

**PROGRAMA PILOTO PARA A PROTEÇÃO DAS  
FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL PPG-7**

**AVALIAÇÃO INDEPENDENTE DO  
SUB-PROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS - PD/A**

**Márcio Santilli  
Mário José de Lima  
Valter de Carvalho  
Virgílio Viana**

**31/07/97**

## ÍNDICE

<b>1. INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>2. RESUMO EXECUTIVO DAS RECOMENDAÇÕES</b>	<b>3</b>
<b>3. RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS NO ÂMBITO DO PDA</b>	<b>11</b>
<b>4. QUALIDADE DOS PROJETOS</b>	<b>21</b>
<b>5. GERENCIAMENTO, MONITORAMENTO E CAPACITAÇÃO</b>	<b>31</b>
<b>6. INTERFACES E ARTICULAÇÕES</b>	<b>39</b>

# 1. INTRODUÇÃO.

## 1.1. O RELATÓRIO.

Este relatório foi elaborado pelos consultores Márcio Santilli, Mário Lima, Valter de Carvalho e Virgílio Viana, para subsidiar a avaliação de meio termo do PDA, o Subprograma Projetos Demonstrativos, componente do PP-G7, Plano Piloto para a Conservação das Florestas Tropicais Brasileiras, conforme o termo de referência em anexo.

O trabalho dos consultores orientou-se por uma dupla divisão de trabalho, considerando as especificações temáticas constantes do termo de referência e as regiões geográficas em que se concentram os projetos demonstrativos em execução. A divisão temática, que levou em conta as áreas de formação e de atuação dos consultores, deu-se em quatro blocos: relações interinstitucionais envolvidas no PDA, qualidade dos projetos, gerenciamento e capacitação, interfaces e articulações com outros programas. Os consultores optaram por realizar viagens em separado, privilegiando a possibilidade de visitar um maior número de projetos e abrangendo oito estados, de forma a poderem considerar diferentes situações locais.

Foram realizadas várias reuniões de trabalho, estudos dos documentos básicos do PDA, entrevistas com integrantes das instituições envolvidas na sua execução, análise da documentação relativa aos projetos, visitas in loco e contatos diretos com os executores de cerca de um terço deles, e elaboração de relatórios.

Este relatório contém quatro textos temáticos, elaborados por cada um dos consultores e submetidos à análise, sugestões e comentários dos demais. Os consultores optaram por este formato procurando preservar a maior riqueza decorrente das diferenças de enfoque, que não prejudicaram o amplo consenso sobre os méritos e as fragilidades principais do PDA. O relatório contém, ainda, um resumo executivo das recomendações consensuadas pela equipe, e esta introdução geral.

## 1.2. AVALIAÇÃO GERAL.

O PDA consiste no financiamento e no apoio à execução de projetos demonstrativos de caráter local, geridos por organizações não governamentais ou instâncias do poder público municipal, desenvolvidos nas áreas de florestas das regiões da Amazônia e da Mata Atlântica visando favorecer o uso sustentável dos recursos naturais e a conservação dos ecossistemas florestais, de modo que os seus resultados positivos sejam passíveis de disseminação e de aplicação a outras situações similares.

O PDA dispõe de uma Secretaria Técnica, subordinada à Coordenação Geral do PP-G7, na âmbito da Secretaria Nacional da Amazônia Legal do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Dispõe também de uma Comissão Executiva responsável pela análise e aprovação de projetos elegíveis pelos critérios estabelecidos. Dispõem, ainda, de instâncias de assessoramento técnico, o GAP, Grupo de Apoio Técnico, que subsidia a Secretaria Técnica e a Comissão Executiva na análise e na aprovação de projetos, e o GAPEP, Grupo de Apoio à Preparação e Execução de Projetos, para assessorar as organizações executoras. Os repasses financeiros são realizados pelo Banco do Brasil.

O PDA mantém atualmente em carteira 97 projetos aprovados, selecionados entre mais de 400 propostos. É o componente do PP-G7 que se encontra em estágio mais avançado de execução, sendo o único que já dispõe de recursos doados para a sua segunda fase. A maior parte dos projetos aprovados encontra-se no seu primeiro ano de execução. Há forte ênfase temática em objetivos econômicos.

É opinião unânime entre os consultores (assim como entre as pessoas consultadas) que o PDA constitui uma experiência inovadora de fomento a projetos de iniciativa da sociedade organizada, que viabiliza a incorporação, em espaços de políticas públicas, de anseios legítimos e de iniciativas promissoras que não teriam acesso aos demais

programas de fomento e linhas de crédito existentes. O próprio PDA deve ser considerado como um projeto demonstrativo.

O PDA catalisa expressiva energia social, em muitos casos antes dispersa, que inspira e executa uma grande diversidade de projetos, numa dinâmica maior que a de programas governamentais similares e mesmo que o dos demais componentes do PP-G7. Favorece a inserção de parcela significativa da sociedade organizada na busca de alternativas para as políticas públicas nas regiões em que atua, tendo a questão ambiental como referência básica.

O fato de que a maioria dos projetos até aqui aprovados visam objetivos de caráter econômico não ofusca a sua importância ambiental. Há que se notar que este caráter econômico, no caso, se refere a objetivos de reprodução simples e não de acumulação. Em alguma medida, os projetos incorporam diretamente a questão ambiental como componente, e na medida que viabilizam soluções para questões concretas do dia a dia das comunidades neles envolvidas desde a condição de protagonistas, favorecem modelos de ocupação da terra e de uso dos recursos naturais alternativos às práticas predatórias que predominam nessas regiões. Porém, as referências de sustentabilidade ambiental dos projetos devem ser monitoradas e reforçadas no processo de execução, mesmo nos demais projetos que não visam objetivos de caráter econômico.

A interação do PDA com os demais componentes do PP-G7 pode ser aprofundada em vários níveis. Pode-se estimular a introdução do PDA entre comunidades ocupantes de terras indígenas e de unidades de conservação que foram demarcadas ou tiveram seus respectivos planos de manejo ou de fiscalização apoiados pelo PP-G7. As concentrações de projetos demonstrativos devem ser consideradas como referência na implantação dos corredores ecológicos. As demandas de pesquisa científica eventualmente suscitadas pelos projetos PDA poderiam ser incorporadas aos programas de ciência e tecnologia inseridos no PP-G7. Eventuais dificuldades políticas existentes nas relações entre organizações executoras do PDA e instituições públicas executoras de outros componentes, especialmente do SPRN, poderiam ser mediadas pelas secretarias executivas.

De modo geral, a execução do PDA se processa de forma e em ritmo satisfatórios, motivando as comunidades envolvidas de forma muitas vezes entusiástica e, mesmo considerando o estágio inicial em que se encontra a maior parte dos projetos, já se encontram resultados palpáveis. Porém, dificuldades de gerenciamento, de relações de mercado ou de capacitação, entre outras coisas, colocam problemas graves e recorrentes podem comprometer o êxito de vários projetos, e que serão aqui objeto de recomendações.

Como se verá, várias das recomendações que se seguirão terão implicações orçamentárias para o PDA, que só poderão ser efetivadas em prejuízo ao financiamento de maior número de projetos. Esta é uma preliminar que deve ser enfrentada pelas partes envolvidas no PDA: até onde vai a disposição de disponibilizar recursos para apoio geral aos projetos, freqüentemente encarado como custo meio. Os consultores não discordam da opção inicial do PDA em reduzir ao mínimo os custos operacionais em favor do financiamento de mais projetos. Mas entendem que, no atual estágio, as deficiências identificadas no processo de execução do PDA e dos projetos demonstrativos demandam investimentos que deverão beneficiá-los a todos, e que, se não forem realizados, poderão condenar ao insucesso um número relativamente maior de projetos e minimizar os êxitos de vários outros.

Finalmente, ressalvado o conteúdo das recomendações, os consultores consideram que o PDA não apenas deve ser mantido, com seu conceito, características e procedimentos básicos, mas ampliado e fortalecido.

Consideram, também, que a experiência do PDA pode inspirar a reformulação e o aperfeiçoamento de outras linhas e políticas de fomento. E que a execução da segunda fase do PDA deve levar em conta a sua inserção futura em políticas públicas de caráter permanente. Nesse sentido, entre outras opções, os consultores sugerem que seja analisada a possibilidade de incorporação futura do PDA ao FNMA, mantidas as características e as vantagens do formato do PDA, que até poderiam inspirar modificações positivas para o próprio FNMA.

## 2. RESUMO EXECUTIVO DAS RECOMENDAÇÕES.

### 2.1. RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS.

**DIAGNÓSTICO.** As relações interinstitucionais formalmente estabelecidas nos documentos originais do PDA foram superadas no seu processo de execução, havendo diferenças de entendimento entre as partes envolvidas quanto aos papéis respectivos e aos dos demais. Estas diferenças se traduzem, por exemplo, nas relações entre a Secretaria Técnica, o Banco do Brasil, e as redes de ongs do GTA, Grupo de Trabalho Amazônico, e da RMA, Rede Mata Atlântica.

**RECOMENDAÇÃO.** Promover a repactuação das relações interinstitucionais envolvidas no PDA, tendo como ponto de referência a experiência adquirida na sua efetiva execução e não necessariamente o disposto nos seus documentos originais, preservando-se o seu conceito, o seu formato, os seus procedimentos básicos, o seu caráter inovador no contexto das políticas públicas e as condições de continuidade do seu desempenho, e observando-se as recomendações contidas neste relatório quanto aos ajustes e aportes necessários ao seu aperfeiçoamento.

### 2.2. ESTRUTURA DA SECRETARIA TÉCNICA.

**DIAGNÓSTICO.** A Secretaria Técnica sofreu com as mudanças ocorridas no seu quadro técnico, que incluíram a substituição do secretário, o que causou descontinuidade nos trabalhos de acompanhamento dos projetos e na gestão institucional do PDA. Esta situação vem sendo superada, com dificuldades, pela dedicação da atual equipe técnica, que desempenha as suas atividades em bom nível e no limite da sua capacidade física. Porém, a situação de prolongada interinidade do secretário, a insuficiente composição do seu quadro e a provisoriade das suas instalações físicas prejudicam o pleno desempenho das suas atividades atuais, o que poderá se agravar diante da provável ampliação do número de projetos e de novas atribuições decorrentes de recomendações aqui formuladas.

**RECOMENDAÇÃO.** Prover condições básicas e estáveis para o funcionamento da Secretaria Técnica, de modo a assegurar a continuidade e o aperfeiçoamento das atividades em curso, definindo-se, com urgência, a titularidade do secretário técnico e o provimento de base física estável que permita a instalação e a operação plena do seu sistema de acompanhamento de projetos, discutindo-se entre as partes envolvidas no PDA o aumento ponderado do seu quadro e a revisão da sua divisão interna de trabalho considerando a especialização de quadros em atividades específicas.

### 2.3. COMISSÃO EXECUTIVA.

**DIAGNÓSTICO.** É composta em condição de paridade entre representações de instituições governamentais e não governamentais. Vem desempenhando regularmente as suas funções e deliberando sobre centenas de projetos. Eventualmente, tem assumido a responsabilidade política pela aprovação de projetos com pareceres díspares do GAP. Há pressões para aumentar a sua composição, seja para incluir ongs de estados não representados, outros órgãos públicos ou técnicos especializados.

**RECOMENDAÇÃO.** Evitar ampliações que possam implicar em perda de operacionalidade da Comissão Executiva. Caso se façam necessárias, sobretudo no que se refere ao início da execução do componente de educação ambiental, devem preservar o princípio da paridade na sua composição. Nos casos em que a Comissão Executiva tiver que decidir sobre projetos com pareceres díspares, deve solicitar ao GAP um terceiro parecer ou nomear relator próprio para consultar as partes e subsidiar a decisão final. #

#### 2.4. GAP.

**DIAGNÓSTICO.** O desempenho do GAP é mais efetivo que o do GAPEP, até pela exigência prévia de dois pareceres para que a Comissão Executiva possa analisar e aprovar cada projeto. Alguns pareceres são tecnicamente frágeis e eventualmente antagônicos. O seu cadastro é restrito, especialmente em relação a áreas específicas de competência, como a econômica. A remuneração atual dos consultores é baixa e não estimula melhoras qualitativas. Em razão do sigilo que deve ser mantido sobre a identidade dos consultores frente às organizações executoras, há dificuldades para os pareceristas esclarecerem-se em relação a aspectos específicos dos projetos analisados.

**RECOMENDAÇÃO.** Manter o GAP no seu formato atual, melhorar a remuneração dos consultores, incorporar novas competências ao seu cadastro, especialmente no que se refere à análise de projetos econômicos e de aspectos gerenciais, administrá-lo de forma dinâmica que selecione os consultores. A Secretaria Técnica deve mediar eventuais interpelações que os consultores necessitem formular às organizações executoras, preservando-se o sigilo de identidade e ampliando-se a disponibilidade de informações sobre os projetos.

#### 2.5. REFORMULAÇÃO DO GAPEP.

**DIAGNOSTICO.** O GAPEP foi concebido como uma estrutura voltada prioritariamente para o apoio a instituições locais no processo de elaboração de projetos. O funcionamento do GAPEP foi limitado a um pequeno número de projetos e sua contribuição para a elevação da qualidade dos projetos ficou abaixo do potencial esperado para uma estrutura auxiliar de apoio aos executores dos projetos. Dentre os pontos fracos do GAPEP destaca-se a (i) a fragilidade técnica de muitas instituições executoras dos projetos e (ii) dificuldade dos executores na sistematização e análise dos resultados obtidos, o que dificulta a disseminação das experiências piloto e a internalização dessas nas políticas públicas. Diante disso, a equipe sugere a reformulação do seu conceito e sistema de funcionamento.

**RECOMENDAÇÕES.** (a) O conceito do GAPEP deve incluir o apoio a todas as fases dos projetos: concepção, implementação e avaliação. Além disso, o GAPEP pode contribuir para a disseminação dos resultados, especialmente ao nível local e no meio técnico e acadêmico. O objetivo maior deve ser contribuir para a melhoria da qualidade dos projetos. Esse mandato parte do pressuposto de que os problemas que afetam a qualidade ocorrem em todas as fases do processo de desenvolvimento dos projetos.

(b) O GAPEP deve ser muito mais do que um simples sistema de banco de consultores recrutados para dar apoios pontuais aos projetos. O GAPEP deve ser efetivamente um "Grupo de Apoio ao *Planejamento e Execução* dos Projetos", capaz de resolver problemas técnicos. Além disso, o GAPEP deve identificar problemas para a pesquisa e estimular instituições chaves para o desenvolvimento de pesquisas. A estrutura do GAPEP deve ser regionalizada com o objetivo de fortalecer as relações institucionais e, ainda, reduzir seus custos operacionais.

(c) A coordenação e implementação dos GAPEPs deve ficar a cargo do GTA/RMA, conforme apropriado. Essa atividade deve contribuir para o fortalecimento das Redes e a disseminação dos resultados aprendidos nos projetos piloto. O número de GAPEPs e a composição de projetos integrantes de cada GAPEP devem seguir uma lógica geográfica e temática. Cabe às Redes elaborar uma proposta, ouvida a Secretaria Técnica e, à Comissão Executiva, a aprovação final.

(d) A estrutura dos GAPEPs deve incluir (i) pesquisadores e/ou técnicos de notório saber, (ii) um coordenador técnico e (iii) um representante da Secretaria Técnica. Esses pesquisadores e técnicos devem ser escolhidos a partir dos problemas identificados

pela (i) avaliação dos projetos feita através da Secretaria Técnica e (ii) dificuldades identificadas pelos coordenadores dos projetos. Isso deve ser feita a partir de uma primeira reunião de trabalho, com a participação da Secretaria Técnica e GTA/RMA. Os pesquisadores e técnicos podem ser substituídos, conforme apropriado. A coordenação técnica deve ser exercida por um profissional júnior (salário equivalente a uma bolsa de aperfeiçoamento do CNPq), com perfil adequado para as tarefas de organização e articulação inter-institucional, recrutado através de um processo de seleção profissional e transparente.

(e) O funcionamento do GAPEP deve envolver (i) o acompanhamento técnico das atividades de campo e (ii) reuniões de trabalho semestrais, (iii) a elaboração de um Boletim Informativo periódico e (iv) o estímulo à execução de estudos e pesquisas.

(f) O acompanhamento técnico deve ser providenciado pelo coordenador técnico a partir dos problemas identificados através da avaliação feita pela Secretaria Técnica e pelos executores dos projetos. Conforme o caso, o coordenador técnico deve promover a participação dos membros do GAPEP na análise de problemas específicos dos projetos. Cabe ao GAPEP recomendar soluções aos problemas de execução dos projetos com o objetivo de subsidiar e agilizar as decisões da Secretaria Técnica e Comissão Executiva

(g) As reuniões de trabalho devem (i) ser itinerantes, nos locais de execução dos projetos e envolver (ii) dias de campo e (iii) análise técnica de temas prioritários. Cada reunião deve funcionar como um "pequeno workshop", capaz de gerar oportunidades para (i) intercâmbio de experiências e tecnologias, (ii) reciclagem e aprimoramento técnico dos profissionais envolvidos, (iii) identificação de problemas e resultados promissores para o desenvolvimento de pesquisas aplicadas, (iv) disseminação dos resultados para diferentes instituições, especialmente aquelas encarregadas da formulação e/ou implementação de políticas públicas.

(h) O projeto para cada GAPEP estadual/regional deve ser formulado pelas Redes, em parceria com as instituições executoras de projetos em cada GAPEP regional e aprovado pelo Comitê Executivo. A Secretaria Técnica deve ser responsável pelo acompanhamento e avaliação dos GAPEPs. O orçamento da Secretaria Técnica deve ser revisto, possibilitando o desenvolvimento das atividades de acompanhamento (1 profissional e despesas de viagem). O orçamento (anual) dos GAPEPs, a ser executado pelo GTA/RMA, deve variar de caso a caso.

## 2.6. CONCENTRAÇÃO TEMÁTICA.

**DIAGNÓSTICO.** A classificação temática dos projetos é inconsistente, com classes de grande sobreposição. A distribuição temática dos projetos apresenta uma relação difusa com as realidades socioambientais dos estados e regiões.

**RECOMENDAÇÕES.** Reformular a classificação temática, agrupando os projetos em quatro categorias: sistemas agroflorestais e reflorestamento, sistemas de manejo florestal, sistemas de manejo de recursos hídricos e sistemas de preservação ambiental. A Comissão Executiva deve constituir um conjunto de referências no sentido de identificar prioridades nos diferentes estados/regiões, tendo em vista o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a Secretaria Técnica deve articular interações com outras iniciativas voltadas para a formulação e implementação de Agendas 21 locais ou regionais. As áreas prioritárias para projetos do PDA deveriam levar em consideração outras atividades do PPG-7 como, por exemplo, o Projeto Parques e Reservas, com a criação de corredores biológicos.

## 2.7. CONCENTRAÇÃO GEOGRÁFICA.

**DIAGNÓSTICO.** Os projetos apresentam ampla distribuição geográfica tanto na Mata Atlântica quanto na Amazônia. A concentração dos projetos em alguns estados está relacionada com (i) a existência - devido a fatores históricos e institucionais - de

instituições com elevada capacidade de elaboração de projetos e (ii) com a heterogeneidade de divulgação do Sub-Programa. A predominância de projetos executados por ongs não é problemática. Numa segunda fase do Programa, o percentual de participação de projetos da Mata Atlântica pode aumentar.

**RECOMENDAÇÕES.** Maior divulgação da segunda fase do Programa, especialmente em estados com pequeno número de projetos submetidos e aprovados. Maior apoio das Redes na divulgação do Sub-Programa em estados pouco representados. Reformulação e dinamização do GAPEP, especialmente no apoio a instituições com pequena experiência na formulação de projetos. Simplificação dos formulários (especialmente o detalhamento orçamentário), considerando as dificuldades encontradas pelas instituições com pequena experiência na formulação de projetos e a necessária flexibilidade orçamentária para a execução de projetos de caráter inovador e experimental. Manter a priorização no financiamento de ongs. Os governos podem desempenhar um papel importante ao apoiar as ongs no processo de formulação e implementação dos projetos.

## 2.8. DISPONIBILIZAÇÃO DE INFORMAÇÕES SOBRE OS PROJETOS.

**DIAGNÓSTICO.** Embora a Secretaria Técnica mantenha um banco de dados atualizado sobre os projetos em curso, dificuldades operacionais impedem a implantação do sistema que possibilitaria a ampliação e o cruzamento dos dados disponíveis, o que atrasa os trabalhos e sobrecarrega a sua equipe, além de dificultar o acesso a estes dados pelas ongs executoras, efetivas ou potenciais, e demais interessados, não potencializando os mecanismos de troca de informações e de disseminação de resultados.

**RECOMENDAÇÃO.** Implantação urgente do sistema, formatação resumida dos dados na forma de banco de projetos, que seja acessível por vários meios, inclusive pela Internet, em tempo real, por quaisquer interessados, de modo a ampliar as possibilidades de troca de informações, a identificação de novas parcerias e a divulgação de resultados.

