Acervo ISA

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
Data ____/____/____
Cod. 10500571

Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

Grupo de Assessoria Internacional (IAG)

O Plano Amazônia Sustentável (PAS) e a Segunda Fase do Programa Piloto

Relatório da XX Reunião

Brasília, 8 a 12 de dezembro de 2003

Acervo ISA

1. Introdução

O Grupo de Assessoria Internacional (IAG) do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (a seguir, Programa Piloto) se reuniu de 8 a 12 de dezembro de 2003 em Brasília, com o objetivo de elaborar e apresentar um relatório sobre "O Plano Amazônia Sustentável (PAS) e a Segunda Fase do Programa Piloto".

O IAG ouviu representantes da Secretaria Geral da Presidência da República, Casa Civil da Presidência da República, Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, FUNAI, Banco Mundial, representações diplomáticas ou agências de cooperação de Comissão da União Européia, Alemanha, França, Países Baixos e Estados Unidos.

Este relatório está fortemente limitado por problemas básicos de organização da reunião e gerenciamento da agenda, que inclusive restringiram a possibilidade de ouvir efetivamente diversos atores e analisar em tempo os documentos relevantes (mais detalhes no cap. 6 abaixo).

2. Destaques

* O PAS é um testemunho que não deixa dúvida sobre a intenção de incorporação nas políticas públicas do Programa Piloto. Também foram registradas articulações significativas, como a dos ministérios da Integração e Meio Ambiente para o PAS ou de onze ministérios no Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) permanente sobre desmatamento. Contudo, até setembro de 2003, diferentes processos relevantes para a região amazônica, como PPA em geral e, no específico, os dois acima referidos, foram conduzidos de forma paralela e sem coordenação. Hoje, porém, está clara nos órgãos de governo a intenção de passar a tratar de forma integrada referidos processos. Há um consenso sobre a necessidade de compatibilizar as diversas ações, com o objetivo, por um lado, de definir uma linha de política comum de governo para a região e, por outro, de aproveitar sinergias operacionais. Mesmo assim, ainda não há um cronograma claro para tanto e, principalmente, o desejo de articulação de políticas não se reflete necessariamente nos processos. Uma definição mais formal do PAS, por exemplo, depende hoje de uma posição de governo mais clara sobre questões como as grandes obras de infraestrutura.

* A criação, como resultado do GTI sobre Desmatamento, de grupos de trabalho específicos sobre algumas das grandes obras deve ser considerada um avanço positivo. Porém o objetivo dos GTs é principalmente o de responder a questionamentos de ordem ambiental, sem avaliar as obras propostas à luz das novas diretrizes de desenvolvimento regional previstas no PAS e sem considerar alternativas estratégicas. Trata-se de processos que apresentam o risco, em tese, de chegar a demonstrar a viabilidade da mitigação de impactos de obras nem sempre desejáveis do ponto de vista dos interesses da região e/ou do País.

Acervo ISA

* O processo de discussão e negociação iniciado sobre a BR-163 representa uma novidade interessante do ponto de vista da forma em que é planejada a realização de uma obra. Por outro lado, preocupa a idéia de que o novo modelo de desenvolvimento regional seja testado em cima da área de abrangência de uma estrada. O PAS prevê uma abordagem sub-regional ao território para fins de de desenvolvimento regional e portanto essa abordagem pode resultar em seu esvaziamento. Uma coisa é garantir a indispensável presença do estado nas áreas afetadas pelas obras de infraestrutura, outra seria atrelar o modelo de desenvolvimento às circunstâncias criadas pelas perspectivas de obras.

* O Banco Mundial apresentou um componente amazônico de sua nova Estratégia de Assistência ao País (CAS), com prioridade para a sustentabilidade como um dos eixos fundamentais, mas com um uma mudança de enfoque prioritário na hora em que retoma as atividades de empréstimo na região após mais de uma década. Há uma prioridade para o desenvolvimento econômico e o diálogo com os estados, enquanto os públicos e atividades que caracterizaram a atividade do Banco no âmbito do Programa não são consideradas prioritárias na definição dos empréstimos. Falta ainda, entre outras coisas, discutir essa estratégia com a sociedade e viabilizar as condições legais para o único empréstimo de cunho regional e para o governo federal, que tem como objeto as florestas públicas de produção.

