

**PROGRAMA PILOTO PARA A PROTEÇÃO
DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL**

**REVISÃO
DA
ESTRUTURA INSTITUCIONAL**

Relatório Final, Julho de 1999

PROGRAMA PILOTO PARA A PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL

REVISÃO DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL

SUMÁRIO EXECUTIVO

i. O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PP/G7), uma iniciativa complexa e inovadora promovida pelo Governo da Alemanha, foi lançada em circunstâncias muito especiais. A proposta de Programa Piloto, apoiada por uma oferta substancial de recursos doados, foi elaborada a nível político pelos chamados sete grandes países (G7), sem a participação do Brasil. Embora aceita a proposta pelo Governo Brasileiro, este não se encontrava, à época, suficientemente preparado para aderir a uma parceria internacional na forma contemplada pelos G7. Por outro lado, tanto os países doadores como o Banco Mundial foram mais lentos do que se esperava em dar partida a suas atividades de suporte ao desenho e implementação do Programa Piloto.

ii. Por esses motivos, e após despertar considerável expectativa dentre os segmentos mais ligados à questão das florestas tropicais, tanto no Brasil como no exterior, os primeiros passos do Programa Piloto revelaram-se difíceis e demorados. Embora formulado em 1990 e lançado em 1992, suas operações começaram apenas em 1994. Níveis expressivos de desembolso oriundos das doações compromissadas (cerca de US\$200 milhões, em sua maioria da Alemanha, União Européia e Reino Unido) somente foram atingidos em 1997.

iii. Em 1999, eram cinco os projetos em andamento, mais dois prontos para começar, e outros cinco em várias fases de preparação e avaliação. Configura-se pois uma situação de desbalanceamento, uma vez que já se cogita de um reforço de recursos e de uma segunda fase de desenvolvimento para os projetos mais adiantados, enquanto alguns projetos de importância estratégica para o alcance dos objetivos do Programa Piloto estão todavia por iniciar. Além disso, o Programa Piloto ainda não possui uma estratégia de absorção do conhecimento adquirido, e somente agora lhe está sendo incorporada a competência necessária para a realização das tarefas de monitoramento e avaliação, a nível de programa. Essas circunstâncias desfavoráveis afetaram a credibilidade do PP/G7, como *Programa Piloto*, e não permitiram que os Participantes (Brasil, Países doadores e Banco Mundial) percebessem a gravidade do desbalanceamento provocado pelos atrasos em alguns dos projetos centrais do programa.

iv. A Equipe Revisora considera que tal situação provém da ausência de uma estratégia para o Programa Piloto, acertada de comum acordo entre os Participantes; do gerenciamento inadequado a nível de Programa; da dificuldade dos Participantes em identificar e resolver as questões fundamentais para a sua realização, assim como da complexidade inerente ao desenho dos projetos e aos esquemas de financiamento, complexidade essa responsável pelo alto custo e pela lentidão dos procedimentos.

v. Concluiu, portanto, que seriam necessárias modificações no arcabouço institucional que propiciassem a resolução desses problemas básicos, uma vez que a atual condição não conseguiu inspirar, do lado brasileiro, o desejável sentimento de propriedade e liderança do Programa Piloto, havendo entretanto permitido que se instalassem estruturas inadequadas, responsabilidades mal definidas, e atribuições pouco claras e redundantes que só vieram agravar os problemas de desempenho da maioria, senão de todos os Participantes.

vi. Ao selecionar e elaborar as propostas alternativas, considerou-se como condição necessária o atendimento, por cada uma delas, aos requisitos do gerenciamento eficaz a nível do Programa, ao processamento dos projetos a custos adequados e em tempo hábil, e a uma ligação harmônica às políticas e programas mais amplos de desenvolvimento sustentável formulados pelo Governo Brasileiro. De acordo com a orientação recebida de todos os Participantes, as propostas tem como objetivo criar um ambiente favorável ao exercício da liderança e ao sentimento de propriedade do Programa pelo Brasil, como única maneira de tornar o Programa Piloto um instrumento eficaz para a formulação e implementação de políticas de desenvolvimento sustentável que correspondam às expectativas do Brasil e às preocupações, no plano nacional e internacional, quanto à importância das florestas tropicais brasileiras.

vii. Três conjuntos de estruturas institucionais, intrinsecamente coerentes, foram examinados pela Equipe Revisora à luz da respectiva capacidade de atendimento desses requisitos :

- uma **Parceria Administrada**, que viria organizar e formalizar as atuais intenções dos Participantes do PP/G7 de formar uma parceria e, nesse sentido, estabelecer um ambiente propício ao exercício da propriedade e da liderança do Programa Piloto pelo Governo Brasileiro. Como parte da estrutura organizacional, uma Comissão Diretora do Programa assumiria a direção do Programa Piloto, com responsabilidades definidas e compartilhadas;
- um **Grupo de Cooperação**, o qual, organizado a partir da adaptação de experiências bem sucedidas de cooperação internacional coordenada aos requisitos específicos do Programa Piloto, propiciaria o melhor desempenho do Governo na implementação do PP/G7 por intermédio de ações coordenadas de assistência técnica e financeira internacional, tanto bilateral como multilateral;
- uma **Fundação Independente**, a qual, reconhecida pelo Governo e financiada por doadores internacionais, projetaria e executaria o Programa Piloto sob a

direção de um Conselho Curador, cujos membros seriam escolhidos dentre as lideranças da sociedade civil brasileira.

viii. A análise dos pontos fortes e fracos dessas três opções, efetuada pela Equipe Revisora, concluiu pela recomendação aos Participantes para que dêem preferência à **Parceria Administrada**, mediante a qual o Governo Brasileiro, na qualidade de “proprietário” do Programa Piloto, convidaria os principais doadores e o Banco Mundial a se unirem como *parceiros e gerentes* do PP/G7 e comporem a Comissão Diretora, sob a presidência do Secretário Executivo do Ministério do Meio Ambiente.

ix. A escolha da Parceria Administrada vê-se fortalecida ao se analisar os possíveis impactos, sobre os projetos ora em curso, provocados pela adoção de cada uma das três opções, assim como pelos períodos de transição correspondentes. Tendo em vista o caráter evolutivo da Parceria Administrada, torna-se possível minimizar os riscos da transição, e preservar o ritmo de preparação, avaliação e implementação dos projetos, na medida em que o modelo adotado permite aperfeiçoar as atuais estruturas, reforçar as práticas emergentes de parceria, formalizar processos informais ou incipientes, e consolidar as capacidades existentes.

x. Não obstante, evoluir da situação atual para a de Parceria Administrada representará um grande desafio para os Participantes. O Governo deverá necessariamente prover a gestão do programa de uma liderança coerente e de uma organização eficaz; os Países doadores, no nível mais alto de sua administração, devem se preparar para uma participação adequada a nível de Programa; cabendo ao Banco Mundial identificar suas vantagens comparativas para que possa assumir novos compromissos institucionais no contexto dessa nova forma de parceria. Do mesmo modo, a viabilidade e credibilidade da Parceria Administrada devem ser confirmadas de maneira completa e em breve prazo. Com esse propósito, a nova estrutura deve ser avaliada, quanto à sua viabilidade e credibilidade, em termos de seu desempenho diante das tarefas mais urgentes que se antepõem, no momento, à implementação do PP/G7. Essas tarefas estão especificadas na Seção V, parágrafo 122 do Relatório. Se até o final do ano 2000 elas não tiverem sido executadas de forma satisfatória, as outras opções aqui apresentadas devem ser levadas em consideração, tomando-se em conta igualmente os resultados obtidos e as percepções adquiridas na experiência da Parceria Administrada.

xi. A Equipe Revisora portanto recomenda que sejam tomadas as seguintes providências :

- (1) O Governo Brasileiro convida os principais Participantes, em conjunto, a organizarem a **Comissão Diretora do Programa (CDP)**, como organismo central de uma verdadeira Parceria Administrada;
- (2) O Governo instala um **Grupo de Gerenciamento do Programa (GGP)** com termos de referência e qualificação apropriados;
- (3) Os Doadores se comprometem a examinar, no prazo de 3(três) meses da criação

da Comissão Diretora, **os ajustes às modalidades de seus respectivos financiamentos** visando consolidar as fontes de recursos do PP/G7.

(4) O Banco Mundial convida os doadores a **estabelecerem um Comitê de Coordenação de Doadores (CCD/B)**, em Brasília;

(5) O recém-criado Comitê Diretor reorganiza o **Grupo Consultivo Internacional (GCI)** com novos termos de referência e composição gradativamente modificada.

(6) **O Banco Mundial**, orientado pela Comissão Diretora, **revê seu programa de trabalho, equipe de colaboradores, e orçamento**, de forma a refletir o novo papel que deverá desempenhar no contexto da Parceria Administrada.

(7) O Governo cria uma estrutura separada, no âmbito do MMA, para implementar os projetos relativos à conservação da Mata Atlântica.

Por fim, a **organização pelo Governo Brasileiro, em breve prazo, de um Grupo Inter-Setorial subordinado ao Conselho Nacional da Amazônia Legal (CONAMAZ)** demonstraria, de maneira significativa, a intenção do Governo em assumir a liderança do processo e, de forma incisiva, a coordenação política para o suporte ao PP/G7.

PROGRAMA PILOTO PARA A PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL

REVISÃO DA ESTRUTURA INSTITUCIONAL

I. INTRODUÇÃO

1. Os Participantes¹ do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PP/G7) recorreram aos serviços de uma Equipe Revisora internacional² para efetuar uma revisão intermediária das estruturas institucionais multilaterais, bilaterais e nacionais, tanto em nível governamental quanto não-governamental, visando a implementação do PP/G7. A Revisão, que constituirá um dentre os diversos elementos de uma ampla avaliação intermediária do PP/G7, tem como finalidade identificar “estruturas e mecanismos pelos quais o PP/G7 possa vir a ser dotado de maior eficiência e eficácia”. Os detalhes dos Termos de Referência podem ser encontrados no Anexo I-1.

2. A Revisão deve ser “conduzida observando-se o critério de ampla consulta”, e a Equipe Revisora deve desenvolver seus trabalhos de modo a obter apoio para suas recomendações durante a respectiva formulação, devendo alcançar nesse sentido, e sempre que possível, o consenso dos Participantes. Dessa forma, em dezembro de 1998, a Equipe Revisora iniciou seus trabalhos em Brasília com um programa de uma semana de duração, em reuniões com representantes qualificados do Governo Federal, Banco Mundial e entidades doadoras. A seqüência desse trabalho ocorreu em janeiro de 1999, com intensas consultas a representantes de doadores na Alemanha, Países Baixos e Reino Unido, e também a representantes da Comissão da União Européia em Bruxelas. Uma visita à Região Amazônica (Manaus e Belém), entre fevereiro e março de 1999, permitiu a discussão de estruturas institucionais, sob a ótica dos Estados e a nível dos projetos, com representantes do Governo e da sociedade civil. Em seguida, foram realizadas novas consultas a representantes do Governo Federal em Brasília.

1 Os Participantes são o Governo do Brasil, o Banco Mundial em seu papel de administrador do Fundo Fiduciário, e os seguintes doadores: Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Países Baixos, Reino Unido, Estados Unidos, e a Comissão da União Européia.

2 Os membros da Equipe Revisora são os Srs. Robert Ainscow, Henrique Brandão Cavalcanti e Heinz Vergin; o Sr. Wilfried Thalwitz atuou como Consultor Especial.

¹ Os Participantes são: o Governo do Brasil, o Banco Mundial, desempenhando o papel de Administrador do Fundo Fiduciário e os seguintes doadores: Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão, Países Baixos, Reino Unido, Estados Unidos, e Comissão da União Européia.

² Os membros da Equipe Revisora são: Robert Ainscow, Henrique Brandão Cavalcanti e Heinz Vergin; Wilfried Thalwitz atuou como Consultor Especial.

expressos na correspondência previamente remetida aos Participantes europeus : “ O objetivo de nossa visita à sua sede é registrar, em primeira mão, a sua perspectiva diante das questões a serem abordadas visando assegurar o funcionamento mais eficiente e eficaz do Programa Piloto. Esperamos que possam nos fornecer sua avaliação quanto ao desempenho operacional das instituições e estruturas vigentes; aos pontos fortes e fracos revelados pelo referido desempenho e às oportunidades que, na sua opinião dos possam conduzir ao aperfeiçoamento das estruturas institucionais. Nosso objetivo é estabelecer um intercâmbio ao nível de formulação de políticas e da alta administração, e manter contacto com a equipe responsável, na sede, pelas atividades operacionais referentes ao Programa Piloto.”

3. Uma relação das pessoas e instituições consultadas é apresentada no Anexo I-2. Um sumário dos depoimentos colhidos nessas reuniões consta do Anexo III-1. A Equipe Revisora gostaria de expressar seu agradecimento a todas as partes interessadas pela cooperação que lhe foi proporcionada.

4. Com base nesse programa de trabalho, um **Relatório Preliminar** foi submetido à reunião dos Participantes em Paris, nos dias 7 e 8 de abril. Esse Relatório:

- apresentou uma breve avaliação do status atual do PP/G7;
- identificou melhorias na eficácia do PP/G7 que poderiam ser obtidas através do fortalecimento e de ajustes nas estruturas institucionais; e
- delineou, para elaboração e discussão na próxima Reunião dos Participantes, alterações específicas nas estruturas, funções e processos que, na opinião da Equipe Revisora, elevariam a qualidade das estruturas institucionais do PP/G7.

O sumário das discussões realizadas em Paris, juntamente com a elaboração dos Termos de Referência da Equipe estão contidos no Anexo I-3. Após a reunião de Paris, a Equipe recebeu instruções adicionais do Ministério do Meio Ambiente brasileiro, de uma comissão dos Doadores Europeus e da US Aid (Anexos I-4/6). Comentários por escrito acerca do Relatório Preliminar foram enviados pelo Grupo Consultivo Internacional e por representantes de ONGs do Reino Unido (Anexos I-7 e 8). Um documento intitulado “Proposta do Banco Mundial para Reformulação Institucional” foi preparado pelo Banco Mundial e distribuído em 23 de maio de 1999.