## 2.9. QUALIDADE DAS PROPOSTAS DE PROJETOS.

**DIAGNÓSTICO.** Os projetos são de maneira geral bons, apesar de apresentarem qualidade bastante heterogênea. A participação de instituições governamentais muitas vezes é abaixo do desejado, especialmente nas atividades de assistência técnica e disseminação dos resultados. Existem vários problemas comuns entre projetos, dentre os quais incluem-se: beneficiamento e comercialização, sustentabilidade econômica, social e institucional.

**RECOMENDAÇÃO.** Maior apoio do GAPEP na formulação dos projetos. Reformulação do GAPEP para maior eficiência. Necessidade de enfoque holístico dos projetos, que considere (i) outros componentes dos sistemas de produção (exemplo: produção de madeira em remanescentes florestais da propriedade) e (ii) fatores "externos" capazes de comprometer o sucesso dos projetos (exemplos: educação, saúde, transporte, pesquisa). Maior articulação e apoio de outros programas e instituições governamentais, especialmente a nível municipal. Os problemas que se repetem com frequência nos sub-projetos devem merecer atenção especial no processo de formulação pelos proponentes e avaliação pelo GAP/Secretaria Técnica.

## 2.10 - QUALIDADE DA EXECUÇÃO DE PROJETOS

**DIAGNÓSTICO.** A execução dos projetos de maneira geral é boa, com qualidade heterogênea. A avaliação realizada pela Secretaria Técnica foi positiva e pode servir para o aprimoramento da execução dos projetos. As dificuldades administrativas resultantes de



problemas de interrupção no fluxo de desembolsos prejudicam a qualidade de execução dos projetos.

**RECOMENDAÇÃO.** Os resultados da avaliação da Secretaria Técnica devem ser utilizados de maneira efetiva no processo de aprimoramento dos projetos. Para isso é necessária uma estrutura de apoio aos projetos, que tenha como ponto de partida os resultados da avaliação. O GAPEP deve ser reformulado, especialmente no que diz respeito ao apoio à execução dos projetos. Devem ser reformulados os procedimentos administrativos especialmente aqueles que tem resultado em atrasos no fluxo de desembolsos.

### 2.11. CONVERGÊNCIA CONCEITUAL NA FORMULAÇÃO DE PROJETOS.

**DIAGNÓSTICO:** O conjunto de projetos não laboram num espaço unívoco quanto ao conceito de "sistema de produção". Há, inclusive, uma indefinição entre o tratamento da questão da "sustentabilidade", o que corresponde, necessariamente, áreas submetidas à intervenção produtiva de qualquer natureza (ou seja, há uma ação do homem, há desenvolvimento de trabalho) e o da "preservação da biodiversidade" o qual pode corresponder a áreas de proteção ampla e irrestrita.

**RECOMENDAÇÃO:** promover a articulação de componentes do Programa Piloto - fortalecimento dos centros de ciência (Museu Goeldi e INPA) - e o Centro Brasileiro de Estudos em Biodiversidade ligado às áreas de intervenção FUNBIO/PROBIO, visando construir uma base de tratamento/reflexão sistemática dos temas da biodiversidade e do manejo florestal, tendo por eixo a autosustentabilidade nos diversos sentidos pretendidos pelo programa. A rede de instituições envolvidas, através do desenvolvimento de tarefas/resolução de problemas específicos, propiciaria parcerias com Universidades e Instituições de Pesquisas nas duas macro regiões, ampliando a faixa da reflexão/sistematização do conhecimento sobre os temas ambientais.

### 2.12. MANUAL DE OPERAÇÕES.

**DIAGNÓSTICO.** Já houve esforços e avanços para a simplificação e melhoria do manual de operações do PDA. Parte das organizações executoras, especialmente as que prestam assessoria às comunidades, não tem dificuldades para a compreensão do seu conteúdo e para a sua aplicação, considerando-o mais acessível que outros similares. Porém, organizações comunitárias, especialmente as mais inexperientes na formulação e na execução de projetos, apontam dificuldades que requerem assessoria.

**RECOMENDAÇÃO.** Renovar esforços na simplificação dos procedimentos formais estabelecidos no manual, sem prejuízo da incorporação de orientações que indiquem estratégias de articulação social e política local, aspectos gerenciais, de viabilidade econômica ou relacionados à disseminação de resultados. O GAPEP descentralizado deve orientar as organizações executoras na utilização do manual e na formulação adequada dos projetos e dos relatórios.

### 2.13. SISTEMA DE GERENCIAMENTO E MONITORAMENTO.

**DIAGNÓSTICO.** O atual sistema de gerenciamento/monitoramento, embora tendo conseguido importantes avanços no acompanhamento físico-financeiro dos subprojetos, ainda apresenta fragilidades nos aspectos ligados à **sustentabilidade** (econômica, ambiental, social e político-institucional) dos subprojetos, bem como à sua

**replicabilidade** para outras comunidades em situações parecidas e à sua inserção nas políticas públicas de desenvolvimento local.

#### RECOMENDAÇÕES.

(a). Os subprojetos, de qualquer natureza, devem detalhar com maior precisão, a estratégia e métodos relacionados com a participação dos beneficiários, bem como os mecanismos a serem utilizados na disseminação dos resultados, tanto para outras comunidades quanto para instituições públicas ou privadas envolvidas com o desenvolvimento local.

(b). Os subprojetos produtivos, por sua vez, devem incluir também informações sobre a viabilidade econômico-financeira e sobre a sua forma de gerenciamento, porém sem seguir os modelos tradicionais, mas levando em conta a realidade sócio cultural das comunidades participantes e as características dos subprojetos e também considerando que o caráter inovador dos mesmos sugere uma espécie de “período de ajuste” (2 a 3 anos) onde a própria prática irá conduzir à viabilidade econômica e à construção de modelos de gestão mais apropriadas a cada situação específica.

(c). A operacionalização das modificações sugeridas nos itens anteriores demandará mudanças no roteiro e formulários de apresentação dos subprojetos, bem como na composição do GAP, que deverá incluir consultores com experiência na área econômica e em gestão, porém com experiências das variações necessárias para o caso do PDA.

(d). Atenção especial deve ser dada à **assistência técnica e gerencial** e à **capacitação** das comunidades locais, com vistas à sustentabilidade dos subprojetos. Essa assistência poderá ser realizada por ONGs com maior capacidade, por escritórios privados, por pessoas físicas (assessorias contratadas) ou por instituições governamentais e universidades. Caberá às próprias comunidades beneficiárias, com a orientação a ser propiciada pela ST e GAPEP/Redes de ONGs, selecionar o tipo de assistência mais adequada ao subprojeto em questão, como o responsável por sua execução.

(e). Os responsáveis pela execução técnica e gerencial devem ser devidamente capacitados, em ações de formação programadas pela ST, com vistas a cumprir as seguintes funções: animação e moderação em todas as etapas da construção dos subprojetos e das negociações entre os atores sociais envolvidos (elaboração do manual); avaliação econômico-financeira e orientações mercadológicas; orientação à elaboração, aplicação e aperfeiçoamento dos instrumentos de controle gerencial; assessoramento nas tomadas de decisão tanto no campo estratégico quanto tático; assistência técnica aos processos de produção (área tecnológica); capacitação integral dos beneficiários, englobando aspectos de organização/gestão, tecnológicos e éticos; identificação de problemas e seu encaminhamento ao GAPEP.

(f). A supervisão e o monitoramento dos subprojetos devem ser modificados, de modo a ser dinâmicos e flexíveis, acompanhando a operacionalização com maior frequência e encaminhando rapidamente soluções para os problemas detectados e outras medidas de aperfeiçoamento. A supervisão ficará sob a responsabilidade do novo GAPEP, enquanto que o **monitoramento periódico** continuará a ser feito diretamente pela ST e poderá se dar como previsto originalmente (numa amostra de 20% dos subprojetos), porém com alterações nos instrumentos de coleta de informações (roteiros e formulários), incluindo e enfatizando aspectos econômico-financeiros, de gestão, de assistência técnica e capacitação, bem como aqueles ligados à disseminação de resultados e à inserção em políticas públicas.

(g). A replicação dos resultados dos subprojetos exigirá o conhecimento e legitimação dos mesmos, pelas instituições que, nos planos local e estadual, participam na formulação de políticas públicas descentralizadas ou em processo de descentralização. Daí ser de grande importância que tais instituições passem a conhecer os subprojetos desde seu início e a acompanhar a sua execução. Entre elas figuram como maior relevância, as Prefeituras Municipais, os Conselhos Municipais de Programas Especiais, os bancos oficiais, os órgãos estaduais do meio ambiente e os responsáveis pelo PRONAF e PED no plano estadual e local.

#### 2.14. CAPACITAÇÃO.

**DIAGNÓSTICO.** Constata-se que tanto as organizações de base (associações, cooperativas, etc...) quanto as entidades de assessoria devem ser melhor capacitadas para implementação dos subprojetos produtivos, especialmente nas questões ligadas à gestão administrativa, controle social e viabilidade econômica.

**RECOMENDAÇÃO.** A ST deverá promover, em cada Estado (ou conjunto de Estados) a capacitação de agentes multiplicadores responsáveis pela assistência técnica e gerencial, as quais, por sua vez, ficarão encarregadas de repassar os conhecimentos às organizações de base, bem como aos membros do GAPEP. Essa capacitação deve incluir os seguintes conteúdos: concepção do PDA e do seu papel no desenvolvimento sustentável; conceituação de sustentabilidade aplicado aos casos dos projetos do PDA e a critérios para a sua avaliação; elaboração de projetos e avaliação econômico-financeira; gestão de projetos associativos e metodologia de capacitação em ação para gestão; análise de mercado e orientações mercadológicas; gestão de contratos e prestação de contas no âmbito dos PDA; políticas públicas de desenvolvimento local e possibilidade de articulação com PDA.

#### 2.15. PERDAS CAMBIAIS.

**DIAGNÓSTICO.** A desvalorização de moedas européias em relação ao dólar norte-americano tem promovido ao PDA perdas orçamentárias significativas. Há dúvidas sobre a alocação dessas perdas: se no orçamento global do PDA ou se no de cada subprojeto.

**RECOMENDAÇÃO.** Manter a atual política de não repassar as perdas para os subprojetos.

#### 2.16. PROCESSO DE PLANEJAMENTO.

**DIAGNÓSTICO:** Há diferenças conceituais entre o processo de planejamento do PDA, o qual assimila e pratica aspectos fundantes do "planejamento situacional", o que o diferencia de forma marcante do processo de planejamento de outros programas em execução na mesma área pelo governo da União. O PDA exprime uma visão de uma "ação intencional reflexiva" que, em termos de planejamento, prioriza a intervenção dos agentes sociais de forma ativa e tem gerado resultados positivos, na medida em que promove transformações no processo de interlocução produtiva/política, diversificando os atores sociais envolvidos e internalizando a questão ambiental na formulação das estratégias de sobrevivência dos grupos sociais envolvidos.

**RECOMENDAÇÃO:** garantir em processos de interação com outros programas/projetos em andamento nas esferas de governo os procedimentos do planejamento (desde da concepção à execução/controle/acompanhamento) do PDA, notadamente no que tange as formas de incorporação dos grupos comunitários envolvidos e, dentro das possibilidades operacionais, aprofundar o caráter do "planejamento estratégico situacional" já praticado

#### 2.17. INTERFACES COM O PRODEX.

**DIAGNÓSTICO:** programas de crédito, tais como o PRODEX, com a finalidade de financiamento de atividades afins aos objetivos do PDA encontram dificuldades de desenvolvimento dado que, ao serem postos em prática pelos agentes financeiros, incorporam critérios da prática bancária convencional. Por outro lado, criam uma

dificuldade adicional ao integrarem as Empresas de Assistência Técnica e Extensão Rural dos Estado como suporte para avaliação e acompanhamento dos projetos, diante do quadro de dificuldades vivenciados por essas empresas .

**RECOMENDAÇÃO:** repactuar os procedimentos bancários, para que o PRODEX assuma características de programa não-convencional de crédito, onde a noção de sustentabilidade econômica não se confunda com a de "reprodução em escala ampliada" o que corresponde a exigências de níveis de produtividade/rentabilidade não compatíveis com o programa;) outras instituições, inclusive não-governamentais, possam atender a prestação da assistência técnica e do acompanhamento dos projetos.

## 2.18. INTERFACES COM O PRONAF.

**DIAGNÓSTICO:** no caso de programas, que operam em áreas rurais de interesse dos sistemas agroflorestais, tais como o PRONAF, apresentam dificuldades pela posição ambígua (tratamento superficial) que apresentam quanto às questões relativas a sustentabilidade ambiental e por terem por eixo central da "sustentabilidade" a reprodução econômica.

**RECOMENDAÇÃO:** procurar integrar projetos do PDA de formulação/implantação de sistemas de produção agroflorestais, nas macro-regiões prioritárias, notadamente com o objetivo de recuperação de solos, dentro de uma pactuação que complemente as formas e os padrões econômicos e sociais propostos pelo PRONAF, através da inclusão dos objetivos de sustentabilidade ambiental como preconizado pelo PDA.

## 2.19. INTERFACES COM O PED.

**DIAGNÓSTICO:** os Projetos de Execução Descentralizadas, conquanto não apresentem maiores dificuldades desde de uma perspectiva conceitual, dada que a sua formulação tem uma origem comum com o espaço de execução/acompanhamento com o PDA, propõe, no entanto, outra ordem de problemas: transfere para o nível local a definição de "padrões de qualidade ambientais" que, no âmbito do PDA, podem e, em alguma medida, são definidas, tendo por referência às macro regiões. Na medida que pode se criar uma diversidade de situações incompatíveis com objetivos daqueles propugnados pelo PDA, há necessidade de reajustes, as quais, evidentemente, são de alcance muito além do programa em si.

**RECOMENDAÇÃO:** considerando que os conjuntos de projetos (PDA - PED) possuem ampla interface de complementaridade, seria oportuno definir com a clareza necessária os níveis de definição dos padrões de qualidade ambiental (em termos de biodiversidade, recursos hídricos, estrutura florestal, ar, etc.). A questão da municipalização das ações do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal deve ser tratada de forma específica. No caso de uma repactuação, visando ampliar a faixa de complementaridade/integração, deverá ocorrer uma redefinição da posição hierárquica dos termos da sustentabilidade, para que o aspecto ambiental ganhe aspecto destacado.

## 2.20. INTERFACES COM PLANOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.

**DIAGNÓSTICO:** há uma tendência ao distanciamento entre os projetos do PDA e as estruturas estaduais de planejamento e execução de funções básicas de governo. Existem áreas de concentração de projetos do PDA sem a cobertura de serviços de saúde, educação, transportes, fatores fundamentais para o êxito do programa.

**RECOMENDAÇÃO:** procurar estabelecer maior proximidade dos organismos executores dos projetos, através de uma ação direta da Secretaria Técnica, juntos aos governos estaduais e/ou através de instâncias do MMA.

## 2.21. PERENIZAÇÃO DAS AÇÕES DO PDA.

**DIAGNÓSTICO.** O PDA tem por objetivo alcançar a sustentabilidade ambiental, social e econômica, operando em áreas de florestas tropicais e propugna para que a demonstração crie perspectivas favoráveis à reprodução das experiências em andamento. Essa fase de transição circunstancial pode ser problematizada diante da inexistência de mecanismos de sustentação de caráter institucional e nas esferas do financiamento específico.

**RECOMENDAÇÕES.** (a). Preparação para a progressiva incorporação do programa - mantido o seu formato atual - pelo Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, através do Fundo nacional do Meio Ambiente - FNMA. Esta transferência deveria se dá à luz de reforços à estrutura da Secretaria Técnica e da incorporação no Comitê Diretivo do Fundo das Redes de Organizações não-governamentais.

(b). Abertura de linhas de crédito (subsidiadas) específicas junto ao sistema de bancos oficiais para atendimento de programas de marcas características ambientalistas, para as quais deveria ser definidas regras de operação bancária não-convencionais; realizar aportes/destaques específicos dos recursos do Fundo com o fim específico de atendimento do PDA (operação em áreas de florestas tropicais).

(c). Que a Secretaria Técnica identifique as interfaces potenciais em programas/projetos governamentais em andamento, tais como PRORURAL, PROCERA, PRODAGRI, PROSUMAN, com objetivo de alcançar possíveis parcerias, ações de complementaridade ou ampliação de ações em áreas semelhantes/afins que possam ser estendidas aos objetivos de operação em áreas de florestas tropicais.

(d). Para o atendimento das necessidades de financiamento, procurar operar através de Fundos Rotativos - formados com fins e duração determinadas (fomento de atividades compatíveis e necessárias para alcançar os objetivos do programa). Esses fundos, operando sem a internalização do conceito de acumulação, poderiam adequar-se, mais facilmente às necessidades de sistemas produtivos fundados em "reprodução simples".

## 3. RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS NO ÂMBITO DO PDA. ( Márcio Santilli)

### 3.1. SECRETARIA TÉCNICA.

#### 3.1.1. O papel.

O papel da Secretaria Técnica é de centralizar a articulação operacional do PDA, conforme a definição contida nos documentos básicos do PDA. Cabe a ela, em síntese, a gestão das relações interinstitucionais nele envolvidas, inclusive o apoio às organizações executoras, o acompanhamento operacional e financeiro dos projetos demonstrativos, a convocação da Comissão Executiva e das instâncias de assessoramento técnico, a animação de processos de disseminação de resultados e a participação nos foros mais gerais de decisão e de monitoramento do PP-G7.

No entanto, a experiência decorrente da execução do PDA indica a existência de diferenças de entendimento entre a Secretaria Técnica e outras instituições envolvidas na sua execução quanto a determinados aspectos relativos aos seus respectivos papéis. Estas diferenças se expressaram nas entrevistas realizadas pelos consultores com os integrantes da Secretaria Técnica, com a coordenação do GTA, Grupo de Trabalho Amazônico, que reúne as organizações não governamentais da região amazônica, e com a equipe do Banco do Brasil que promove a execução financeira do PDA.

A Secretaria Técnica entende de maneira mais abrangente o papel do GTA (supostamente, também o da RMA, Rede Mata Atlântica, que reúne as ongs que atuam nas regiões por ela abrangidas). Em decorrência, tem uma compreensão mais restritiva do seu próprio papel. A ST entende, por exemplo, que compete ao GTA promover a disseminação de resultados bem sucedidos dos projetos demonstrativos, de modo a assegurar o seu efeito multiplicador. Alega que o GTA recebe recursos do PDA para este fim. A ST baseia este seu entendimento no disposto no texto de documentos básicos do PDA, que fazem referência ao papel do GTA nesta disseminação.

Porém, o GTA, que reconhece o seu papel de apoiar enquanto participante os processos de disseminação de resultados, não considera que ele seja exclusiva ou principalmente seu., não sendo cabível se atribuir às redes de ongs a responsabilidade de assegurar a efetividade do caráter demonstrativo dos projetos do PDA. Entende o GTA que esta responsabilidade é do governo, e que a efetividade do caráter demonstrativo depende da incorporação dos resultados alcançados com a execução dos projetos em estratégias de políticas públicas, de modo a assegurar a sua multiplicação em escala significativa. O GTA alega que o seu projeto específico, financiado pelo PDA, é de caráter institucional e visa ao fortalecimento da articulação das ongs amazônicas para intervirem no conjunto do PP-G7 e em outros projetos governamentais, relacionados ou não com a cooperação internacional, que sejam de interesse para a região. Baseia este seu entendimento nos termos do contrato que subscreveu com o PDA.

Há outras diferenças de entendimento dentre as redes e a Secretaria Técnica quanto às responsabilidades mútuas em relação ao funcionamento de outras instâncias envolvidas com o PDA, como se verá adiante.

Com relação ao controle financeiro dos projetos, a Secretaria Técnica ressalta a competência contratual, inicialmente aceita mas não exercida, do Banco do Brasil para operar este controle no decorrer da execução dos projetos PDA. Renegociou com o BB os parâmetros de atuação enquanto agente financeiro, assumindo atribuições relativas ao controle financeiro. Dois técnicos foram contratados para este fim, com o apoio da cooperação financeira alemã. A ST afirma que o papel efetivamente exercido pelo BB limita-se ao repasse das parcelas financeiras aos executores dos projetos PDA e ao serviço de malote para o envio para Brasília das respectivas prestações de contas. Aponta, ainda, a ocorrência de freqüentes atrasos nos repasses financeiros e no envio das prestações de contas. No entanto, a ST reconhece que houve melhoras relativas recentes na prestação destes serviços e que o BB segue sendo a melhor opção para a execução financeira do PDA devido à capilaridade da sua estrutura, que assegura a existência de agências em praças interioranas não abrangidas pela estrutura dos bancos privados, o que é adequado às bases geográficas características das organizações executoras dos projetos PDA.

Já a equipe do BB, embora reconheça que assinou contrato com o PDA comprometendo-se a realizar o controle financeiro dos projetos, afirma que nunca teve condições de executá-lo, até porque se o fizesse, fatalmente penalizaria indevidamente, dadas as suas peculiaridades, as organizações executoras. Alega que o caso requereria um acompanhamento da execução do conteúdo dos projetos, de modo a poder avaliar a qualidade dos gastos, o que pressuporia um nível de conhecimento e de informação sobre os mesmos de que o BB não dispõe e que apenas a ST dispõe. Alega, ainda, que não realiza tal controle financeiro em nenhuma das demais linhas de crédito que administra, cabendo este papel às respectivas instituições que as mantêm.