* O PAS apresenta um diagnóstico avançado, com a introdução de elementos de forte novidade que levam para uma nova política de desenvolvimento regional, como, entre outras, a abordagem territorial sub-regional. Tal diagnóstico inovador implica o reconhecimento, e portanto gera a expectativa do atendimento, de diversas demandas. Faltam ainda elementos a respeito de como os instrumentos existentes no âmbito do Poder Público possam servir ao PAS e serem utilmente aproveitados, assim como de quais instrumentos novos serão necessários para atender alguns de seus objetivos.

* A manutenção de um Programa Piloto com as características tipicamente *piloto* de sua primeira fase é considerada crucial para a progressiva instrumentalização do PAS. Isso implica que deve ser definida urgentemente - e negociada com os doadores - uma seleção de projetos piloto que possam efetivamente contribuir para áreas críticas do PAS, providenciando subsídios e um laboratório de implementação. O IAG apresenta uma lista de temas considerados prioritários (veja cap. 4).

* O avanço representado pelo PAS implica também um significativo aumento da responsabilidade de governo para com a região, os interlocutores da sociedade e até mesmo com a cooperação internacional, que teve um papel importante, ao longo desses anos, em viabilizar as condições para que hoje se realize este avanço. É preciso ter plena consciência dessa responsabilidade acrescida e é razoável esperar que, neste momento, o Ministério de Meio Ambiente invista no fortalecimento de sua capacidade de dialogar e atuar na região amazônica, assim como de contribuir para a incorporação dos princípios norteadores do PAS em outros ministérios.

* Há uma forte preocupação em relação à política governamental para as populações indígenas, em particular para os obstáculos na identificação, demarcação e homologação

Acervo ISA

de terras indígenas. Além de atrasar, contra as diretrizes do PPA, as obrigações constitucionais de demarcação, isso pode resultar no atraso ou até paralização das atividades do PPTAL, prejudicando as metas de um projeto de cooperação que atingiu alguns dos resultados mais significativos do Programa Piloto.

* É necessária uma retomada de todas as obrigações institucionais do Programa Piloto para superar um clima de indefinição, especulação e incerteza. É preciso dar continuidade aos mecanismos existentes, com a necessária transparência. Isso se aplica à Comissão de Coordenação Conjunta (CCC), à Reunião dos Participantes e às condições mínimas para o funcionamento do próprio IAG, que representa hoje o principal elemento de memória histórica do processo, após uma década de funcionamento. A próxima Reunião dos Participantes deveria ser realizada até junho de 2004 e utilizada inclusive para uma grande apresentação do PAS à comunidade internacional.

3. O PAS no Contexto Atual do PPA e do Novo CAS do Banco Mundial

O relatório da XIX reunião do IAG, em julho de 2003, analizou riscos e condicionantes para as principais obras de infraestrutura que estavam sendo inseridas na proposta de Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, enviada ao Congresso Nacional em 30 de agosto. Naquele contexto, a formulação do PAS avançou em paralelo ao PPA, sem condições para refletir neste último as diretrizes e conceitos inovadores que caracterizavam o primeiro. Também em paralelo, avançava o trabalho do GTI sobre desmatamento, criado por decreto presidencial e com a participação de onze ministérios, porém sem o Ministério do Planejamento, responsável pelo PPA.

Menos de quatro meses depois, está clara nos órgãos de governo a intenção de passar a tratar de forma integrada referidos processos. Há hoje consenso, em todas as instituições ouvidas, sobre a necessidade de compatibilizar as diversas ações, com o objetivo, por um lado, de definir uma linha de política comum de governo para a região e, por outro, de aproveitar sinergias operacionais. Mesmo assim, ainda não há um cronograma claro para tanto e, principalmente, o desejo de articulação de políticas não se reflete necessariamente nos processos. De qualquer forma, é entendimento do IAG que uma definição mais formal do PAS depende de uma posição de governo mais clara sobre questões como as grandes obras de infraestrutura.