5. **O Relatório Final:**

- apresenta uma breve descrição do status atual do PP/G7;
- analisa problemas relativos à implementação do programa piloto;
- propõe estruturas institucionais alternativas orientadas para a solução dos referidos problemas; e
- submete recomendações específicas a respeito das estruturas institucionais propostas.

II. STATUS ATUAL DO PP/G7

A. O PP/G7 no Contexto Institucional Brasileiro

6. As providências de caráter institucional relacionadas com a proteção do meio ambiente foram incorporadas pela primeira vez à administração federal brasileira no ano de 1973, com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) no âmbito do Ministério do Interior. Uma série de mudanças estruturais foi introduzidas nessa área do Governo em anos subsequentes. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) surgiu como tal em 1992, e no ano seguinte passou a chamar-se Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal.

7. Em termos gerais, o contexto mais amplo em que o PP/G7 foi concebido e implementado a partir de 1990 caracteriza-se por um arcabouço institucional e político de rápida evolução, e que reflete três significativos avanços: as principais funções e responsabilidades do Ministério do Meio Ambiente foram definidas com mais clareza; passou-se a dispensar maior atenção a questões constitucionais relativas à atribuição de competência e à legislação concorrente entre as esferas federal, estadual e municipal, principalmente em assuntos como o meio ambiente; e o processo de estabilização da economia brasileira veio demandar laboriosos ajustes fiscais e estruturais.

B. Implementação do PP/G7

8. Segundo a Resolução do Fundo Fiduciário para Florestas Tropicais, de 1992, que marcou o lançamento oficial do PP/G7, o programa piloto compreenderia uma fase inicial de três anos, exigindo um investimento de aproximadamente US\$250 milhões, com uma ressalva permitindo a extensão do programa piloto além da primeira fase, mediante acordo entre os Participantes. Na realidade, essas expectativas iniciais otimistas em relação à velocidade com a qual um programa piloto de tal complexidade poderia entrar em funcionamento, não se concretizaram; somente cinco dos doze projetos que em geral são considerados como parte integrante da primeira fase do programa foram iniciados em 1995 e estão em andamento; outros dois estão começando, e os restantes devem ter início no decorrer dos próximos dois anos.

9. Os custos dos 12 projetos do PP/G7 que constituem a porção central do programa piloto está estimado em US\$340 milhões. A Tabela 1 apresentada a seguir relaciona os projetos e respectivos custos. O Anexo II-2 apresenta as fontes de custeio correntes e as perspectivas de outras fontes. Em termos geográficos, esses projetos concentram a atenção do PP/G7 na conservação da Floresta Amazônica; embora sub-projetos do Projeto Demonstrativo, em andamento, e do Projeto de Corredores Ecológicos, a ser iniciado, também contemplam a Mata Atlântica. O apoio a essas iniciativas na Mata Atlântica, vinculadas ou não ao PP/G7, está sendo gradualmente definido em termos institucionais pelos representantes do Governo. O plano geral de financiamento para a porção central do programa compreende os seguintes montantes: US\$52 milhões oriundos do Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais; cerca de US\$260 milhões em aportes bilaterais sob a forma de co-financiamento, garantias e indicações; e US\$29 milhões de contribuições do Governo Brasileiro. A maior parte das verbas

bilaterais é proveniente de três fontes doadoras: Alemanha (US\$135 milhões), União Européia (US\$79 milhões) e Reino Unido (US\$33 milhões).

10. Cinco projetos, a um custo total de aproximadamente US\$175 milhões, estão em andamento; outros dois projetos com custos de US\$24 milhões estão prontos para iniciar, e é provável que os cinco projetos restantes sejam lançados ao longo dos próximos dois anos. O financiamento externo para os cinco projetos em andamento é obtido de três maneiras: recursos do Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais (RFT) (23%); fundos fiduciários para projetos específicos, estipulados pela União Européia e pelos EUA, e administrados pelo Banco Mundial (23%); e co-financiamento bilateral (54%). Nos planos de financiamento elaborados para o restante dos projetos do PP/G7, a parcela de co-financiamento bilateral paralelo deverá aumentar em 66%. Os recursos ainda disponíveis do RFT equivalem a cerca de 10% das verbas requeridas, e permitem uma contribuição da ordem de US\$2 a 3 milhões para cada um dos projetos remanescentes.

TABELA 1: PROJETOS DO PP/G7

NOME DO PROJETO	CUSTO TOTAL (EM MILHÕES DE US\$)
Em andamento	
1. Centros de Excelência e Pesquisa Dirigida	26,56
2. Projetos Demonstrativos (PD/A)	29,54
3. Reservas Extrativistas (RESEX)	9,69
4. Sub-Programa de Política de Recursos Naturais (SPRN)	85,10
5. Projeto de Proteção às Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL)	23,96
Projetos em andamento – Total	175,05
Em fase inicial	
6. Projeto de Apoio ao Manejo Florestal (PROMANEJO)	19,61
7. Projeto de Apoio ao Monitoramento e Avaliação (AMA)	4,41
Projetos em fase inicial – Total	24,02
Em fase preparatória	
8. Manejo de Recursos da Várzea (VARZEA)	21,93
9. Projeto de Monitoramento e Controle de Desmatamento e Queimadas (PRODESQUE)	9,53
10. Corredores Ecológicos	50,09
11. Projetos Demonstrativos Municipais (PD/B)	14,31
12. Projetos Demonstrativos Indígenas (PD/I)	14,55
Projetos em fase preparatória – Total	110,41
Suplementos, Extensões e Reaprovisionamentos	
Educação Ambiental (CEDUC), (referente a 2)	8,08
Terras Indígenas, (referente a 5)	1,81
Reservas Extrativistas, (referente a 3)	9,97
Centros de Excelência e Pesquisa Dirigida, (referente a 1)	10,00
Projetos Demonstrativos, (referente a 2)	1,78
Suplementos, Extensões e Reaprovisionamentos – Total	31,64
CUSTO TOTAL	341,12

Fonte: Secretaria Executiva do PP/G7, dezembro de 1998

11. Salvo poucas exceções, os projetos do PP/G7 são muito complexos. Tal complexidade reflete, de maneira determinante, a natureza piloto do programa. Entretanto, essa complexidade é decorrente de um alto grau de dependência dos projetos em relação ao co-financiamento bilateral paralelo e à decisão de se implementar cada projeto com a assistência de fontes externas múltiplas. Essa situação demandou uma série de avaliações e negociações, e intrincadas condicionalidades recíprocas, além de induzir ao estabelecimento de estruturas financeiras segundo as quais os recursos, para a maioria dos projetos do PP/G7, provém de três a cinco “contratos” diferentes, de sorte que os gestores dos projetos são obrigados a respeitar uma multiplicidade de normas e procedimentos para obter a liberação desses recursos.

12. Não é surpresa, portanto, a ocorrência de atrasos substanciais, em cada etapa do processo, para a maioria dos projetos. Tal situação fez com que somente em 1995 e 1996 tenha sido iniciado o primeiro conjunto de projetos, contribuindo para que os desembolsos realizados até o final de 1998 equivassem a apenas cerca de 30% dos recursos previstos para esses cinco projetos. Com essa inconstância na aplicação dos recursos, face aos atrasos na preparação, avaliação, efetivação e início de operação, e os desembolsos por projeto exigindo em média 7 a 8 anos de prazo, é provável que o período de implementação do conjunto total dos 12 projetos venha a se estender até o final da próxima década.

13. Essa conjuntura desfavorável provocou um desequilíbrio generalizado na execução do programa piloto, de sorte que algumas propostas de reaprovisionamento e de início de uma segunda etapa já estão sendo levadas em consideração para os projetos que partiram de imediato, enquanto outros projetos, de importância estratégica para a consecução de objetivos do programa piloto, ainda estão por começar. Além disso, na ausência de condições, para monitorar os resultados ao nível do programa, devido ao atraso na implementação do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Avaliação (AMA), e na ausência de um consenso acerca de uma estratégia de aprendizado para o PP/G7, a gerência do programa ainda carece dos instrumentos essenciais para avaliar a gravidade desse desequilíbrio e para a necessária adoção de medidas corretivas.

14. Não obstante, houve algum progresso. Alguns dos projetos em andamento puseram em prática estruturas e processos que revelaram uma capacidade importante e relativamente flexível, para assegurar a consolidação dos esforços piloto. Com o auxílio dessas estruturas e processos, já comprovados, será possível utilizar recursos financeiros adicionais de maneira eficaz, sem os atrasos e custos administrativos que caracterizaram, até agora, o início da implantação de novos projetos.

15. Os atrasos na implementação de projetos cruciais e no estabelecimento de uma capacidade de monitoramento e implementação, ao nível do programa, além da ausência de uma estratégia global de aprendizado, são indícios de que a implantação do PP/G7 exige uma elevação qualitativa imediata, a fim de que os padrões de um autêntico programa piloto possam ser atingidos.

16. Ademais, para que o PP/G7 seja “um programa experimental que tem como objetivo testar a aplicação de uma ampla abordagem para a preservação da mais extensa

floresta tropical do mundo”, faz-se necessário promover sua articulação, num plano mais abrangente, com as diretrizes para o desenvolvimento sustentável das florestas tropicais brasileiras. Esse desafio merece particular atenção, a fim de que o PP/G7 possa gerar os benefícios que justifiquem esse investimento substancial de fundos internacionais.

III. PROBLEMAS NA IMPLEMENTAÇÃO DO PP/G7

17. Com base em consultas aos Participantes, consultores e observadores qualificados (ver Anexo III-1), a presente Seção analisa questões suscitadas a partir da elaboração e implementação do PP/G7. Foram identificados problemas no gerenciamento do programa piloto e no desenvolvimento e implementação de projetos. Dentre as questões afins, encontram-se a articulação num plano mais abrangente com as diretrizes oficiais e a necessidade de formação de alianças. Considerando que a presença desses problemas e questões aponta para deficiências nas estruturas institucionais e recomenda mudanças nas funções, estruturas e processos, resolveu-se elaborar uma agenda de reformulação institucional a partir da análise de tais problemas, na forma descrita a seguir. Por fim, a presente Seção discute também o contexto emergente no qual a agenda de reformulação deve ser levada a cabo.

A. Circunstâncias Especiais à época do Lançamento do Programa Piloto

18. Qualquer análise referente à implementação do PP/G7 deve levar em consideração as circunstâncias que cercaram o lançamento do referido programa, no período 1990-92. As circunstâncias especiais que poderiam esclarecer muitas das dúvidas relativas à subseqüente implementação do programa são as seguintes :

- o programa piloto foi proposto ao Brasil por outros países;
- substancial apoio financeiro foi prometido ao Brasil por esses países sem que houvesse um entendimento claro e recíproco a respeito dos objetivos do desenvolvimento sustentável a ser “pilotoado”;
- o Brasil não se encontrava suficientemente preparado, naquele momento, para aderir a uma parceria internacional do tipo idealizado pelo G7, pois não havia sido possível assegurar internamente o nível de coesão necessário para a formação de uma aliança política que abrangesse Ministérios Federais e nove Estados, além da sociedade civil e do setor privado.

De acordo com vários Participantes, essas circunstâncias explicam a rapidez com que foram iniciados os projetos sem que houvesse sido previamente formulada uma estratégia para o programa piloto, a partir de uma avaliação das políticas públicas relacionadas com o manejo responsável das florestas e o desenvolvimento sustentável da Amazônia. A existência de tais circunstâncias poderia ter de início motivado o aparente desinteresse do Governo Brasileiro em relação ao programa piloto.

19. A essas condições iniciais muito intrincadas, somaram-se mais tarde expectativas demasiadamente otimistas em relação:

- ao tempo necessário à implementação da primeira fase do programa piloto;
- à disposição e capacidade do G7 em adequar o aspecto financeiro à abordagem multilateral adotada para a promoção do programa piloto no nível político; e
- à competência do Banco Mundial para coordenar os objetivos e abordagens dos diversos doadores e adaptá-los ao esquema de financiamento do PP/G7, bem como para suplementar a limitada capacidade do Governo, de elaborar e implementar os projetos já identificados, no contexto de um programa piloto coerente. Essas dificuldades iniciais revelam a existência de condições atenuantes que, pela sua relevância, não devem ser ignoradas ao se julgar o desempenho institucional que marcou a implantação do PP/G7.

B. Problemas na Gestão do Programa

20. A implementação de qualquer programa requer a clara definição de objetivos e estratégias que orientem a elaboração, implementação e avaliação das atividades ou dos projetos integrantes do "programa". Ademais, a implementação de um programa piloto precisa ser norteadada por um conjunto de objetivos explícitos e consensuais a respeito da estratégia de aprendizado. Pelas razões já citadas, a opção pela abordagem a nível de projeto, no caso do PP/G7, não levou em conta esses princípios.

Objetivos e Estratégia do Programa

21. As únicas referências formais aos objetivos do programa se encontram na Resolução do RFT³, de 1992; tanto no corpo da Resolução (Preâmbulo, Cláusula A), como na Exposição de Motivos (Parte I, Introdução e Objetivos).

³ O parágrafo 1º. da Exposição de Motivos reza : " O objetivo geral do programa piloto é maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais brasileiras, em consonância com as metas de desenvolvimento do Brasil, por meio da implementação de uma abordagem de desenvolvimento sustentável que contribua para reduzir progressivamente a taxa de desmatamento.. A consecução desse objetivo virá (I) demonstrar a possibilidade de harmonizar objetivos econômicos e ambientais; (II) colaborar para a preservação dos imensos recursos genéticos das florestas tropicais; (III)reduzir a contribuição das florestas tropicais para as emissões globais de carbono e (IV) constituir-se em outro exemplo de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, no que tange às questões ambientais de importância global."

