

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
data _____/_____/_____
cod. M Y D 000 02

PROGRAMA PILOTO

PARA A CONSERVAÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL

**RELATÓRIO DO
GRUPO CONSULTIVO INTERNACIONAL
(IAG)**

SEXTA REUNIÃO

Brasília 1° a 12 de julho de 1996

1996.07.12

PARTE I

OBSERVAÇÕES GERAIS

Introdução

O Grupo Consultivo Internacional (IAG) do Programa Piloto para a Conservação da Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) foi estabelecido como órgão independente para acompanhar e orientar os participantes - governos doadores, o Banco Mundial, a União Européia (UE) e o governo brasileiro - quanto à elaboração e implementação do programa. O IAG reuniu-se pela sexta vez nos dias 1º a 12 de julho de 1996 no Brasil, realizando uma semana de visitas de campo e reuniões em Brasília.

Apesar de certa morosidade no início da execução, houve uma evolução significativa no decorrer do último ano, inclusive no período após a última reunião do IAG (4 a 8 de março de 1996). Houve um avanço constante na implementação dos componentes do Programa. No sub-componente *Projetos Demonstrativos (PD/A)*, um total de sessenta projetos foram aprovados, com desembolso de recursos iniciando-se em abril. Sob o componente de *Políticas de Recursos Naturais*, foram aprovados Planos Estaduais Ambientais (PEAs), e a Comissão do Projeto tem se reunido para discutir aprimoramentos no desenho do projeto, conforme sugestões propostas pelo IAG na reunião março de 1996. A recuperação dos *Centros de Ciências* (Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia - INPA e o Museu Goeldi) tem progredido rapidamente, e seus esforços administrativos estão bem encaminhados, enquanto que a primeira rodada de *Projetos de Pesquisa Dirigida* já foi aprovada. A execução do componente das *Reservas Extrativistas* também está em evolução constante.

No componente das *Terras Indígenas*, o trabalho foi adiado, pois até o início de junho de 1996, as contas da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), assim como as de outras agências, foram interditadas, por estarem inadimplentes junto à Previdência. Além disso, grande parte dos esforços da FUNAI foi absorvida pelas exigências do Decreto 1.775 de 8 de janeiro de 1996 que permite a contestação das Terras Indígenas em todo o País (vide o relatório do IAG de março de 1996). Esses contratemplos já foram superados, e o trabalho agora está em andamento em ritmo acelerado.

A preparação de projetos tem avançado significativamente. O Projeto de *Manejo dos Recursos Florestais* foi avaliado e em breve será negociado de acordo com sua recente reformulação. O Projeto de *Educação Ambiental* também passou por um processo de revisão para sua incorporação no componente dos Projetos de Demonstração para ser licitado, assim juntando iniciativas de produção local com insumos educacionais. O Projeto *Parques e Reservas* tem alcançado progresso em sua preparação e promete se basear na crescente integração entre a conservação e o atual desenvolvimento da política de manejo ambiental para a Amazônia. Os Projetos de *Manejo dos Recursos Aquáticos* e a *Unidade Analítica*, ambos recentemente incorporados ao Programa, foram assunto de reuniões participatórias amplas, visando facilitar a preparação de propostas mais avançadas.

Vale ressaltar a crescente sintonia entre o Programa Piloto e a nova *Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal* de julho de 1995, do Governo Brasileiro. Pela primeira vez na história da região, as diretrizes da macro-política reconhecem oficialmente a importância da incorporação das comunidades no processo de manejo ambiental e no estabelecimento das

prioridades de desenvolvimento e maior controle local sobre o processo de implementação. Mais ainda, o PPG7 como também a *Política Nacional Integrada*, estão plenamente consistentes com as prioridades traçadas pela *Agenda 21*; o Programa Piloto sendo, possivelmente, o exemplo mais significativo em todo o mundo de uma tentativa de aplicação dos princípios traçados na Conferência das Nações Unidas para o Meio-Ambiente e o Desenvolvimento de 1992.

O IAG ficou especialmente impressionado pela flexibilidade e presteza das agências do Governo Brasileiro e do Banco Mundial, na medida em que tem surgido a necessidade de reformulação de projetos à luz das novas demandas e circunstâncias, conforme o caráter inovador do Projeto Piloto. Este foi o caso, por exemplo, dos projetos *Educação Ambiental*, *Política de Recursos Naturais*, *Manejo de Recursos Florestais* e *Parques e Reservas* (vide Parte II). Estas reformulações resultam da tendência de colocar maior ênfase na participação ativa dos atores interessados, assim como na maior integração de conhecimentos e capacidades locais. Durante visitas de campo, os membros do IAG perceberam que havia um maior conhecimento e aceitação do PPG7 a nível local, graças, principalmente, ao impacto do componente PD/A.

Como já indicamos em relatórios anteriores do IAG, grandes esforços têm sido empenhados desde o início do Programa Piloto por parte de todos os participantes, para superar entraves burocráticos que foram responsáveis pelos atrasos na implementação do projeto. A maioria dessas questões já foi satisfatoriamente resolvida, no entanto alguns obstáculos persistem. Alguns Projetos não tiveram pronto acesso aos recursos, devido à inadimplência temporária de instituições intermediárias tais como a FINEP e a questão do financiamento da União Européia para os Projetos Demonstrativos ainda não foi solucionada. Tais problemas

precisam ser resolvidos com urgência para que a execução do projeto não seja desnecessariamente retardada.

