: Ática, 1990.

\_\_\_\_\_. Meio ambiente e relações internacionais. **Ambiente & Sociedade**. Ano I, nº 1, 2º semestre de 1997.

VILARINHO, Carlyle R. O. O Brasil e o Banco Mundial diante da questão ambiental. **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais. São Paulo, v. 15, 1992.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. **A Antártida no sistema internacional**: análise das relações entre atores estatais e não-estatais com base na perspectiva da questão ambiental. São Paulo: Hucitec, 2004.

VILLA, R. A. D.; CASTRO, Vladimir Aguilar. Políticas e atores não-estatais nas relações internacionais: o caso das organizações ambientais na América Latina. In: CARVALHO, Leonardo Arquimino. **Geopolítica e relações internacionais**. Curitiba: Juruá, 2002.

VILLANOVA, Eduarda Amaral. **O relacionamento entre o Brasil e os EUA no governo Fernando Henrique Cardoso**. 2004. 263 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

VIOLA, Eduardo; LEIS, Héctor R. O sistema unipolar e as responsabilidades dos EUA como potência hegemônica. In: Araújo, Heloísa Vilhena (org.) **O sistema político dos EUA e suas repercussões externas**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão: Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2005.

VIOLA, Eduardo. As complexas negociações internacionais para atenuar as mudanças climáticas. In: TRIGUEIRO, André (org.). **Meio ambiente no século 21**. 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

\_\_\_\_\_. O GEF e o Brasil: institucionalidade e oportunidades de financiamento. **Ambiente & Sociedade**. Ano I, nº 1, 2º semestre de 1997.

VITAE CIVILIS. Instituto para o Desenvolvimento, Meio Ambiente e Paz. **Comissão de desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <[http://www.vitaecivilis.org.br/default.asp?site\\_Acao=MostraPagina&PaginaId=2016](http://www.vitaecivilis.org.br/default.asp?site_Acao=MostraPagina&PaginaId=2016)>. Acesso em: 22 nov. 2007.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações internacionais do Brasil**: de Vargas a Lula. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

YOUNG, Carlos Eduardo Frickman; LUSTOSA, Maria Cecília Junqueira. A questão ambiental no esquema centro-periferia. **Economia**, Niterói, v.4, n.2, p.201-221, jul./dez. 2003. Disponível em: <[http://www.anpec.org.br/revista/vol4/v4n2p201\\_221.pdf](http://www.anpec.org.br/revista/vol4/v4n2p201_221.pdf)>. Acesso em: 07 set. 2006.

WIECZOREK-ZEUL. Heidemarie. 40 anos de cooperação para o desenvolvimento Brasil-Alemanha. In: **Brasil-Alemanha: 40 anos de cooperação para o desenvolvimento**. Brasília: Embaixada da República Federal da Alemanha, 2003.

WOLKMER, Antonio Carlos. **O terceiro mundo e a nova ordem internacional**. Série Princípios. São Paulo: Ática, 1989.

WWF Brasil. **Programa natureza e sociedade**. Disponível em:  
[http://www.wwf.org.br/wwf\\_brasil/dez\\_anos\\_wwf\\_brasil/linha\\_tempo\\_dez\\_anos/index.cfm](http://www.wwf.org.br/wwf_brasil/dez_anos_wwf_brasil/linha_tempo_dez_anos/index.cfm)>.  
Acesso em 03 ago. 2007.