³ No parágrafo 1 da Nota de Apoio lê-se: " O objetivo genérico do programa piloto é maximizar os benefícios ambientais às florestas tropicais do Brasil consoante as metas de desenvolvimento do Brasil, por meio da implementação de uma abordagem de desenvolvimento sustentável que contribua com uma redução constante do índice de desmatamento. A consecução desse objetivo (I) demonstrará a exequibilidade da harmonização de objetivos econômicos e ambientais nas florestas tropicais; (II) contribuirá com a preservação dos grandes recursos genéticos das florestas tropicais; (III) reduzirá as contribuições de emissões carbônicas globais das florestas tropicais brasileiras; e (IV) constituirá mais um exemplo de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento acerca de questões ambientais".

Em termos gerais, essa declaração, submetida que fôra a cuidadosas negociações, reflete a existência de um consenso limitado entre os Participantes do PP/G7 acerca das questões operacionais específicas sobre as quais o programa piloto deveria fornecer orientação e instruções que pudessem ser aplicadas em maior escala. Esse aspecto é especialmente importante já que essa declaração de objetivos não foi respaldada por uma estratégia devidamente aprovada para o programa piloto.

22. A seleção e formulação dos projetos que deveriam compor o programa piloto contribuíram para o esclarecimento de algumas dessas questões. Contudo, na ausência de uma estratégia geral para o programa piloto, não há concordância na maneira pela qual os diversos Participantes interpretam certas questões como “conservação” e “desenvolvimento sustentável”, assim como no que tange à prioridade relativa a ser atribuída às iniciativas na Mata Atlântica em comparação com os projetos voltados para a Amazônia.

23. Embora considerando as vantagens de uma configuração antecipada e pragmática para os projetos, é forçoso reconhecer que mesmo transcorridos sete anos de execução, não se possui ainda uma declaração de estratégia operacionalmente aplicável para o programa, capaz de integrar e aperfeiçoar as diversas estratégias de projeto, adotadas em seqüência. Isso significa que a seleção e formulação de projetos carece de uma orientação no tocante às prioridades e ênfases funcionais e geográficas, e que ainda não existe consenso acerca de critérios segundo os quais se possa julgar a harmonia e consistência do programa. Na ausência de uma estratégia para o programa, não foi possível definir a interface entre projetos, deixando-se pois a cada projeto a busca de sua “auto-suficiência”, em vez de orientá-los para o estabelecimento de sinergias bem coordenadas. Preocupa especificamente aos Participantes e colaboradores que encaram o PP/G7 como um legítimo *programa piloto*, que ainda não se tenha resposta clara a respeito do *que*, exatamente, está sendo *pilotado*? Persistem, por outro lado, opiniões divergentes quanto às características operacionais de um projeto *piloto* em termos de qualidade na apresentação, exigência de flexibilidade durante a implementação e níveis aceitáveis de riscos.

Estratégia de aprendizado

24. Não há, até o presente, qualquer estratégia de aprendizado que oriente a seleção, elaboração, implementação e avaliação de projetos. Diante do atraso na formulação de um sistema de avaliação e monitoramento, procedeu-se à execução dos projetos sem critérios referenciais de desempenho indispensáveis ao monitoramento do programa como um todo. Em relação aos projetos, o processo de monitoramento e avaliação realizou-se de forma fragmentada, elaborado e gerido no respectivo nível de projeto. Uma vez mais, essas omissões e ações suscitam questões básicas, ainda por serem resolvidas, sobre a estratégia de programa piloto.

Gerenciamento de Informações ao nível do programa

25. Tanto o Ministério do Meio Ambiente quanto o Banco Mundial envidaram esforços no sentido de criar um sistema de gerenciamento de informações no nível do programa. Tais esforços não foram coordenados, de modo que faz-se urgente a formulação de um sistema de qualidade calcado em definições de dados previamente acordadas.

Participação dos Estados

26. A forma de participação dos nove Estados amazônicos na estrutura decisória foi sendo protelada e ficou restrita, basicamente, ao Comitê de Coordenação do Programa e à implementação do Sub-Programa de Políticas de Recursos Naturais (SPRN). Essa situação agravou os problemas de “participação” do programa piloto nos níveis estaduais.

Articulação com Projetos Relacionados Substantivamente

27. Diante das deficiências na gestão central do programa, não é surpresa a pouca atenção atribuída a possíveis articulações com outros projetos pertinentes do Banco Mundial, do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Fundo Mundial para o Meio Ambiente, visando benefícios recíprocos. Nos casos em que os projetos foram classificados como associados, houve pouca ou nenhuma articulação substantiva.

Apoio do GCI à Gestão do Programa

28. Na falta de uma gestão mais ativa do programa, as recomendações do Grupo Consultivo Internacional (GCI), que normalmente se dirigiam a um “cliente” específico, passaram a focalizar de maneira crescente as questões relativas aos projetos.

Relação entre Problemas e Estruturas Institucionais

29. No tocante aos problemas de gestão do programa, a Equipe Revisora ouviu dos Participantes que muitos deles, logo de início, haviam concluído não ser possível ou aconselhável pretender implementar um programa piloto integrado e cuidadosamente elaborado. Em vez disso, havia-se adotado a segunda melhor opção, isto é, uma abordagem baseada na rápida elaboração e implementação de um conjunto flexível de projetos relacionados, todos importantes para o aperfeiçoamento da gestão ambiental em geral, e do manejo sustentável florestal em particular, com prioridade para projetos localizados na região amazônica. Esperava-se ainda que essa abordagem levasse à implementação de um autêntico programa piloto, visto que a formulação e preparação dos projetos seriam empregadas para gradualmente esclarecer e concentrar os objetivos do programa no diálogo com o Governo e, com base nas estratégias de projeto individuais, configurar uma estratégia aceitável para a totalidade do programa piloto. Acreditava-se também que, com o passar do tempo, um autêntico programa piloto pudesse ainda ser delineado por meio do ajuste retroativo de uma estratégia de aprendizado e difusão aplicada ao conjunto flexível de projetos relacionados, a partir da entrada em operação desses projetos. Por fim, esperava-se que os resultados da implementação de projetos e as

lições com eles aprendidas paulatinamente gerassem suporte à iniciativa do PP/G7 e lançassem as bases para o envolvimento do Governo no pretendido diálogo mais amplo acerca do desenvolvimento sustentável da Amazônia.

30. Na prática, os Participantes não foram capazes de implementar, em tempo e de forma coordenada, o conjunto de projetos previsto. Mesmo após de um período de cinco a sete anos de programa, pelo menos quatro projetos de importância estratégica para a consecução dos objetivos do PP/G7, relacionados respectivamente com o manejo florestal (PROMANEJO), o manejo de várzea (VARZEA), o controle de queimadas e desmatamento (PRODESQUE) e o gerenciamento de parques e reservas (CORREDORES ECOLÓGICOS) ainda estão por ser iniciados. Ademais, o projeto de maior envergadura (SPRN), que desempenha um papel destacado na condução do fortalecimento institucional para a formulação e implementação da gestão ambiental integrada ao nível estadual e municipal, ainda não alcançou impulso significativo. Ao mesmo tempo, propostas de reaprovisionamento e de desenvolvimento em uma segunda etapa já estão sendo levadas em consideração para os projetos que partiram mais rapidamente.

31. Idêntica importância tem o fato de que a transformação prevista, partindo do conjunto flexível de projetos relacionados, para alcançar a configuração de um programa piloto consistente, não se efetivou até o presente devido à ausência de consenso sobre a estratégia de aprendizado e sobre a capacitação para o monitoramento e avaliação ao nível do programa. (Um projeto de monitoramento e avaliação não havia sido incluído na lista inicial de projetos.) Assim, no momento em que um processo de avaliação “intermediária” está prestes a ser iniciado, a gerência do programa ainda carece de critérios e instrumentos para analisar a dimensão e as conseqüências do desequilíbrio com que se defronta na implementação dos projetos.

32. Embora supondo que boas razões pragmáticas tenham justificado a execução imediata de projetos, com sacrifício do conceito de programa, assim como respaldado a decisão de adotar a “segunda melhor opção” para a abordagem de um autêntico programa piloto, é forçoso concluir, não obstante, que a estrutura institucional não foi suficientemente capaz de aproveitar a abordagem de tratamento individualizado para os projetos, utilizada pelos Participantes, e convertê-la na gestão estruturada do programa.

33. Em termos específicos, a Alemanha, o mais importante dos doadores, delegou a implementação de sua assistência financeira e técnica, separadamente e por projeto, a órgãos executivos independentes (KfW e GTZ), ficando a supervisão do programa atribuída ao Ministério para Cooperação Econômica, porém amplamente delegada, ainda que informalmente, ao Banco Mundial. A Comissão da União Européia, na posição de segundo maior doador, manifestou repetidamente sua preocupação com a forma de gestão do programa, nas Reuniões dos Participantes, porém não insistiu na questão fora desse ambiente formal. Com exceção de algumas iniciativas diretas que não foram coordenadas com o Banco Mundial, a Comissão relegou o acompanhamento do programa aos cuidados do Governo e do Banco Mundial. O Reino Unido e os EUA, de maneiras diversas, mantiveram-se relativamente ausentes das questões relativas às políticas

e à gestão do programa, deixando-as a cargo do Governo e do Banco Mundial. E em realidade, o Banco Mundial e o Governo também trataram o programa piloto primordialmente como um conjunto de projetos relativamente independentes.

34. Em termos gerais, conclui-se que nenhum dos Participantes aceitou assumir as responsabilidades de gestão do programa; não havendo o Governo proporcionado os meios necessários para esse fim, preferindo lidar com as questões de implementação nos níveis de projeto e sub-programa. O Banco, embora visto pelos doadores como detentor de uma vantagem comparativa para tratar da gestão do programa e de questões de política, também optou por utilizar sua capacidade de agregar valor à implementação do PP/G7, primordialmente no apoio à formulação, preparação e implementação de projetos. (Ver Anexo III-2 para uma Apreciação sobre o Papel e o Valor Agregado do Banco Mundial na Implementação do PP/G7).

35. Essa avaliação do desempenho gerencial do programa focalizou principalmente dois aspectos básicos: o sucesso parcial na implementação, em tempo hábil, do chamado programa central, e a satisfação dos requisitos que atribuiriam maior credibilidade ao PP/G7 como programa piloto. Uma análise mais detalhada das deficiências institucionais responsáveis por esse resultado requer a apreciação prévia dos problemas encontrados no desenvolvimento e na implementação dos projetos.

C. Problemas no Desenvolvimento e na Implementação dos Projetos

36. Os problemas detectados no ciclo de projetos do PP/G7 deram margem a longos atrasos no processamento das doações, e conseqüentemente a uma implementação morosa e bastante irregular. Os custos administrativos aparentam ser com freqüência mais elevados do que o "normal". Segue-se uma descrição e análise desses problemas e suas prováveis causas, relativamente a cada etapa do ciclo de projetos (Estudos de Caso de Processamento de Projetos do PP/G7 constam do Anexo III-3).

Identificação e Formulação

37. Os projetos listados pelos Participantes em 1991 como candidatos promissores para inclusão no programa central do PP/G7 demandaram, geralmente e na seqüência, substancial reformulação e adaptação. Na ausência de objetivos mais claros para o programa, de um consenso para a estratégia do programa e de uma estratégia de aprendizado, surgiram problemas para a obtenção de acordo sobre o caráter "piloto" dos projetos listados, e sobre as características operacionais determinantes de um projeto piloto em comparação com um projeto usual de desenvolvimento. O surgimento dessas questões tornou difícil, controversa, dispendiosa, demorada e, muitas vezes, inconclusiva, a formulação de projetos. Em alguns casos, tais problemas foram agravados por uma abordagem de cima para baixo, sem que se recorresse a um processo participativo que permitisse aos governos estaduais, aos doadores em potencial, e aos possíveis beneficiários e interessados orientar e configurar o projeto piloto.

Preparação

38. A preparação de projetos teve início, muitas vezes, a partir de um entendimento comum bastante limitado entre as partes a respeito de sua concepção e formulação básica. Por esse motivo, o processo preparatório foi prejudicado por freqüentes por controvérsias, dando margem a partidas falsas e constantes iterações, fatores esses que elevaram os custos e dilataram os prazos exigidos para que se concluísse a preparação dos projetos, de acordo com os padrões de avaliação adotados pelos doadores em potencial.

39. Diante dessas questões e fazendo valer seu controle sobre os fundos de preparação de projeto fornecidos pelo RFT, o Banco recorreu, em algumas situações, ao gerenciamento supletivo do processo, contratando diretamente consultores conforme seus próprios termos de referência e contratos. Tendo em vista a existência dessas questões a resolver a respeito da concepção e do conteúdo de projetos, os consultores contratados para essa etapa de preparação se encontravam, nesses casos, num fogo cruzado entre diversos “clientes”. Essa situação provocou conseqüências negativas sobre os custos de preparação, o tempo decorrido e a qualidade dos resultados.

40. Em alguns casos, a preparação foi ainda mais complicada pela “transferência” de questões políticas não solucionadas, do nível de programa para o nível de projeto. Nesses casos, o conteúdo e o seqüenciamento do projeto foram adaptados visando solucionar questões estruturais não resolvidas que causariam impacto direto na viabilidade do projeto.

41. No decorrer da preparação de projetos pelo Governo e Banco Mundial, um tempo considerável foi investido na identificação e implantação de procedimentos que permitissem a pronta transferência de fundos aos beneficiários finais em projetos como o PD/A e os Centros de Excelência e Pesquisa Dirigida. Tais procedimentos, que envolviam o Banco do Brasil, a FINEP e o PNUD, apresentavam a vantagem de evitar os atrasos e cortes aos quais a provisão de fundos via orçamento federal estavam sujeitos. Não obstante, esses procedimentos não propiciaram uma solução genérica para o problema, visto que foram concebidos de acordo com cada projeto, proporcionando um aproveitamento muito limitado das lições aprendidas. A implementação desses procedimentos sofreu também complicações e atrasos devido a exigências de maiores garantias por parte de determinados doadores.