Outra questão que preocupa o IAG é a falta de informações a respeito de Projetos Bilaterais Associados. Isso não apenas coloca os projetos que fazem parte do Programa Piloto efetivamente além do alcance e da verificação do IAG, como também faz com que lições potencialmente valiosas, que possam ter uma relevância mais ampla, deixem de ser aproveitados.

RECOMENDAÇÕES GERAIS

- (i) Quaisquer obstáculos remanescentes, relacionados aos repasses financeiros das instituições doadoras e das intermediárias aos componentes do programa, devem ser revistos com urgência.
- (ii) Por ser a mais significativa tentativa de por em prática os princípios da *Agenda 21*, as experiências e resultados preliminares do PPG7 devem ser encaminhados à Comissão de Desenvolvimento Sustentável (CSD) como a principal contribuição das discussões que seguiram a Conferência do Rio/92 (UNCED) para a preparação da conferência 'Rio + Cinco', agendada para março de 1997.
- (iii) Na medida em que o atual período de financiamento se aproxima de seu término, em 1998, os participantes do Programa Piloto devem analisar a melhor forma de aprimorar e dar continuidade a este processo incipiente de transição rumo a um aproveitamento mais sustentável dos recursos das florestas tropicais da Amazônia e da Mata Atlântica.

PARTE II

A EVOLUÇÃO DOS SUB-COMPONENTES DO PROGRAMA PILOTO

A. PROJETOS EM ANDAMENTO

1. Centros de Ciências

A meta deste componente do Programa Piloto é promover a geração e disseminação de conhecimentos científicos de relevância para a conservação e desenvolvimento sustentável na Região Amazônica, através de uma estratégia de duas vertentes. A primeira visa o fortalecimento de duas instituições de pesquisa já consagradas, INPA e o Museu Goeldi, de modo que elas possam se habilitar e competir por financiamentos nacionais e internacionais para pesquisa. A segunda apoia um programa de subvenções para financiar projetos de pesquisa de uma forma competitiva na região.

A evolução da implementação deste sub-componente tem sido excelente. Há pouco tempo, estávamos relatando aos Participantes as lamentáveis condições da infra-estrutura física do INPA e do Museu Goeldi e o abandono dos prédios, das comunicações e da capacidade técnica. Em termos de pesquisa, com certas notáveis exceções, praticamente não havia pesquisas inter-disciplinares sobre os problemas centrais de desenvolver opções de desenvolvimento sustentável para a Amazônia. As pesquisas não foram estrategicamente direcionadas e refletiam muito mais os interesses disciplinares de pesquisadores do Sul do Brasil e de pesquisadores dos Países do G7 do que as necessidades da região.

Importantes melhorias têm sido alcançadas em todas essas áreas. Isso se torna perfeitamente visível na disponibilidade constante de energia elétrica, água, ar condicionado,

espaços de trabalho e de armazenagem, computadores, aparelhos de fotocópia, barcos e motores, e veículos necessários para dar continuidade aos trabalhos de campo. Menos visíveis são as intensas discussões participativas em cada instituição, reflexões institucionais sem precedentes que resultaram num plano estratégico no INPA, e outro a ser instituído em breve no Museu Goeldi. Ambas as instituições começaram a focalizar e consolidar a pesquisa. O processo de elaborar critérios para a avaliação de pessoal e fazer uma conexão entre a disponibilidade de recursos e os critérios de desempenho ainda está em fase embrionária, embora mais adiantado no Museu Goeldi do que no INPA.

O problema mais difícil neste momento está sendo a morosidade e imprevisibilidade dos repasses de recursos orçamentários alocados para os Centros. As muitas esferas de burocracia envolvidas no repasse de recursos através do Ministério de Meio Ambiente, Ministério de Ciência e Tecnologia e a FINEP resultaram em longos atrasos em 1995. Apesar da operacionalização do projeto ter iniciado em 1995, os recursos somente chegaram aos Centros em outubro e novembro. Isso teve uma série de conseqüências negativas. Por exemplo, as transações financeiras de todo o ano tiveram de ser concentradas em um período de dois meses. Mais ainda, pesquisas dependentes de fatores climáticos, como a sazonalidade e fenômenos afins, caso das 'pulsações' anuais das águas, tiveram de ser adiadas por um ano inteiro. Neste momento (julho de 1996), os recursos para 1996 ainda não foram repassados para os Centros, embora tenhamos sido avisados de que devem ser desembolsados nos próximos quinze dias. A desburocratização desses trâmites financeiros, através da adoção de procedimentos mais eficientes e melhor planejados, deve receber a mais alta prioridade.

No INPA, notáveis avanços têm sido alcançados na disseminação das informações e no desenvolvimento de um enfoque de pesquisa mais relevante, o que vem contribuindo para a criação de um espírito mais positivo entre a equipe. Acreditamos que um esforço muito sério está sendo realizado para solucionar os problemas de reforma institucional, embora ainda reste muito trabalho a ser feito. Concordamos com o relatório da 'Segunda Missão de Supervisão' (de março de 1996), no sentido de que a avaliação **do meio período** deva realizar-se em setembro ou outubro e que o Grupo Internacional para o Monitoramento Científico - IGSM deva ser designado para realizar a revisão da estrutura e das funções das respectivas instituições, de modo a sugerir como poderiam concentrar-se nas áreas em que definitivamente têm mais vantagens comparativas.