A equipe do BB afirma que a execução financeira do PDA lhe dá prejuízo e que este prejuízo adquiriria proporções insustentáveis caso tivesse que realizar o controle financeiro qualitativo dos projetos. Mas reconhece que este prejuízo decorre também de falhas do BB, relacionadas a dificuldades encontradas para a implantação do sistema informatizado de gestão dos projetos PDA, sendo que a falta do mesmo tem implicado

num maior custo operacional para o BB. Informa que este problema está em vias de ser definitivamente superado, com a próxima implantação do referido sistema. E atribui também a este problema os atrasos ocorridos nos repasses financeiros e na remessa das prestações de contas. No entanto, a equipe do BB reafirma o seu interesse social em participar do PDA.

As diferenças de entendimento quanto ao exato papel da ST vis a vis o do GTA e o do BB indicam a necessidade de repactuar as relações interinstitucionais envolvidas no PDA, tomando-se por base a experiência adquirida na sua execução e analisando-se a efetiva viabilidade na atribuição de papéis às diversas instituições.

Embora formalmente possível, a eventual cobrança às instituições quanto à fidelidade aos termos dos contratos e de outros documentos básicos do PDA não produzirá resultados positivos. Seria inútil obrigar as instituições a exercerem papéis para os quais não estão capacitadas ou que, por qualquer razão, não se dispõem.

O GTA não tem condições objetivas de responsabilizar-se pela efetividade do caráter demonstrativo dos projetos PDA, e parece razoável supor-se que somente a incorporação dos seus resultados em programas de governo poderá assegurar a desejada escala para a sua multiplicação. Por outro lado, a participação do GTA na disseminação destes resultados, bem como em outros aspectos da execução do PDA, pode ser mais abrangente e melhor organizada do que tem sido até o momento.

À ST deveria caber um papel mais ativo no plano das relações com outras instâncias de governo de modo a identificar e articular formas concretas de incorporação das experiências bem sucedidas em políticas governamentais, devendo dispor de melhores condições operacionais para este fim.

O BB, ainda que se dispusesse, não está em condições de realizar o controle financeiro qualitativo dos projetos PDA. Se levado a isto, provavelmente acabaria, mesmo, por prejudicar indevidamente as organizações executoras e o bom desenvolvimento dos projetos. No entanto, cabe esclarecer o seu exato papel e a forma como deve executá-lo, o nível dos serviços prestados em suas agências às organizações executoras e o valor da taxa correspondente aos serviços que são ou serão por ele efetivamente prestados. A ST deve ser apoiada para que continue realizando o controle financeiro qualitativo. O BB deveria ser estimulado a identificar outros possíveis níveis de cooperação com o PDA, identificando interfaces potenciais com as demais linhas de crédito que opera.

O processo de repactuação das relações interinstitucionais deve ser realista e deve envolver os aspectos já mencionados, outros mais que aqui ainda o serão, além de eventuais outros que tenham fugido à observação dos consultores, mas que deverão emergir no próprio processo. Deve aplicar-se aos vários níveis de articulação interna e interinstitucional do PDA.

### 3.1.2. Descontinuidade e interinidade.

No curso da execução do PDA, verificou-se a substituição do secretário técnico e de outros assessores da ST. Esta rotatividade foi apontada por várias organizações executoras e pelos atuais integrantes da ST como um importante fator de descontinuidade na sua atuação, dificultando o contato e a oferta regular de informações da ST para os executores, implicando em atrasos na agenda de atividades da ST e, portanto, contribuindo para um desempenho do PDA aquém do possível.

A agilidade na execução do PDA depende da acumulação progressiva de informações sobre os projetos e de relações entre os quadros da ST e das demais instituições envolvidas. A pouca familiaridade com as particularidades intrínsecas ao PDA e aos seus projetos acaba implicando em jornadas de trabalho e margens de erro ampliadas.

Há vários meses a ST vem sendo ocupada pelo seu atual titular em caráter interino, desde a saída do seu antecessor. Em linguagem administrativa, esta situação de interinidade persistente compromete a possibilidade da ST desempenhar plenamente as suas atividades, inferiorizando-a no contexto do PP-G7 e nas relações com outras instâncias de governo.

O titular da ST deve ser definido e mantido em caráter efetivo, assegurando-se, pelo menos, um nível mínimo indispensável de estabilidade para o bom desempenho das suas funções. A Coordenação Geral do PP-G7 deve prover a ST de condições mais satisfatórias de trabalho, levando permanentemente em conta a necessidade de assegurar a continuidade na execução do PDA.

Se não estiverem dadas estas condições, outras recomendações contidas neste relatório estarão também prejudicadas.

### 3.1.3. Situação física provisória.

Os consultores foram informados, em entrevista com os integrantes da ST, que ela encontra-se fisicamente instalada em espaço não destinado à Secretaria Nacional da Amazônia Legal, à qual o PP-G7 está vinculado. Portanto, a ocupação do espaço em que atualmente se encontra a ST tem caráter provisório.

Em virtude desta situação provisória, a ST tem sido impedida de viabilizar condições de trabalho indispensáveis ao bom desempenho das suas funções. Exemplo disto é o fato de que, até o momento, não foi possível instalar o sistema desenvolvido especialmente para a gestão do PDA, capaz de proceder ao cruzamento e à imediata disponibilização das informações já introduzidas no banco de dados sobre os projetos. O investimento necessário à instalação do sistema é mínimo, mas não está autorizado em razão da suposição de que o PDA deverá mudar de sede. Esta limitação tem implicado em sobrecarga adicional de trabalho para os quadros do PDA, além de outras consequências.

É óbvia e urgente a necessidade de definição de um espaço estável para o funcionamento do PDA ou, pelo menos, da autorização da instância competente para que a ST possa instalar o seu sistema e operar com liberdade.

### 3.1.4. Insuficiência de quadros.

A equipe da Secretaria Técnica é composta pelo secretário, dois assessores para projetos, dois assessores para acompanhamento financeiro, além de pessoal de apoio. É uma equipe exígua, insuficiente para gerir o PDA no seu atual estágio de execução, mais ainda em vista da ampliação do PDA e de muitas recomendações contidas neste relatório. Por exemplo, o acompanhamento efetivo pela Secretaria Técnica das atividades dos GAPEPs descentralizados aqui propostos, exigiria tempo integral de pelo menos um integrante da sua equipe técnica.

Os consultores puderam constatar a dedicação e a competência com que os quadros atuais da ST vêm desempenhando as suas funções, fato que é reconhecido pelos demais envolvidos na execução do PDA. A equipe da ST está operando no limite da sua capacidade física para executar o PDA nas condições atuais. Observaram, também, que a insuficiência de quadros dificulta a especialização de funções, exceto quanto ao controle financeiro, e obriga o desempenho de funções diversas e superpostas. Dificulta, ainda, o contato direto e a prestação de melhores serviços aos projetos.

É compreensível a opção inicial dos financiadores, executores e demais envolvidos com o PDA, por uma estrutura-meio enxuta para a sua gestão, que assegurou um maior volume de recursos para o financiamento dos projetos demonstrativos. Porém, a superação dos problemas aqui apontados, que implicam em sobrecarga de trabalho, pressupõe a incorporação ponderada de novos quadros e uma maior especialização da atuação dos integrantes da equipe da ST.

O reforço institucional da ST é necessário, em vista dos projetos que já se encontram em execução, e o será ainda mais com a ampliação previsível da carteira atual de projetos na execução da segunda fase do PDA e do seu novo componente de educação ambiental. A fragilidade da equipe da ST poderá prejudicar a execução de alguns projetos por falta de acompanhamento adequado, além de subaproveitar as oportunidades de disseminação de resultados bem sucedidos por falta de condições para empreender as articulações interinstitucionais necessárias.



A Coordenação Geral do PP-G7 deve reunir-se com a equipe da ST para definir precisamente as suas demandas de ampliação e de especialização de quadros. A ST deve indicar as suas necessidades e sugerir o perfil de uma eventual composição ampliada, bem como a sua divisão interna de trabalho, levando em conta as implicações financeiras e a prioridade de investimentos em área fim.

### 3.2. MANUAL DE OPERAÇÕES.

O manual de operações do PDA já foi objeto de reformulações que procuraram torná-lo mais acessível ao seu público alvo. É considerado mais acessível que outros similares.

Efetivamente, organizações que prestam assessoria aos movimentos populares e que têm experiência acumulada na formulação e execução de projetos não têm tido dificuldades para a utilização do manual. Porém, entre as chamadas organizações de base estas dificuldades existem. Novos esforços para produzir novas edições mais simplificadas poderiam ajudar, mas a melhor solução seria aportar assessoria local para a utilização do manual.

A simples divulgação e distribuição do manual não assegura o retorno potencial esperável entre as organizações de base quanto ao número de projetos apresentados, o que não favorece melhoras de qualidade na formatação dos projetos apresentados, relatórios e prestações de contas.

O caso dos projetos conduzidos por organizações indígenas que não dispõem de assessoria é, nesse sentido, radical. Acresce dificuldades adicionais decorrentes de diferenças étnicas e culturais. Estas situações recomendam o provimento pelo GAPEP de assessoria antropológica especializada.

A ST deve organizar com maior frequência treinamentos de quadros intermediários, baseados nos Estados, para orientarem as organizações executoras no uso do manual de operações. Os GAPEPs descentralizados poderiam assumir a execução desta função.

Sem prejuízo da sua simplicidade, eventual nova edição do manual poderia conter orientações adicionais sobre questões específicas de gerenciamento, capacitação, estudo de mercado ou indicações de viabilidade econômica, referências de possíveis parcerias e de outras organizações executoras.

### 3.3. COMISSÃO EXECUTIVA.

À Comissão Executiva compete a análise e a aprovação dos projetos demonstrativos a serem apoiados pelo PDA. Sua composição é paritária quanto às representações governamentais e da sociedade civil.

Há opiniões divergentes a respeito da composição e do número de integrantes da Comissão Executiva.. O GTA e a RMA consideram que a representação não governamental deve ser ampliada, para possibilitar uma maior participação dos destinatários do PDA, sobretudo de representantes de regiões não abrangidas na composição atual. A ST considera que a composição atual favorece numa ampla hegemonia não governamental, em virtude da sistemática desarticulação dos representantes governamentais, menos frequentes às reuniões da CE, e advoga a inclusão de outros órgãos públicos participantes do PP-G7. Há, ainda, opiniões em favor da inclusão de segmentos especializados em educação, em vista do início próximo da execução do componente do PDA dirigido a projetos na área de educação ambiental.

A eventual ampliação do número atual de integrantes da CE, embora pudesse ampliar o nível de participação, implicaria em maiores dificuldades para a sua mobilização e para o seu funcionamento. A participação de representantes governamentais deve ser estimulada através da identificação de possibilidades concretas de articulação de suas respectivas áreas com o PDA. Eventualmente, a representação institucional de órgão público pode ser substituída pela de outro mais interessado, o que também ocorre em relação às representações não governamentais. A CE pode solicitar a presença às suas reuniões de técnicos, governamentais ou não, que possam informar suas discussões e subsidiar as suas decisões.

Se eventualmente se decidir pela ampliação da sua composição, deve ser preservado o critério da paridade, que é o mais indicativo de uma ação de parceria e evita discussões e desconfiças desgastantes sobre hegemonias internas. Devem ser consideradas as implicações operacionais de qualquer eventual ampliação.

O funcionamento da CE tem sido satisfatório. Foram aprovados 97 projetos entre mais de 400 apresentados, tendo sido alocada a totalidade dos recursos disponíveis para a primeira etapa do PDA. Há problemas de funcionamento facilmente superáveis, como eventuais atrasos de agenda e no envio prévio de informações sobre a pauta das suas reuniões.

Eventualmente, a CE tem aprovado projetos com pareceres técnicos contraditórios. O GAP oferece dois pareceres a cada projeto e há casos em que um dos pareceres recomenda a aprovação e o outro a rejeição do projeto. Quando recebe dois pareceres desfavoráveis, o projeto é previamente rejeitado pela ST sem submeter-se à análise da CE. Quanto aos projetos que chegam à CE com pareceres contraditórios, pode-se recorrer a um terceiro parecer, do GAP ou de relator da própria CE, que seja por ela designado para ouvir os consultores e os executores com o objetivo de dirimir conflitos e subsidiar a sua decisão final. No limite, a CE é soberana para decidir politicamente sobre a aprovação destes projetos.

### 3.4. GAPEP.

O precário funcionamento do GAPEP é o ponto mais frágil da estrutura de gestão do PDA. A função de prover apoio técnico à preparação e à execução dos projetos demonstrativos, prevista para o GAPEP, é estratégica para obtenção de maior taxa de sucesso para a sua aprovação e execução. O GAPEP deveria ter um papel mais ativo na identificação de parcerias, quando requeridas pelas organizações executoras, inclusive para a realização de estudos de mercado relativos aos projetos de cunho produtivo.

No entanto, no seu formato atual, o GAPEP vem se revelando inoperante e dispensável para a execução do PDA. Boa parte dos executores simplesmente ignoram a sua existência. Entre os que sabem da sua existência, sobram as críticas pela sua inoperância. O GAPEP não tem assegurado a presença em campo dos técnicos que integram o seu cadastro no tempo real das necessidades das organizações executoras.

A ST alega que a maior eficácia do GAPEP dependeria de um maior empenho do GTA na sua mobilização e na ampliação do seu cadastro de consultores. O GTA alega que a administração do GAPEP compete à ST e que tem contribuído para o seu cadastro, cabendo à ST a sua ampliação, atualização e mobilização, comportando a especialização de um de seus quadros para este fim. Caracteriza-se aqui também uma divergência sobre o papel das instituições envolvidas na execução do PDA.

Os consultores entendem que o GAPEP deve ser inteiramente repensado e reestruturado, mantidas e até ampliadas as suas funções. Sugerem, em recomendação específica mais detalhada, que o GAPEP adquira maior institucionalidade e se regionalize. Que os GAPEPs regionalizados sejam coordenados por representantes indicados pelas redes GTA e RMA e que a Secretaria Técnica tenha representação assegurada em todos eles. A descentralização do GAPEP deverá facilitar e aproximar as relações e contatos das organizações executoras com a Secretaria Técnica.

### 3.5. GAP.

O funcionamento do GAP tem sido mais efetivo do que o do GAPEP, até porque a deliberação da CE sobre a aprovação de projetos demanda pareceres prévios dos consultores do GAP. Porém, a ST tem encontrado dificuldades para acionar os seus integrantes com a agilidade desejável para o encaminhamento dos projetos. Há questionamentos da CE quanto à qualidade de alguns pareceres do GAP. Os consultores puderam constatar algumas fragilidades no exame dos mesmos.

Puderam, também, constatar que há uma enorme distância entre os pareceristas e os executores, provavelmente explicável pela necessidade de se preservar o anonimato dos

primeiros. Esta distância dificulta a sintonia dos pareceristas em relação aos objetivos e características dos projetos e das organizações executoras.

Um melhor desempenho do GAP poderia ser facilitado por um melhor desempenho do GAPEP no apoio técnico à formulação dos projetos.

O GAP deve ser mantido no seu atual formato. No entanto, a SE deve desenvolver uma política mais dinâmica na gestão do GAP, identificando e incorporando maior diversidade de formação entre os consultores cadastrados e selecionando-os mais qualitativamente. Deve reconsiderar os parâmetros atuais de remuneração se deseja qualidade e regularidade. Deve, também, facilitar e mediar o contato dos pareceristas com as organizações executoras, preservando o sigilo sobre a identidade dos primeiros, sempre que este contato possa ser útil para esclarecê-los sobre dúvidas e particularidades dos projetos e das condições objetivas para a sua execução.

### 3.6. COMENTÁRIOS COMPLEMENTARES.

#### 3.6.1. O PDA no contexto do PP-G7.

Dada a natureza do PDA, de apoio a projetos de organizações não governamentais, é baixo o nível de articulação com os demais componentes do PP-G7, cujos executores são instituições governamentais. O PDA é formalmente acessível a projetos de prefeituras municipais, mas nenhum dos projetos atualmente aprovados foram propostos por prefeituras. Pode-se atribuir este fato à insuficiente divulgação do PDA entre as prefeituras, especialmente na gestão iniciada este ano. Mas também à freqüente situação de inadimplência em que boa parte das prefeituras se encontra, especialmente as do interior do País.

Em relação aos Estados, executores do SPRN, Subprograma de Políticas de Recursos Naturais, ressalvadas as exceções, constata-se a existência de dificuldades, e até de animosidades, nas relações políticas entre governos estaduais e ongs. As modificações recentemente introduzidas no SPRN favoreceram a inclusão de ongs na condição de coexecutoras em seus projetos. Mas os estados tendem a solicitar a participação neles de instituições de pesquisa e de universidades, que não se confundem com o tipo característico das ongs executoras de projetos PDA.

É freqüente entre as ongs a opinião de que as prioridades dos Estados não estão voltadas para a proteção da floresta e do meio ambiente, e sim para as políticas de ocupação e de desenvolvimento econômico. Entre os Estados, é freqüente a opinião de que os projetos PDA não são economicamente sustentáveis e não têm viabilidade de mercado. Ambas as partes alegam que os recursos destinados pelo PP-G7 para a outra parte tendem a ser desperdiçados.

Já em relação ao Programa de Proteção aos Parques e Reservas e ao Programa de Proteção das Terras Indígenas, executados respectivamente pelo Ibama e pela Funai, há eventualmente aspectos complementares com os projetos PDA. Poderia ser estimulada a introdução do PDA junto a comunidades indígenas e populações tradicionais que ocupam terras indígenas e unidades de conservação ambiental que foram demarcadas e protegidas através destes programas. O conceito de corredores ecológicos deveria integrar as áreas de concentração dos projetos demonstrativos.

Porém, se o nível de articulação do PDA com os demais componentes do PP-G7 situa-se abaixo do desejável, a situação dos demais programas é de um isolamento ainda maior, especialmente no caso do SPRN. Esta situação é decorrente do próprio formato do PP-G7, que propiciou um certo loteamento dos programas e dos seus recursos entre diferentes instâncias executoras, reduzindo os níveis de concorrência para a elegibilidade de projetos.

Um melhor nível de articulação entre o PDA e os demais programas pode ser atingido através da persistente identificação de oportunidades concretas pelas STs, no contexto da execução dos seus respectivos programas, e pela mediação por elas das relações entre as diferentes instituições executoras. No entanto, seria inútil impor às últimas o estabelecimento de relações não desejadas. Talvez, a disponibilização regular, pelas STs às instituições executoras, de informações sobre o andamento dos demais programas poderia proporcionar mais oportunidades de intercâmbios entre as mesmas.

### 3.6.2. A institucionalidade do PDA e da ST.

Várias das recomendações contidas neste relatório, se acolhidas, implicarão em aumento dos custos-meio do PDA e na conseqüente redução dos recursos disponíveis para financiamento de projetos. Esta questão, de caráter polêmico, deve ser diretamente enfrentada pelos financiadores, executores, avaliadores e demais parceiros do PDA.

O ponto de referência desta discussão deve ser o desdobramento final que se pretende para o PDA. Se o objetivo for, meramente, o financiamento dos projetos piloto em si mesmos, priorizando-se o atendimento à maior quantidade possível de experiências, então muitas das recomendações aqui contidas poderão ser consideradas desprezíveis.

Porém, os consultores entendem que o próprio PDA deve ser considerado como um projeto demonstrativo, dado o seu caráter inovador no contexto dos programas governamentais e das linhas de financiamento até aqui existentes. Isto demanda, necessariamente, o aperfeiçoamento constante da sua sistemática e o reforço proporcional da sua estrutura institucional.

Da mesma forma, é da natureza dos projetos-piloto, tais como os financiados pelo PDA, a exigência de um investimento maior para lhes assegurar a retaguarda necessária para que possam atingir os seus objetivos, controlando as suas variáveis e os seus riscos, até que a experiência adquirida na sua execução possibilite a sua disseminação em condições favoráveis e, provavelmente, com custos menores. A falta, por exemplo, do adequado apoio técnico, pode implicar numa taxa elevada de insucessos, comprometendo a eficácia do investimento realizado e produzindo um rastro de frustrações.

Neste sentido, recomendações no visando o reforço ponderado da ST e do GAPEP devem ser encaradas e adotadas em apoio ao conjunto dos projetos demonstrativos e das condições de perenização do PDA (ainda que com outro nome) enquanto mecanismo de financiamento para projetos oriundos da sociedade civil organizada. Nesta perspectiva deve ser avaliado o seu desempenho.

### 3.6.3. PDA e políticas públicas.

Os consultores concordam com as observações recolhidas junto a diversos interlocutores no sentido de que o objetivo final do PDA, o da multiplicação em escala dos resultados positivos obtidos na execução dos projetos demonstrativos, só poderá ser satisfatoriamente atingido se a sua metodologia e os seus resultados forem, ao final, incorporados no contexto de política públicas.