42. O aspecto mais importante, entretanto, parece ser a impressão de que a formulação dos projetos e de seus planos de financiamento nem sempre levava em conta sua exeqüibilidade administrativa. Por motivos já discutidos anteriormente, havia incentivos de peso para tornar os projetos relativamente grandes e autônomos, sem preocupação maior com as complexidades da organização do projeto e do seu plano de financiamento. Com efeito, as complicações advindas da obtenção e utilização de financiamento externo proveniente de fontes variadas, sob diferentes condições contratuais, parecem não ter sido percebidas pelo Governo ou pelo Banco Mundial durante a formulação e preparação dos projetos do PP/G7. A mobilização de financiamentos bilaterais, bem como os riscos e a visibilidade parecem ter sido as forças motrizes que delinearão os planos de financiamento, com os doadores assediando aqueles

projetos que pareciam estar evoluindo favoravelmente e com melhores chances de lhes assegurar prestígio e informações estratégicas sobre as experiências do PP/G7.

43. Houve também exígua coordenação, a nível de programa, do esquema financeiro do PP/G7, por parte do Governo ou do Banco, visando conter as pressões para a mobilização de recursos, assim como não há sinal da existência de uma programação financeira que influenciasse a distribuição, pelos doadores, dos fundos disponíveis, com o propósito de reduzir a complexidade dos planos de financiamento dos projetos. A escassa atenção dispensada a essas questões deve ser considerada umas das principais causas dos atrasos e altos custos incorridos nos ciclos de projetos do PP/G7.

Avaliação, por meio de Negociações, dos Compromissos e da Eficácia

44. No gerenciamento do processo de avaliação pelo Banco, os Participantes identificaram os seguintes problemas:

- ausência de consultas entre o Banco e os doadores para decidir se um projeto estaria pronto para ser avaliado;
- ausência de consultas substantivas acerca do escopo, padrões e critérios a serem utilizados na avaliação, partindo da premissa equivocada de que os padrões do Banco satisfariam os requisitos dos processos de avaliação e compromissos adotados de todos os outros doadores. Em consequência, o escopo e a equipe encarregada das avaliações foram muitas vezes insuficientes para atender aos requisitos do doador, necessitando a organização de missões de acompanhamento para tratar de critérios e questões adicionais;
- insuficiência na identificação e previsão de assuntos a constar dos documentos da etapa final de avaliação, a serem utilizados nas discussões com o Governo (Federal e Estadual) e com os doadores, acarretando falhas no planejamento da cronologia para a resolução de questões;
- relutância de todas as partes, incluindo o Governo, em estabelecer e se comprometer com cronogramas para a resolução de questões, e com a clara atribuição de responsabilidades, levando em última instância, ao processamento não-sincronizado de pacotes de financiamento para o projeto.

45. No processamento subsequente dos pacotes de financiamentos, a experiência adquirida registra os seguintes problemas:

- na seqüência da avaliação de campo e da documentação dos projetos, liderada pelo Banco, o processamento dos financiamentos bilaterais para a maioria dos projetos (mesmo para o uso vinculado a possíveis acordos de fundos fiduciários para projetos específicos, com o Banco), observaram-se atrasos incomuns na compilação dos documentos e nas liberações entre as agências dos respectivos governos doadores;

- havendo se comprometido a utilizar fontes múltiplas de financiamento para a implementação de projetos integrados, de reconhecida complexidade, e havendo sofrido com a falta de sincronismo dos respectivos processos de comprometimento, o Banco e os doadores optaram por salvaguardar a integridade de projetos, assim como seus respectivos interesses, por meio de intrincadas condições contratuais de responsabilidade recíproca. Embora se esperasse que essas condicionalidades fossem estimular o processamento acelerado e sincronizado das doações, elas provocaram, no âmbito do PP/G7, longos atrasos acumulados na operacionalidade das doações e na liberação dos fundos. Essa situação levou, por sua vez, a uma deceleração no processo que medeia entre a preparação do projeto e o início de seu funcionamento. Por ironia, tal providência penalizou severamente os projetos melhor elaborados, no quais um processo de preparação participativa havia gerado adesão, expectativa e também um alto grau de disponibilidade, terminando esses por ficar sem recursos.

- 46. Pelos registros disponíveis das negociações, haveria a impressão de que, à exceção de um ou dois casos, o Governo não foi sensível a essas condições contratuais de responsabilidade recíproca, e a outras conseqüências indesejáveis dos complexos planos de financiamento. Do ponto de vista do Banco e dos doadores, não há evidências de que tais condições tenham sido reconsideradas mesmo quando se tornaram a causa de grandes e contraproducentes atrasos, em projetos importantes e bem preparados. Nesse contexto, causa admiração o fato de que o Banco tenha negado a si próprio o uso mais flexível de pelo menos uma parte das contribuições ao RFT para financiar, mediante adiantamento, a partida de um projeto, antecipando-se à formalização de um contrato de doação; considerando-se que tal abordagem constitui uma prática operacional padrão em operações normais de empréstimo do Banco, apoiadas pelo Fundo de Preparação de Projetos do BIRD/AID. Tal metodologia foi empregada tardiamente na formulação do novo Projeto de Manejo de Recursos da Várzea. (VARZEA)

Implementação

47. Os doadores e o Banco Mundial não esclareceram de forma suficiente o escopo e a natureza de suas respectivas responsabilidades fiduciárias em relação aos fundos ora sendo utilizados. O Banco Mundial definiu o escopo de suas responsabilidades fiduciárias indo além de sua ação supervisora normal sobre a aplicação última dos fundos fiduciários que administra, para incluir a cobertura de todos os financiamentos externos dos projetos. Em aditamento, o Banco Mundial parece ter interpretado a natureza da responsabilidade fiduciária como exigindo que esta garanta não apenas que os fundos do PP/G7 sejam aplicados nas finalidades especificadas, de acordo com as regras adotadas para as operações de aquisição e desembolso (o que é a interpretação da Equipe Revisora), mas que a aplicação dos fundos do PP/G7 seja também eficiente e eficaz relativamente aos objetivos de desenvolvimento do projeto. Há relatos de que esse amplo escopo e definição de responsabilidade fiduciária teriam induzido o pessoal do Banco à utilização de práticas de micro-gestão de certo modo invasoras em alguns de seus

procedimentos de supervisão. Embora a micro-gestão possa ou não se constituir em um problema real, a supervisão do uso dos fundos decorrente dessa abordagem é necessariamente dispendiosa para todas as partes. Em termos específicos, com relação aos fundos fornecidos mediante financiamento paralelo bilateral no qual o doador detém as responsabilidades de supervisão, em vez de delegá-las automaticamente ao Banco Mundial como Administrador, as práticas acima referidas levam o gerente do projeto a se deparar com processos *triplicados* de supervisão e de autorização : - do Governo, do doador e do Banco Mundial - para exatamente a mesma transação. É óbvia, neste caso, a margem potencial para atrasos, custos administrativos elevados, e frustrações crescentes.

Monitoramento e Avaliação

48. Na ausência de atividades de monitoramento e avaliação ao nível do programa, devido aos atrasos na preparação e ao processamento moroso do projeto AMA, cada projeto executa suas próprias tarefas de monitoramento e avaliação, sem qualquer referência a critérios, em nível de programa, pelos quais se possa julgar a replicabilidade e sustentabilidade das “melhores práticas” identificadas e testadas em nível de projeto. Em consequência, parece que a economia dos custos que poderia se originar dessas atividades de monitoramento e avaliação em nível específico de projeto, e das futuras atividades em nível de programa, poderá estar seriamente comprometida.

Relação entre esses Problemas e a atual Estrutura Institucional

49. Esses problemas revelam deficiências de gerenciamento e coordenação em nível do projeto, lacunas fundamentais e metodológicas nas estruturas institucionais, e falta de clareza na atribuição de responsabilidades no âmbito do Governo, dos doadores e do Banco. Uma visão ainda incompleta da efetiva participação dos Estados contribui para agravar esses problemas. Outro fator determinante é a confusão que parece existir entre as funções da equipe do Governo e da equipe do Banco, levando o Governo a não ser responsabilizado pela eficiência e eficácia na preparação e implementação dos projetos, e o Banco, possivelmente movido pela melhor das intenções, a assumir o que deveriam ser responsabilidades do Governo.

50. Todas as partes parecem ter falhado ao não perceber as consequências da extraordinária complexidade de alguns dos planos de financiamento dos projetos. Quando as consequências se tornaram evidentes, as partes não provocaram uma ação adequada por parte da gerência do programa. Na ausência de mecanismos capazes de gerenciar de forma coordenada a redistribuição dos recursos financeiros do PP/G7 em nível do programa, cada um dos doadores cogitou apenas dos sintomas e não das causas dessa complexidade.

51. O Banco e os doadores também deixaram de dar ao monitoramento e à avaliação do programa a prioridade compatível com a importância de um autêntico programa piloto. Em termos específicos, a falta de um mecanismo de direção do programa em nível suficientemente elevado criou dificuldades aos parceiros do Governo e impediu que recorressem à alavancagem coordenada de tal parceria para estabelecer, em tempo hábil, uma unidade competente de monitoramento e avaliação. Os esforços

envidados para resolver essa questão foram prejudicados pelas divergências havidas entre os principais Participantes , notadamente o Banco Mundial e a Comissão da União Européia.

52. Em geral, esses problemas refletem, da parte do Governo e do Banco Mundial respectivamente, um compromisso considerado insuficiente para com o PP/G7 e pouca disposição para manter elevados os padrões de gerenciamento do programa piloto, em nome dos doadores. Os problemas também revelam falta de clareza na definição de funções e superposição de atribuições, e ausência não só de uma estrutura adequada para o gerenciamento harmonioso do programa, mas também de processos formais para a resolução das questões em tempo hábil. Por fim, a falta de continuidade e o perfil pouco homogêneo do pessoal são problemas críticos, pelas conseqüências bastante sérias para os processos de aprendizado e para o desenvolvimento da memória institucional, urgentemente necessária a esse empreendimento extremamente inovador.

D. Articulação com as Políticas Públicas mais abrangentes

53. Constitui ponto pacífico o fato de que a gestão sustentável das florestas, por parte do Governo, do setor privado e da sociedade civil é conformada por pressões econômicas e sociais que podem tanto ajudar como obstar a implementação de diretrizes destinadas a garantir a conservação e a utilização sustentável dos recursos florestais. Portanto, as soluções para o desmatamento não estão confinadas aos limites das políticas florestais e ambientais. Para a consecução dos objetivos do programa piloto, isso significa que a atenção inicial deveria ter sido orientada para o vasto elenco de políticas públicas, no âmbito das quais o programa piloto seria elaborado e implementado, e em tempo, fortalecido por meio das lições aprendidas na execução do próprio programa piloto. Esse diálogo bilateral faz-se urgentemente necessário.

54. De acordo com a opinião de alguns dos Participantes, a reticência demonstrada pelo Governo, no início da década de 90, em se engajar no diálogo sobre as políticas pertinentes, com o Banco Mundial e com os doadores, acerca do papel que o PP/G7 deveria desempenhar em apoio às diretrizes de desenvolvimento sustentável do Governo, poderia ser atribuída à ausência de uma política florestal em nível nacional e de uma política de desenvolvimento sustentável para a Amazônia, com funções, estruturas e estratégias definidas. Somente ao final de 1994 a Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal foi aprovada pelo Conselho Nacional da Amazônia Legal (CONAMAZ), e grupos INTER-SETORIAIS deram início à formulação de estratégias para o programa. Entretanto, tal processo ainda não foi concluído porque a mobilização política necessária revelou-se, até agora, insuficiente para enfrentar as complexidades dessa iniciativa.

55. A Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal , referiu-se em seu texto, ao PP/G7, como um instrumento para a implementação de políticas públicas. Esta foi uma “abertura” destinada a promover alguma integração do programa piloto com outros programas do Governo, e a provocar uma discussão mais ampla sobre diretrizes gerais e sobre a sustentação ao PP/G7. Na ocasião, entretanto, essa abertura parece não ter sido percebida pelos Participantes, em termos políticos.

E. Formação de alianças

56. Existem vários exemplos, em termos mundiais, para provar que uma transição bem sucedida do desenvolvimento econômico para o desenvolvimento econômico e social ambientalmente sustentável, somente pode ser efetivada mediante a instalação de um processo altamente participativo, para o qual a sociedade civil é mobilizada e estimulada a buscar as sinergias disponíveis entre a gestão econômica evoluída e a gestão ambiental, bem como a realizar as difíceis compensações recíprocas. Nesse sentido, os objetivos do PP/G7 somente podem ser alcançados se houver uma ampla aliança entre o Governo, a sociedade civil brasileira e o setor privado brasileiro. Essa aliança deve ser estruturada levando-se em consideração as questões políticas que envolvem a Amazônia Legal, afim de que tenha êxito no processo de fortalecimento da administração sustentável da floresta em nível federal, estadual, municipal e comunitário.

57. Do ponto de vista operacional, a formação de alianças em favor dos objetivos do PP/G7 requer :

- a conscientização da sociedade civil e do setor privado em relação aos objetivos, estratégia e projetos do programa piloto;
- a organização de mecanismos de retroalimentação e de aportes especializados por meio de estruturas formais e processos informais;
- a mobilização de organizações selecionadas para as tarefas de projeto, implementação, monitoramento e avaliação, no âmbito do programa piloto;
- o envolvimento, da sociedade civil e de empresas do setor privado, de forma esclarecida e por interesse próprio, para a difusão e propagação das lições mais promissoras geradas pelo programa piloto;
- a criação de uma competência, no âmbito da sociedade civil, para representar e legitimar a participação das pessoas menos acessíveis e, freqüentemente, menos favorecidas, no processo de desenvolvimento sustentável da Amazônia.