O IAG **recomenda** que: (i) urgentemente, seja dada atenção à simplificação do repasse de recursos ao INPA e ao Museu Goeldi, e (ii) sejam estabelecidos indicadores claros de progresso na reforma destas instituições.

2. Pesquisa Dirigida

O componente de Pesquisa Dirigida movimentou-se para começar a preencher uma lacuna nos investimentos em pesquisa sobre os problemas de desenvolvimento sustentável da Região. Em seguida ao Edital, após a eliminação de propostas desconformes com os critérios orçamentários, as 116 propostas de pesquisa remanescentes foram sujeitas a um processo rigoroso de análise por pares. Destas propostas, 23 foram aprovadas para financiamento. Outras 17 foram julgadas de mérito, mas não foram financiadas por falta de recursos. A SUDAM apoiou 10 destas últimas, com base no grau de convergência entre as propostas de pesquisa e as

prioridades da SUDAM. Procura-se, ainda, financiamento para as sete propostas remanescentes. Isso tem produzido uma agenda de pesquisa muito estimulante, dirigida às necessidades da Amazônia.

O principal problema com a primeira rodada de Pesquisas Dirigidas foi o grande número de projetos (45) devolvidos por motivos de procedimento. Esse problema está sendo tratado através da flexibilização da porcentagem da subvenção de pesquisa que pode ser alocada para salários e através do esclarecimento das informações no próximo edital, com base nas lições aprendidas na primeira rodada.

Finalmente, devemos chamar atenção à lacuna de financiamento nos Centros de Excelência e nos sub-programas de Pesquisas Dirigidas. Foi projetado como um esforço simplificado de \$40 milhões mas, até o momento, recebeu compromissos no valor de \$20 milhões, apenas. Agora que está sendo demonstrada a sua capacidade de utilizar bem e eficientemente os recursos, espera-se que o pleno financiamento possa ser assegurado no futuro próximo.

3. Projetos Demonstrativos (PD/A)

O IAG observa com satisfação o início das atividades do projeto no campo, no âmbito do PD/A. Desde maio de 1995, cerca de 250 propostas passaram por triagem, sessenta das quais foram aprovadas em seis reuniões da comissão executiva, num total de US\$ 7.32 milhões em subvenções; US\$ 5 milhões para a Amazônia e US\$ 2.32 milhões para a Floresta Atlântica. Os primeiros desembolsos foram efetuados em abril de 1996 para o primeiro lote de trinta projetos e espera-se que, até julho, todos os sessenta projetos estejam sendo implementados e recebendo

adiantamentos. O IAG havia expressado anteriormente uma preocupação com o porte aparentemente muito considerável das subvenções (de US\$200 a 300 mil), mas observa que algumas destas são compartilhadas entre vários sub-projetos e que, mais recentemente, subvenções de menor porte têm sido concedidas para uma variedade de iniciativas. Isso faz com que o porte médio das subvenções varie entre US\$120 mil e US\$ 40 mil por ano, durante três anos.

O financiamento do PD/A tem sido exclusivamente da Alemanha, do KfW. Os recursos da União Européia para este componente, alocados dentro do Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais (Rainforest Trust Fund) - RTF, permanecem bloqueados, aguardando solução da questão da responsabilidade do Banco do Brasil caso os recursos sejam mal aplicados pelos detentores dos sub-projetos e a questão do financiamento de impostos. Este empecilho precisa ser satisfatoriamente resolvido, a fim de facultar a implementação do projeto.

O Manual de Operações revisado e o procedimento simplificado de pedido de saque de fundos foi preparado em atendimento à demanda popular e circulado entre ONGs e organizações de base, que por sua vez deram uma boa acolhida à iniciativa. Uma definição melhor das áreas de prioridade para o PD/A está atualmente em consideração. Um sistema de informações gerenciais (MIS) também foi elaborado e em grande medida implantado, mas o acesso às informações financeiras Banco do Brasil está sendo preparado ainda. O IAG observa que, embora muitos sub-projetos inovadores sejam apoiados em áreas interessantes, tais como a agroflorestal e a de piscicultura, limitações freqüentes como a falta de capacidade técnica, administrativa e gerencial

podem prejudicar a viabilidade dos mesmos. Deve-se prestar apoio adequado para o desenvolvimento desses aspectos, a fim de assegurar a eficiência e a autonomia futura do projeto.

Fica claro também que será necessário prestar mais atenção à superação de gargalos na comercialização de produtos florestais tais como cupuaçú, que continuam relativamente desconhecidos fora da Amazônia e cujo potencial de mercado ainda não foi plenamente avaliado. O Programa Piloto, através do Ministério do Meio Ambiente, de importantes agências governamentais e do e do setor privado, deve, sistematicamente, explorar as oportunidades de comercialização a nível regional, nacional e internacional, dando apoio técnico e de comunicações aos projetos. Neste contexto, o estudo de avaliação agroflorestal, organizado pelo Banco Mundial para o Programa Piloto, deve proporcionar informações valiosas.

Para facilitar o desenvolvimento agroflorestal através da PD/A, devem ser tomadas medidas para reduzir as exigências burocráticas dos projetos no que se refere a questões tais como a necessidade de planos de manejo detalhado, mesmo para iniciativas muito pequenas, bem como as especificações para rótulos e numeração de códigos de barra para produtos enlatados e engarrafados. Outra questão crítica em algumas áreas é o fechamento das agências locais do Banco do Brasil, o qual tem dificultado os repasses financeiros, aumentando, assim, os custos do projeto. Deve-se considerar a possibilidade de alternativas bancárias, quando procedentes.