A primeira revisão do PPA já está prevista para meados de abril de 2004, o que representa uma oportunidade importante para discutir pela primeira vez com a sociedade, além dos princípios gerais do Plano, também a concreta dimensão dos investimentos propostos em seu portfólio. O governo entende a necessidade, também, de iniciar a tratar matricialmente as obras do portfólio, divididas por ministérios, com o objetivo de adotar progressivamente uma abordagem de cunho territorial, o que representa uma oportunidade promissora para o PAS. Cabe contudo observar que,
se a lógica que deve prevalecer é a de uma visão regional do território, é preciso checar a correspondência e consistência entre os objetivos do Plano e os investimentos.

Acervo ISA

Nas últimas semanas, como resultado do GTI sobre Desmatamento, foram criados grupos de trabalho específicos sobre algumas das grandes obras mais controvertidas, com a participação dos ministérios interessados. Trata-se de um avanço positivo, que aponta para a consciência de tomar decisões mais cautelosas e respaldadas por setores diferentes. Porém, o objetivo dos GTs é principalmente o de responder a questionamentos de ordem ambiental, sem avaliar as obras propostas à luz das novas diretrizes de desenvolvimento regional previstas no PAS. Trata-se de processos que demandam ao Ministério de Meio Ambiente um significativo esforço técnico e apresentam o risco, em tese, de chegar a demonstrar a viabilidade da mitigação de impactos de obras nem sempre desejáveis do ponto de vista dos interesses da região e/ou do País.

A lógica da escassez de recursos disponíveis, tanto de fonte orçamentária quanto não-orçamentária, vai de qualquer forma impor uma escala de priorização das obras propostas. Mas hoje é necessário discutir as mesmas com a participação da sociedade civil e dentro da perspectiva da nova política de desenvolvimento regional sustentável representada pelo PAS. O fator tempo é essencial a este respeito: se, por exemplo, objeções como aquelas contidas no relatório do IAG de julho sobre a falta de visão social e ambiental no portfólio tivessem sido incorporadas antes (e não depois) de circular o PPA, hoje provavelmente não seria necessário tomar determinadas medidas corretivas.

Nas últimas semanas, firmou-se também a decisão de usar a área de abrangência da BR-163 como projeto emblemático de um novo modelo de desenvolvimento regional. Embora a novidade deste processo apresente inúmeros elementos interessantes, é preciso constatar que preocupa a idéia de que o novo modelo de desenvolvimento regional seja testado em cima da área de abrangência de uma estrada. Na ausência de uma clara instrumentalização do PAS, isso pode resultar em seu esvaziamento. Uma coisa é garantir a presença do estado nas áreas afetadas pelas obras de infraestrutura, outra seria atrelar o modelo de desenvolvimento às circunstâncias criadas pelas perspectivas de obras. O desenho do PAS prevê um enfoque espacial sobre quinze sub-regiões, definidas pelo Plano como referência sócio-econômico-ambiental para formular ações de desenvolvimento sub-regional. Definir as modalidades (e ainda mais os modelos) de desenvolvimento a partir das áreas de abrangência de obras seria portanto contraditório com a lógica do PAS.

O caso da intensa movimentação de iniciativas ao longo da BR-163 sugere também o aprofundamento de uma afirmação do relatório anterior do IAG: o mero anúncio das obras não apenas gera expectativas de ocupação e especulação, como também expectativas de compensação e mitigação dos impactos potenciais. Isso atrai organizações da sociedade civil assim como a cooperação internacional, para apoiar e estruturar os legítimos processos de reivindicação e participação local. Sem deixar de registrar positivamente esses fenômenos, eles representam a confirmação que, de qualquer forma, referidos atores também chegam antes do estado. Seria oportuno, portanto, esclarecer o nível e as modalidades dos compromissos a serem assumidos por parte das instituições públicas em relação aos anseios e reivindicações da sociedade local afetada.