58. Com base no sumário constante do Anexo III-4, o PP/G7 participou de todas essas atividades relativamente às Organizações da Sociedade Civil (OSCs), e também iniciou os contactos com o setor privado. Contudo, o esforço de formação de alianças viu-se prejudicado e enfraquecido pela ambigüidade dos objetivos do programa (que surtiu bons efeitos inicialmente na criação da aliança internacional), pela ausência de uma estratégia compreensível e comunicável para o programa, e pela falta de critérios de desempenho que pudessem ser transmitidos na formação de alianças, e revistos periodicamente com os parceiros da aliança com vistas a dotar o programa da necessária credibilidade.

59. A rápida implementação do PD/A tornou possível a alocação de fundos do PP/G7 para um amplo e disseminado esforço de fortalecimento institucional entre as OSCs, atendendo a exigências locais. O programa piloto necessita, no atual momento, de

uma estratégia específica que oriente os esforços adicionais para a formação de alianças, e coordene os esforços dispersos ora em curso, assegurando-lhes a indispensável coesão e sustentabilidade.

60. Quanto à formação de alianças com o setor privado, é preciso criar primeiramente uma unidade competente de gerenciamento do programa, com certa experiência no setor privado, para atrair a atenção de representantes do setor privado que se preocupem com resultados, e para os quais tempo é dinheiro. Além disso, a promoção de práticas ambientalmente sustentáveis por parte do Governo junto aos empresários mais responsáveis do setor privado vê-se prejudicada pela fiscalização insuficiente do cumprimento das leis e regulamentos vigentes, dando margem a práticas predatórias por parte dos operadores menos responsáveis.

61. Inúmeros esforços de cunho pragmático foram realizados desde a Reunião dos Participantes em Manaus, de 1997, quando se decidiu prestar mais atenção ao potencial de desempenho do setor privado. Entretanto, tais esforços (Anexo III-5) provavelmente não terão valia nem sustentabilidade se o programa não dispuser de uma estratégia específica de envolvimento desse setor, como parte da estratégia geral do PP/G7. Nesse contexto, vale registrar, como altamente relevante e inovadora, a aliança operacional constituída com o setor privado para a utilização sustentável da biodiversidade brasileira, por iniciativa do Banco Mundial, fora do escopo do PP/G7 e com recursos do Fundo Mundial para o Meio Ambiente -GEF. Trata-se do FUNBIO (Fundo Nacional para a Biodiversidade; ver Anexo III-6), administrado por uma fundação privada (Fundação Getúlio Vargas) e contando em seu Conselho com a maioria de representantes do setor privado. Essa abordagem parece ser extremamente relevante como estratégia para o envolvimento do setor no PP/G7 e deve ser pois considerada como “relacionada substantivamente” pelos Participantes do PP/G7.

62. Em termos conclusivos, o esforço corrente e louvável que desenvolve o PP/G7 para a formação de alianças poderia ser significativamente fortalecido através de medidas urgentes para corrigir suas deficiências de gerenciamento, de formulação de estratégias e de implantação das tarefas de monitoramento e avaliação em nível de programa. A formação de alianças em nível de programa não pode ser simplesmente obtida por meio da realização das Reuniões de Participantes, pois requer a criação de estruturas adicionais de caráter consultivo. A participação do setor privado demandará a criação de unidades eficazes que atraiam o interesse próprio e esclarecido do setor privado, com base em uma estratégia de programa claramente articulada.

F. Uma Agenda para o Fortalecimento da Estrutura Institucional

63. A agenda indicada a seguir foi elaborada visando fortalecer e reformular a estrutura institucional existente, de modo a capacitá-la a solucionar os diversos problemas de implementação acima identificados. A Equipe Revisora considera impraticável solucionar os referidos problemas por meio da estrutura institucional existente. Há necessidade de se reformular essa estrutura, bem como os processos, as funções e determinadas políticas.

64. Essa AGENDA DE REFORMULAÇÃO compreende:

a. Fortalecimento da Gestão em Nível de Programa

- (1) Criar uma estrutura de gerenciamento de programa com capacidade para dirigir e administrar o programa piloto;
- (2) Desenvolver a capacidade para formular e executar o planejamento financeiro;
- (3) Elaborar e implementar uma estratégia de aprendizado para o programa piloto;
- (4) Implantar processos formais para a identificação e resolução de questões no nível de projeto;
- (5) Criar um mecanismo formal de coordenação de doadores em Brasília;
- (6) Promover a articulação com projetos bilaterais e multilaterais relacionados substantivamente;
- (7) Reestruturar e o fortalecer os sistemas de gestão de informações em apoio à administração do programa;

b. Fortalecimento da Gestão em Nível de Projeto

- (1) Ajustar as políticas adotadas pelos doadores visando tornar mais flexíveis ou articulados os financiamentos para os projetos do PP/G7;
- (2) Introduzir instrumentos e processos que desvinculem as obrigações e os desembolsos de financiamento externo pertinentes ao programa piloto dos processos orçamentários públicos;
- (3) Definir a divisão de atribuições entre os doadores e o Banco Mundial para o cumprimento de suas respectivas responsabilidades “fiduciárias”;

c. Articulação com as Políticas Públicas

- (1) Criar um mecanismo ou articulação eficiente, que assegure a aplicação das lições aprendidas com o programa piloto na implementação, pelo Governo, da Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal;
- (2) Desenvolver uma estratégia para o programa piloto em harmonia com as ações do Governo para o desenvolvimento sustentável da Amazônia;
- (3) Promover o diálogo entre os doadores, o Governo e o Banco acerca das articulação entre as diretrizes do Governo em relação à Amazônia e os benefícios globais (biodiversidade e seqüestro de carbono) propiciados pela Amazônia.

d. Aumento da Participação e Formação de Alianças

- (1) Viabilizar a participação dos nove Estados da Amazônia Legal;
- (2) Estimular a articulação com o setor privado;
- (3) Promover a articulação com a sociedade civil em nível de programa.

G. O Contexto Emergente para a Implementação do PP/G7

65. O contexto no qual a Agenda estipulada acima deve ser tratado apresenta a seguinte evolução :

- As reuniões mantidas com representantes qualificados do *Governo* (ver Anexo III-1b) demonstraram que o Governo tenciona atribuir alta prioridade à formulação e implementação da Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal. Nesse contexto, a intenção do Governo é prover liderança e maior participação no PP/G7, considerado um importante instrumento para a configuração e o apoio à gestão ambiental e ao desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal. Chamou-se a atenção da Equipe Revisora para as diretrizes oficiais de descentralização, do nível federal para o estadual, e para o papel mais ativo que os Estados estarão desempenhando na implementação das políticas de desenvolvimento sustentável. Por conseguinte, deverá ser fortalecida a coordenação entre os Estados e os Ministérios Federais, incluindo os diversos órgãos e agências vinculadas, bem como entre os diversos Ministérios Federais que detenham responsabilidades relacionadas aos objetivos do PP/G7. Vários órgãos brasileiros envolvidos nos projetos do PP/G7 reconheceram a importância da respectiva capacitação para o desenvolvimento das funções desejadas.
- Em relação à Mata Atlântica e às questões gerais de conservação e manejo florestal, a Equipe Revisora entendeu que é de responsabilidade do Secretário de Florestas e Biodiversidade a condução das atividades na Mata Atlântica, incluindo os sub-projetos do PD/A no Nordeste, e o acompanhamento de projetos bilaterais associados no Sul e Sudeste, bem como as diretrizes

relativas à conservação e manejo florestal em nível nacional ao passo que o Secretário da Amazônia Legal ficaria incumbido de todas as atividades do Programa Piloto na Amazônia Legal. Nesse contexto, a Equipe Revisora julga aconselhável que as questões referentes à Mata Atlântica sejam tratadas por uma estrutura gestora à parte. A coordenação entre o Secretário de Florestas e o Secretário da Amazônia Legal em assuntos de interesse mútuo tais como o Projeto de Corredores Ecológicos, seria assegurada pelo Secretário Executivo do MMA. Considerando a menor abrangência das atividades da Mata Atlântica, no âmbito do programa piloto, uma abordagem descentralizada e um papel mais ativo a ser desempenhado pelas diversas estruturas estaduais seriam mais indicados. Para uma coordenação mais ampla das atividades na Mata Atlântica, um grupo de trabalho ou comitê poderia ser criado no âmbito do CONAMA.

- Os principais doadores bilaterais e a Comissão da União Européia transmitiram à Equipe Revisora informações sobre as medidas específicas que estão tomando para aumentar sua atuação profissional no Brasil. Também a Alemanha e o Reino Unido estão tencionando aumentar suas contribuições bilaterais para o PP/G7. Houve também a indicação, da parte de um dos doadores, de que pretende elevar sua contribuição ao RFT.
- No que concerne às modalidades de financiamento de projetos, constatou-se uma clara preferência dos principais doadores em aportar suas contribuições sob a forma de co-financiamento bilateral paralelo, em vez de depositá-las no RTF. Entretanto, esses doadores deram a entender que estão dispostos a rever essa preferência de modo a assegurar sua assistência na forma mais compatível com a redução da inegável complexidade inerente à atual modalidade de financiamento do PP/G7.
- Enfim, a Equipe Revisora ouviu de seus interlocutores, por repetidas vezes, que a abordagem do PP/G7 como um programa, em vez de ser apenas um conjunto flexível de projetos relacionados, havia criado como expectativa a introdução de um processo de aprendizagem mais coerente e poderoso, que viesse proporcionar lições de maior relevância aplicáveis aos desafios mais amplos da conservação e desenvolvimento sustentável das florestas tropicais.
- O Banco Mundial, em sua "Proposta para Reformulação Institucional", de maio de 1999, expressou preferência por um ajuste em suas funções na implementação do PP/G7 em harmonia com as vantagens comparativas de que desfruta na parceria do PP/G7. O Banco também mencionou os esforços atuais para integrar o PP/G7 ao seu programa mais amplo de assistência ao país, especialmente no que se refere ao projeto de empréstimo ao setor florestal.
- As OSCs expressaram seu interesse em um maior envolvimento na estratégia de programa, na estratégia de aprendizado e no gerenciamento em nível de programa.

- Por fim, é possível que a *Avaliação Intermediária do PP/G*, de caráter substantivo, e prestes a ser organizada pelos Participantes, venha proporcionar importantes conclusões adicionais para a definição da estratégia e do contexto futuro para o programa.

Essas manifestações de intenção e outras providências foram importantes para a análise de estruturas institucionais alternativas realizada pela Equipe Revisora, e para a formulação de suas recomendações.

IV. OPÇÕES DE ESTRUTURAS INSTITUCIONAIS ALTERNATIVAS

66. A análise do problema, apresentada na Seção III, demonstra que a atual estrutura institucional para a implementação do PP/G7 carece de reformulação e fortalecimento a fim de permitir:

- uma gestão eficiente em nível de programa;
- menores custos e prazos mais curtos na implementação de projetos piloto eficazes;
- a articulação com as políticas e programas mais amplos de desenvolvimento sustentável das florestas tropicais brasileiras.

O mais importante, contudo, para a estrutura institucional, é propiciar um ambiente favorável à participação e à liderança brasileira no programa piloto, como garantia de que o PP/G7 se constitua em instrumento eficaz para a formulação e implementação de diretrizes de desenvolvimento sustentável, e que satisfaça aos interesses da nação atendendo também às preocupações relativas à importância global das florestas tropicais do Brasil.

67. A leitura da Seção III também permite concluir que a atual estrutura não propicia a realização desses objetivos. E ainda mais importante, que a referida estrutura não obteve êxito em definir e promover a participação efetiva e a liderança do PP/G7, tão urgentemente necessários, por parte do Brasil. A confusão de atribuições e a definição insuficiente de responsabilidades agravaram, e continuariam a agravar, os problemas de desempenho da maioria, senão de todos os Participantes; as deficiências observadas na atual estrutura dificultaram, e continuariam a dificultar, a solução de problemas de atrasos na implementação de projetos.

Quais seriam, então, as Estruturas Alternativas que poderiam apresentar melhores resultados?

68. A Equipe Revisora identificou três opções que, de maneira bastante diversa, facilitariam e/ou promoveriam e apoiariam a participação efetiva e liderança do Brasil no programa piloto :

- uma **Parceria Administrada** que estruturaria e formalizaria as presentes aspirações de parceria do PP/G7 e que, assim procedendo, estabeleceria um ambiente institucional favorável à participação efetiva e liderança do Brasil no programa piloto. Essa estrutura ordenaria, de forma clara, a atribuição de responsabilidades compartilhadas.
- um **Grupo de Cooperação** que, através da adaptação de estruturas eficientes de coordenação da cooperação às necessidades especiais de um programa piloto, promoveria e apoiaria uma melhor atuação do Governo para a

implementação do PP/G7 mediante a efetiva coordenação da assistência técnica e financeira bilateral e multilateral.

- uma **Fundação Independente** que, credenciada pelo Governo e financiada por doadores internacionais, elaboraria e implementaria o programa piloto sob a direção de um Conselho Curador, composto este por membros escolhidos dentre líderes da sociedade civil brasileira.

69. As três opções seriam apoiadas por:

- um Grupo Inter-setorial (ou Inter-ministerial) permanente em nível ministerial, vinculado ao Conselho Nacional da Amazônia Legal (CONAMAZ), para o trato de questões de políticas públicas e de coordenação relativas ao desenvolvimento sustentável da Amazônia. Esse Grupo Inter-setorial propiciaria uma conexão sólida e de alto nível para o desenvolvimento da estratégia do programa piloto e para utilização das lições colhidas na implementação de projetos sob quaisquer das estruturas alternativas. O Grupo seria solicitado especificamente a apoiar os objetivos do programa piloto propostos pelos Participantes.
- um Grupo Consultivo Internacional cuja contribuição prioritária se concentraria na elaboração e implementação de uma estratégia de programa piloto (ver Anexo IV-1b).