O IAG **recomenda** que: (i) seja dado pleno apoio à capacitação para a administração e gerenciamento de projetos; (ii) sejam empenhados esforços significativos para o fortalecimento da comercialização de produtos agroflorestais, inclusive estudos sobre o potencial do mercado e sobre o apoio governamental para a infra-estrutura de transportes e de comunicações; (iii) sejam

tomadas providências no sentido de minimizar os entraves burocráticos relacionados aos rótulos dos produtos; (iv) considere-se a possibilidade de alternativas bancárias, onde necessário; e (v) uma lista completa dos detentores de subvenções da PD/A, junto com a identificação do seu respectivo projeto e detalhes para contato, seja circulada entre os subvencionados para facilitar o intercâmbio de informações e a disseminação de idéias.

4. Reservas Extrativistas (RESEX)

A implementação do Projeto RESEX progrediu continuamente ao longo do ano de 1996. Foram abordadas questões relativas à regularização e legalização das terras; iniciou-se o treinamento administrativo para as novas associações das reservas; e algum progresso tem sido alcançado quanto à melhoria das instalações para a promoção da saúde e da educação básica. Observou-se também que o governo vem prestando apoio financeiro adicional para o extrativismo, através de uma linha de crédito especial (FNO/PRODEX).

Esta é uma iniciativa pioneira com fortes implicações para a política de conservação na Amazônia. O IAG, portanto, endossa as preocupações existentes entre a maioria dos participantes do projeto a respeito da necessidade de atender a questões-chave que possam afetar a integridade territorial, bem como a viabilidade econômica e sócio-política das reservas extrativistas, a saber: a necessidade de estabelecer uma capacidade de monitoramento ambiental efetivo a nível comunitário para conter as crescentes pressões dos madeireiros ilegais; a necessidade de imbuir uma consciência e responsabilidade coletiva a respeito da preservação dos recursos de propriedade da coletividade. Torna-se especialmente importante a administração adequada e a

capacidade gerencial, especialmente nas empresas comerciais emergentes, tais como os processadores de castanha do Pará, palmito e o processamento industrial da borracha.

O IAG, portanto, **recomenda** enfaticamente que: (i) todos os recursos necessários sejam alocados para o aprimoramento administrativo e a autonomia econômica das associações das reservas extrativistas; e (ii) esforços contínuos sejam realizados, para fazer com que se crie um ambiente político que acolha o extrativismo.

5. Terras Indígenas

O **Projeto de Terras Indígenas** foi negociado em junho de 1995, mas as atividades de demarcação das reservas pelo programa foram adiadas devido a problemas já mencionados na introdução deste relatório. Nenhuma terra indígena foi demarcada no primeiro semestre de 1996, pois apenas um mês havia se passado entre o término do período de inadimplência da FUNAI junto à previdência e a reunião do IAG. As demarcações devem iniciar em breve usando recursos do RTF.

Entre todas as terras indígenas, independente de sua inclusão no Projeto de Terras Indígenas do Ppg 7, 34 terras foram contestadas pelo Decreto 1.775. O prazo final para o pronunciamento do Ministério da Justiça sobre as contestações venceu em 9 de julho de 1996 e no mesmo dia publicou-se uma declaração. A decisão publicada no dia 10 de julho de 1996 (Of. nº 135/96) limita-se em determinar improcedentes as contestações para as terras da sua abrangência, mas não declara a criação das terras indígenas. De acordo com o Decreto 1.775 (Art.2 #10), no vencimento do prazo estabelecido em 9 de julho de 1996, o Ministério da Justiça teria de tomar uma de três possíveis providencias em cada caso: declarar os limites da terra

indígena e ordenar a sua demarcação; solicitar que providências adicionais sejam concluídas dentro de 90 dias; ou negar a identificação da área. O IAG, portanto, aguarda para breve a publicação de Portarias adicionais, que declarem os limites e ordenem a demarcação das terras para as quais as contestações foram negadas em 9 de julho.

Os limites de oito das terras permanecem indeterminados pelo Ministério da Justiça, aguardando subsídios adicionais. Das 81 terras indígenas incluídas para demarcação no âmbito do atual componente para terras indígenas do Programa Piloto, foram submetidas contestações contra 15 terras. Dessas, duas áreas continuam aguardando uma decisão final do Ministério da Justiça: Kampa do Rio Envira (no Acre), e Seruini-Marienê (no Amazonas). As 79 terras remanescentes a serem demarcadas no âmbito do Programa Piloto ou não foram contestadas (66 terras), ou tiveram as suas contestações declaradas inválidas na decisão do Ministério, publicada no dia 10 de julho de 1996 (13 terras).

O Vice-Ministro da Justiça, Milton Seligman, declarou enfaticamente, durante a reunião com o grupo do IAG, no dia 10 de julho (um dia após o vencimento do prazo de 30 dias para o Ministério responder às contestações), e repetiu por duas vezes, que não haveria redução no total de terras indígenas como resultado das contestações através do Decreto 1.775. Afirmou também que, daquele dia em diante, não haveria formas pelas quais as terras poderiam ser contestadas com base na lei (por exemplo, questionando o cumprimento dos quatro critérios para a criação de terras indígenas, relacionados na Constituição Federal de 1988, Art.231, # 1, e Portaria nº 14 de 9 de janeiro de 1996), assim tornando-se impossível para tais contestações prosseguirem através de mandato de segurança, instrumento que permite que as demarcações sejam suspensas por

liminar judicial. Por outro lado, apenas questões de fato (tais como a presença de povos indígenas) poderiam ser contestadas, e isso apenas através do processo na justiça comum (e com os prazos normais da justiça comum).