Seu formato atual, como componente do PP-G7, baseado exclusivamente em doações da cooperação internacional, é necessariamente provisório. A disseminação em escala de experiências e de resultados obtidos na execução dos projetos demonstrativos supõe o aporte de novos recursos do Tesouro Nacional e da própria cooperação e um maior grau de institucionalização.

Para tanto, consideram que o PDA, já na sua segunda fase, deve ser gerido tendo-se em vista a identificação e a potencialização das possibilidades para a sua futura incorporação como instrumento permanente de ação de governo. Isto requer o incremento das iniciativas no âmbito das relações interinstitucionais por parte da ST, seja ao nível do PP-G7 e do Ministério do Meio Ambiente, seja junto a outras instâncias e níveis do Poder Público.

Entre outras hipóteses de perenização da experiência do PDA, os consultores sugerem à Coordenação Geral do PP-G7 que considere a viabilidade da sua incorporação ao FNMA, Fundo Nacional para o Meio Ambiente, mantidos o seu conceito, a sua metodologia e o seu caráter inovador, que poderão inspirar outras linhas e procedimentos do próprio FNMA.

## 3.7. O CASO DO AMAPÁ.

Seguem-se algumas observações recolhidas entre as anotações de viagem do consultor ao Estado do Amapá que, dada a especificidade da situação local e a sua relevância para a discussão sobre os possíveis desdobramentos do PDA ao nível das políticas públicas, merecem destaque neste relatório geral.

### 3.7.1. Reunião com as organizações executoras.

A viagem ao Estado do Amapá possibilitou o contato com sete das oito organizações executoras de projetos do PDA (há sete projetos aprovados no Estado, sendo que um deles conta com a parceria de uma segunda organização executora), visitas a dois dos projetos e à agência do Banco do Brasil na cidade de Macapá, e contatos com o governo estadual.

A Coordenadoria de Articulação com as Ongs, vinculada à Secretaria de Trabalho e Justiça do Estado do Amapá, responsável pela introdução do PDA no Estado e pelo acompanhamento dos projetos locais, organizou uma reunião do consultor com seis das oito organizações executoras e vários representantes do governo estadual.

Compareceram a esta reunião as seguintes organizações: FEPAP, Federação dos Pescadores do Amapá (projeto Apoio ao Pescador Artesanal); APITU, Associação dos Povos Indígenas do Tumucumaque (projeto Tykahsano); ACL, Associação dos Agricultores da Comunidade do Lontra do Distrito Pedreira, cujo representante é também o atual coordenador do GTA local (projeto Lontra, de cuja execução participa na condição de organização assessora o IESA, Instituto de Estudos Socioambiental); Cooperativa Mista Extrativista Vegetal dos Agricultores de Laranjal do Jari (projeto Desenvolvimento Sustentável da Cooperativa ... ); COMARU, Cooperativa Mista dos Produtores e Extrativistas do Rio Iratapuru (projeto Beneficiamento da Produção Agroflorestal da Cooperativa ... ).

Também participaram da reunião representantes da já referida Coordenadoria, das secretarias estaduais do Meio Ambiente e da Agricultura, além da primeira dama e Deputada Estadual Janete Capiberibe.

A Deputada Janete fez um histórico da introdução do PDA no Amapá, destacando a iniciativa do governo estadual em contatar a Secretaria Técnica do PDA e organizar encontros entre os seus integrantes e as ongs locais, que incluíram a realização de uma oficina de treinamento para a elaboração de projetos. Esta oficina deflagrou a formulação e apresentação de catorze projetos, sete dos quais foram aprovados pelo PDA.

Nas discussões que se seguiram, ficaram evidentes os seguintes aspectos principais: (a) o apoio decisivo do governo estadual ao PDA, que inclui a disponibilização de técnicos de vários órgãos e de recursos orçamentários do Estado às organizações executoras; (b) o caráter complementar que os recursos do PDA têm para os projetos em curso, que dispõem de contrapartidas asseguradas pelo Estado e de vínculos diretos ou indiretos com outras fontes de financiamento, especialmente o PED; (c) o caráter fortemente econômico dos projetos, todos voltados à geração de renda para grupos sociais marginalizados em relação às fontes tradicionais de crédito; (d) e a preocupação com a possibilidade de quebra da sistemática atual de articulação do PDA no Estado em caso de derrota do atual governo nas eleições do próximo ano.

As organizações executoras não vêem problemas para a comercialização futura dos seus produtos, pois a produção já existe e o apoio do PDA visa justamente cobrir investimentos para melhorar as condições de acesso ao mercado no Estado e fora dele. Também acreditam que o apoio do PDA elevará a sua produção a um novo patamar, que garantirá por si mesmo a sustentabilidade futura das suas atividades. A preocupação maior é política, relacionada às próximas eleições e suas possíveis conseqüências para novos projetos e desdobramentos dos atuais. Consideram os procedimentos do PDA acessíveis e satisfatórios, mais fáceis que, por exemplo, os do PED. Consideram, também, muito importante a continuidade e o aprimoramento do PDA.

### 3.7.2. Contato com os técnicos do CTI.

Os representantes do CTI em Macapá não puderam comparecer à reunião havida com as ongs locais, mas convidaram o consultor a visitar a sua sede, cedida pelo governo estadual, em outro horário.

Em uma longa conversa, foram discutidos os problemas vividos pelo projeto executado pelo CTI em parceria com a APINA, Associação dos Índios Waiãpi do Amapá, que vem sendo objeto de polêmicas suscitadas por representações de órgãos federais no Amapá, especialmente a Funai e o Ministério Público.

O projeto em questão consiste na recuperação de áreas degradadas pelo garimpo ilegal que operou, no passado, na Terra Indígena Waiãpi. Os índios nunca pactuaram com a presença de garimpeiros nas suas terras e promoveram a expulsão dos mesmos há cerca de três anos. A recuperação de áreas degradadas resulta na retirada de resíduos de mercúrio e de ouro que permanecem nos barrancos garimpados, além do seu reflorestamento. O projeto prevê a venda dos resíduos extraídos, o que caracterizaria, segundo os opositores do projeto, a prática de mineração. Esta concepção, equivocada, acaba reforçada pelo fato de que, efetivamente, os Waiãpi praticam garimpo de baixo impacto nos barrancos abandonados pelos invasores, fora do contexto do projeto PDA.

O projeto, após a sua aprovação pelo PDA, viu-se envolvido em polêmicas públicas que incluíram ataques por parte de um deputado federal do Estado. Por solicitação do Procurador da República no Amapá, a Secretaria Técnica do PDA suspendeu a liberação da primeira parcela, o que significa que até agora o projeto não foi iniciado. Informações obtidas junto à Secretaria Técnica indicam que esta situação deverá ser superada proximamente, a partir da intervenção da Sexta Câmara do Ministério Público Federal, sediada em Brasília, no sentido da liberação do projeto.

O consultor ficou convencido, também com base em informações obtidas junto ao governo estadual, que o projeto vem sendo vítima de manipulações políticas movidas por interesses garimpeiros localizados no Estado, acobertados por políticos locais e por representações dos mencionados órgãos federais.

### 3.7.3. Encontros com o governador do Amapá.

Informado da presença do consultor em Macapá, o governador do Estado convidou-o para duas conversas ocorridas à chegada e antes da saída do mesmo para o Amazonas. Nas duas oportunidades, o governador fez questão de deixar bem claro o seu apoio e interesse relativos ao PDA. Informou que a articulação político-administrativa com as organizações da sociedade civil organizada é prioridade para o seu governo e permeia todo o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amapá. Informou, também, que estas organizações participam dos demais projetos de fomento e de cooperação, incluídos os três projetos PED aprovados para o Amapá (um dos quais com problemas para ser executado, em decorrência da situação de inadimplência da Prefeitura de Mazargão, a proponente), e que há uma estratégia deliberada de cobrir as demandas das organizações locais através do conjunto de oportunidades de financiamento existentes.

Informou, ainda, que havia baixado um decreto designando nominalmente técnicos de vários órgãos de governo para prestarem assessoria gratuita às organizações executoras de projetos PDA no Estado. O governador considera que é obrigação (inclusive) do Estado assegurar a disseminação dos resultados positivos atingidos pelos projetos do PDA.

O governador considera que é uma falsa questão a preocupação com o fato de que os projetos PDA enfatizem os aspectos econômicos em maior grau que os ambientais. Acredita que a viabilização dos projetos de interesse das associações populares da Amazônia é a melhor garantia possível para a construção de um novo modelo econômico que seja capaz de conviver positivamente com uma política consistente de proteção das florestas e do meio ambiente em geral.

O governador detalhou os investimentos feitos, com recursos próprios, nos projetos das associações locais, revelando elevados montantes já liberados e resultados já obtidos através desta política de convênios. Identificou dificuldades das organizações na gestão dos convênios e do próprio governo em relação à insuficiência dos quadros técnicos disponíveis no Estado.

O governador considerou naturais as preocupações quanto às eleições do próximo ano, pois as organizações locais nunca haviam recebido antes o mesmo apoio do governo

estadual e teriam a perder com um eventual resultado desfavorável ao seu governo. Mas manifestou confiança na sua reeleição, sem desprezar eventuais oponentes. De qualquer forma, acredita que os benefícios já obtidos pela política adotada serão, na maioria dos casos, irreversíveis.

#### 3.7.4. Considerações Finais.

Em relação ao PDA, o caso do Amapá é provavelmente único. O PDA foi absorvido e potencializado como política de governo. E, ainda que se possa identificar algum paternalismo nesta política, não se caracteriza como cooptação. As organizações executoras não mantêm vínculos político-partidários e sua existência, bem como a intenção dos seus projetos, precede a instalação do atual governo.

O apoio do governo estadual ao PDA supre parcialmente as demandas de assessoria técnica aos projetos e possibilita a correção, através de contrapartidas, de eventuais falhas na formulação dos mesmos que tenham, por exemplo, omitido componentes essenciais para a sua adequada execução. Mas não dispensam o concurso de apoio técnico de outras instituições (ou do próprio GAPEP), seja pela insuficiência de quadros a nível local, seja como garantia aos projetos em relação a eventuais mudanças no quadro político local.

Os projetos PDA no Estado do Amapá encontram-se ainda em fase inicial de execução, sendo prematura qualquer avaliação de resultados. Porém, até onde este consultor pode aferir, encontram-se bem encaminhados, com as ressalvas já anotadas.

Fica a impressão de que os projetos voltados para povos indígenas deveriam merecer um tratamento especial por parte da Secretaria Técnica, tanto em relação ao seu formato e aos procedimentos exigidos, quanto em relação às demandas de mediações interinstitucionais que requerem.

Fica, também, a impressão de que a garantia da disseminação de resultados e da efetividade do caráter demonstrativo dos projetos dependerá, em boa medida, da ação do Poder Público.

## 4. QUALIDADE DOS PROJETOS. (Virgílio Viana)

### 4.1 - INTRODUÇÃO

(i) *Objetivo do trabalho.* O objetivo central desse trabalho é produzir elementos para o aprimoramento do Sub-projeto do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, "Projetos Demonstrativos (PDA)", a partir de uma avaliação independente, realizada por uma equipe de quatro especialistas. Esse texto tem como foco central a *qualidade dos projetos*.

(ii) *Escopo do trabalho.* O trabalho da equipe de avaliação foi dividido em quatro partes, a partir do termo de referência que norteia a avaliação. O presente texto trata dos seguintes objetivos do termo de referência<sup>1</sup>: "(VI) avaliar a evolução da **qualidade das propostas** apresentadas no que se refere aos aspectos formais das mesmas, bem como sua substância; e (V) avaliar a **concentração geográfica e de áreas temáticas** dos projetos aprovados, incluindo uma avaliação da atual lista de áreas temáticas elegíveis e dos valores limites para cada projeto.

Esse texto pretende responder quatro perguntas básicas, listadas a seguir.

---

<sup>1</sup> - Numeração do termo de referência.

- A **qualidade** dos projetos aprovados é capaz de atender ao objetivo de geração de modelos sustentáveis de preservação e manejo sustentável dos recursos naturais e com elevado potencial demonstrativo ?
- Como a estrutura do Programa - em especial o GAPEP - pode ser reformulada com o objetivo de melhorar a qualidade dos Projetos ?
- A qualidade dos **resultados alcançados e previstos é suficiente para gerar lições aprendidas** de grande significância para outras comunidades, grupos que as representam, pesquisadores e tomadores de decisão de instituições governamentais ?
- A **concentração geográfica e temática** é adequada para gerar modelos aplicáveis para as situações prioritárias na Mata Atlântica e Amazônia ?

(iii) *Objetivos do PDA.* O objetivo central do PDA é definido pelo folheto do Projeto como sendo: "contribuir para a conservação, a preservação e o manejo sustentável do meio ambiente da Amazônia, da Mata Atlântica e dos ecossistemas associados, incentivando e apoiando as iniciativas originárias das comunidades locais e organizações de base, de organizações de apoio e ONGs e - em menor escala - de instituições governamentais estaduais e municipais".<sup>2</sup> A versão final do Projeto ("blue cover" 20/10/94) aponta três objetivos: "(i) estimular o **desenvolvimento e adaptação ou disseminação de sistemas de manejo e conservação** dos recursos naturais por comunidades locais que sejam sustentáveis em termos ambientais, sociais e econômicos; (ii) **informar** outras comunidades, grupos que as representam pesquisadores e tomadores de decisão de instituições governamentais sobre as lições aprendidas nos projetos locais e (iii) **fortalecer a capacidade das populações locais** no planejamento e implementação de atividades voltadas para a conservação e o desenvolvimento sustentável, através do apoio de redes de ONGs, GTA e CMA".<sup>3</sup>

Em outras palavras, os objetivos do Projeto estão voltados para o apoio a **iniciativas piloto** de (i) **implementação de sistemas alternativos de preservação e manejo sustentável** dos recursos naturais - sustentáveis em termos ambientais, sociais e econômicos e com elevado potencial demonstrativo; (ii) **disseminação de informações** sobre esses modelos, (iii) **fortalecimento das populações locais e instituições de apoio** no planejamento e implementação de iniciativas locais de preservação e manejo sustentável.

(iv) *Agradecimentos.* Agradeço aos comentários e sugestões formuladas sobre as versões anteriores desse relatório, especialmente aos colegas membros da equipe de avaliação. Além disso, agradeço aos técnicos do PDA, Banco Mundial, ONGs e coordenadores dos projetos que compartilharam informações com presteza e profissionalismo.

#### 4.2 - MÉTODOS DE ESTUDO

O estudo envolveu diferentes níveis de análise. A análise geral envolveu os 97 projetos aprovados (79 da Amazônia e 18 da Mata Atlântica), dentre os 405 projetos submetidos, conforme definido no termo de referência. Foi feita uma análise de todos os projetos para a avaliação da concentração geográfica e temática. Para isso foram utilizadas informações do Banco de Dados do PDA e consultados os arquivos do Projeto. Foi feita uma amostragem de 17 projetos para a avaliação da qualidade, a partir dos documentos (projeto, relatórios, pareceres, etc) existentes na Secretaria Técnica do Projeto. A amostragem seguiu um critério geográfico e temático. Foi feita também uma avaliação da qualidade, a partir de entrevistas com os responsáveis pela execução dos

<sup>2</sup> - Existe um erro conceitual nos objetivos, resultado da redundância de "conservação, preservação e manejo sustentável". Sugere-se "contribuir para a preservação e o manejo sustentável\_". O restante da definição dos objetivos também pode ser aprimorado.

<sup>3</sup> - Tradução e destaques do autor.



projetos, procurando incluir a maior diversidade temática e geográfica possível. Foram feitas ainda visitas de campo a projetos na Mata Atlântica. As visitas de campo foram realizadas conforme a disponibilidade de tempo e logística, procurando incluir a maior diversidade temática e geográfica possível.

Foram elaborados questionários, enviados para os executores dos projetos, Secretaria Técnica do PDA, e Banco Mundial. Foram realizadas entrevistas com representantes das diferentes instituições envolvidas diretamente com o Projeto: MMA, BM, GTA e CMA; além de instituições executoras dos projetos. Os resultados obtidos foram analisados com base na experiência pessoal na avaliação de outros projetos: EMBRAPA, WWF/EUA, CIFOR, FAPESP, FAPEMIG, CNPq, CAPES, PPG-7, FUNBIO, Fundação Boticário, Universidades (USP, UNICAMP, UFAC, UFMG) e literatura científica.

#### 4.3 - CONCENTRAÇÃO TEMÁTICA E PROPONENTES

##### 4.3.1 - CONCENTRAÇÃO TEMÁTICA E GEOGRÁFICA

- A **concentração geográfica e temática** é adequada para gerar modelos aplicáveis para as situações prioritárias na Mata Atlântica e Amazônia?

Foram solicitados US\$ 60 milhões, sendo US\$ 38,4 milhões (65%) para a Amazônia e US\$ 21,6 milhões para a Mata Atlântica (35%). Foram aprovados US\$ 10,3 milhões para a Amazônia (27% do solicitado) e US\$ 3,2 milhões para a Mata Atlântica (15% do solicitado), com um saldo de US\$ 2,3 milhões (Fonte: Banco de Dados PDA, Figura 1). Houve, portanto, uma taxa de aprovação quase duas vezes maior para a Amazônia em relação à Mata Atlântica. Essa diferença aparentemente não reflete a diferença na qualidade dos projetos, mas sim patamares de financiamento definidos *a priori*.

A distribuição dos projetos dentro das regiões é bastante desuniforme, especialmente na Amazônia, onde existe uma concentração dos projetos aprovados nos estados do Pará (20), Acre (15), Maranhão (14) e Rondônia (8). Os projetos do Pará e Acre, juntos, somam cerca de 40% dos recursos destinados à Amazônia. A diferença entre o estado com menor volume de financiamento (Tocantins, R\$ 128.438,00) e o estado com maior volume de financiamento (Pará, R\$ 2.164.420,00) foi de 17 vezes. As razões para essa concentração geográfica podem estar correlacionadas com uma maior atividade de ONGs nesses estados, o que pode ter facilitado tanto a divulgação quanto a elaboração de projetos para o PDA. Portanto, a concentração dos projetos em alguns estados está relacionada com (i) a existência - devido a fatores históricos e institucionais - de instituições com elevada capacidade de elaboração de projetos e (ii) com a heterogeneidade de divulgação do Sub-Programa. Recomenda-se uma maior divulgação da segunda fase do Programa e um maior apoio das Redes, especialmente em estados com pequeno número de projetos submetidos e aprovados.

Na Mata Atlântica a situação é bastante diferente em relação à Amazônia: houve uma distribuição equilibrada, variando de 1 a 3 projetos por estado. Os maiores valores foram alocados para os estados da Bahia, Paraná e Espírito Santo. A diferença entre o estado com menor volume de financiamento (Santa Catarina, R\$ 209.754,00) e o estado com maior volume de financiamento (Bahia, R\$ 572.065,00) foi de 3 vezes.

A concentração de projetos na Amazônia reflete uma priorização estabelecida no início do PPG-7, com base nas preocupações dos doadores, governo brasileiro e ONGs sobre o futuro da maior floresta tropical do mundo. Entretanto, uma análise mais detalhada dessa priorização nos leva a repensar essa decisão. Em primeiro lugar, a Mata Atlântica - que possui níveis de biodiversidade equivalentes à Amazônia - é uma das mais ameaçadas florestas tropicais do mundo, com mais de 90% desmatados em toda a sua extensão e, em algumas regiões, com mais de 98% de desmatamento. Soma-se a essa elevada taxa de desmatamento, um acentuado processo de fragmentação dos remanescentes florestais, o que ameaça ainda mais a conservação da biodiversidade nativa. Portanto, desde o ponto de vista da conservação da biodiversidade, a Mata Atlântica apresenta altíssima prioridade. Outro aspecto que cumpre ser considerado é o

fato da Mata Atlântica abrigar a grande maioria da população brasileira. Isso aumenta a dimensão social das iniciativas de conservação florestal. Além disso, a região apresenta uma elevada capacidade de elaboração e execução de projetos voltados para o desenvolvimento sustentável, em função da (i) grande concentração de universidades e instituições de pesquisa (mais de 80% da produção científica nacional) e (ii) crescente grau de interesse dos órgãos governamentais - especialmente prefeituras - para ações voltadas para a conservação florestal. Isso reflete um rápido crescimento do interesse da opinião pública em relação a problemas ambientais, dado o elevado nível de degradação ambiental e seus impactos sobre a qualidade de vida da população dessa região. Dessa forma, a recomendação contida no VIII Relatório do IAG, sugerindo a mobilização de recursos adicionais para atividades na Mata Atlântica, merece séria atenção. Além da Mata Atlântica e ecossistemas associados, deve ser considerada a possibilidade de financiamento de projetos na caatinga e cerrado, que são biomas também bastante ameaçados e onde as atividades de conservação florestal apresentam grande interface com problemas sociais e econômicos.