70. As características e a linha de ação das três estruturas alternativas se encontram especificadas a seguir. A breve descrição de cada uma delas compreende a respectiva forma de atender à necessidade urgente de se criar uma gerência do programa; de assegurar o cumprimento em tempo hábil e da forma menos dispendiosa, das várias etapas do ciclo de projetos, e de estabelecer ligações com a arcabouço mais amplo de políticas públicas. São também examinadas as funções atribuídas aos Participantes em cada uma dessas opções. As principais características acham-se a seguir dispostas em formato matricial para facilitar a comparação das várias opções entre elas e com a estrutura atual. Finalmente, foram também analisados os riscos inerentes a cada uma dessas estruturas, assim como as respectivas salvaguardas.

A. Opção 1: Parceria Administrada

71. Trata-se de uma estrutura na qual o Governo do Brasil na qualidade de principal participante do programa piloto, os doadores na condição de provedores dos recursos financeiros, e o Banco Mundial, em sua função de administrador e gestor de alguns dos fundos fiduciários, concordariam em formalizar uma parceria para dirigir e administrar o programa piloto.

Gestão do programa

72. Uma Comissão Diretora do Programa (CDP), presidida pelo Secretário Executivo do MMA, seria a unidade principal da Parceria Administrada. Essa Comissão dirigiria e gerenciaria o programa piloto. O Secretário do MMA para a Amazônia Legal,

o Secretário do MMA para Florestas e Biodiversidade, um representante de primeira linha de cada doador principal e um representante de primeira linha do Banco Mundial comporiam a CDP. Um número reduzido de representantes das OSCs (dois, no máximo) e dos Estados amazônicos (dois, no máximo) atuaria como membros do CDP, desempenhando função consultiva.

73. A Reunião dos Participantes, presidida por um representante de primeira linha do Governo Brasileiro, continuaria como o órgão de instância superior do PP/G7 cabendo-lhe deliberar sobre quaisquer ajustes na estratégia de programa a ele submetidos pela CDP. A Reunião serviria também de Fórum para todos os Participantes e demais personagens do PP/G7.

74. Ao dirigir e gerenciar a parceria do PP/G7, a CDP se responsabilizaria pelo cumprimento dos objetivos do PP/G7, formularia, aprovaria e garantiria a implementação de uma estratégia para o programa piloto, e conduziria, por intermédio de seu Presidente, um diálogo com o Grupo Inter-setorial de Trabalho sobre questões referentes às políticas públicas com influência direta sobre a configuração e a gestão do programa piloto.

75. A CDP dirigiria e gerenciaria o programa piloto mediante consenso. Embora a Comissão não possa obrigar qualquer dos Parceiros a executar suas determinações, e a cada Parceiro competiria assumir total responsabilidade executiva pelo cumprimento do que lhe couber na Parceria, a responsabilidade pelo gerenciamento do programa piloto seria de seus membros, de forma solidária.

76. A CDP seria apoiada, em suas ações e deliberações, por uma unidade ampliada e tecnicamente reforçada de gestão do programa, provida pelo MMA, mediante a criação de um Grupo de Gerenciamento do Programa (GGP). Esse Grupo também mobilizaria e apoiaria uma participação mais intensa dos Estados no gerenciamento do programa. Um Comitê de Coordenação de Doadores (CCD-B), presidido pelo Banco Mundial, seria criado em Brasília para suprir a CDP de um suporte coordenado dos doadores. Por intermédio dos membros indicados pelo MMA, a CDP também recorreria ao apoio da atual Comissão de Coordenação do Programa (CCP).. Esse órgão seria ampliado de modo a incluir como membros o Ministério da Agricultura e do Abastecimento e o Ministério da Política Fundiária, e suas agências vinculadas, com potencial para a execução de iniciativas piloto. A agenda das reuniões do CCP seria elaborada pelo GGP.

77. Recomenda-se que a CDP seja assessorada por um grupo de trabalho ad-hoc liderado pelo Banco Mundial para apoio na formulação de estratégias. É aconselhável, também, que o Banco Mundial seja convidado a prestar assistência na implementação das atividades de monitoramento e avaliação em nível de programa. Por fim, a CDP receberia o apoio direto de um Grupo Consultivo Internacional restruturado.

Uma descrição mais detalhada da montagem organizacional prevista para a gestão do programa, na modalidade Parceria Administrada, consta do Anexo IV-1.

Administração dos Ciclos de projetos

78. O GGP e o CCD-B, ao trabalharem em conjunto, poderiam introduzir substanciais melhorias na estrutura e nos procedimentos atuais, em todas as etapas do ciclo de projetos. Uma das inovações mais importantes seria a implantação de um processo formal de identificação e resolução de pendências, administrado pelo CCD-B, com o apoio do GGP. As questões mais complexas e de longo alcance seriam submetidas à apreciação da CDP.

79. O atual esquema de financiamento do PP/G7 compreende o Fundo Fiduciário para as Florestas Tropicais, - RFT, de dimensão relativamente reduzida, e diversos fundos fiduciários para projetos específicos, de maior porte, além de cofinanciamentos bilaterais paralelos, de grandes proporções. Caso o esquema de financiamento permaneça com o atual perfil, o GGP e o CCD-B teriam de cooperar estreitamente na programação financeira desses recursos, visando simplificar os planos de financiamento de projetos piloto mediante a redução do número de doadores para apenas um ou dois por projeto.

80. Por outro lado, a organização e os processos a serem implantados, na modalidade Parceria Administrada, permitiriam a introdução de uma série de providências destinadas a reduzir os custos operacionais dos ciclos de projeto do PP/G7. Dentre outras providências, uma das mais significativas é dispensar o Banco Mundial da interferência em algumas etapas do referido ciclo, além de restringir sua interpretação de responsabilidade fiduciária, como administrador de fundos, de acordo com o disposto no Anexo IV-1.

Articulação com as Políticas Públicas mais abrangentes

81. A CDP, por intermédio de seus três membros indicados pelo MMA, assumiria uma posição estratégica em relação às políticas públicas de interesse para a formulação e implementação do programa piloto, as quais deverão oportunamente se beneficiar com a experiência adquirida na execução dos diversos projetos. Os assuntos relativos à coordenação dessas políticas, assim como os ensinamentos colhidos no âmbito do programa piloto, seriam encaminhados à apreciação do Grupo inter-setorial do CONAMAZ pelo presidente da CDP.

Atribuições

82. A Parceria Administrada criaria um ambiente institucional favorável permitindo a cada parceiro desempenhar aquelas funções para as quais se considera mais qualificado, em comparação com os demais parceiros. Esse contexto propiciaria ao Governo a oportunidade de assumir o papel central de liderança no programa piloto, e deixaria a clara atribuição de responsáveis coadjuvantes aos outros Participantes. Os principais doadores estariam pois em condições de oferecer seu apoio financeiro e técnico, contando com a garantia e as salvaguardas adicionais a que fazem jus em sua condição de parceiros/membros da CDP. O Banco Mundial desempenharia papéis sinérgicos por intermédio de seus representantes de alto nível na CDP, assim como na coordenação do grupo de trabalho ad-hoc de assessoria à CDP para formulação de propostas de estratégia geral do programa, na presidência do Comitê de Coordenação de Doadores em Brasília, e

colaborando na montagem e na capacitação do pessoal para o projeto de monitoramento e avaliação, em nível de programa. Desse modo, o Banco desempenharia papéis de apoio claramente definidos no que concerne à garantia de qualidade, à resolução de conflitos em nível de projeto e aos processos de aprendizado em nível do programa. A CDP também abriria, aos representantes das OSC, a oportunidade de participar da elaboração e implementação do programa piloto e de desempenhar um papel consultivo em relação a estratégia, aprendizado e difusão de conhecimentos. Por fim, a CDP representaria para o GCI o papel de um cliente competente, possibilitando a esse órgão desenvolver com eficácia sua função de assessoramento para questões relevantes em nível de programa.

Opções de Financiamento

83. O papel dos principais doadores e do Banco Mundial nos ciclos de projetos do PP/G7 dependerá da forma adotada pelos doadores para aportar suas contribuições financeiras. Caso os doadores insistam em manter o atual perfil, bastante diversificado, de contribuições, a redefinição das funções respectivas no ciclo de projetos exigirá, da parte daqueles doadores que optarem pelo financiamento bilateral direto, (sem se valer de fundos fiduciários específicos por projeto) que assumam responsabilidade mais direta na avaliação, desembolso e supervisão de seus financiamentos ao PP/G7.

84. Por outro lado, se o atual esquema de financiamento for modificado, de maneira a “consolidar” e reunir as diversas contribuições, sob a administração do Banco Mundial, no RFT ou em fundos fiduciários específicos por projeto, os ciclos de projeto poderiam ser bastante simplificados, como segue:

- a mudança do sistema de financiamento direto pelo doador para o de criação de fundos fiduciários específicos por projeto viria simplificar o ciclo, após a etapa de comprometimento de fundos, pois remanesceriam apenas como partes interessadas o Brasil e o Banco Mundial.. Ademais, essa alteração ofereceria ao doador principal a opção de atribuir ao Banco Mundial as tarefas de avaliação e negociação;
- a mudança no sentido de reunir os recursos em um único fundo fiduciário provocaria um impacto ainda maior, pois todo o ciclo de projetos estaria exclusivamente a cargo do Brasil e do Banco Mundial, transferindo-se assim, inteiramente, o envolvimento dos doadores, do nível de projeto para o nível de programa.

Essas opções da política a ser adotada pelos principais doadores e suas conseqüências para a eficácia e eficiência da Parceria Administrada são descritas em maior detalhe no Anexo IV-1.

B. Opção 2: Grupo de Cooperação

85. Essa estrutura baseia-se nos consagrados modelos de coordenação de cooperação internacional em nível de país ou em nível de setor no país, largamente utilizados por Governos e doadores internacionais. Nas estruturas típicas, o Governo coordena o apoio dos doadores, definindo a estratégia para o programa, e atraindo, dessa maneira, a cooperação financeira e técnica para a etapa de implementação.

86. As reuniões do Grupo de Cooperação são geralmente realizadas com periodicidade anual, com o objetivo de ensinar o exame da estratégia estabelecida para o programa e o modo pelo qual esta deva ser implementada, de estimular o intercâmbio de opiniões sobre as questões de implementação pertinentes ao processo de oferta e de recebimento de assistência, em nível de país ou de setor, bem como permitir que os doadores ofereçam ao Governo suas sugestões em matéria de cooperação.

87. Esse modelo poderia ser prontamente adaptado para casos de assistência financeira e técnica bem coordenada, visando à implementação de projetos piloto individuais. Entretanto, a fim de que o modelo possa assegurar a devida assistência na formulação e implementação de um programa piloto consistente, seria necessário nele introduzir sensíveis modificações. Algumas propostas relativas a tais modificações e aperfeiçoamentos estão indicadas a seguir. .

Gestão do programa

88. Adotada esta estrutura, ao Governo caberia elaborar uma estratégia para o programa piloto, mediante a realização de consultas com os doadores, e assumindo total responsabilidade pela configuração e pela gestão do programa piloto, a partir da estratégia operacional previamente acordada. No contexto criado pela estratégia, os doadores seriam convidados a oferecer sua assistência, a ser coordenada pelo Governo.

89. A atual Reunião dos Participantes seria transformada em um “Grupo Consultivo para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia” (GC), presidido por um representante do Governo. Os termos de referência do GC deixariam claro que o foco principal de suas atividades seria assessorar o Governo na implementação do PP/G7 como instrumento de formulação de políticas e de programas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Para esse fim, a atenção do GC se concentraria no programa piloto e num grupo selecionado de projetos “relacionados substantivamente”. Essa última categoria abrangeria tanto os projetos financiados bilateral quanto multilateralmente, além de ser utilizada com o propósito de incluir o Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF) como “doadores” nesse CG, para absorver o máximo da experiência adquirida por essas instituições na realização de projetos de grande relevância, tanto em curso como programados, na Amazônia. Os representantes das OSC teriam o status de observador na reunião do GC, a fim de prestar esclarecimentos aos seus membros sobre a posição de beneficiários e outros protagonistas interessados, assim como forjar novas alianças para a sustentação do programa piloto.

90. A fim de assegurar o nível de qualidade gerencial indispensável para garantir o contínuo apoio dos doadores ao programa piloto, o Governo teria que aumentar os esforços de capacitação de sua unidade gestora, no âmbito do MMA. Para tanto, é necessário constituir um competente Grupo de Gerenciamento do Programa (GGP). O GGP, agindo como Secretaria do Comitê de Coordenação do PP/G7 (CCP) em colaboração com os doadores, definiria e aplicaria critérios e padrões para a admissão de projetos no ciclo do programa piloto, e desenvolveria ademais as articulações com os projetos relacionados substantivamente. Seria recomendável criar também um mecanismo

de coordenação de doadores em Brasília. O GGP precisaria ademais acompanhar, no período transcorrido entre as Reuniões Anuais do Grupo de Cooperação, o trabalho realizado individualmente pelos países doadores e seus parceiros brasileiros nos diversos projetos.

91. Havendo disposição da parte do Governo, os membros do GC poderiam assisti-lo nas tarefas de gestão do programa piloto em áreas como estratégia geral e de aprendizado, e na implementação do sistema de monitoramento e avaliação em nível de programa. Um Grupo Consultivo Internacional restruturado teria também acesso ao GC por meio do MMA.