Problemas relativos à sobreposição de terras indígenas com unidades de conservação terão de ser solucionados. O IAG ficou satisfeito em saber que os Ministérios do Meio Ambiente (que inclui o IBAMA) e da Justiça, (que abrange a FUNAI) podem se reunir em breve para discutir esses problemas. Duas das terras indígenas aguardando a demarcação no âmbito do Programa Piloto (Médio Rio Negro I e II, no Amazonas e Boto Velho, no Tocantins) sobrepõem parques nacionais que, de acordo com a legislação vigente no Brasil, não podem permitir que pessoas morem dentro dos seus limites. Duas outras terras incluídas no programa (Alto Rio Negro e Inauini-Teuini, ambas no Amazonas) tiveram grande parte das suas áreas declaradas como FLONAs -- criando um problema que poderia ter sido mais facilmente resolvido, através de declaração no sentido de que tais FLONAs seriam para o uso exclusivo dos seus habitantes indígenas.

Devido ao fato da credibilidade do Programa Piloto como um todo ser intimamente ligada ao componente de terras indígenas, torna-se imprescindível que as demarcações prossigam sem demora. O projeto de terras indígenas como um todo propõe trabalhos que visam a regularização de cerca de 127 terras indígenas mais ameaçadas, assim contribuindo para a conclusão do processo demarcatório exigido pela Constituição Brasileira de 1988 para todas as terras indígenas. Mesmo após a conclusão das atividades acordadas no âmbito do atual Programa Piloto, ainda restará muita coisa a ser feita e os povos indígenas do Brasil perdem as suas terras

continuamente a cada dia que passa. Saudamos a manifestação de interesse por parte das autoridades brasileiras, expressa junto ao IAG, no sentido de que este componente será incluído em qualquer fase futura do Programa.

O IAG recomenda, portanto, que seja dedicada a devida atenção à inclusão de um componente de Terras Indígenas no futuro, devido a sua importância.

6. Política de Recursos Naturais

Este projeto tem passado por uma completa transformação nos últimos três meses. A maioria das questões levantadas no último relatório do IAG foi atendida e as respectivas providências tomadas. Durante a missão do IAG, numa reunião com os representantes do governo brasileiro, o Banco Mundial e os principais doadores, cogitou-se a possibilidade de caminhar rumo a um consenso a respeito das estratégias do projeto. A atual reformulação reflete e confirma a flexibilidade já mencionada na estrutura do PPG7.

Três mudanças significativas foram efetuadas no projeto de recursos naturais proposto:

- a idéia de que o zoneamento agro-ecológico diz respeito a consecução de um consenso sobre o uso da terra a nível local, ao invés da simples elaboração de mapas, tem sido aceita pelo Governo Brasileiro, como também pelo Banco Mundial, e será o principal enfoque da abordagem participativa no âmbito desta política;
- o fortalecimento das instituições responsáveis pela nova Política de Recursos Naturais a nível estadual será daqui em diante ligado principalmente à concepção e execução dos projetos locais aprovados.

- uma metodologia inovadora tem sido projetada com a finalidade de proporcionar às autoridades, critérios e técnicas passo-a-passo a serem realizadas no zoneamento efetivo.

Estas mudanças, baseadas em recomendações do nosso último relatório, são bem-vindas, pois devem dotar a política com um cunho mais efetivo. As lições aprendidas no Projeto Planaflores obviamente tem aplicação neste contexto.

Sobre um ponto, no entanto, o IAG discorda com a reformulação do projeto. Com certeza, é necessário fazer com que todo o processo de zoneamento se aproxime mais do nível local e que seja associado à esfera municipal. Porém, isso não implica que o zoneamento deve se tornar responsabilidade exclusiva de determinados municípios individuais, o que poderia acarretar o risco de entregar toda a administração do processo aos administradores municipais. Isso por sua vez, poderia conduzir ao uso de recursos do NRP para a solução de problemas locais mais urgentes (estradas, saneamento, etc.)

Seria mais aconselhável, ao invés de selecionar municípios individuais, adotar o conceito de um *agrupamento de municípios* definido em torno de um problema, já que problemas ambientais dificilmente se restringem por fronteiras municipais. A necessidade de cooperar e abordar as questões de forma coletiva proporcionará uma oportunidade para reunir não apenas as lideranças de vários municípios (assim diluindo o risco de politização), como também todos os outros atores (representes de agências estaduais e federais, órgãos de classe, ONGs, etc.)

As autoridades estaduais não podem ser excluídas do processo. Devem permanecer encarregadas da definição de prioridades (temáticas e espaciais, de acordo com os seus planos ambientais - PEAs), e da organização do processo como um todo, através dos conselhos

pertinentes e grupos de trabalho, com a finalidade de alinhar os interesses de todos os atores nos níveis local, estadual e federal. Elas devem também se encarregar da execução de todas as operações de zoneamento e monitoramento, ou por si próprias, ou através da avaliação do trabalho realizado por consultores contratados, e devem repassar os resultados às autoridades e atores locais. A assistência técnica fornecida pelos doadores deve, portanto, permanecer focalizada nas autoridades estaduais encarregadas do NRP, principalmente com a finalidade de auxiliar na implementação de projetos executados a nível local, na base de parcerias.