A atual classificação temática dos projetos é pouco clara e bastante confusa, ao permitir grandes áreas de sobreposição entre as diferentes categorias. Por exemplo: projetos de "uso de áreas desmatadas" podem também ser simultaneamente projetos de "recuperação de solos com o uso de tecnologias apropriadas", "culturas permanentes" e/ou "proteção de lagos, nascentes e recursos hídricos". É oportuna a reclassificação das áreas temáticas. São sugeridos 4 grandes áreas temáticas: "sistemas de preservação ambiental" (incluindo projetos com ações voltadas para objetivos eminentemente socio-ambientais), "sistemas de manejo de recursos hídricos e pesqueiros" (incluindo projetos com ações voltadas para objetivos eminentemente socio-econômicos e ligados aos recursos hídricos e pesqueiros), "sistemas agroflorestais e reflorestamento" (incluindo projetos com ações voltadas para objetivos eminentemente socio-econômicos e ligados ao plantio de espécies arbóreas em diferentes sistemas de produção) e "sistemas de manejo florestal" (incluindo projetos com ações voltadas para objetivos eminentemente socio-econômicos e ligados aos recursos florestais). Essa divisão, apesar de usar categorias com menores áreas de sobreposição, não elimina o problema de classificação de projetos que tenham mais de um tema focal (exemplo: sistema agroflorestal combinado ao manejo de recursos pesqueiros). Para esses casos, é recomendada uma dupla classificação, identificando, para cada projeto, o tema principal e os secundários.

A análise quantitativa da distribuição dos projetos na Amazônia e Mata Atlântica, para as diferentes áreas temáticas, não revela uma lógica clara, de acordo com possíveis prioridades regionais. Parte do problema é que a atual classificação temática dos projetos é pouco clara e bastante confusa, conforme discutido acima. Do ponto de vista ambiental, as duas regiões enfrentam situações opostas: a Amazônia com cerca de 10% desmatados e 90% de remanescentes e a Mata Atlântica com cerca de 90% desmatados e 10% de remanescentes. Além disso, existe grandes diferenças sociais e econômicas entre essas duas regiões. Existe, na Mata Atlântica, uma grande urgência na recuperação e preservação da biodiversidade, especialmente os seus ecossistemas mais fragmentados. Por outro lado, na Amazônia existe um grande potencial para o manejo sustentável dos ecossistemas florestais, especialmente em áreas habitadas por populações tradicionais. Se por um lado a Mata Atlântica tem uma história ambientalista de caráter eminentemente urbano, na Amazônia essa história foi fortemente influenciada pelos movimentos sociais, notadamente dos extrativistas e índios. Isso também é um fator de diferenciação entre as duas regiões e, portanto, deve ser levado em consideração na identificação de prioridades regionais.

Seria desejável que o perfil dos projetos variasse de acordo com as realidades socio-ambientais e econômicas de cada região ou, até mesmo sub-região e microbacia. Melhor ainda seria se os Projetos do PDA pudessem ser catalisadores de ações mais abrangentes, voltadas para a implementação de Agendas 21 locais. A Comissão Executiva deve constituir um conjunto de referências no sentido de identificar prioridades nos diferentes estados/regiões, tendo em vista o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a Secretaria Técnica deve articular interações com outras iniciativas voltadas para a formulação e implementação de Agendas 21 locais ou regionais. Nesses casos, o PDA poderia até induzir a demanda de projetos por região ou sub-região, de acordo com a

situação atual e potencialidades para contribuição para a implementação de estratégias locais/regionais de desenvolvimento sustentável.

#### 4.3.2 - QUALIDADE DOS PROJETOS

- A **qualidade** dos projetos aprovados é capaz de atender ao objetivo de geração de modelos sustentáveis de preservação e manejo sustentável dos recursos naturais e com elevado potencial demonstrativo ?

De maneira geral, os projetos são de boa qualidade. Os projetos devem gerar uma série de modelos promissores de preservação e manejo de recursos naturais. Entretanto, existe uma grande heterogeneidade entre os projetos e existem muitas oportunidades para o aprimoramento dos projetos.

Um dos fatores que mais chama a atenção é a necessidade de um enfoque integrado sobre os sistemas de produção. Atualmente, muitos projetos tratam apenas de um conjunto de técnicas inovadoras, como por exemplo, sistemas agroflorestais, reflorestamento de áreas degradadas, etc. Entretanto, são freqüentes os casos onde a implantação do projeto numa determinada área não leva em consideração uma abordagem mais integrada de desenvolvimento rural sustentável. Existem, inclusive casos onde a adoção de técnicas inovadoras é combinada com práticas ambientais incoerentes com o ideal de desenvolvimento sustentável e com os objetivos maiores do PPG-7, de proteção e conservação das florestas tropicais. Por exemplo, temos casos de projetos de sistemas agroflorestais - com resultados bastante promissores no *sensu strictu* - combinados com desmatamento de remanescentes florestais em regiões com elevado nível de desmatamento na Mata Atlântica. Existem vários casos na Amazônia de projetos de bom nível técnico no desenvolvimento de sistemas alternativos de produção que são combinados a práticas não apropriadas de manejo florestal e desmatamento. Esses casos devem ser objeto de uma reflexão contínua por parte da Secretaria Técnica, Comissão Executiva, GAPEP, GAP, IAG e outras instâncias do Programa. Recomenda-se que, para a concessão de novos financiamentos a projetos já em andamento, seja solicitado um enfoque mais abrangente, envolvendo todos os componentes do sistema de produção. No mínimo, deveria ser solicitado aos executores dos projetos a identificação de potenciais atividades de desmatamento e manejo florestal inapropriado nos locais de execução dos projetos, bem como das medidas tomadas para corrigir esses descaminhos.

Seria desejável que os produtores apoiados por projetos do PDA se aproximassem ao máximo das referências ideais para o desenvolvimento sustentável - com especial ênfase para a conservação das florestas - nas regiões ou sub-regiões onde esses projetos se inserem. Essas referências devem ter um papel importante na reformulação das políticas públicas.

A participação de instituições governamentais muitas vezes é abaixo do desejado, especialmente nas atividades de assistência técnica, pesquisa e disseminação dos resultados. Isso contribui para a existência de problemas técnicos na execução dos projetos que não são justificáveis quando existe conhecimento técnico disponível local ou regionalmente. Existem vários problemas comuns entre projetos, dentre os quais incluem-se: beneficiamento e comercialização, sustentabilidade econômica, participação social e administração institucional. Esses problemas deveriam ser objeto de cooperação técnica entre os executores do PDA e universidades, instituições de pesquisa e instituições de apoio técnico. Além das instituições normalmente relacionadas aos temas do PDA (Universidades, EMBRAPA, IBAMA, IEFs, etc), deve ser salientado o potencial do SEBRAE, especialmente na elaboração de planos de negócios e assessoria na administração institucional. Essas constatações corroboram com a avaliação feita pela IAG, no seu VIII Relatório, apontando para a necessidade de uma maior colaboração entre os executores do PDA e instituições de pesquisa e apoio técnico. Especial atenção deve ser dado para a potencial interação entre os projetos do PDA e os Projetos de Pesquisa Dirigida (PPD), que idealmente, deveriam abordar temas identificados durante o processo de execução dos projetos do PDA.

Existe também uma oportunidade para o aprimoramento dos projetos a partir de um maior intercâmbio e articulação entre os executores de projetos do PDA. . Muitos

executores manifestaram interesse e fizeram recomendações nesse sentido. Esse intercâmbio poderia se dar de diferentes maneiras. Primeiro, através da montagem de uma rede geral, unindo todos os projetos, através de um boletim informativo em papel e em meio eletrônico (internet). Segundo, poderiam ser apoiados Grupos de Trabalho envolvendo diferentes projetos e técnicos do GAPEP, seguindo uma lógica temática e regional (veja a seguir). Esses Grupos poderiam ser apoiados com recursos de "disseminação" e poderiam funcionar através de um programa de reuniões técnicas itinerantes, com visitas de campo, palestras técnicas e trocas de experiências. Existem muitos exemplos de sistemáticas de trabalho em outras instituições que poderiam ser aproveitadas para delinear o modelo ideal para o PDA.

Devem ser reformulados os procedimentos administrativos especialmente aqueles que têm resultado em atrasos no fluxo de desembolsos. Os atrasos no desembolso devem ser minimizados. Para isso, são feitas três sugestões. A primeira é que os relatórios passem a ser bimensais ou trimestrais e as instituições tenham 45 dias para apresentar a prestação de contas. A segunda é que a Secretaria Técnica use um indicador simples para o monitoramento desse problema em diferentes estados (número de meses com desembolso atrasado/projeto/ano). Isso facilitaria a detecção e resolução de problemas. Uma repactuação da parceria com o Banco do Brasil, explorada em mais detalhes no relatório do Dr. Márcio Santilli, também é recomendável. Por fim, recomenda-se a simplificação da prestação de contas e uma maior flexibilidade na mudança dos orçamentos. Deve ser dada liberdade para mudanças sem consulta prévia - mas com comunicação e justificativa *a posteriori* - à Secretaria Técnica de até 20% do orçamento. A Secretaria Técnica, pode aprovar, após análise das justificativas técnicas, a reformulação de 100% do orçamento. Esses procedimentos precisam ser claramente repassados aos executores dos projetos, uma vez que existe certa confusão entre os executores a esse respeito.

O trabalho da Secretaria Técnica é sério e tem contribuído para o aprimoramento dos projetos, especialmente o processo de avaliação de campo dos projetos. Muitos executores sugeriram um acompanhamento mais intensivo da Secretaria Técnica, desde que efetivamente relacionado com medidas de apoio à resolução dos problemas detectados. Os resultados da avaliação da Secretaria Técnica devem ser utilizados de maneira efetiva no processo de aprimoramento dos projetos. Para isso é necessária uma estrutura de apoio aos projetos, que tenha como ponto de partida os resultados da avaliação (veja seção sobre o GAPEP, a seguir). O desafio agora é (i) utilizar os resultados das avaliações para apoiar a melhoria da qualidade dos projetos, (ii) transformar o processo de avaliação e monitoramento numa atividade de disseminação de resultados para outras instituições, especialmente as prefeituras e instituições de pesquisa.

#### 4.3.3 - QUALIDADE DOS PROJETOS E O GAPEP

- Como a **estrutura do Programa** - em especial o **GAPEP** - pode ser reformulada com o objetivo de **melhorar a qualidade dos Projetos** ?

O GAPEP foi concebido como uma estrutura voltada prioritariamente para o apoio a instituições locais no processo de elaboração de projetos. O funcionamento do GAPEP foi limitado a um pequeno número de projetos e sua contribuição para a elevação da qualidade dos projetos ficou abaixo do potencial esperado para uma estrutura auxiliar de apoio aos executores dos projetos. Dentre os pontos fracos do GAPEP destaca-se a (i) a fragilidade técnica de muitas instituições executoras dos projetos e (ii) dificuldade dos executores na sistematização e análise dos resultados obtidos, o que dificulta a disseminação das experiências piloto e a internalização dessas nas políticas públicas. Diante disso, a equipe sugere a reformulação do seu conceito e sistema de funcionamento.

O conceito do GAPEP deve incluir o apoio a todas as fases dos projetos: concepção, implementação e avaliação. Além disso, o GAPEP pode contribuir para a disseminação dos resultados, especialmente ao nível local e no meio técnico e acadêmico. O objetivo maior deve ser contribuir para a melhoria da qualidade dos projetos. Esse mandato parte do pressuposto de que os problemas que afetam a qualidade ocorrem em todas as fases do processo de desenvolvimento dos projetos.

O GAPEP deve ser muito mais do que um simples sistema de banco de consultores recrutados para dar apoios pontuais aos projetos. O GAPEP deve ser efetivamente um "Grupo de Apoio ao *Planejamento e Execução* dos Projetos", capaz de resolver problemas técnicos. Além disso, o GAPEP deve identificar problemas para a pesquisa e estimular instituições chaves para o desenvolvimento de pesquisas. A estrutura do GAPEP deve ser regionalizada com o objetivo de fortalecer as relações institucionais e, ainda, reduzir seus custos operacionais.

A coordenação e implementação dos GAPEPs deve ficar a cargo do GTA/RMA, conforme apropriado. Essa atividade deve contribuir para o fortalecimento das Redes e a disseminação dos resultados aprendidos nos projetos piloto. O número de GAPEPs e a composição de projetos integrantes de cada GAPEP devem seguir uma lógica geográfica e temática. O projeto para cada GAPEP estadual/regional deve ser formulado pelas Redes, em parceria com as instituições executoras de projetos em cada GAPEP regional, ouvida a Secretaria Técnica, e aprovado pelo Comitê Executivo. A Secretaria Técnica deve ser responsável pelo acompanhamento e avaliação dos GAPEPs. O orçamento da Secretaria Técnica deve ser revisto, possibilitando o desenvolvimento das atividades de acompanhamento (1 profissional e despesas de viagem). O orçamento (anual) dos GAPEPs, a ser executado pelo GTA/RMA, deve variar de caso a caso.

A estrutura dos GAPEPs deve incluir (i) pesquisadores e/ou técnicos de notório saber, (ii) um coordenador técnico e (iii) um representante da Secretaria Técnica. Esses pesquisadores e técnicos devem ser escolhidos a partir dos problemas identificados pela (i) avaliação dos projetos feita através da Secretaria Técnica e (ii) dificuldades identificadas pelos coordenadores dos projetos. Isso deve ser feita a partir de uma primeira reunião de trabalho, com a participação da Secretaria Técnica e GTA/RMA. Os pesquisadores e técnicos podem ser substituídos, conforme apropriado. A coordenação técnica deve ser exercida por um profissional júnior (salário equivalente a uma bolsa de aperfeiçoamento do CNPq), com perfil adequado para as tarefas de organização e articulação inter-institucional, recrutado através de um processo de seleção profissional e transparente.

O funcionamento do GAPEP deve envolver (i) o acompanhamento técnico das atividades de campo e (ii) reuniões de trabalho semestrais, (iii) a elaboração de um Boletim Informativo periódico e (iv) o estímulo à execução de estudos e pesquisas.

O acompanhamento técnico deve ser providenciado pelo coordenador técnico a partir dos problemas identificados através da avaliação feita pela Secretaria Técnica e pelos executores dos projetos. Conforme o caso, o coordenador técnico deve promover a participação dos membros do GAPEP na análise de problemas específicos dos projetos. Cabe ao GAPEP recomendar soluções aos problemas de execução dos projetos com o objetivo de subsidiar e agilizar as decisões da Secretaria Técnica e Comissão Executiva

As reuniões de trabalho devem (i) ser itinerantes, nos locais de execução dos projetos e envolver (ii) dias de campo e (iii) análise técnica de temas prioritários. Cada reunião deve funcionar como um "pequeno workshop", capaz de gerar oportunidades para (i) intercâmbio de experiências e tecnologias, (ii) reciclagem e aprimoramento técnico dos profissionais envolvidos, (iii) identificação de problemas e resultados promissores para o desenvolvimento de pesquisas aplicadas, (iv) disseminação dos resultados para diferentes instituições, especialmente aquelas encarregadas da formulação e/ou implementação de políticas públicas.

Do ponto de vista institucional, o GAPEP poderia ter uma estrutura sub-regional ou estadual, que envolveria prioritariamente, profissionais convidados individualmente. Esses profissionais deveriam ter elevada competência para a resolução dos problemas mais comuns dos projetos naquela região ou estado. Preferencialmente, esses profissionais deveriam estar vinculados a instituições públicas com potencial para internalização dos resultados obtidos pelos projetos (instituições de pesquisa e ensino, órgãos governamentais de desenvolvimento e conservação ambiental, etc). Isso aceleraria os efeitos multiplicadores dos projetos.

O GAPEP teria uma dupla função: apoio técnico e institucional à execução dos projetos e disseminação dos resultados. Uma proposta preliminar para o funcionamento do GAPEP deveria partir da identificação de áreas temática frágeis dos projetos de uma determinada sub-região e necessidades de parcerias institucionais

#### 4.3.4 - DISSEMINAÇÃO DOS RESULTADOS

- A qualidade dos resultados alcançados e previstos é suficiente para gerar lições aprendidas de grande significância para outras comunidades, grupos que as representam, pesquisadores e tomadores de decisão de instituições governamentais ?

A qualidade dos projetos, consideradas as ressalvas feitas anteriormente, é suficiente para gerar lições aprendidas de grande significância para outras comunidades. Isso se aplica tanto para comunidades envolvidas com outros projetos do PDA quanto para comunidades envolvidas com outros programas de desenvolvimento rural. Nesse sentido, deve ser aprofundada a colaboração e intercâmbio com outros programas governamentais como PRODEX, PRONAF, PROCERA, etc; explorados em mais detalhe no relatório do Dr. Mário de Lima.

Os resultados dos projetos, ainda que parciais, deveriam ser rapidamente circulados entre os projetos com o objetivo de minimizar erros, aumentar a eficiência e evitar a "re-invenção de rodas". Resultados definitivos deveria ser circulados para o público externo e ter formato diferenciado para distintos grupos de interesse. Os executores dos projetos do PDA deveriam ser apoiados para o aproveitamento de oportunidades de divulgação de seus resultados e intercâmbio experiências em congressos, simpósios, etc. Outra estratégia para disseminação é o uso da mídia convencional. Dentre essas, destacam-se programas como "Globo Ecologia" e "Globo Rural" e diversos programas do "Canal Rural". A Secretaria Técnica poderia estabelecer contato com os editores desses programas e, eventualmente, apoiar a elaboração de documentários sobre os projetos do PDA. Isso proporcionaria uma ampla divulgação a um custo bastante baixo para o Programa.

Um tema que merece reflexão é o papel das ONGs na dinamização das estruturas governamentais voltadas para o desenvolvimento e conservação ambiental. Em muitos casos as ONGs assumem funções que são exercidas - muitas vezes com pouco eficiência - pelos órgãos governamentais. As ONGs têm aí um papel importante que é o desenvolvimento de novas abordagens e métodos de trabalho. Entretanto, esses avanços devem, eventualmente ser transmitidos às instituições governamentais, de forma que elas possam executar seu papel com mais eficiência. Essa articulação das ONGs executoras dos projetos do PDA com as instituições governamentais pode ser muito aprimorada. Por um lado, isso não faz parte de uma estratégia efetivamente implementada por muitas instituições executoras de projetos do PDA. Por outro lado, as instituições governamentais têm suas limitações administrativas, técnicas, financeiras e políticas. Seria recomendável uma política pr<sup>U</sup>-ativa do PDA (ou de outras estruturas do PPG-7) no sentido de apoiar a internalização das experiências de sucesso do PDA pelas instituições governamentais, especialmente as prefeituras. Isso não deveria ficar limitado às prefeituras aonde estão sendo executados os projetos. Pelo contrário, deveriam ser incluídas todas as instituições que tenham um perfil promissor para a implementação de modelos de desenvolvimento sustentável.

Muitos projetos do PDA têm o seu potencial de sucesso influenciados por políticas públicas específicas, como por exemplo as tarifas de importação e os impostos incidentes sobre borracha, óleos naturais, etc. Essas interfaces devem ser exploradas pela Secretaria Técnica e Redes, no sentido de identificar oportunidades de ações integradas com o objetivo de reformular e aprimorar políticas públicas coerentes com o ideal de desenvolvimento sustentável e conservação florestal.

#### 4.4 - ELEMENTOS PARA O SUCESSO DE PROJETOS DE CONSERVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

A análise dos projetos do PDA nos permitem tirar uma série de lições, que representam um dos objetivos centrais do PPG-7. Uma delas são os elementos críticos para o sucesso de projetos de conservação e desenvolvimento sustentável. A seguir é apresentada uma listagem desses elementos para discussão. Essa listagem deve ser revisada na versão final desse documento.

##### 4.4.1 - ELABORAÇÃO

###### (i) DIAGNÓSTICO ACURADO DA REALIDADE

- pára-quedas, distanciamento e centralismo
- escala
- organização social
- sistemas de produção
- problemas relacionados ao desenvolvimento sustentável
- potencialidades relacionadas ao desenvolvimento sustentável

###### (ii) PROCESSO PARTICIPATIVO

- top down, autoritarismo
- a comunidade rural: sujeito ou objeto dos projetos ?
- sustentabilidade social de projetos comunitários
- realismo das atividades propostas
- definição de prioridades para as atividades propostas

###### (iii) BASE CIENTÍFICA

- base científica teórica
- padrões de evidências empíricas
- reinventar a roda
- repetir erros
- relação de projetos de desenvolvimento sustentável e a definição das agendas de pesquisa das instituições de pesquisa

###### (iv) ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR

- os problemas do reducionismo científico
- a necessidade do enfoque holístico
- interdisciplinar x multidisciplinar
- dificuldades do trabalho interdisciplinar

###### (v) SUSTENTABILIDADE ECONÔMICA

- plano de negócios
- enfoque para os diferentes componentes dos sistemas de produção

##### 4.4.2 - ESTRATÉGIAS

###### (i) ANÁLISE ECOSSISTÊMICA DA PAISAGEM HUMANA

###### ECONÔMICOS

- sistemas de produção
- beneficiamento
- comercialização



**SOCIAIS**

- saúde: prevenção e saúde popular
- educação: realidade local
- organização social e política

**AMBIENTAIS**

- solo: o potencial de produção e conservação
- água: conservação e uso apropriado
- biodiversidade: valor e conservação
- carbono: valor e estratégias

**(ii) EQUACIONAMENTO DE PROBLEMAS**

- diagnósticos inter-disciplinares e participativos

**(iii) APROVEITAMENTO DE POTENCIALIDADES**

- diagnósticos inter-disciplinares e participativos

**4.4.3 - IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO**

**(i) MÉTODOS**

**(ii) ORÇAMENTO E CRONOGRAMA**

**(iii) AVALIAÇÃO INTERNA**

**(iv) AVALIAÇÃO EXTERNA**

**5. GERENCIAMENTO, MONITORAMENTO E  
CAPACITAÇÃO.  
(Valter de Carvalho)**

**5.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS**

Os PDA, para cumprirem seus objetivos, devem apresentar sustentabilidade ecológica, social, institucional e econômica (esta última para o caso dos subprojetos produtivos).