Acervo ISA

Ao mesmo tempo em que o governo brasileiro procura a integração de suas ações para a região amazônica, o Banco Mundial lança uma nova Estratégia de Assistência ao País (CAS) contendo, pela primeira vez, um documento específico sobre Amazônia. Trata-se de uma novidade importante, que representa a retomada das atividades do Banco na Amazônia após mais de uma década sem realizar empréstimos. O Banco pretende investir aproximadamente 750 milhões de dólares em 4 anos na região, principalmente com estados e municípios em Tocantins, Pará, Amazonas e Maranhão. Os dois focos principais dos empréstimos dizem respeito a atividades de redução da pobreza e desenvolvimento econômico. Já na área ambiental, o Banco pretende ainda se engajar em algumas atividades da segunda fase do Programa Piloto, mas sem realizar empréstimos. À luz da presença do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) na Amazônia, a sugestão do Banco Mundial para criar e liderar um grupo de apoio de doadores e financiadores visa coordenar a cooperação internacional na região.

Cabe observar que o PAS e o componente amazônico do CAS foram concebidos de forma paralela, a partir da reunião de governadores e equipe de transição do governo federal com o Presidente do Banco Mundial, realizada em Belém em dezembro de 2002, quando o Banco anunciou pela primeira vez sua retomada de investimentos na Amazônia.

Tanto do ponto de vista geral (CAS do país como um todo) quanto de seu componente amazônico, há muita correspondência nas abordagens do governo brasileiro e do Banco. O CAS vai além do PPA em alguns aspectos críticos, assumindo de forma mais prioritária a questão da sustentabilidade como eixo norteador. Por outro lado, ele espelha algumas abordagens do PPA sobre objetivos chave como a da competividade, interpretada substancialmente como uma questão de barateamento de frete em vez de maior eficiência e produtividade, inclusive com aproveitamento mais racional de materias-prima e recursos naturais.

No componente amazônico, é dada prioridade para o trabalho em parceria com novos atores considerados "chave", principalmente do setor privado, dos estados e municípios. Falta porém uma melhor definição do relacionamento – no âmbito da nova estratégia - com a população regional em geral, e em particular com os públicos da pequena produção e das comunidades tradicionais, que foram os principais interlocutores nos anos em que o Banco se dedicou ao aprendizado de lições, operando como facilitador de ações de cooperação internacional.

É preciso também – apesar da existência de um capítulo sobre lições aprendidas – esclarecer melhor a estratégia de colaboração com os estados à luz em particular da experiência do Planafloro, que apresentava elementos de semelhança com as novas abordagens e negociações com certos governos estaduais, inclusive no que diz respeito ao uso do zoneamento como pano de fundo para a definição de atividades e programas. A respeito deste e de outras questões semelhantes seria inclusive útil – tanto no âmbito do CAS para o país quanto de seu componente amazônico - uma consulta com a sociedade civil, que não ocorreu até o momento. Também temas críticos como a assistência técnica

Acervo ISA

e extensão rural para atingir uma adequada base tecnológica mereceriam a devida consideração.

Finalmente, cabe observar que o único componente do CAS amazônico que prevê o governo federal como tomador do empréstimo é o que está relacionado com o Programa Nacional de Florestas (PNF), cuja carta consulta fora aprovada em 2002 e que tem como base a concessão florestal em florestas públicas de produção (o empréstimo é significativamente definido no CAS como "florestas nacionais"). Trata-se também da única ação em escala regional e com um enfoque produtivo-ambiental. Por outro lado, sua viabilidade atual parece prejudicada pois a atividade carece de base legal e marco regulatório na legislação brasileira. Não foram esclarecidas as perspectivas para a apresentação e aprovação, no Congresso Nacional, de uma normativa que viabilize as concessões, após ter sido retirado, em abril de 2003, o projeto apresentado no final de 2002.

Recomendações

- Realizar, por parte do governo federal, uma revisão do PPA que inclua a participação da sociedade na discussão sobre as grandes obras de infraestrutura na região e uma análise das alternativas estratégicas.

- Enfocar, por parte do governo federal, a discussão dos grupos de trabalho que tratam de obras específicas sobre a correspondência entre objetivos de desenvolvimento regional do PAS e os investimentos discutidos, com o objetivo de definir se há ou não interesse na realização do investimento, e não apenas sobre as formas de compatibilizar o mesmo com determinados critérios socioambientais.

- Evitar substituir o enfoque territorial sub-regional do PAS, que norteia o novo modelo de desenvolvimento regional, por outro sobre áreas de abrangência de obras de impacto, o que implicaria atrelar a política de desenvolvimento aos impactos da infraestrutura.