O IAG reitera a sua recomendação de que os recursos distribuídos às Agências Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs) devem ser concedidos em bases competitivas, de acordo com a sua contribuição à consecução das metas globais do PPG7, ou seja, a conservação das florestas tropicais brasileiras. O IAG também frisa a importância da sua recomendação anterior no sentido de estender a competição para os recursos disponíveis ao programa aos proponentes a nível municipal.

A idéia de criar um fundo para estimular projetos de execução local é bem-vinda, desde que tal fundo possa ser dotado de recursos significativos. Ou os recursos do NRP poderiam ser redirecionados com esta finalidade, ou poderia se fazer uso seletivo do ICMS em benefício dos projetos aprovados (como é feito em alguns estados do sul), o que acarretaria a vantagem de envolver os estados mais diretamente no processo. Os princípios empregados na elaboração do componente PD/A devem também ser utilizados neste caso, ou seja, a apresentação de projetos em bases competitivas, a descentralização da execução financeira, e a disseminação mais ampla

dos resultados. As áreas de aplicação do fundo devem ser cuidadosamente definidas a fim de assegurar que o enfoque permaneça sobre as questões ambientais.

O IAG recomenda que: (i) os projetos de execução local, na medida do possível, devem abranger um agrupamento de vários municípios, definido em torno da questão ambiental; (ii) as Autoridades Estaduais devem ser encarregadas da definição das prioridades temáticas e espaciais e por assegurar a participação dos municípios e de todas as outras partes envolvidas; (iii) a transição do procedimento anterior para a execução de sub-projetos integrados à uma nova abordagem deve ser cautelosamente definida (critérios, parcerias, prioridades) e efetivamente implementada, com a maior rapidez possível, a fim de produzir resultados concretos para serem disseminados.

B. PROJETOS EM PREPARAÇÃO

1. Manejo de Recursos Florestais

O longo processo preparatório desse projeto tem se comprovado uma importante experiência de aprendizagem para as instituições envolvidas, em termos do convívio com novas parcerias e novos procedimentos de planejamento participativo, resultando num desenho de projeto bem elaborado, com enfoque dirigido às intervenções estratégicas para a promoção do manejo sustentável das florestas.

O Componente 1 (Análise Estratégica das Políticas Públicas e Sistemas de Incentivo) será executado pelo MMA com o apoio do Grupo de Estudos sobre o Setor Florestal. Poderia se tornar um instrumento de grande valor para a reformulação do setor florestal, para indicar

potencialidades intra- e entre-setoriais, bem como a identificação de distorções e entraves ao desenvolvimento do setor florestal e de contribuições ao desenvolvimento sustentável.

O Componente 2 (Teste de Iniciativas Promissoras de Manejo Florestal) e o Componente 4 (Manejo Comunitário e Conservação da Floresta Nacional do Tapajós) proverão uma gama ampla de experiências práticas e conceituais para subsidiar a elaboração de medidas realistas de política florestal, bem como a construção de capacidades institucionais.

O Componente 3 (Programa Piloto de Monitoramento e Controle para Atividades Madeireiras) se dirige a um problema da mais alta relevância e seriedade para o setor florestal. Para que possa produzir resultados construtivos este componente dependerá principalmente do comprometimento do mais alto escalão gerencial do IBAMA.

Enquanto satisfeito com os objetivos claros e orientados à prática do projeto, o IAG tem preocupações quanto a alguns dos seus aspectos. Em primeiro lugar, pouquíssimas pessoas dos Departamentos Florestais do IBAMA parecem ter participado ativamente na preparação do projeto. Primeiro, seria uma insensatez manter o Departamento Florestal distante do projeto, em vista da sua contribuição potencial em relação às mudanças de técnica, procedimentos e comportamentos dentro do IBAMA. Segundo, a complexa estrutura gerencial (Secretaria Técnica do IBAMA; Coordenador Técnico do componente um, no Ministério do Meio Ambiente; a unidade de coordenação de projetos para os componentes um, dois, três e quatro em Manaus) exige competência gerencial de excelência para integrar os diversos componentes, assim tornando o projeto um instrumento eficaz para induzir mudanças no setor florestal.

24

O IAG **recomenda** que: (i) as potencialidades para novas parcerias com instituições universitárias e de pesquisa, dos componentes dois e quatro, devem ser amplamente exploradas, (ii) considerando as sérias deficiências de competência técnica existentes na área de manejo florestal, em todos os níveis profissionais, os componentes dois e quatro devem ser intensivamente aplicados para fins de treinamento; (iii) as instituições doadoras participantes devem, na medida do possível, facilitar o repasse de recursos financeiros às populações e organizações locais, como também à iniciativa privada, aproveitando plenamente as experiências do componente PD/A para a desburocratização de procedimentos; (iv) técnicas de planejamento socialmente sensíveis devem ser adotadas para abordar as necessidades de comunidades tradicionais existentes na FLONA do Tapajós, de preferência através de áreas encravadas e com apoio à atividades agro-florestais e manejo de recursos florestais pela comunidade; (v) a FLONA do Tapajós poderia ser usada para testar o conceito de mosaicos no uso da terra, envolvendo áreas de produção orientadas ao mercado e à conservação da flora e da fauna.