A **sustentabilidade ecológica** se refere à contribuição do subprojeto, à conservação, preservação e manejo de recursos naturais, incluindo a recuperação de áreas degradadas.

A **sustentabilidade social**, indispensável ao sucesso da ecológica, se refere à efetiva participação das populações locais, consequência da sua conscientização e comprometimento com os objetivos do Programa Piloto e da sua organização para gerar a força popular coletiva necessária à concretização e permanência dos interesses comuns.

A **sustentabilidade institucional** que, por sua vez é indispensável à sustentabilidade social, se refere ao fortalecimento das organizações associativas das populações locais e das ONG's comprometidas com os objetivos do PDA, buscando criar no seio da sociedade civil a competência necessária à adequada gestão dos interesses coletivos, bem como a incorporação dos seus resultados pelas instituições públicas e privadas envolvidas com as políticas públicas de desenvolvimento local.

A **sustentabilidade econômica**, aplicável no caso dos subprojetos produtivos, se concretiza quando as ações que conseguem melhorar a renda dos beneficiários, ao mesmo tempo em que cobrem todos os custos operacionais e geram resultados suficientes para reposição dos investimentos e para capitalizar a organização executora de modo que possa conferir permanência ao subprojeto com a necessária autonomia,

O caráter inovador dos subprojetos faz com que eles devam ser entendidos como experiências-piloto que deverão testar novas idéias, tecnologias e métodos de gestão comunitária, que, se aprovadas, deverão ser difundidas nas comunidades e áreas com situação semelhante.

Essas observações fazem com que os subprojetos devam, necessariamente, apresentar as especificidades abaixo:

(a) Ser de fato inovador, seja nos aspectos de sistemas de conservação, preservação e manejo dos ecossistemas e dos padrões tecnológicos utilizados, seja nos modelos institucionais e de gestão aplicáveis às organizações das populações locais;

(b) Incluir a participação das populações locais em todas as etapas dos subprojetos, buscando efetiva conscientização e comprometimento com seus objetivos específicos e com os objetivos maiores do Programa Piloto;

(c) Buscar permanentemente e com base nas práticas associativas inerentes ao subprojeto, fortalecer a capacidade gestora das organizações populares locais, a qual deve se pautar pela eficiência no processo de decisão e na condução dos negócios, associada ao efetivo controle por parte dos associados.

(d) Apresentar no caso dos projetos produtivos, viabilidade econômica e financeira, que deve ser medida não somente em termos dos indicadores tradicionais, mas também no que se refere à adequada inserção no mercado (a qual deve ser efetivamente comprovada) e ao repasse de benefícios às famílias participantes.

(e) Ser disseminado para áreas semelhantes e ter resultados incorporado às políticas de desenvolvimento local.

As características sócio-culturais das populações alvo do PDA mostram que o sucesso dos subprojetos, considerando as especificidades acima, depende fortemente de bons serviços de assessoramento técnico e gerencial e de animação e capacitação das populações locais e de suas organizações. Isto porque os conhecimentos e habilidades decorrentes dos subprojetos devem de fato, ser apropriados pelos beneficiários finais como pré-condição para a sua sustentação, e os atuais beneficiários não dispõem de pré-condições para, por si só, alcançar a competência que se almeja.

A análise da implementação do PDA revela alguns pontos que merecem ser destacados, a fim de orientar avaliações e aperfeiçoamentos:

(a) Um elevado percentual dos subprojetos é dirigido para atividades produtivas, o que demanda a necessidade de apresentar sustentabilidade econômica;

(b) Todos os subprojetos, em última análise, devem ter como público - meta as populações locais, que devem ser conscientizadas, mobilizadas e capacitadas para implantar e operar os resultados positivos obtidos a partir das ações-piloto;

(c) No caso dos subprojetos produtivos, especialmente aqueles que visam o manejo sustentado de áreas comunitárias e/ou a agregação de valor à produção local através do beneficiamento/comercialização, os produtores devem estar organizados em formas associativas (cooperativas, associações, clubes de jovens, etc.), as quais, por sua vez, devem ser adequadamente administradas tanto no que se refere a adoção de bons métodos de planejamento, organização, direção e controle, mas também nos aspectos ligados à efetiva participação e controle pelos beneficiários.

Observa-se que, de um modo geral, os subprojetos apoiados pelo PDA estão bastante frágeis nos aspectos ligados à sustentabilidade econômica e à gestão dos empreendimentos produtivos incluindo aí a inserção satisfatória nos mercados. Na maioria dos casos se programou o atendimento a essa carência através de estudos superficiais de mercado e de uns poucos cursos de curta duração, o que, comprovadamente é insuficiente para a solução dos problemas e, especialmente, para a auto-sustentação no plano das comunidades locais.

O alcance ao estágio de sustentabilidade econômica, gestão adequada e participação e controle social exige um trabalho concentrado e constante de capacitação e de assistência técnica e gerencial, por períodos de médio prazo ( $\pm$  3 a 4 anos). As características sócio-culturais das populações locais evidenciam uma série de entraves à sustentabilidade econômica/gerencial dos projetos produtivos, os quais são agravados pelas dificuldades de adequada inserção nos mercados regionais e nacionais. Tais fatos justificam a ação capacitadora acima mencionada, a qual, por sua vez, deve provir de instituições devidamente qualificadas para prestar essa assistência.

As observações realizadas por missões de supervisão, pelo IAG e BIRD mais recentemente, pelo monitoramento realizado pela própria ST em alguns subprojetos já evidenciaram a existência desses problemas e apresentaram algumas recomendações, especialmente no campo da viabilidade econômico-financeira. Entretanto, não se concretizaram ações eficazes para a solução dos mesmos:

(a) Os roteiros de apresentação de subprojetos continuam com exigências insuficientes, tanto na área econômico-financeira quanto na de gestão;

(b) Os pareceristas do GAP, pela sua própria especialização, estão se preocupando mais com questões ambientais, tecnológicas, metodológicas e orçamentárias, apresentando pequeno enfoque nos aspectos econômicos e de controle social;

(c) O GAPEP, que poderia suprir, pelo menos parcialmente, algumas deficiências ainda não foi devidamente operacionalizado ou mesmo reajustado;

(d) As atividades de capacitação, tanto das equipes técnicas das ONG's que assessoram comunidades locais quanto dos próprios beneficiários, permanecem pontuais e frágeis, exigindo melhorias e ampliações consideráveis.

Importante ressaltar que o atual sistema de gerenciamento adotado pela ST não tem sido suficiente e adequado, no que se refere aos aspectos técnicos, econômicos e gerenciais dos subprojetos (ver análise específica), o mesmo ocorrendo com o monitoramento. Dessa forma, os problemas vão se acumulando, a ponto de atingir situação de difícil solução ou, até de irreversibilidade.

É importante observar que os problemas econômico-financeiros e de gestão ocasionam tensões e impactos negativos nas comunidades locais, gerando desmobilizações, atritos entre grupos e pessoas, desinteresse e outros comportamentos que, se agravados, podem inviabilizar os projetos de desenvolvimento local. Tais problemas devem ser adequadamente atacados logo no seu surgimento, de modo que possam ser atenuados ou até solucionados. Para tanto, há necessidade de um acompanhamento permanente, efetivo e ágil, onde a detecção e solução de entraves se torne tarefa do cotidiano.

Para tanto, as ações de assistência técnica e gerencial e capacitação devem ser descentralizadas, junto aos beneficiários, a cargo de instituições e equipes satisfatoriamente qualificadas. Tal situação, até agora, não tem ocorrido no caso dos PDA.

Uma outra observação que merece destaque se refere à participação popular nos subprojetos, bem como à sua divulgação no plano local. Tais ações são de grande importância para garantir a sustentabilidade social e para fazer com que os resultados obtidos sejam considerados na elaboração e execução de políticas públicas descentralizadas. Quanto à participação popular, evidenciou-se que ela está frágil nos projetos executados por ONG's que não têm experiência em ação comunitária, estando bem melhor nos subprojetos conduzidos por organizações de base e por ONG's experientes no trabalho com populações locais. Há entretanto, uma grande deficiência (quase generalizada) na difusão dos PDA no plano local, especialmente para instituições públicas que tenham a ver com a formulação/execução de políticas públicas de interesse dos pequenos produtores ou de cunho ambiental. Tal realidade limita significativamente a capacidade de replicação de resultados, podendo comprometer o sucesso de subprojetos com efetiva potencialidade de disseminação.

As considerações e conclusões acima, permitem formular, a princípio, as seguintes recomendações gerais e preliminares:

(a) Os subprojetos, de qualquer natureza, devem detalhar com maior precisão a estratégia e métodos relacionados com a participação dos beneficiários, bem como os mecanismos a serem utilizados na disseminação dos resultados do subprojeto, tanto para outras comunidades locais quanto para instituições públicas ou privadas que estejam envolvidas com o desenvolvimento local;

(b) Os subprojetos produtivos, por sua vez, devem incluir também as informações sobre a viabilidade econômico-financeira e sobre o seu gerenciamento, tendo como base as orientações e diretrizes explicitadas nos itens 2.1., 2.2. e 2.3. deste documento;

(c) Para operacionalizar as duas recomendações anteriores, deverá haver mudanças no roteiro e formulários de apresentação dos subprojetos, bem como na composição do GAP, que deverá incluir consultores com experiência na área econômica e em gestão, porém adequadas à realidade sócio-cultural das comunidades que participam dos PDA;

(d) Atenção especial deverá ser dada à assistência técnica e gerencial e à capacitação das comunidades locais, com vistas à sustentabilidade dos subprojetos. Orientações específicas a esse respeito são apresentadas no item 2.4.;

(e) A supervisão e o monitoramento dos subprojetos devem ser modificados, de modo a ser dinâmicos e flexíveis, acompanhando a operacionalização com maior frequência e encaminhando rapidamente a solução para os problemas detectados. Para tanto, deverá haver descentralização dessas atividades conforme sugestões do item 2.5.

## 5.2. CONSIDERAÇÕES ESPECÍFICAS.

### 5.2.1. Sustentabilidade Econômico-Financeira.

O primeiro aspecto a considerar, em termos de viabilidade econômico-financeira, é a questão do mercado para a produção do projeto. É necessário que haja acesso satisfatório aos canais de mercado, com garantia de colocação dos produtos de forma competitiva. Essa inserção é que definirá as receitas operacionais possíveis de serem obtidas pelo empreendimento.

Para que tenha viabilidade econômico-financeira, essas receitas devem ser suficientes para:

- (a) Cobrir custos de produção, de venda e financeiros;
- (b) Repassar benefícios aos produtores participantes, contribuindo para melhorar a sua qualidade de vida;
- (c) Deixar reservas suficientes para efetuar a reposição dos investimentos em um prazo equivalente à sua vida útil e para possibilitar a formação de capital-de-giro adequado, quando este for de fato necessário. Tratamento diferenciado será dado a investimentos que além da finalidade econômica, atende a objetivos sociais.

A racionalidade da exploração em regime de economia familiar, típica das comunidades participantes dos PDA, permite não se computar nos custos de produção a mão-de-obra familiar, uma vez que, na maioria dos casos, o ganho dos pequenos produtores é a adequada remuneração pelo trabalho que ele e sua família aportam ao empreendimento.

É muito comum a realização de investimentos não justificáveis do ponto de vista econômico, mas que são usados pelas comunidades com outros objetivos. Isto ocorre principalmente nos casos de veículos (camionetas, caminhões e tratores) que não se pagam com a renda gerada pelo subprojeto. Tal situação precisa ser bem analisada pela ST, que deve se posicionar sobre o assunto, uma vez que há casos em que se observa real necessidade desses investimentos.

Nas negociações ligadas à gestão, é necessário estabelecer normas rígidas e seguras para garantir que as reservas financeiras destinadas à recuperação dos investimentos e para distribuição de benefícios aos produtores sejam de fato mantidas, sem desvios para outras finalidades. Para tanto, além da normatização é preciso um bom trabalho de esclarecimento e conscientização junto a todos os interessados bem como o estabelecimento de mecanismos de controle que sejam eficientes.

### 5.2.2. Sustentabilidade Social.

Os subprojetos produtivos envolvem um certo número de atores sociais que guardam entre si idéias e interesses diferentes: os beneficiários (individualmente), os grupos de base, as organizações comunitárias (associações, cooperativas, etc.), as ONG's de assessoria e, em alguns casos, organizações de 2º grau (que congregam organizações menores).

O sucesso das ações depende de um bom processo de negociação entre tais atores sociais, buscando consensos ou acordos sobre as questões que são de interesse comum, respeitando a diversidade que sempre está presente nesses casos. É necessário, ainda, que

os consensos e acordos sejam escritos na forma de um manual do projeto (alguns preferem chamar de Regulamento) e que esse manual seja bem divulgado e aprovado em assembléia dos beneficiários.

O processo de construção desses consensos ou acordos, quando bem moderado, se transforma na melhor oportunidade de estímulo à participação dos beneficiários e de esclarecimento a todos os interessados sobre todos os aspectos da proposta em discussão. É durante esse processo que as comunidades locais se sentem mais à vontade, uma vez que são provocadas a opinar e debater sobre todos os detalhes de funcionamento do projeto, de forma clara e aberta e envolvendo questões que elas conhecem e que as de fato são do seu interesse.

Essa negociação deve ser feita "ponto por ponto", abrangendo toda a operação do projeto, indo desde as práticas produtivas, até as comerciais, os controles financeiros e operacionais e a distribuição dos resultados positivos ou responsabilidade sobre prejuízos. Dessa forma, os moderadores/animadores desses eventos de negociação, além de experiência com trabalho comunitário devem dominar todos os aspectos do subprojeto: operacionais, tecnológicos, de mercado e financeiros.

Quando essa negociação não é construída coletivamente, certamente surgirão diversos problemas que afetarão negativamente o desenvolvimento do projeto, podendo até inviabilizá-lo. Desentendimentos entre instituições, entre indivíduos e entre estes e os dirigentes possam a ser comuns, gerando tensões que prejudicam a implementação das ações, podendo chegar a desajustes tão sérios a ponto de paralizá-las.

A experiência adquirida com a prática trará novos conhecimentos e novas questões que conduzirão à necessidade de novas negociações e, conseqüentemente, de mudanças no manual. Daí, a necessidade de estabelecer um processo dinâmico e flexível, de caráter permanente, que se configure como um verdadeiro aprendizado coletivo da organização e participação, as quais vão se tornando mais consistentes na medida em que o processo avança. Ou seja, a boa condução dos projetos comunitários, de forma realmente democrática e com efetiva responsabilidade, se constitui no melhor ambiente para capacitar os beneficiários e para fortalecer o processo participativo.

Há, entretanto, alguns obstáculos que influenciam negativamente o processo de negociação e para os quais a equipe de moderação/animação deve estar atenta e capacitada a conduzir a sua superação. Entre eles figuram, como de maior importância, os seguintes:

- (a) Os interesses individuais de cada ator social, que às vezes são tão fortes, a ponto de superar os interesses coletivos;
- (b) A manipulação dos beneficiários por pessoas ou instituições que colocam práticas clientelistas, interesses econômicos, espírito corporativo ou ideologias acima dos reais interesses coletivos ligados ao projeto em debate;
- (c) O imediatismo típico das comunidades rurais, que inibe o tratamento dos negócios com visão estratégica;
- (d) A pressão de solução para problemas cotidianos, que levam a comunidade a usar recursos materiais (especialmente veículos) e reservas financeiras dos projetos para atender a outras necessidades que não geram retornos econômicos e que, portanto podem gerar a inviabilização das ações.

A superação desses obstáculos exige uma ação simultânea em três sentidos:

- (a) A permanente negociação entre os atores sociais (democratização das decisões);
- (b) O estabelecimento de instrumentos de controle gerencial que diminuam as práticas predatórias decorrentes dos vícios acima apontados;
- (c) Um permanente processo de conscientização (capacitação) na busca de novos valores, atitudes e comportamentos que na maioria dos casos estão muito arraigados no seio das comunidades, a ponto de se constituir em verdadeiros obstáculos de ordem cultural ao desenvolvimento dos projetos.

Essa é, sem sombra de dúvidas, a missão importante a ser cumprida pelas instituições ou pessoas que assessoram os processos de desenvolvimento local e que assumem responsabilidades na orientação técnica e gerencial aos subprojetos do PDA.

### 5.2.3. Sustentabilidade Gerencial.

Nos projetos comunitários que buscam incorporar novos princípios éticos na gestão do interesse coletivo, mas que precisam ter sustentabilidade econômico-financeira, é preciso conceber modelos de gestão que sejam de fato adequados a cada realidade.

O principal desafio é aliar competência no processo decisório com participação e controle pelos beneficiários. É preciso fazer com que os tradicionais elementos de gestão (planejamento, organização, direção e controle) sejam ao mesmo tempo participativos e eficientes.

É também necessário imprimir uma dinâmica ao projeto, com vistas a alcançar níveis de qualidade e de produtividade suficientes para acompanhar às demandas impostas pela atual realidade dos mercados.

Outra questão a perseguir é a auto-sustentação da gestão pela própria comunidade, a qual deve, dentro de prazos pré-estabelecidos, assumir a continuidade do projeto, mantendo (ou até melhorando) o seu desempenho. É muito importante capacitar quadros locais para implementar o processo de desenvolvimento comunitário em todas as suas vertentes: econômica, social, ecológica e político-institucional.

A materialização dessas idéias se concretiza pela implantação e operação de modelos de gestão que tenham base nas seguintes diretrizes:

(a) O poder decisório deve ficar na mão de pessoas devidamente capacitadas e que tenham habilidades na condução de negócios. A princípio esses gestores podem ser externos aos beneficiários do projeto, devendo porém ser implementada a qualificação de pessoal local (especialmente jovens que tenham um determinado nível de escolarização) para ir assumindo gradativamente a gestão do empreendimento. Para tanto, os gestores externos devem estar de fato predispostos a exercer uma função temporária e de caráter capacitador, repassando conhecimentos e habilidades aos que irão assumir em caráter definitivo;

(b) Na estruturação do poder decisório, a comunidade beneficiária (em geral os sócios da organização local) deve ter como atribuição as decisões estratégicas, devendo os gestores ter autonomia nos planos tático e operacional, porém submetidos a um controle efetivo por parte dos primeiros, ou seja, os sócios delegam poder de decisão aos gestores até um determinado nível (definido no manual do projeto) mas exercem controle sobre seus atos e avaliam seu desempenho, devendo encaminhar todas as medidas necessárias à correção de rumos e ao aperfeiçoamento do projeto;

(c) Tanto para tomar as decisões estratégicas quanto para acompanhar e avaliar os gestores, os sócios devem estar bem informados sobre todos os aspectos do projeto e sobre alternativas de solução para os problemas detectados. Para tanto é necessário um bom assessoramento técnico e gerencial e instrumentos de controle operacional e financeiro que retratem o andamento do projeto com fidelidade e que possam ser compreendidos e analisados pelos sócios. Esses controles devem ser construídos pelos próprios beneficiários, orientados por um assessor técnico, tendo como base o manual do projeto decorrente das negociações entre os atores sociais;

(d) Os instrumentos de controle devem também prever a comunicação que deverá ocorrer rotineiramente entre os diferentes níveis hierárquicos do projeto: Assembléia dos beneficiários, Diretoria ou Conselho, Gerência ou Coordenação e Operação. Entre a gerência e o Pessoal de Operação, as informações devem fluir diariamente e ser bastante detalhadas; da gerência para a Diretoria as informações podem ser semanais e apresentadas de forma mais agregada; e da Diretoria para a assembléia podem ser mensais e constando de um relato operacional e financeiro, com dados gerais sobre o projeto, porém suficientes para análise, avaliação e tomada de decisões. Esses prazos podem variar conforme as características do projeto e a maior ou menor facilidade para reunir os sócios beneficiários.

(e) As comunidades devem ser conscientizadas e orientadas para que a escolha dos gestores de projetos se processe de forma adequada a cada situação específica. De uma maneira geral, há três grupos de projetos: (1) os projetos de desenvolvimento local (de caráter político); (2) os projetos produtivos (de caráter econômico); e (3) os projetos de atividades sem fins lucrativos (de caráter social). Para cada um desses tipos de projetos se exige gestores com características diferentes: nos políticos, liderança, carisma e

capacidade de negociar políticas; nos sociais, altruísmo e desprendimento; nos econômicos, visão empresarial e capacidade na administração de negócios. Reservar todas essas funções a um grupo limitado de dirigentes (geralmente com maior pender para o lado político) já demonstrou não apresentar bons resultados;

(f) Deve ser evitado, ao máximo, o uso de projetos produtivos para financiar ações de caráter social e político, que descapitalizam as organizações e complicam a reposição de investimentos. Em casos especiais, em que as questões sociais são muito sérias, é até aceitável essa utilização, porém há que se ter clareza do cunho social a ser adicionado ao projeto, bem como dos seus prováveis impactos sobre a viabilidade econômico-financeira. Assim, os agentes financiadores ficarão cientes de que não poderão cobrar retornos econômicos totais e que deverá haver mecanismos adicionais para permitir a sustentabilidade dos projetos.