Administração dos Ciclos de projeto

92. No contexto dessa estrutura, o Governo utilizaria os procedimentos usuais para a implantação de projetos financiados por fontes externas, e assumiria total responsabilidade pela preparação e implementação dos projetos. Cada doador, por sua vez, assumiria a responsabilidade de avaliar e supervisionar os projetos que estivesse financiando. Um fundo fiduciário para florestas tropicais poderia ser usado para financiar atividades de preparação de projetos e atividades específicas de aprendizado e difusão de conhecimentos. Os doadores aceitariam e manteriam um processo de admissão gerido pelo GGP, cuja função, de acordo com a estratégia estabelecida para o programa piloto e com critérios claramente definidos, seria decidir sobre a inclusão de projetos específicos no programa piloto.

Articulação com as Políticas Públicas mais abrangentes

93. O MMA, na presidência do GC, promoveria a articulação do programa piloto com as políticas públicas mais abrangentes, voltadas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Para os contactos do MMA com o Grupo inter-setorial do CONAMAZ, poder-se-ia solicitar a assistência dos membros do GC na análise e na formulação de propostas relativas a políticas públicas e a tópicos setoriais.

Atribuições

94. Ao Governo cabe desempenhar a única função ativa em nível de programa, e aos membros do GC cumprir funções coadjuvantes, por solicitação do Governo. Em nível de projeto, as atribuições do Governo e dos doadores são respectivamente aquelas tradicionais de beneficiário e de provedor da cooperação internacional. Se o Governo estiver realmente empenhado na implementação de um programa consistente e de alta qualidade, essa estrutura já comprovada poderia facilitar a obtenção de apoio financeiro e técnico, tanto rápido como financeiramente acessível, para a implementação eficiente das estratégias e do programa. Em outras situações, nas quais o compromisso e a liderança do Governo não possam ser assegurados, tais providências vem se mostrando bem menos eficazes. Dado o histórico da implementação do PP/G7, é importante assinalar que nessas condições não surgiriam as estruturas e os processos destinados a facilitar e promover maior participação e liderança do programa piloto, por parte do Governo.

C. Opção 3: Fundação Independente

95. Trata-se de uma ruptura radical com as estruturas atuais. A Fundação seria criada pelos doadores com o consentimento e o apoio do Governo, para administrar os fundos dos doadores. Desse modo, ela representaria uma decisão fundamental no sentido de se usar um meio, que não o Governo, para estruturar e implementar o programa piloto.

96. Embora a Fundação viesse a operar de acordo com seus Estatutos, onde estariam fixados os objetivos e a estratégia geral do programa piloto, na forma acordada entre o Governo e os doadores nas negociações que antecederiam a criação dessa Fundação, é claro que a formulação e implementação do programa piloto seriam efetuadas sob a orientação de um Conselho Curador, cujos membros seriam nomeados pelos doadores após consultas com o Governo, dentre líderes da sociedade civil brasileira. Os Curadores elegeriam a Diretoria que, por sua vez nomearia os integrantes do quadro de pessoal.

97. Do ponto de vista dos doadores, a implantação dessa estrutura dependeria de uma decisão consciente de constituir um “intermediário” para o PP/G7, ao invés de financiar diretamente projetos específicos. Em termos operacionais, isto significaria que os doadores aportariam recursos financeiros à Fundação, que por sua vez os aplicaria em projetos piloto por ela aprovados, obedecendo a uma estratégia previamente acertada para o programa piloto e com base em critérios igualmente acordados com os doadores. Dessa maneira, ao se comprometerem com a aplicação de fundos no PP/G7, os doadores avaliariam o desempenho da Fundação, sua competência e seus planos para a formulação e implementação do programa piloto, em vez de se preocupar com a análise de projetos específicos. Embora devesse ser possível satisfazer certas preferências em relação a sub-programas na distribuição dos recursos dos doadores, não seria viável vincular os fundos de determinado doador a projetos específicos sem causar consideráveis problemas à gestão eficiente do programa.

98. A Fundação seria criada pelos doadores como uma organização sem fins lucrativos, regida pelo direito brasileiro e sujeita às leis brasileiras. Ela seria supervisionada pela Procuradoria da República incumbida de fiscalizar as Fundações. A redação dos Estatutos seria acordada entre os doadores e o Governo. A “independência” da Fundação seria salvaguardada pela impossibilidade desta:

- aceitar ou administrar recursos oriundos do Governo brasileiro;
- nomear representantes do Governo no Conselho Curador e na Diretoria; e
- nomear, para o Conselho e a Diretoria, pessoas não residentes no país.

99. Observados os termos do Estatuto, o Conselho Curador seria o principal responsável pelos assuntos da Fundação perante o Governo, os doadores e os protagonistas da sociedade civil, no Brasil e no exterior. Para o cumprimento dessas atribuições, o Conselho Curador contaria com os seguintes instrumentos :

- elaboração de relatórios de desempenho baseados em critérios objetivos de avaliação dos resultados e dos impactos previstos no programa piloto e em projetos piloto;
- adoção de uma política de informações que assegure a transparência e o pleno acesso a todos os documentos operacionais da Fundação,
- estabelecimento de padrões contábeis que reflitam as melhores práticas internacionais de gestão de uma entidade sem fins lucrativos.

Gestão do programa

100. As negociações a serem entabuladas entre o Governo e os doadores em potencial, com o propósito de criar a Fundação determinariam, de maneira geral, os seus objetivos e a sua estratégia. A Fundação regulamentaria essas diretrizes mediante a elaboração da estratégia geral para o programa piloto e de uma estratégia específica para o aprendizado, bem como a organização e a implementação do programa, sob sua própria responsabilidade. O mecanismo de consulta entre o Governo e o Conselho Curador da Fundação seria explicitado nos Estatutos. O Governo transmitiria à Fundação orientações sobre políticas públicas, ficando esta última obrigada a levá-las em conta na formulação e implementação de seus planos e programas, embora de acordo com seus próprios critérios e autonomia. O GCI poderia assessorar o Conselho Curador, e enviar seus relatórios diretamente ao Governo e aos doadores.

101. Os eventuais ajustes na estratégia básica da Fundação seriam efetuados pelo Conselho Curador, mediante consulta ao MMA. A Diretoria encaminharia ao MMA, para decisão, aquelas questões surgidas na coordenação dos programas do Governo com o programa piloto, na forma organizada e implementada pela Fundação.. O Conselho Curador, assessorado pela Diretoria, elaboraria a estratégia e o plano de financiamento da Fundação, mediante entendimento com o Governo através do MMA. A Diretoria implementaria a estratégia de aprendizado para suas operações piloto recorrendo ao Projeto AMA.

102. As políticas e os procedimentos relativos ao apoio a ser prestado pela Fundação às atividades do Governo e de órgãos públicos devem merecer atenção especial. A Fundação poderia manter entendimento com aqueles órgãos públicos capazes de gerir seus próprios fundos e que, por outro lado, possuam condição legal de receber recursos de terceiros para executar as tarefas previstas no programa piloto que, em certos casos, somente possam ser por eles realizadas.

Gerenciamento dos Ciclos de Projetos

103. A Fundação formularia, prepararia, avaliaria e supervisionaria suas operações piloto de acordo com um manual de operações devidamente aprovado pelos doadores, na ocasião do respectivo compromisso de aporte de recursos para a Fundação. A avaliação dos projetos da Fundação seria efetuada por consultores independentes, e submetida ao Conselho Curador.

Articulação com as Políticas Públicas mais abrangentes

104. Em seus entendimentos com o Conselho Curador e a Diretoria da Fundação, e na orientação transmitida a esses órgãos, o MMA levaria em conta o amplo contexto de políticas públicas em cujo âmbito a Fundação formularia e implementaria o programa piloto de modo a torná-lo um instrumento eficaz para testá-las e aperfeiçoá-las. As eventuais preocupações da Fundação a respeito da interação do Plano Nacional Integrado para a Amazônia Legal, da alçada do Governo, com as atividades do programa piloto, de responsabilidade da Fundação, seriam transmitidas pelo MMA ao Grupo Inter-setorial vinculado ao CONAMAZ. Seria de se esperar que a Fundação procedesse à análise das políticas públicas e dos aspectos setoriais em estreita colaboração com as Secretarias competentes do MMA.

Atribuições

105. De acordo com essa estrutura institucional, a participação e a liderança brasileiras no programa piloto seriam mobilizadas pelos órgãos de administração superior da Fundação, e especificamente pelo seu Conselho Curador, cujos membros seriam personalidades destacadas da sociedade civil brasileira.

106. Ao Governo caberia principalmente :

- acordar com os doadores a proposta de criação da Fundação;
- aprovar os Estatutos , principalmente no que tange à missão neles atribuída à Fundação, e definida através de seus objetivos gerais e estratégia operacional;
- responder às consultas dos doadores sobre a designação de membros do Conselho Curador;
- responder às consultas acerca da estratégia e dos planos de financiamento da Fundação;
- prover orientação ao Conselho Curador e à Diretoria da Fundação sobre questões estratégicas, bem como sobre a coordenação de políticas e de programas.

107. Os doadores exerceriam sua supervisão por intermédio de seus representantes no Conselho Curador. O Banco Mundial, e certas entidades doadoras selecionadas, poderiam ser convidados pela Fundação para colaborar na formulação de suas políticas e procedimentos operacionais e a assisti-la nos ciclos de projeto durante o respectivo período inicial de instalação e de experiência. .

MATRIZ I	Resposta à pergunta: Por quem, e de que maneira essa função é desempenhada?			
FUNÇÕES	ESTRUTURAS ATUAIS	PARCERIA ADMINISTRADA	GRUPO DE COOPERAÇÃO	FUNDAÇÃO INDEPENDENTE
A. GERENCIAMENTO DO PROGRAMA				
1. Formulação e avaliação de estratégia	Resp. não atribuída além da função geral idealizada pela Reunião dos Participantes na Resolução do RFT; iniciativas intermitentes e dispersas foram tomadas pelo Banco, GCI e OSCs.	CDP apoiado pelo GCI e Grupo Especial de trabalho conduzido pelo Banco	SECEX do MMA acrescido de SECs em consultas com o Grupo de Cooperação	Antes da criação da Fundação, Governo e doadores acertam objetivos e estratégia da Fundação e expressam o mesmo em carta anexa aos Estatutos. Ajustes na Estratégia serão efetuados pelo Conselho Curador por meio de consultas ao MMA
2. Coordenação do Programa	Por meio do CCP	Por meio do CCP ampliado, com gerenciamento aperfeiçoado da agenda por parte do GGP.	Por meio do CCP	Diretoria encaminha questões de coordenação ao MMA e este último presta orientação à Fundação.
3. Resolução de questões de gestão do programa	Pelo MMA, Banco e doadores, para casos específicos, sem responsabilidades e processo definidos;	CDP e GGP Apoiados pelo CCD-B	SECEX do MMA acrescido de SECs do MMA	Conselho Curador e Diretoria
4. Programação financeira	Realizado de forma independente tanto pelo MMA quanto pelo Banco	Comitê financeiro abrangendo o MMA, representado por GGP, MOG/SEAIN e ABC em consultas com Doadores e	MMA com auxílio do Grupo de Cooperação	Conselho Curador desenvolve estratégia e plano de financiamento em consulta com o Governo; Diretoria responsável pela

	CCD-B	aplicação dos fundos
--	-------	-------------------------

5. Monitoramento e avaliação acrescidos de estratégia de aprendizado	Resp. pela estratégia de aprendizado não é atribuída; monitoramento e avaliação devem ser definido pelo Projeto AMA	CDP e GGP com apoio do Banco, recorrendo ao Projeto AMA.	MMA recorre ao Projeto AMA; Formulação da Estratégia de aprendizado pelo MMA mediante consultas ao Grupo de Cooperação	Diretoria implementa a estratégia de aprendizado, recorrendo ao Projeto AMA.
6. Coordenação com projetos relacionados substantivamente	Algumas iniciativas foram tomadas pelo GP provisório; Resp. pelo seqüenciamento sem clara atribuição	CDP e GGP	No âmbito do Grupo de Cooperação	Por meio do Conselho e Diretoria
7. Formação de alianças	Iniciativas são tomadas sem coordenação do MMA e do Banco; A Reunião dos Participantes é o ponto focal para a formação de alianças	CDP; Reunião dos Participantes será transformada em Foro de Desenvolvimento Sustentável	MMA; OSCs podem participar da Reunião do Grupo de Cooperação como observadores	Por meio de composição e ações do Conselho e Diretoria.
B. GERENCIAMENTO DE CICLOS DE PROJETOS				
1. Formulação	MMA, Banco e doadores bilaterais	GGP e CCD-B com o CDP para a resolução de questões importantes de estratégia de programa piloto	Bilateral	Diretoria
2. Admissão	Banco e MMA por meio do CCP	CCD-B faz recomendação ao CDP por meio do GGP	MMA mediante consulta ao Grupo de Cooperação	Diretoria
3. Preparação	Governo, Banco e doadores bilaterais	Governo com apoio da agência financiadora em potencial, fundos do RFT, se preciso	Bilateral	Diretoria e Entidade Beneficiária
4. Avaliação	Banco com a participação de doadores	Doador(es) seleciona(m) agência líder	Bilateral	Diretoria avalia e propõe projetos ao Conselho Curador.
5. Negociações	Governo em separado com cada agência	Governo em separado com cada agência	Bilateral	Diretoria com Entidade Beneficiária

	financiadora	financiadora		
6. Implementação	Governo	Governo	Governo	Entidade Beneficiária
7. Supervisão Fiduciária	Governo/Banco/ Doador cumulativamente	Governo e doador ou Banco respectivamente	Governo e Doador	Diretoria
8. Supervisão Geral	Governo/Banco/ Doador cumulativamente	Doadores e Banco em consultas ao GGP fazem plano de supervisão e escolhem dirigente para a execução conjunta do plano.	Governo e Doador	Diretoria
9. Avaliação	Com base em procedimentos padrão do Banco	CDP aprova Termo de Referência e supervisiona a execução por terceiros	Governo e Doador; Relatório é revisto com Grupo de Cooperação	Consultores Independentes se reportam ao Conselho Curador
C. DIÁLOGO e COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS				
Referente à interação entre Plano Nacional Integrado para a Amazônia Legal e PP/G7	Deveria ocorrer no âmbito do CONAMAZ, com o MMA representando as expectativas dos Participantes e transmitindo orientação do CONAMAZ para a Implementação do PP/G7.	Ocorrerá no âmbito do Grupo inter-setorial (GIS) a ser criado em nível político no CONAMAZ; expectativas dos Participantes serão articuladas pelo CDP e transmitidas pelo SECEX do MMA. Como presidente do CDP, SECEX também comunicará a esse a orientação do GIS.	Ocorrerá no âmbito do Grupo inter-setorial (GIS) a ser criado em nível político no CONAMAZ; MMA apresentará as expectativas do Grupo de Cooperação, e transmitirá a esse a orientação do GIS.	Ocorrerá no âmbito do Grupo inter-setorial (GIS) a ser criado em nível político no CONAMAZ; MMA apresentará as expectativas e opiniões da Fundação, e transmitirá a essa orientação do GIS.
D. FUNÇÕES CONSULTIVAS	GCI se reporta Reunião dos Participantes	GCI se reporta ao CDP	GCI se reporta ao Grupo de Cooperação por meio do MMA	GCI se reporta Conselho Curador

D. Riscos e Salvaguardas

108. As estruturas alternativas apresentadas acima têm por objetivo propiciar um arcabouço que possibilite a participação e o comando efetivos do programa piloto por parte do Brasil de modo a garantir que o programa seja um instrumento eficiente para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento sustentável que satisfaçam

aos interesses do Brasil e correspondam às expectativas quanto à importância global das florestas tropicais brasileiras.