2. Recursos Aquáticos

O problema do esgotamento da pesca e o aumento da exploração predatória (não sustentável) dos recursos aquáticos e dos habitats continua a se alastrar. Esta é uma preocupação não apenas em relação à degradação de uma importante fonte de alimentos e recursos econômicos da região, mas também devido à sua contribuição à degradação dos habitats conexos. Prossegue a preparação do projeto, dando seguimento às sugestões contidas no último Relatório do IAG.

Os resultados do workshop participativo realizado em março de 1996 identificaram os principais problemas relacionados à degradação dos recursos aquáticos e sugeriram algumas soluções a serem consideradas. Entre os problemas identificados constam: a degradação de áreas críticas de habitat de várzea causada pela criação de pastos em áreas que até então eram florestas; o uso de áreas frágeis de campo úmido como pastagens; a falta de uma situação fundiária definida, que reduz o incentivo ao uso sustentável; a falta de dados sobre atividade pesqueira; a falta de uma política pesqueira; e a precariedade dos mecanismos de fiscalização. Várias soluções foram propostas e estão sendo reavaliadas no contexto do desenvolvimento do projeto. O IBAMA encaminhou recentemente uma proposta preliminar que está atualmente sendo examinada.

Em vista da importância dos recursos aquáticos (peixes e mamíferos aquáticos) na sustentação dos lagos e ambientes ribeirinhos, o IAG **recomenda** que: (i) sejam garantidos com urgência os recursos financeiros para esse componente; e (ii) que o zoneamento dos lagos e rios seja integrado às atividades de zoneamento a nível local e regional.

3. Parques e Reservas

O componente de parques e reservas é central a qualquer plano de desenvolvimento, por se tratarem dos abrigos básicos da biodiversidade. Por melhor que seja a projeção de sistemas bio-geográficos, mesmo assim, serão condenados ao fracasso, caso não sejam levados em consideração os processos da paisagem maior, como os ciclos hidrológicos da Amazônia.

O IAG reconhece a urgência do componente anterior, e particularmente a necessidade de estabelecer novas áreas protegidas para preencher lacunas críticas, bem como o fortalecimento do

manejo das áreas existentes antes da chegada da fronteira agrícola. Para minimizar os conflitos, *na medida do possível*, as terras de difícil acesso devem ser identificadas, como tem sido o caso de certas áreas de terras úmidas e outras de relevo elevado, inclusive certas áreas montanhosas. Também é importante que certos ecossistemas de água doce sejam adequadamente representados, (como já tem sido feito, por exemplo, para o Rio Jaú) e que os parques e reservas também contribuam para o manejo de bacias hidrográficas.

Será importante fazer uso das informações existentes sobre tipos de vegetação e de análises bio-geográficas, tais como o 'Workshop 90' (realizado em Manaus em 1990). Isso identificará lacunas críticas no sistema atual, como, por exemplo, a região de Gurupi que continua altamente vulnerável. Uma parte da Floresta Nacional do Gurupi, por exemplo, deve ser contemplada com o estabelecimento de uma unidade de conservação. Algumas unidades de conservação poderiam ser estabelecidas conjuntamente pelas agências estaduais e federais. A possibilidade de um sistema modelo de reservas estaduais, em um ou mais estados, deve também ser considerada.

O IAG já observou com satisfação os planos para zonas tampão e o envolvimento de pessoas que moram nas proximidades dos parques e reservas. Cada área reservada para fins de proteção da natureza poderia fazer parte de um mosaico de diferentes tipos de unidades de conservação, algumas das quais admitindo a presença de populações humanas (por exemplo, Áreas de Proteção Ambiental - APAs). Um contexto socio-econômico favorável é de suma importância para a consecução a longo prazo das finalidades das unidades de conservação, como também o contexto bio-físico. Neste sentido, o IAG quer estimular iniciativas de ecoturismo, se

forem adequadamente integradas dentro do contexto mais amplo dos planos de manejo ambiental. A ênfase sobre a participação comunitária e o manejo conjunto é consistente com a política emergente para as unidades de conservação (O Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC), atualmente sendo apreciado pelo Congresso Nacional Brasileiro.

Aprimoramentos no manejo em algumas unidades de conservação existentes, como modelos, devem constituir um elemento importante. O monitoramento e a fiscalização são imprescindíveis. O IBAMA já conta com muitos dos equipamentos adequados para o uso de informações de satélite e efetivos que poderiam ser deslocados para as finalidades citadas.

Finalmente, o IAG gostaria de frisar a importância da tempestividade das ações em relação a este componente.

O IAG **recomenda** que: (i) seja dada atenção no estabelecimento de parques e reservas protegidas em áreas de difícil acesso; (ii) deve-se fazer o maior aproveitamento possível das informações existentes, no processo de identificação de tais áreas, e (iii) deve-se atribuir importância igual às dimensões sócio-econômicas e biológicas das áreas habitadas contempladas para fins de proteção.

4. Recuperação de Terras Degradadas

Apesar da importância do tema da degradação das terras na Amazônia, logrou-se pouco progresso na preparação deste componente. A elaboração do projeto tem sido dificultada pela falta de uma definição clara quanto à classificação de 'terras degradadas', tendo em vista a grande variedade de fatores bio-físicos e sociais envolvida.