#### 5.2.4. Assistência Técnica e Gerencial

A operacionalização das idéias explicitadas nos itens anteriores depende de uma assistência técnica e gerencial que seja, de fato eficiente. Isto porque se reconhece que as comunidades rurais no norte e nordeste do país não apresentam, a princípio, capacidade para executar autonomamente e com padrões satisfatórios os projetos comunitários, especialmente os de caráter produtivo. É também reconhecido e comprovado que essa capacitação não se obtém somente no plano teórico, exigindo experiências práticas através de projetos associativos devidamente orientados.

O assessoramento competente aos projetos comunitários deverá ser dado através das seguintes ações:

- (a) Animação e moderação em todas as etapas de construção do projeto e das negociações entre os atores sociais envolvidos (elaboração do manual);
- (b) Avaliação econômico-financeira e orientações mercadológicas;
- (c) Orientação à elaboração, aplicação e avaliação dos instrumentos de controle gerencial;
- (d) Assessoramento nas tomadas de decisão, tanto estratégica (a cargo das assembléias) quanto táticas (a cargo dos dirigentes e gerentes);
- (e) Assistência técnica ligada aos processos tecnológicos;
- (f) capacitação integral de todos os envolvidos, abrangendo aspectos de organização tecnológicos, gerenciais e éticos.

Esse assessoramento deve ser planejado e executado sempre na perspectiva da auto-sustentação pela própria comunidade que, em determinado prazo de tempo, deverá estar capacitada para implementar e desenvolver o projeto, incluindo a contratação de assistência técnica nas novas etapas.

Todos os subprojetos dos PDA que tenham finalidades econômicas e/ou que devam ser assumidos permanentemente pelas comunidades locais devem prever e detalhar a assistência técnica e gerencial que for necessária, a qual, por sua vez, deve ser submetida a controles e avaliações pela ST e pelas próprias comunidades beneficiárias.

Essa assistência pode ser realizada por ONG's com maior capacidade, por escritórios privados, por pessoas físicas (assessores contratados) ou por instituições governamentais, incluindo as universidades. Caberá às próprias comunidades beneficiárias a seleção da assistência técnica ao subprojeto, com a orientação a ser propiciada pela ST, através de supervisores e/ou consultores contratados.

Os encarregados do assessoramento técnico e gerencial devem, por sua vez, ser devidamente capacitados, uma vez que há pouca experiência local, especialmente na Amazônia, em ações com as características aqui apresentadas. A ST deverá, portanto, identificar entidades e/ou pessoas que possam, nos diversos estados, se responsabilizar por essa assistência, bem como programar a sua capacitação para atuar eficientemente nas próximas etapas dos PDA.

As agências financiadoras dos PDA devem prever recursos financeiros necessários para atender a essa ação capacitadora, permitindo assim criar as bases mínimas para a sustentabilidade dos subprojetos.

### 5.2.5. Gerenciamento e Monitoramento.

O sistema de gerenciamento implantado na ST vem operando satisfatoriamente em duas vertentes:

(a) Nos procedimentos que vão desde a chegada das propostas de subprojetos até a sua contratação;

(b) No acompanhamento da execução financeira.

Há entretanto, um importante vazio no acompanhamento e supervisão dos aspectos técnicos dos subprojetos em execução, o que inibe a identificação dos pontos positivos e dos problemas existentes em campo, com rebatimentos negativos na difusão de resultados, no intercâmbio de experiências e na re-orientação de subprojetos com problemas. Os relatórios semestrais e, atualmente, o monitoramento de alguns subprojetos constituem até agora as principais fontes de informações sobre o funcionamento dos mesmos. A ST, por sua vez, reconhece que os relatórios são apresentados de forma inadequada e que a equipe central não tem condições para analisá-los e para elaborar as providências decorrentes.

A dimensão atual e as tendências dos PDA apontam para a necessidade de descentralização do monitoramento e supervisão dos subprojetos, de modo a imprimí-lhes a dinâmica e a flexibilidade necessárias à correção de rumos em épocas oportunas e à adequada exploração de potencialidades.

Essas descentralização pode ser conseguida no plano de cada Estado, tendo como apoio as Redes de ONG's e aproveitando recursos humanos locais vinculados a Universidade, Instituições de Pesquisa, Superintendências do IBAMA, Órgãos Estaduais de Meio Ambiente, nas próprias ONG's e outras entidades. Essas equipes locais deverão ser niveladas de modo a apreender bem os PDA e os conceitos de sustentabilidade aqui apresentados.

Em termos de organização institucional, tais equipes funcionariam em substituição ao GAPEP, porém com atribuições redefinidas, buscando servir como elo de ligação entre a ST, de um lado e as entidades executoras e prestadoras de assistência técnica e gerencial, de outro.

O monitoramento periódico, a ser executado diretamente pela ST poderá se dar conforme previsão originalmente (numa amostra de 20% dos subprojetos), porém com alterações nos instrumentos de coleta de informações (roteiros e formulários), incluindo e enfatizando os aspectos econômico-financeiros, de gestão, de assistência técnica e capacitação.

### 5.2.6. Articulação e Divulgação no Plano Local.

A replicação dos resultados dos subprojetos exigirá o conhecimento e legitimação dos mesmos pelas instituições que participam, nos planos local e estadual, de políticas públicas descentralizadas ou em processo de descentralização: PRODEX, PRONAF, PROCERA, PED, etc. Daí, ser grande importância que as instituições envolvidas nessas políticas passem a conhecer os subprojetos desde o início da sua execução.

Entre essas instituições figuram, como de maior relevância, as Prefeituras Municipais, os Conselhos Municipais dos Programas Especiais, as entidades públicas e privadas que elaboram projetos de crédito, os bancos oficiais, os órgãos estaduais do meio ambiente e os responsáveis pelo PRONAF e PED no plano estadual. Até agora, essa participação está muito aquém daquela que seria necessária, estando a demanda alguma ação animadora a ser liderada pela ST e/ou Redes de ONG's.



## 6. INTERFACES E ARTICULAÇÕES. (Mário José de Lima)

### 6.1. INTRODUÇÃO.

O exame das articulações - efetivas e/ou potenciais - entre os diversos níveis de desenvolvimento do Sub-programa Projetos Demonstrativos - componente do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) - abre espaço para considerações de diversas ordens de questões: seja buscando explicitar como os desdobramentos do conjunto de objetivos centrais do programa (PPG7), ao gerar a descentralização operacional, constrói a sua unidade, recuperando/efetivando seus conteúdos teóricos e sua consistência interna; seja quanto às ligações que as ações práticas estabelecem entre si, dando consistência a cada sub-programa, através de formas de intervenção submetidas às determinações de cada realidade específica; seja visando estabelecer os pontos de contatos entre as ações de cada projeto particular com os enfoques, as estratégias e ações postas em prática por outros organismos e segmentos societários - públicos e/ou privados - independentemente do Programa. Este último conjunto de questões perpassa os diversos níveis da intervenção - desde a formulação até as fases da execução. No entanto, a sua identificação nos momentos da intervenção direta poderá constituir resultados mais apropriados para pensar o programa por inteiro. A noção de complementaridade (ou a de duplicidade de ação como seu oposto) emerge com muito maior clareza nas ações práticas do que nas declarações de interesses e intenções, onde se trabalha com categorias de maior nível de abstração.

Este primeiro plano - teórico - não deve ser compreendido como uma esfera distanciada e sem maiores efeitos operacionais. As esferas das formulações das políticas públicas de caráter mais geral - dimensão onde se formulam/transitam os esforços de apreensão/intervenção nacional ou esfera da União - operam, principalmente, com categorias desse plano. O que significa dizer, tem expressão e podem orientar todo o espectro da ação de governo, dada a estrutura hierarquizada entre os diversos níveis de poder sob a qual se organiza a União de Estados.

Os dois primeiros campos de interrelacionamentos, desde de um ponto de vista do programa, constituem o campo das relações internas e o terceiro das relações externas.

O ponto de partida da análise, portanto, é o da explicitação dos objetivos centrais do PPG7, os quais deverão nortear a construção das estratégias individuais de cada projeto. A documentação produzida pelos integrantes dos acordos constitutivos do Programa Piloto (PPG7) permite que se estabeleça de forma nítida como se articulam os elementos da definição dos seus princípios. Nesse nível, pressupomos a inexistência de desvios que impliquem dificuldades de rumo nas fases posteriores de efetivação do programa. Há que se considerar que neste nível as diversas instâncias superiores do poder central incorporam e estabelecem pontos de contatos dos objetivos do programa com o conjunto das políticas públicas de caráter geral.

Segundo o Report No. 12602-BR/October 20, 1994, o Programa Piloto pretende oferecer suporte a um conjunto de projetos que visem contribuir para a redução das taxas de desflorestamento das florestas tropicais brasileiras. Daí voltar-se para projetos caracterizados por

- i) "fortalecerem a capacidade do setor público para estabelecer e fazer cumprir políticas ambientais;"
- ii) "desenvolver o manejo de áreas especiais protegidas, incluindo parques, reservas extrativas, florestas nacionais e reservas indígenas;" e
- iii) "ampliar a base de conhecimento sobre conservação das florestas tropicais da Amazônia e a utilização sustentável dos seus recursos."

### Os Projetos Demonstrativos como esfera de efetivação do PPG7.

Ainda conforme o documento citado (na parte Project Objectives - item 9), o sub-programa Projetos Demonstrativos é proposto para atender três objetivos principais:

- i) “estimular o desenvolvimento, adaptação ou disseminação de sistemas de manejo e conservação comunitários de recursos naturais ambiental, econômica e socialmente sustentáveis;”
- ii) “informar outras comunidades, grupos que as representem, pesquisadores e formuladores de políticas públicas das lições aprendidas dos ‘local-level projects’”; e
- iii) “fortalecer a capacidade de populações locais para planejar e implementar atividades que levem à conservação e ao desenvolvimento sustentável, através do apoio às redes de ONGs - GTA e CMA.”

De forma genérica, o sub-programa é formulado como um conjunto de elementos que podem configurar uma estratégia para alcançar os objetivos do PPG7. Fica, assim, estabelecido que as mudanças nas práticas produtivas e nas formas convencionais de incorporação e uso das terras constituirão o caminho privilegiado para a efetivação do programa. Não se trata, no entanto, de buscar a mera conversão de um sistema técnico de produção de base arcaica em sistemas de produção baseado em “tecnologia moderna” - como um processo de caráter necessariamente evolutivo em sentido técnico. Os projetos demonstrativos devem promover uma mudança de rumo nos meios convencionais/consagrados e caminhar para alcançar a construção de uma “base técnica alternativa” aos sistemas de produção de “alta produtividade por cultura” como os praticados em condições da agricultura tecnificada.

As macro-áreas em consideração, - notadamente às amazônicas -, preferenciais para implantação do programa, estão submetidas às históricas condições de subdesenvolvimento.

Trata-se, em verdade, de um “espaço de necessidades” marcado pela baixa capacidade de consumo e por condições insatisfatórias de saúde, nutrição, habitação. Assim, o programa, ao ter em consideração os limites das necessidades socialmente determinadas das comunidades envolvidas, encaminhará as suas ações para alterar a realidade social e econômica local, abrindo espaço para o desenho de projetos experimentais os quais, pelo simples fato de permitirem a criação de oportunidades produtivas, garantem, desde o início, a elevação dos níveis médios de renda comunitário.

A primeira fase da implantação pode, portanto, dadas as circunstâncias que marcam as comunidades a serem envolvidas, centrar-se em níveis elementares de produtividade, encaminhando as ações para a efetivação de “sistemas de produção” operando em níveis de “reprodução simples”. Nessa perspectiva, portanto, abre-se espaço para a exploração de formas baseadas numa melhor gestão e organização das capacidades existentes, antes que para um esforço deliberadamente voltado para a elevação do coeficiente de capital. Esse modelo produtivo, no entanto, tenderá a ser um modelo de transição. Uma vez que as medidas iniciais levem às “transformações espaço/situacionais”, garantindo a consolidação da base produtiva, é provável que se deflagrem forças as quais levem a formulação/reflexão de novos problemas/demandas socialmente relevantes. Nessa mesma perspectiva, no entanto, os projetos em execução possuem caráter experimental.

Assim, a formulação das fases operacionais do programa, nos limites dos recursos destacados do Fundo (RFT) para esta fase, pode ser compreendida como de formação de núcleos de produção localizados, pólos de produção de conhecimento e de aprendizagem a serem articulados numa rede fundada na informação - trocas de experiências, tendo por eixo a produção material que garanta a “reprodução dos grupos comunitários envolvidos”. O aspecto “forte” do caráter demonstrativo fica por conta das ações produtivas programadas/desenvolvidas terem por eixo o “uso econômico da base natural”, sem a destruição de suas condições de reprodução. Espera-se daí a formulação de “níveis de consciência” que garantam a projeção para o futuro dessas “posições ambientalistas”.

O estágio atual da implantação dos diversos projetos já sinalizam o aprofundamento das relações de mercado, seja por decorrência da maturação do processo produtivo, seja como uma decorrência das melhorias nos níveis de renda, - uma ou outra ou ambas em conjunto -, exigindo a ampliação dos fluxos de produtos em ambos sentidos - ampliação do quadro de trocas. Afinal, os grupos comunitários tenderão a estar submetidos a um novo

quadro de “acumulações sociais” resultantes da própria operação do programa - o que já é perceptível, mesmo neste momento quando o conjunto dos subprojetos estão em fase de implantação e, alguns, ainda, demandem períodos de até dois anos para alcançar plena maturação. Num sentido, puramente econômico esse movimento deverá constituir uma base de pressão pela busca de uma maior parcela de excedentes comercializáveis. Deverão, também, emergir desse movimento demandas por mudanças de natureza técnico-produtivas e de caráter financeiro. As primeiras, considerados como dados aspectos tais como dimensão populacional ou mesmo como uma exigência das relações de trocas, implicará exigência de maior nível de produção. O segundo, como decorrência da possível elevação do volume produzido e da ampliação da esfera de serviços daí decorrente, imporá a exigência de parcelas mais elevadas de recursos financeiros - seja para o atendimento dos serviços/processos produtivos, seja para formação dos estoques (para a produção e para comercialização).

#### As macro regiões prioritárias.

As áreas de implantação dos projetos são distribuídas em duas macro regiões: a composta pelas áreas com presença de Florestas Tropicais Amazônicas e a segunda formada por áreas da Mata Atlântica, cada uma, com contrastes e potencialidades agroecológicas e sócio-econômicas características. Ou seja, cada uma apresentando diferenciação em seus sistemas produtivos como decorrência da diversidade dos sistemas técnicos prevalentes em cada macro região considerada. Para efeito de melhor individualizar e explicitar os entrelaçamentos que possam se estabelecer com a execução de cada grupo de projetos, o caminho mais produtivo seria o que obtivesse uma tipificação dos “sistemas de produção” e permitisse estabelecer um zoneamento que levasse a um melhor nível de aproximação com a diversificação que realidade sócio-econômica apresenta. Esse exercício, no entanto, apresenta dificuldades diante das informações atualmente disponíveis, além, do tempo para a execução do presente trabalho.

O caminho a ser seguido será a identificação de cada projeto ou grupo de Projetos Demonstrativos por área geográfica e quais programas ou projetos das esferas especializadas do poder público federal afins tem presença na mesma área.

Segundo levantamentos da Secretaria Técnica do PDA encontram-se em execução um total de 97 projetos, dos quais 81% estão alocados na Região Amazônica e os restantes 19% distribuídos na Macro Região formada pela Mata Atlântica. A distribuição por Estados mostra uma tendência a concentração na participação relativa dos Estados do Pará, Acre, Maranhão, Rondônia e Amapá, os quais internalizam 25%, 19%, 14%, 10% e 9%, respectivamente, dos projetos localizados na Macro Região Amazônica. Os Estados da Macro Região Mata Atlântica não apresentam desvios significativos na distribuição do número de projetos em execução.

#### PROJETOS POR MACRO REGIÃO/ESTADO

MATA ATLÂNTICA		AMAZÔNIA LEGAL	
Bahia	02	Acre	15
Espírito Santos	02	Amazonas	06
Minas Gerais	02	Amapá	07
Pernambuco	03	Roraima	01
Paraná	03	Pará	20
Rio de Janeiro	02	Rondônia	08
Santa Catarina	01	Mato Grosso	05
São Paulo	02	Maranhão	14
		Tocantins	03
Total	17	Total	79

Fonte: MMA / SCAAL / PPG7 / PDA

Tomando por referência a “matriz temática” proposta pela Secretaria Técnica do PDA, que chega a oito “áreas temáticas”, 4 áreas centralizam o maior número - 59(75%) - dos projetos localizados na Amazônia: áreas 1, 3, 7 e 8, com, respectivamente, 10(13%), 27(34%), 12(15%) e 10(13%) projetos cada uma.

A macro região Mata Atlântica, apesar de apresentar uma distribuição mais homogênea do que a da Amazônia, em termos da distribuição espacial, concentra 76% dos projetos em três áreas. Repete maior interesse pela área 1, 7 e 8, com, respectivamente 5(29%), 2(12%) e 4(24%), enquanto, apresenta a segunda maior parcela de sua participação na área 2, com 4(24%) projetos [na Amazônia são executados, 2(3%) projetos na área 2].

#### SUBPROJETOS APROVADOS POR ÁREA TEMÁTICA / MACRO REGIÃO

ÁREA TEMÁTICA	AMAZÔNIA	MATLÂNTICA	Total
1. Uso de Áreas Desmatadas	10	5	15
2. Rec. Solos c/ Uso de Tec. Apropriadas	2	4	6
3. Benef., Proc. e Com. da Prod. Agroflorestal	27	0	27
4. Cultura Permanente	5	1	6
5. Proteção de Lagos, Nascentes, Olhos d'água, Fontes e Recursos Hídricos	6	2	8
6. Prot. Rec. Florestais Nativos Util. Fins Econômicos	7	0	7
7. Dis. de Téc. Voltadas p/o Uso Sust. Recursos Nat.	12	2	14
8. Proteção e Manejo e Fauna e Flora	10	4	14
9. Manejo Pesca (?)			

Fonte: MMA/ SCA / PPG7 / Subprograma Projetos Demonstrativos - PDA

A área temática 1, relativa ao uso de áreas desmatadas, possui a maior parcela relativa dos projetos em execução na macro região Mata Atlântica (29%). Mantém uma posição de importância na Amazônia apesar de contribuir com uma parcela relativa menor entre os projetos da região (13%).

Somadas as áreas 1, 2, 3 e 4 formariam um grupo de projetos que contribuiriam com 56% do total dos projetos em execução na Amazônia e 65% dos em execução na Mata Atlântica. Sem descartar que a totalidade dos projetos pode conter - como de fato a maioria contém - o componente de formação e/ou fortalecimento do “sistema de produção”, esse conjunto de projetos são essencialmente voltados para a esfera produtiva. Notadamente aqueles que integram a área 3 na qual se classificam 27 dos executados na Amazônia (34%).

#### Os agentes comunitários.

Para os objetivos anteriormente citados, o caráter comunitário dos atores sociais envolvidos na implantação dos projetos é fundamental para garantir o atual andamento e os resultados do programa. Por um lado, o dimensionamento de cada grupo e, por outro lado, os níveis e a limitada diversificação de suas demandas referidas ao atendimento de carências elementares/primárias, nessa fase, tem permitido, com razoável e reconhecido êxito, o trabalho e a operação em bases comunitárias - através de um processo de “ação social interativa”.

O programa, de forma programática, declara uma preferência por “agentes de base comunitária”. Isso até poderia decorrer, logicamente, de uma necessidade posta pela necessidade de fortalecer as circunstâncias favoráveis aos objetivos do programa,

buscando sustentação nas populações locais, historicamente envolvidas em atividades ligadas ao extrativismo. O histórico envolvimento com a operação de estruturas de reprodução material fundada em processos que garantem a sustentabilidade ambiental - proteção/manutenção da base florestal - corresponderia, portanto, a um processo de continuidade de práticas produtivas incorporadas pelas populações regionais. A partir do envolvimento dessas comunidades, é que se constrói a possibilidade de recompor a incorporação e o uso das terras e dos recursos naturais, através da reposição de práticas agroflorestais - recentes ou antigas.

A própria base histórica da região oferece o ponto de partida para a construção de alternativas ao padrão produtivo baseado numa agricultura tecnificada ou mesmo a de base migratória. São estes dois padrões que tendem a generalizar-se e ambos pressupondo a remoção das florestas como uma necessidade.