- Manter e fortalecer, por outro lado, os processos em curso de discussão e negociação no âmbito da sociedade civil local e regional, porém assumindo, por parte dos ministérios envolvidos, tarefas típicas de governo, com distinção clara de papéis em relação aos atores da negociação social.

- Submeter o CAS, por parte do Banco Mundial, a uma consulta efetiva com a sociedade civil, tanto no que diz respeito ao documento para o País quanto ao componente amazônico, inclusive com o objetivo de incorporar as lições do Planafloro.

- Submeter ao Congresso, por parte do governo federal, um projeto de lei sobre concessões florestais, priorizando sua aprovação, de forma a criar as condições para atividades empresariais ou comunitárias em florestas de produção, sob garantias efetivas, inclusive financeiras, para o Poder Público.

Acervo ISA

4. A Transição do Programa Piloto no Contexto do PAS

O PAS apresenta um diagnóstico avançado e consistente com as melhores análises acadêmicas e da sociedade civil, com a introdução de elementos de forte novidade que caracterizam de fato as bases para uma nova política de desenvolvimento regional, como, entre outras, a abordagem territorial sub-regional. É óbvio que um diagnóstico inovador implica o reconhecimento, e portanto gera a expectativa do atendimento, de diversas demandas. Falta ainda, para tanto, uma avaliação a respeito de como os instrumentos existentes no âmbito do Poder Público possam servir ao PAS e serem utilmente aproveitados, assim como uma avaliação de quais instrumentos novos serão necessários para atender alguns de seus objetivos mais ousados (apenas como exemplo, a criação de arranjos produtivos locais em determinadas sub-regiões da Amazônia).

No bojo da instrumentalização do PAS cabe discutir de forma mais objetiva as duas dimensões principais da transição do Programa Piloto: por um lado, a forma em que as atividades do programa poderão ser objeto, nos diversos ministérios relevantes, de estruturação permanente. Por outro, o objeto das novas atividades piloto do Programa em sua segunda fase, além daquelas que faziam parte da primeira mas, por diversas razões, iniciam agora sua implementação. A este respeito, cabe observar que algumas delas, como por exemplo as novas ações da sociedade civil sobre fogo e desmatamento financiadas pela cooperação alemã e recentemente anunciadas, poderiam ser pautadas pelas experiências bem sucedidas apresentadas no GTI do desmatamento.

É opinião do IAG – conforme defendido nos relatórios anteriores – que a função piloto é fundamental para testar atividades cruciais em diversas áreas e, mais do que isso, que tal função é necessária para a progressiva instrumentalização do PAS. Mas isso significa que as áreas de atuação piloto da segunda fase do programa devem ser definidas e atualizadas de acordo com a demanda gerada pelo PAS. Este pode ser caracterizado como um elemento que gera demanda para o Programa Piloto, o que inexistia na fase anterior e pode representar uma oportunidade para o Programa de ganhar concretude e foco.

Em vez de discussões teóricas sobre a segunda fase, é necessário definir urgentemente uma seleção de projetos piloto que possam efetivamente contribuir para áreas críticas do PAS, providenciando subsídios e um laboratório de implementação. O IAG reitera que os temas indicados na XIX Reunião, e mais claramente especificados a seguir, deveriam ser objeto de atenção prioritária no âmbito desta seleção.

- Novas modalidades de assentamento específicas para a região, com foco em atividades agroflorestais e atendendo ao atual esforço conjunto de definição de um modelo por parte de MDA e MMA.

- Novas formas de organizar e disseminar assistência técnica e extensão rural para agricultura familiar, com objetivo de estruturar redes e cooperativas sustentáveis para tanto.

Acervo ISA

- Implementação progressiva do do Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR) – que se constitui, entre outros, em verdadeira pré-condição para a implementação de grandes projetos de infra-estrutura.

- Implementação de infraestrutura integrada adequada às necessidades produtivas e comerciais da pequena produção, incluindo pacotes com manutenção de ramais, radiocomunicação, energia e escolas-família rurais, inclusive com o objetivo de atender a futura criação de arranjos produtivos locais.

- Testes de implantação de um sistema efetivo de concessões florestais em florestas públicas, com enfoque prioritário no manejo comunitário e parcerias público-privado.