109. Se são esses os objetivos, quais os riscos mais importantes que cada uma dessas estruturas alternativas pode representar para sua consecução; e por outro lado, quais as salvaguardas inerentes a cada uma dessas estruturas alternativas que possam tornar tais riscos aceitáveis e administráveis?

Opção 1: Parceria Administrada

110. **Riscos:** Neste caso, o principal risco é o eventual desinteresse por parte dos membros da CDP em assumir integralmente as responsabilidades intrínsecas desta parceria. Uma indicação palpável da presença desses riscos seria a designação, pelos doadores e pelo Banco Mundial, de representantes de nível insuficiente ou inadequado para a CDP. Esses riscos aumentariam de forma significativa se a importância das questões relativas ao gerenciamento do programa não fosse reconhecida e se a melhoria na qualidade do gerenciamento de projetos fosse apenas considerada uma condição necessária, mas não suficiente, para o êxito do PP/G7. Ao se passar do nível de projeto para o nível de programa, o desafio é ainda maior para os representantes dos doadores na CDP. Outro risco considerável surgiria caso o Governo, e possivelmente algum dos Parceiros, subestimasse a natureza e extensão do esforço de fortalecimento institucional necessário para formar um Grupo de Gerenciamento do Programa, no âmbito do MMA.

Por último, há o risco de que o representante de alto nível do Banco Mundial no CDP, não seja capaz de obter a concordância da instituição como um todo, para o exercício das novas funções ora propostas para o Banco.

111. **Salvaguardas:** As salvaguardas que controlam esses riscos decorrem das próprias características da Parceria Administrada, ao permitir a identificação coletiva e o diálogo, ao nível do colegiado, das questões relevantes. Só os membros do colegiado podem garantir que essas discussões sejam francas e frutíferas, e que o exame minucioso das questões por eles efetuado se constitua em uma força positiva para todos os parceiros. Podem ser mencionadas como salvaguardas adicionais o início imediato de um trabalho de formulação estratégica por equipes competentes e o esforço prioritário de fortalecimento institucional para a gestão do programa, por parte do MMA. Por fim, seria de imensa utilidade para o programa piloto a decisão tomada pelos principais doadores de consolidar as fontes de financiamento para o PP/G7 em um único fundo fiduciário geral ou em fundos fiduciários específicos, por projeto, comprovando de forma tangível o seu compromisso perante a Parceria Administrada.

Opção 2: Grupo de Cooperação

112. **Riscos:** Nessa estrutura, o principal ônus pela elaboração e implementação do programa piloto recai precisamente sobre o Governo. Os diversos doadores, bilaterais e multilaterais, seriam coordenados pelo Governo ao invés de serem membros plenos de uma parceria administrada. Dessa maneira, se o Governo se equivocasse ao definir as exigências necessárias para o gerenciamento eficaz do programa piloto, ou se os adotasse de modo pouco rigoroso, e ainda se não fosse capaz de mobilizar de forma adequada e oportuna o apoio dos membros do GC, a coerência do programa piloto estaria seriamente comprometida. Uma preocupação importante em relação aos doadores que estivessem atuando lado a lado com os diversos gerentes de projeto brasileiros seria a sua disposição em financiar uma lista de projetos e implementá-los de modo a gerar lições abrangentes e pertinentes o bastante para satisfazer as exigências de um autêntico programa piloto.

113. **Salvaguardas:** As mais importantes salvaguardas seriam o início imediato de um trabalho estratégico bem estruturado e o urgente fortalecimento institucional para a gestão do programa, por parte do MMA. Além disso, seria possível assegurar um nível satisfatório para os projetos, e também proteger parcialmente a integridade do programa piloto contra pressões oportunistas sobre os projetos e os compromissos, ao se estabelecer de imediato um processo transparente para a admissão de projetos ao programa. Para garantir a execução de um programa completo e coerente seria indispensável que o Governo desempenhasse um papel relevante na orientação dos doadores para o financiamento dos projetos a fim de que esses, coletivamente, pudessem produzir as lições necessárias.

114. Entretanto, se o Governo não se convencesse da importância a ser atribuída à gestão do programa, o retrospecto de outras operações similares do gênero “Grupo de Cooperação” demonstraria cabalmente que tais estruturas são lentas e inadequadas para influenciar o Governo quando se tratasse de adotar medidas corretivas em tempo hábil e de solicitar e utilizar o apoio necessário que um GC poderia prontamente oferecer. As adaptações e melhorias do mecanismo básico do grupo de cooperação sugeridas nesta opção poderiam não compensar essas deficiências. Em suma, embora essa estrutura seja atraente por sua simplicidade e clara atribuição de responsabilidades, ela oferece aos doadores poucas salvaguardas além de medidas extremas e, muitas vezes contraproducentes, tais como a retenção ou o cancelamento de aportes financeiros.

Opção 3: Fundação Independente

115. **Riscos:** Trata-se aqui de uma estrutura relativamente pouco testada, ainda no estado da arte. Como tal, apresenta riscos e desafios significativos que teriam de ser explorados e controlados quando da preparação detalhada da referida estrutura. Em particular, ou o Governo aceitaria receber recursos da Fundação para promover o fortalecimento institucional do setor público, e suas atividades, ou o programa piloto como está careceria de reformulação. Isso exigiria a separação das atividades que somente o Governo seria capaz de financiar daquelas outras mais adequadas ao financiamento e administração pela Fundação.

116. Diante da necessidade de se analisar detalhadamente as questões básicas institucionais desta alternativa, a escolha de uma Fundação Independente para implementar o PP/G7 não representaria uma opção viável, no curto prazo. Entretanto, a Equipe Revisora considera a Fundação Independente uma opção significativa para o médio prazo, devendo pois ser examinada atentamente caso uma avaliação estratégica do programa venha a recomendar maior ênfase nos processos de baixo para cima, em vez de cima para baixo, mediante um trabalho pioneiro junto aos governos locais e às OSCs regionais e locais. Nesse caso, a implementação do programa piloto, levada a cabo pela Fundação Independente, apresentaria uma vantagem comparativa bastante expressiva em relação à implementação do programa piloto efetuada por órgãos governamentais. Finalmente, os riscos dessa ruptura radical e inovadora com as estruturas convencionais de implementação do programa também teriam de ser submetidos a nova avaliação caso o Governo demorasse a garantir, de forma inequívoca, sua participação e a liderança do programa piloto.

117. **Salvaguardas:** Neste caso, as mais importantes salvaguardas proviriam da criação de uma Fundação administrada de forma independente, aberta e transparente. A fim de tirar partido dos benefícios, riscos e salvaguardas provenientes da implementação do programa piloto por uma Fundação Independente, essa estrutura deveria ser testada através da implementação de sub-programas adequados do PP/G7. As lições colhidas na operação do FUNBIO podem ser úteis para a formulação de tais iniciativas.

V. RECOMENDAÇÕES

118. Cada uma das opções apresentadas na Seção IV possui pontos fortes e fracos. A Equipe Revisora é de opinião que a Parceria Administrada oferece as melhores condições de lidar com os problemas identificados na atual estrutura e de satisfazer aos critérios estabelecidos ao início da Seção IV.

119. Isto posto, a Equipe Revisora recomenda que os Participantes optem pela Parceria Administrada e tomem as medidas relacionados com a sua implantação o quanto antes.

120. A escolha da Parceria Administrada é claramente ratificada ao se considerar os efeitos decorrentes da eventual transição e adoção de quaisquer das opções sobre os projetos do PP/G7 *ora em curso*. Na medida em que a Parceria Administrada é evolutiva e aperfeiçoa a atual estrutura, formalizando processos informais ou incipientes e fortalecendo a capacidade institucional existente, ela também pode minimizar os riscos de transição, e assegurar a desejável continuidade do processo de preparação, avaliação e implementação de projetos.

121. Entretanto, a adoção da Parceria Administrada demandará muito esforço dos Participantes, sendo por conseguinte necessário testar previamente a viabilidade dessa transição. Em termos específicos, é recomendável comprovar a exequibilidade e credibilidade da Parceria Administrada na execução das tarefas de maior urgência com que se defrontam no momento os Participantes, na implementação do PP/G7.

122. Essas tarefas são:

- (1) organizar, atribuir funções e efetuar a avaliação intermediária do PP/G7;
- (2) agilizar o processamento dos projetos de alta prioridade remanescentes a fim de garantir a efetividade das doações e iniciar as atividades dos projetos até meados do ano 2000;
- (3) elaborar e propor uma estratégia para o programa piloto que relacione o PP/G7 dê suporte à estratégia governamental mais ampla de desenvolvimento sustentável e aos programas direcionados para a Amazônia;
- (4) acelerar a implementação das atividades de monitoramento e avaliação em nível de programa, e formular e aprovar uma estratégia de aprendizado;
- (5) rever as estruturas financeiras adotadas pelos principais doadores de modo a ampliar a consolidação de recursos em fundos fiduciários;
- (6) aperfeiçoar a supervisão de projetos por meio da coordenação de planos de supervisão e da atribuição das funções de liderança correspondentes; e

- (7) estabelecer uma coordenação transparente com grandes projetos de financiamento multilateral em andamento e a serem iniciados, tais como o Projeto de Ecoturismo do Banco Inter-Americano de Desenvolvimento (BID); o Projeto de Conservação Florestal, do Fundo Mundial para o Meio Ambiente/Banco Mundial/Fundo Mundial para a Natureza (GEF/IBRD/WWF); e o empréstimo ora em cogitação para o setor florestal brasileiro; do Banco Mundial (IBRD).

123. A Equipe Revisora acredita que a Parceria Administrada ofereça as melhores condições para o cumprimento dessas tarefas em tempo hábil e de modo eficaz. Entretanto, se, até o final do ano 2000, a nova estrutura não for capaz de confirmar essa expectativa, é aconselhável que as demais opções sejam reexaminadas. Em termos específicos, a opção pelo Grupo de Cooperação, que atribui a responsabilidade primordial pelo gerenciamento do programa piloto ao Governo, poderia então ser equacionada de modo mais realista, tomando-se como base uma análise detalhada dos motivos pelos quais a Parceria Administrada, liderada pelo Governo, não logrou alcançar os resultados esperados. Do mesmo modo, a opção pela Fundação poderá estar, àquela altura, melhor compreendida e estruturada à luz da experiência adquirida por outras fundações privadas.

Recomendação para os Próximos Passos:

124. Para o encaminhamento dessas tarefas e, a um só tempo, comprovar a exeqüibilidade e a credibilidade operacionais da Parceria Administrada, a Equipe Revisora recomenda que:

- (1) o Governo convide os Participantes para, em conjunto, criar uma Comissão Diretora do Programa (CDP) como órgão central da Parceria Administrada;
- (2) o Governo crie um Grupo de Gerenciamento do Programa (GGP) com termos de referência e competência apropriados;
- (3) os Doadores se comprometam a examinar, no prazo de três meses da data de criação da Comissão Diretora do Programa (CDP), a introdução de ajustes nas modalidades de seus respectivos financiamentos ao PP/G7, com o intuito de aumentar a consolidação de recursos para o PP/G7 em fundos fiduciários;
- (4) o Banco Mundial convide os doadores a organizar o Comitê de Coordenação de Doadores (CCD-B), em Brasília;
- (5) a recém-formada Comissão Diretora do Programa (CDP) reorganize o Grupo Consultivo Internacional (GCI) a partir de novos termos de referência e de uma revisão em sua composição;

- (6) o Banco Mundial, orientado pela Comissão Diretora do Programa (CDP), adapte seu programa de trabalho, pessoal e orçamento às suas novas funções no âmbito da Parceria Administrada;
- (7) o Governo crie uma estrutura à parte, no âmbito do MMA, para implementar os projetos de conservação da Mata Atlântica.

125. Finalmente, a organização pelo Governo, em caráter prioritário, de um Grupo Inter-setorial vinculado ao Conselho Nacional da Amazônia Legal (CONAMAZ) seria uma importante demonstração das intenções do Governo em assumir uma posição de liderança e de coordenação política em favor do PP/G7.