O IAG **recomenda** que: (i) a proposta de projeto deve estabelecer estratégias prioritárias, com base na sua urgência, eficiência e viabilidade; (ii) o projeto deve considerar a adoção dos conceitos de - ambientes críticos, ameaçados, empobrecidos, e resistentes - ao tratar da degradação da terra; (iii) a abordagem estratégica deve visar os custos, como também os benefícios, da recuperação das áreas com diferentes tipos e níveis de degradação em diferentes localidades; e (iv) a proposta de projeto deve ser concluída o mais prontamente possível.

5. Educação Ambiental

Uma nova proposta de projeto de Educação Ambiental foi recebida em junho e está atualmente sendo analisada. Como recomendamos no nosso último relatório, este projeto destina-se a se tornar um sub-programa do componente de Projetos de Demonstrativos. Subvenções competitivas seriam dispensadas para as áreas de Desenvolvimento Pedagógico, Comunicação e Disseminação e Projetos Comunitários.

6. Unidade de Monitoramento e Análise

Na ausência de informações a respeito do documento de projeto sendo preparado pelo PNUD, (que deveria ter sido submetido à análise em junho) a respeito dos projetos bilaterais associados, ou dos resultados do 'Workshop' de Belém, o IAG não dispõe de novas informações acerca do projeto. O IAG manifestou uma certa preocupação quanto ao número relativamente elevado de estudos independentes dentro do âmbito do Programa Piloto.

O IAG **recomenda** que: (i) seria melhor concentrar tais estudos e deixar que fossem encomendados pela Unidade, (ii) a Unidade deve constituir um banco de dados sobre projetos de cooperação para o desenvolvimento na Amazônia, inclusive sobre os projetos bilaterais

associados, e (iii) a Unidade deve proporcionar uma visão global das atividades do PPG7, e de outros projetos que seguem as prioridades da *Agenda 21*.

Comentários Finais

O Caminho Futuro

O Programa Piloto está desempenhando um papel fundamental na transição gradual no relacionamento entre o desenvolvimento e o meio ambiente no Brasil. A partir de uma estratégia de manejo ambiental para as florestas tropicais, que no passado geralmente limitava-se a políticas de comando-e-controle envolvendo legislação punitiva e a preservação de ilhas de biodiversidade, esforços consistentes agora estão sendo empenhados, buscando uma reconciliação sistemática entre o uso produtivo dos recursos florestais, e a conservação e aprimoramento do capital natural, ao mesmo tempo prestigiando o capital humano.

O IAG acredita que a estrutura e evolução do Programa Piloto reflete esta crescente preocupação por parte do governo e da sociedade civil no Brasil. Enquanto o programa PPG7 não representa nenhuma panacéia para os problemas atualmente enfrentados pelas florestas Brasileiras, mesmo assim, pode servir como um agente catalisador através do apoio prestado aos projetos inovadores que conduzem a uma forma de utilização mais sustentável dos recursos florestais. Como já foi indicado neste relatório, o PPG7 tem também prestigiado o crescente envolvimento das populações locais de usuários de recursos naturais, de forma consistente com as novas diretrizes da Política Nacional para o Desenvolvimento da Amazônia. À luz do papel de liderança desempenhado pelo PPG7, torna-se essencial a reflexão por parte de todos os

participantes no sentido de como melhor dar continuidade ao processo, em termos da difusão e adoção de novas políticas e práticas que assegurem a conservação das florestas tropicais.

Mesmo que o apoio externo às iniciativas dirigidas a essa finalidade seja necessário para o futuro próximo, é provável que haja mudanças graduais de ênfase. A experiência até então com o PPG7 sugere que, cada vez mais, serão necessários investimentos no desenvolvimento do capital humano no que se refere a capacidades técnicas, administrativas e gerencias, que se tornarão cada vez mais necessárias na medida em que aumenta a sofisticação dos projetos, em termos organizacionais e comerciais. Sugerimos que, para dar seguimento à ênfase inicialmente colocada nos investimentos infra-estruturais por parte dos doadores externos, a longo prazo, o Brasil terá de assumir uma maior participação nos compromissos financeiros. Imprescindível também será um nível mais elevado de compromisso e envolvimento operacional por parte de todos os ministérios pertinentes, dos estados e das autoridades locais. Todos os participantes, portanto, - o governo brasileiro, os países doadores e o Banco Mundial - terão de definir a forma mais apropriada de prosseguir após o término do atual período quinquenal de financiamento, que encerra em 1998.

O Papel do IAG

O IAG gostaria de aproveitar esta oportunidade para saudar os seus três novos membros: Adilson Serrão, Jean Dubois e Tomas Lovejoy.

O IAG acredita que tem conseguido desempenhar um papel construtivo na supervisão e implementação do Programa Piloto e e que tenha contribuído diretamente para a evolução e adaptação às circunstâncias em mutação. Sentimos, no entanto, que a eficácia no desempenho do

seu papel poderia ser aprimorada através de certas mudanças operacionais. Tais mudanças incluem a instituição de um cronograma de reuniões semestrais regulares, a realização de avaliação de projetos em equipes menores, ou mesmo individualmente, assim assegurando que tal processo seja adequadamente realizado, e que dele conste informações abrangentes relacionadas ao PPG7, bem como os projetos bilaterais associados.

Neste sentido propomos provisoriamente que a próxima reunião do IAG seja agendada para o final de novembro ou o início de dezembro de 1996.

Por fim, o IAG deseja expressar a sua gratidão ao governo brasileiro e ao Banco Mundial pela dedicação dispensada na preparação e apoio à nossa reunião e às visitas de campo, durante o mês de julho.