- Experimentação de programas de remuneração por serviços ambientais, incluindo o Pró-Ambiente e outras experiências eventuais que carecem de procedimentos testados para sua gestão financeira, monitoramento, estabelecimento de índices mensuráveis, etc..

- Estabelecimento de cadeias de comercialização, com arranjos institucionais eqüitativos, de produtos da biodiversidade e diversidade genética, por parte de empreendimentos comunitários ou de pequena escala, para as indústrias do Centro de Biotecnologia da Amazônia (CBA), visando valorizar o conhecimento tradicional dentro de uma política de recursos genéticos.

O IAG reitera também outra sugestão da reunião anterior, que é considerada estratégica para a sustentabilidade de longo prazo do PAS e o estabelecimento de um retorno para a população regional em relação aos investimentos que geram riqueza fora dela e geralmente impactos socioambientais dentro dela. Trata-se da proposta do "pedágio amazônico", com a criação de um mecanismo financeiro nos moldes do Fundo Permanente do Alaska, objeto de duas recomendações abaixo.

O IAG notou uma falta de definição, confusão de posturas e incerteza entre os principais atores do Programa Piloto. Em geral, há uma tendência a esperar alguma definição por parte do governo brasileiro, que por sua vez não chegou a apresentar uma posição clara em decorrência das dependências mútuas de processos como aqueles descritos acima. Muitas vezes, na espera de uma solução geral, se perdem oportunidades para avançar setorialmente em questões que poderiam ter o consenso de todos. As recentes dúvidas sobre o futuro da Secretaria de Coordenação da Amazônia contribuem para este quadro.

Nesse clima, prosperam as especulações e os adiamentos. O Banco Mundial apresentou alguns cenários que refletiriam uma tendência à redução de escopo ou até mesmo extinção do Programa, com um plano de liquidação dos recursos do Fundo Fiduciário. Tais cenários, aparentemente, sofreram alterações nas perspectivas da nova gestão do Programa dentro do Banco, com uma retomada do interesse em participar do processo, mesmo que de forma diferente do passado. Também entre os doadores que resolveram continuar suas atividades no Brasil e na área ambiental – após a saída da cooperação holandesa e do DFID britânico - há uma oscilação entre a tendência ao bilateralismo,

Acervo ISA

muitas vezes em função de referida incerteza sobre o futuro do Programa, e o interesse para entrar em novos nichos considerados críticos e estratégicos, à luz do *mainstreaming* propiciado pelo PAS.

É necessário reconhecer que o avanço representado pelo PAS implica também um significativo aumento da responsabilidade de governo para com a região, os interlocutores da sociedade e até mesmo com a cooperação internacional, que teve um papel importante, ao longo desses anos, em viabilizar as condições para que hoje se realize este avanço. Talvez falte ainda plena consciência dessa responsabilidade acrescida. De qualquer forma, seria razoável esperar que, na hora em que finalmente o governo chega a pôr as bases de uma política regional transversal que foi gestada e articulada em grande parte no seio do Ministério de Meio Ambiente, este por sua vez invista no fortalecimento de sua capacidade de dialogar e atuar na região amazônica, assim como de contribuir para a incorporação dos princípios norteadores do PAS nos demais ministérios relevantes. Para tanto, é necessário, por exemplo, cumprir mais efetivamente com as funções de monitoramento, acompanhamento e disseminação previstas no projeto Análise, Monitoramento e Avaliação (AMA), inclusive com redefinição de seu foco para referida tarefa de contribuição à inserção do PAS em diversos ministérios ou órgãos da administração federal. Por outro lado, vale observar que o MMA está enfrentando um processo de seleção de equipe com procedimentos controvertidos, que podem prejudicar sua capacidade operacional nos próximos meses

Finalmente, cabe reiterar (na recomendação abaixo) as considerações do relatório anterior do IAG sobre a estruturação das atividades relacionadas com a Mata Atlântica, sobre a qual também não houve avanços no período, embora seja oportuno registrar os avanços legislativos prestes a serem alcançados na proteção dos remanescentes deste bioma, após mais de uma década de tramitação no Congresso.

Recomendações

- Priorizar a definição da instrumentalização do PAS, tanto em termos de uso dos instrumentos existentes como da criação de novos que sejam afinados com seu diagnóstico e objetivos.

- Formular e apresentar aos participantes do Programa Piloto, com urgência, um portfólio de *concept papers* que possam embasar a rápida formulação de novos projetos pilotos para a segunda fase do Programa Piloto, de acordo com os temas acima indicados e eventualmente outros que sejam identificados por meio dos *stakeholders* relevantes.

- Independentemente do resultado do processo de revisão institucional interna do MMA, fortalecer a capacidade de sua atuação na Amazônia, como condição para cumprir com as acrescidas responsabilidades decorrentes do avanço do PAS e a coordenação do Programa Piloto no ministério.

Acervo ISA

- Realizar um estudo do AMA para adaptar devidamente a solução financeira bem sucedida do Fundo do Alaska para as especificidades sócio-ambientais da Amazônia, com *royalties* a serem pagos pelos empreendimentos de transporte, energia, mineração, agropecuária, madeira, etc., que se beneficiam de atividades com impacto na região (recomendação da XIX Reunião).

- Realizar gestões perante os ministérios relevantes para criar as condições de estabelecimento de referido fundo ao longo do período de abrangência do próximo PPA (recomendação da XIX Reunião).

- Negociar, definir e anunciar contextualmente procedimentos para garantir a prossecução das atividades do programa na Mata Atlântica sob outro acerto institucional (recomendação da XIX Reunião).

5. Questões críticas em projetos estratégicos do Programa

Apesar de não ter recebido informações organizadas e atualizadas sobre o andamento dos projetos do Programa Piloto, o IAG tomou conhecimento de algumas situações que merecem ser objeto de ação corretiva, para evitar de comprometer ou atrasar algumas das atividades mais bem sucedidas e inovadoras do Programa como um todo.

A primeira questão merece destaque por representar um elemento de preocupação geral em relação à política governamental para as populações indígenas. O projeto PPTAL mostrou ao longo dos anos uma boa capacidade de cumprir com seus compromissos de demarcação e vigilância das terras indígenas e alcançou os resultados talvez mais significativos em termos absolutos dentro da história do Programa Piloto. É preciso lembrar que graças a este programa de cooperação internacional o governo brasileiro conseguiu cumprir boa parte de sua obrigação constitucional. Referida obrigação, que por sua vez está baseada no reconhecimento de uma dívida histórica, também está sendo cumprida com atraso. Preocupa portanto, gerando legítimas inquietações, a atual postura do Ministério da Justiça que tende a ampliar os prazos dos contraditórios para novas terras indígenas, provocando atrasos em várias portarias de ações declaratórias. Em geral, isso sinaliza um descaso com populações que já sofreram violências e usurpações. Mais especificamente, isso pode resultar no atraso ou até paralização das atividades do PPTAL, prejudicando suas metas. Além disso, cabe levantar a questão da manutenção da secretaria técnica do programa, que requer modestos recursos, porém não incluídos nos contratos com o doador e cobertos pelo Fundo Fiduciário, que deveria garantir as condições básicas de funcionamento do projeto.

A segunda questão diz respeito ao projeto Reservas Extrativistas (RESEX), para o qual é preciso evitar retrocessos. Está claro que há fortes discordâncias entre IBAMA, Banco Mundial e Conselho Nacional das Populações Tradicionais (CNPT, parte do IBAMA), quanto à condução e gestão do projeto. O CNPT, que é responsável diretamente por sua implementação, tem também o apoio do Conselho Nacional dos Seringueiros, que em

Acervo ISA

decorrência dessa situação se retirou do projeto. Tanto o IBAMA quanto o CNPT não apresentaram informações ao IAG. Contudo, o IAG considera importante dirimir os conflitos já que é impensável conduzir um projeto que tem como foco principal as populações extrativistas sem um entendimento com as organizações que as representam, as lideranças que elas expressam e as instituições responsáveis pela implementação das atividades.

Recomendações

- Garantir a manutenção da secretaria técnica do PPTAL com recursos do Fundo Fiduciário (ou outros arranjos eventualmente cabíveis).

- Retomar, por parte do Ministério da Justiça, a expedição das portarias relevantes para o processo demarcatório em ritmo compatível com a necessidade de cumprimento do mandato constitucional, conforme previsto inclusive nas diretrizes gerais do PPA, que prevêem a aceleração dos processos.

- Definir, por parte do IBAMA, arranjos de gestão do projeto RESEX compatíveis com os anseios e demandas do público alvo e das organizações que os representam.

6. Questões Institucionais e do IAG

A falta de cumprimento com as obrigações institucionais do Programa Piloto é um dos elementos que contribuem para o clima de indefinição, especulação e incerteza acima descrito. Independentemente de possíveis novos arranjos – e até para eventualmente discutí-los - é preciso dar continuidade aos mecanismos existentes, com as necessárias urgência e transparência. Além da paralisação da CCC desde o primeiro semestre de 2002, em 2003 não ocorreu, como deveria, a Reunião dos Participantes. O IAG formula abaixo algumas recomendações baseadas em discussões com governo, Banco e doadores.

O relatório da XIX Reunião do IAG, de acordo com os interlocutores ouvidos, foi utilizado amplamente nos processos de discussão governamental e na sociedade, sendo avaliado com um insumo útil para a tomada de decisão e um subsídio à formação da opinião. Também foi observado que, após dez anos de reuniões regulares, o trabalho do grupo representa um dos poucos, se não o único, elemento de memória histórica e continuidade de um complexo processo que envolve o governo e a cooperação multi-bilateral. São razões adicionais para que o funcionamento correto e eficiente do grupo seja garantido,o que requer um mínimo de clareza e compromisso.

Nesta reunião ficou claro que não há um entendimento claro, entre MMA e Banco Mundial, sobre as responsabilidades de condução do processo de construção da agenda. Tal condução implica uma adequada e tempestiva gestão perante os interlocutores, assim como a disseminação dos relatórios. Por outro lado, a falta de reposição dos membros do

Acervo ISA

IAG prejudica a efetividade do trabalho assim como a substituição prevista. O IAG considera que é imperativo, em tempo útil para a próxima reunião, definir quem será o interlocutor real para a organização da mesma e o tempo e recurso humano que dedicará a este trabalho. Além disso, será necessário conhecer com antecedência os novos três integrantes, assim como outros três que deverão entrar após a XXI Reunião. O prazo máximo para esta definição é o fim do mês de março de 2004.

É preciso registrar que, pela segunda vez consecutiva, o IBAMA não se apresentou às audiências devidamente marcadas e confirmadas com o IAG, inclusive momentos antes, sem qualquer aviso. Trata-se de um comportamento que prejudica o trabalho do grupo, caracterizado pela escassez do tempo à disposição.

A XXI Reunião do IAG será realizada entre 26 de julho e 6 de agosto de 2004, com reuniões em Brasília e missões de campo. O tema do relatório será "O PPA na Amazônia após a primeira revisão: ordenamento territorial, expectativas e conflitos locais ".

Recomendações

- Realizar uma reunião da CCC no prazo máximo do mês de março de 2004 e uma Reunião dos Participantes até o mês de junho de 2004. A Reunião dos Participantes, em particular, deverá oferecer uma oportunidade para apresentar os novos desdobramentos do PAS à comunidade internacional, não apenas no nível governamental, mas também para a sociedade civil, o setor privado, a academia e a imprensa que acompanham ou são engajadas em atividades de cooperacão.

- Definir claramente a responsabilidade para a organização das reuniões do IAG e nomear os novos três membros até março de 2004.

- Realizar, de acordo com orientações a serem repassadas pelo Presidente do IAG, uma publicação que apresente uma visão histórica da evolução do processo a partir da perspectiva refletida nos vinte relatórios do IAG, com lições, análise de questões críticas que avançaram ou não avançaram, novos temas e demandas pautadas, etc., como contribuição ao debate do PAS e a ser apresentada na próxima Reunião dos Participantes. Para tanto poderá ser utilizado o saldo não utilizado do orçamento do IAG para 2003.

Participantes:

Bertha K. Becker
Manuela Carneiro da Cunha
Manfred Niekisch
Manfred Nitsch
Emanuel Adílson de Souza Serrão (Vice-presidente)
Roberto Smeraldi (Presidente)

Acervo ISA

Brasília, 12 de dezembro de 2003