Para o conjunto das comunidades familiares envolvidas, portanto, o caráter auto-sustentável das práticas produtivas que se busca implantar ganha sentido, nas situações descritas, na medida em que se mostrem capazes de superar o quadro social e econômico historicamente herdado, no qual as relações de propriedade correspondentes incluem-se como barreira de difícil superação (perfil extremamente concentrado da propriedade fundiária, como no caso amazônico). Para as populações regionais o programa passa a constituir um passo no sentido de assumir um papel ativo na condução de transformações na base produtiva, na identificação de recursos ociosos e economicamente aproveitáveis e de alcançar uma melhoria de renda e a redução nas dificuldades vivenciadas pelos grupos.

A valorização dos atores sociais, no entanto, não deve ser encarada por seus objetivos de promover o mero fortalecimento político do programa. A base de trabalho comunitário se apresenta, dadas as condições históricas, como uma forma de organização da produção adequada ao aproveitamento da base florestal como base do processo produtivo.

Ou seja, há aspectos técnicos a serem considerados: a escolha dos atores comunitários - ou seja, o "manejo florestal comunitário" -, considerado padrão tecnológico disponível para a montagem de sistemas de produção agroflorestais e sistemas de produção florestais (manejo florestal, em sentido restrito) maximiza a faixa territorial submetida ao uso ambiental, econômica e socialmente sustentável. Tomasse o indivíduo - ou a organização da produção em bases individuais - como agente/organizador principal da ação programada, a saída tenderia a se encaminhar, para formas produtivas assentadas em faixas estreitas de terra. Ou, como observado regionalmente, para uma base tecnificada de clara incompatibilidade com os objetivos de conservação. Além dos efeitos sobre a incorporação do trabalho, restringindo a possibilidade de alcançar um perfil de distribuição da renda propício a retenção de níveis populacionais necessários ao desenvolvimento da base produtiva alternativa.

Como uma decorrência do sentido que ganha o espaço no processo de ocupação/incorporação e do esforço produtivo direcionado para formas alternativas, a realização das operações efetivas serão condicionadas pela realidade social e suas formas de manifestação em cada uma das áreas selecionadas. O espaço, enquanto base das relações com a natureza, constitui a expressão de formas e de relações econômicas, de produção, de propriedade que não se limitam ao quadro comunitário local. São relações próprias dos "espaços e planos da situação global" onde se definem/normatizam, por exemplo, os princípios da propriedade em geral e das formas de operação do mercado de terras em particular. Por outro lado, é um espaço marcado por antagonismos e conflitos de difícil superação e que podem constituir resistências intransponíveis para qualquer esforço de "transformação situacional". Por esse mesmo motivo, nesse intervalo, está uma ampla e fundamental faixa de relacionamentos/interações de cada sub-projeto em particular e do conjunto das instâncias gerenciais do Programa com os diversos níveis de poder público no país. Muitas das questões que emergem desse segmento tem por campo resolutivo a esfera da política.

O Programa tem obtido êxito na configuração de um quadro de relações e de apoio, ao construir de um modelo gerencial que permite um amplo envolvimento/incorporação das esferas interessadas do poder público, no que toca às instâncias especializadas do governo da União. Através da Secretaria Técnica, o PDA incorpora-se à matriz operacional do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Nessa perspectiva, em que pese o seu caráter demonstrativo/experimental, integra-se ao âmbito

das ações de governo. Há, no entanto, uma faixa de dificuldades para o plano operacional, quanto às articulações ou a integração ao andamento/desdobramento operacional das ações/objetivos de governo.

É possível identificar-se de forma generalizada um conjunto de problemas, um certo grau de indefinição no universo de possibilidades, que estariam impondo restrições ao desempenho na implantação dos projetos, as quais podem por em risco a continuidade de suas características fundamentais quanto aos objetivos de autosustentabilidade ambiental (no caso, sustentabilidade em sentido específico dado que considera a proteção das florestas tropicais), econômica e social.

O ponto de partida para tais aspectos é a impossibilidade, diante do atual nível de conhecimentos sistemáticos sobre o “sistema de produção” buscado ou possível, de se construir simulações minimamente confiáveis de médio e curto prazos dos espaços e planos situacionais esperados/desejados. É impossível chegar a um universo prático através dos simples cálculos de probabilidade de produção ou de receita total de alguma produção específica. Para alcançar um universo prático socialmente significativo torna-se necessário incorporar o conjunto das possibilidades - da “produção social” - que permitam a consideração dos “planos situacionais envolventes” dos atores sociais em questão.

Uma segunda consideração, ainda de caráter geral, diz respeito, se não a uma ruptura, mas a uma mudança significativa no processo de planejamento adotado na formulação/execução das etapas do programa. A possibilidade de construção de “sistemas produtivos alternativos”, a seleção dos atores fora de quadros formados por grupos integrados às atividades em pólos econômicos dinâmicos - ou integrados aos padrões de rentabilidade de mercado - gerou outra transformação significativa: levou a que o planejamento do programa laborasse com uma noção de “ação” como uma categoria situacional. Nessa perspectiva formam-se dois grandes grupos - com possível diferenciação de gradações - de significados sobre o empenho na produção social tendo por princípio e objetivos a “proteção ambiental” das florestas tropicais brasileiras.

Sem maiores considerações analíticas, pode-se aí identificar o caráter próximo a ruptura de encaminhamento das formulações ou roteiros da ação do planejamento desde os níveis nacionais: abandona-se a pura e simples consideração de uma “ação instrumental”, onde se atribui ao Estado o papel de agente único do planejamento, o que equivale a uma desconsideração da ação humana interativa e a ação-comportamento, resultante da prática dos agentes econômicos. O resultado - desde uma perspectiva de incorporação do outro tipo da “ação intencional e reflexiva” - a “ação interativa” - é inverter o processo da interpretação situacional, aqui entendida como um esforço das comunidades localizadas nas macro-regiões no sentido de alcançar transformações nas “condições de vida” de seus membros - “análise da realidade dirigida para a ação”.

Isso, em verdade, contribui, e esta é a conclusão possível na análise das condições e dos resultados dos projetos em execução, para a formulação de novos atores políticos, sociais, econômicos a interagir com os “espaço e plano situacionais globais”. O programa, nesta primeira etapa, tem alcançado resultados significativos ao contribuir para repensar e alterar as formas da atuação das estruturas burocráticas de governo. O sentido mesmo dessa mudança comportamental e do seu caráter localizado, dado que é visualizada, de forma mais evidente, no contexto do PDA, contribui, no entanto, para fortalecer o espaço de incertezas qualitativas: conquanto possa contar com elementos fundamentais para sua efetivação, nesta primeira fase, a sua consolidação depende de fatores/ações disseminados pelas diversas áreas especializadas da estrutura de governo, ou seja, o programa é dependente de espaços institucionais distintos. Mesmo uma análise limitada a setores que dizem respeito diretamente ao PDA permite visualizar situações de conflito aberto com os objetivos de transformação situacional pretendidos.

## 6.2. INTERAÇÃO NO ESPAÇO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL.

A fase atual de implantação das ações do PDA apresenta diferentes momentos e formas de relacionamento com as estruturas - níveis institucionais - dos governos estaduais. A situação mais evidente, no entanto, é de distanciamento. Isto, em alguma medida, pode ter uma das suas razões no fato de que a maioria dos Estados, notadamente

na macro região amazônica, reduziu a limites estreitos a sua “função de planejamento”. De forma generalizada há uma ausência de “planos de desenvolvimento estadual/regional”, cuja existência contribuiria para permitir a articulação dos diversos campos que, de alguma forma, reforçariam os resultados e a influência/intervenção do PDA. Esse distanciamento gera lacunas que põem em risco a efetividade das mudanças em andamento, como é o caso da inexistência de ações de saúde, educação, de transporte formuladas de forma integrada aos subprojetos ou procurando oferecer-lhe suporte. Há situações onde o atendimento desses serviços é realizado por organismos não governamentais, como acontece no Estado do Acre - o Centro de Trabalhadores da Amazônia (CTA). Em outros casos, mais especificamente no Estado de Rondônia, poderia ocorrer um melhor aproveitamento das ações desenvolvidas pelo Planaforo em benefício da consolidação do PDA. No entanto, como os programas estão situados em espaços institucionais diferentes a interação é problematizada - segundo informações é possível identificar “dificuldades de relacionamento em virtude do Planaforo está vinculado a SEPLAN/Rondônia, enquanto o PPG7 vincular-se a SEDAM/Rondônia”.

Tais situações impedem ou resultam da impossibilidade dos espaços institucionais dos governos estaduais internalizarem o núcleo dos projetos do PDA, notadamente o eixo das questões ambientais - da proteção florestal. O tema ambiental é deixado ou enfrentado nas esferas estatais da ação normativa e da fiscalização. Isso equivale dizer que o Estado age na seqüência da ação, quando deveria assumir uma posição ativa, definindo o momento da incorporação e as formas de uso dos recursos naturais.

Há, no entanto, uma evidente concordância de que, mantido o seu formato atual (regras burocráticas, participação dos atores sociais, relação do Estado com os atores sociais, etc.), as ações do PDA deveriam incorporadas pelas estruturas dos Estados. Prevalece nessa compreensão a possibilidade de garantir a continuidade das ações quando assumidas entre as funções de governo.

### 6.3. INTERAÇÃO COM CAMPOS DE PROGRAMAS AFINS.

Na perspectiva organizacional, a criação de esferas especializadas tem por objetivo o aprofundamento da compreensão de determinado espaço situacional. Por outro lado, esse movimento também empalma a posição de fronteiras operacionais que passam a exigir a permanente busca (construção) de ação unitária que permita a explicitação/compreensão do projeto de governo. As condições sob as quais se desenvolvem as ações do PDA, no entanto, explicitam desde momentos de total desconsideração de programas/projetos em áreas afins, até mesmo a existência de conflito aberto em diversas frentes, onde deveria afirmar-se pontos de complementaridade. Setores estruturalmente associados ao programa, ao manterem procedimento e princípios diferenciados em seus processos de planejamento tendem a negar a possibilidade de integração do PDA como parte integrante do campo de ação das políticas econômicas e tendem a classificá-lo como área específica/exclusiva das políticas sociais. É necessário tal consideração dado que, por si, a classificação como ação das políticas sociais implica considerar o programa como atividade circunstancial, momento de transição para formas/sistemas de produção de base “convencional”. É dizer, o programa é preparatório para que os grupos sociais encaminhem-se para formas produtivas ou sistemas de produção de base tecnicizada, sistemas de alta produtividade o que, necessariamente, contraria os objetivos de proteção das florestas tropicais preconizados pelo Programa Piloto.

a) PRODEX - Nesta perspectiva enquadram-se programas de financiamento da produção tais como PRODEX. Segundo informações da Diretoria de Operações do Banco da Amazônia S. A., a programação financeira do banco destaca em sua programação financeira recursos para operar o sistema, já a partir do presente ano. No entanto, as normas de concessão requerem o acompanhamento técnico das ações exclusivamente pelas Empresas de Assistência Técnicas e Extensão Rural dos Estados - EMATERs. Criam-se, a partir daí dois conjuntos de dificuldades:

(a) O primeiro como uma decorrência do fato das EMATERs terem sido criadas para atenderem aos objetivos nacionalmente postos de constituição de um programa de

“modernização da agricultura” brasileira. Ou seja, trata-se de um modelo que internaliza noções/objetivos e uma visão de produção agrícola de base tecnificada, de alta produtividade. Os quadros técnicos/organizacionais dessas empresas visam objetivos conceitual e praticamente diferenciados (antagônicos até) àqueles pretendidos pelo programa. Há informações de que algumas empresas (ou parcela dos quadros internos) hostilizam o programa, não recomendando sua implantação.

(b) O segundo fator a ser considerado, quando se trata da incorporação das EMATERs, diz respeito a fragilidade atual situação financeira das Empresas Estaduais de Assistência Técnica, frente à desmobilização do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão. Há situações de esvaziamento completo dos quadros técnicos e da inadequação das condições materiais atuais de trabalho. Ao considerar o caráter dos projetos do PDA que se executam em regiões distantes e de difícil acesso, o que implica em condições especiais de locomoção e de custos (diárias, ajuda de custo, etc.) adicionais àqueles decorrentes de tarefas nas sedes, chega-se a um quadro marcado por duas posições: i) inviabilidade de intervenção em decorrência das condições operacionais das empresas; ii) ampliação dos custos operacionais de implantação dos projetos que passariam a arcar com os custos do acompanhamento técnico a ser prestado pelas empresas de assistência técnica.

Há que se considerar que essa alternativa tem sido posta em mesa de negociação junto aos executores dos projetos.

Diante de tais considerações, as regras atuais do PRODEX criam um obstáculo a sua efetivação, até mesmo quanto aos seus objetivos precípuos. Haja vista que, hoje, o programa ainda não atendeu a qualquer demanda. Mesmo, assim, os grupos comunitários nas áreas de influência do PDA desenvolvem perspectivas positivas quanto a possibilidade de demandarem recursos do PRODEX, seja para ampliação/diversificação de experiências em andamento, seja para implantação de novos projetos.

Apesar de haver no interior da Comissão de Acompanhamento do PRODEX um esforço para credenciamento de outros organismos para elaboração de projetos e assistência técnicas, informações colhidas junto a direção superior do Banco, no dia 08/07, ainda indicavam a permanência das EMATERs como únicos organismos credenciados.

O que se pode detectar, de alguma forma, é que pesam sobre as operações de crédito voltadas para o atendimento de atividades em caráter não convencional, as mesmas determinações decorrentes dos aspectos conceituais do cálculo econômico das operações de mercado e regras burocráticas complexas.

b) PRONAF - O programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) foi criado através do Decreto n. 1.946 de 28 de abril de 1.996, visando, “através de parcerias entre os Governos Municipais, Estaduais e Federal e a iniciativa privada e os agricultores familiares e suas associações,

(a) melhorar a qualidade de vida no segmento da agricultura familiar, mediante promoção do desenvolvimento rural de forma sustentada, aumento de sua capacidade produtiva e abertura de novas oportunidades de emprego e renda; (b) proporcionar o aprimoramento das tecnologias empregadas mediante estímulos à pesquisa, desenvolvimento e difusão de técnicas adequadas à agricultura familiar, com vistas ao aumento da produtividade do trabalho agrícola, conjugado com a proteção do meio ambiente”.

De forma ampla, o decreto, em verdade, estabelece as diretrizes para uma reformulação das estruturas do “Setor Público Agrícola”. Reconstrói a cadeia hierárquica da ação de governo em seus diversos níveis, redefinindo e atribuindo aos Estados e Municípios papéis anteriormente não existentes.

A caracterização do papel e do desempenho econômicos esperados dos atores envolvidos é mais claramente definido e vai além ao integrar, de forma sistêmica, a produção agrícola familiar à função abastecimento que é inerente ao Ministério da Agricultura. Por outro lado, sinaliza no sentido da formação de “linhas de financiamento para a implantação da infra-estrutura física e social necessária ao desenvolvimento e continuidade da agricultura familiar”. Isso, ao tempo em que incorpora ao cálculo dos “preços mínimos” os valores/custos de reprodução da agricultura familiar.

A noção de “desenvolvimento rural de forma sustentada”, a qual se pode derivar da formulação do programa, é indicativa de que a garantia da reprodução desse setor da



produção agrícola, deve decorrer de sua capacidade dinâmica. Ou seja, de sua capacidade de acumulação, de elevação dos seus níveis de produtividade, de gerar excedentes comercializáveis. Isso se confirma na seqüência de itens ao parágrafo 20, onde estão incluídas as diretrizes de transformação produtiva.

Por outro lado, a declaração de que o setor deve buscar uma produção agrícola “conjugada a proteção do meio ambiente” diz muito pouco, diante dos objetivos econômicos preconizados. Faz uma referência restrita a elementos que possam balizar parâmetros para os resultados que podem decorrer da ação produtiva sobre o meio ambiente e nada sobre o comportamento a ser adotado em relação aos recursos florestais (sobre sua proteção), hídricos, nem sobre a biodiversidade.

De forma geral, as possibilidades de formação de interfaces de qualquer natureza, entre este programa e os projetos do PDA, notadamente as de ordem financeira, dependerão de um amplo esforço de adequação, de pactuação entre os espaços institucionais onde situa-se cada um. Ficando, no entanto, em aberto, possibilidades, a depender das regras definidas pelos agentes de financiamento, para projetos produtivos que incorporem a recuperação de áreas degradadas - reflorestamento, recuperação de solos, etc. - ou visando a montagem/desenvolvimento de sistemas de produção agroflorestais. Nesse sentido, a macro região compreendida pela Mata Atlântica poderia ter acesso facilitado na medida que incorpora áreas de colonização antiga. Ou seja, conta com maiores extensões de solos reclamando ações de recuperação ou de reposição florestal. Não se exclui a possibilidade de incorporação de amplas sub-áreas amazônicas de colonização antiga, notadamente, aquelas nas proximidades dos núcleos urbanos ou programas de recomposição de florestas ciliares ou que tenham no manejo pesqueiro o núcleo da atividade econômica central.

Outra perspectiva a ser necessariamente considerada, para ampliar as possibilidades de interação/integração com o PDA, seria a de ampliar ou chegar a uma melhor qualificação da noção de sustentabilidade, no interior da formulação do PRONAF. Como explicitada no texto básico de criação, a noção pode restringir-se à capacidade de manutenção dos níveis de produtividade em face as possibilidades de problemas decorrentes do manejo de solos (como erosão), dificuldades financeiras (tais como situações de inadimplência), ou outros de origem climáticas (estiagens demoradas, pragas). Enquanto que, no caso PDA, a noção de sustentabilidade ultrapassa a essa compreensão, chegando até o ponto de incorporar, inclusive, noções tais como conservação da biodiversidade. Sem perder de vista o núcleo central dos objetivos: a proteção das florestas tropicais.

#### 6.4. PRODEAGRO (MT) E PLANAFORO (RO).

Esses dois programas apresentam um ponto comum: o fato de corresponderem aos esforços estaduais, visando integrar o “desenvolvimento agroambiental” às estruturas de planejamento. Há, por outro lado, em ambos programas um esforço declarado de fortalecer a “participação da sociedade civil organizada”. Isso, no entanto, por si só, não garante que corresponda a uma experiência de planejamento situacional, aos moldes do que vai surgindo dos projetos do PDA. Nesses programas fala-se em “chamar a sociedade civil a participar do esforço governamental para a mudança”. Ou seja, perde-se, em alguma medida, o sentido de uma participação comunitária que esteja presente na explicitação dos “vetores de definição de problemas” a serem superados. Não se leva em conta o fato de que o “significado da ação não é único e depende da auto-referência dos atores nela implicados e do contexto situacional que a precede e a segue”. E nisto está o aspecto forte da transformação proposta pelo planejamento estratégico situacional. No tipo de planejamento, como se depreende dos textos dos planos em questão, termina por prevalecer significados e resultados que pouco dizem aos “atores locais”, seja em termo de preenchimento de suas carências imediatas e da possibilidade de transformação situacional, seja na formulação das estratégias da ação comunitária.

Não se trata, no entanto, de um quadro de completa e absoluta impossibilidade de interação. Há interfaces ativas no andamento dos projetos do PDA em Rondônia a serem aproveitados. Se criadas condições para trocas de experiências, o redesenho já efetuado no

Planaforo, constitui, segundo avaliação local, “constituiu um avanço positivo”. A efetiva interação operacional poderá contribuir para superar o caráter experimental da ação produtiva ambiental, social e economicamente sustentável, integrando-a como componente econômico do plano de desenvolvimento regional. Ou seja, o quadro estadual já apresenta sinais de modificações positivas para ampliar as faixas de interação/integração com o PDA.

A ação de organismos comunitários, notadamente aqueles de extração sindical - como de resto acontece em outras regiões -, estão contribuindo para ampliar em termos quantitativos/qualitativos a participação comunitária.

No que tange ao PRODEAGRO, a avaliação de meio termo, realizada em outubro de 1.966, já reconhecia o caráter restritivo das estruturas operativas para uma maior intervenção/participação comunitária. Não há indicativos de mudanças recentes quanto a esse aspecto.

### 6.5. PROBIO E FUNBIO.

Segundo o Report No. 14523-BR (Project Document - March 1996), do GEF/BRAZIL, “o principal objetivo do PROBIO (Project I) é amparar as iniciativas governamentais para iniciar um programa para a conservação e o uso sustentável da biodiversidade através da identificação de ações prioritárias e estimulando o desenvolvimento de subprojetos, através de incentivos a parcerias entre os setores públicos e privados e disseminando informações sobre biodiversidade”.

O Funbio (Project II), por sua vez, deverá “prover suporte de longo prazo para a conservação e o uso sustentável da diversidade biológica no Brasil”.

Conquanto possam existir dificuldades conceituais na formulação/execução entre esses projetos e o PDA, as interfaces entre esses segmentos são flagrantes, seja no exame formulação seja na esfera da execução dos subprojetos. Conclui-se, no entanto, que se deve realizar a necessária separação operacional quando se transita da produção ambiental, econômica, socialmente sustentável para a sustentabilidade da biodiversidade sob condições de “produção social”. Trata-se, em verdade, de se formular, a partir de sistemas conceituais de base muito próximas, sistemas de produção com características operativas e resultados profundamente diferenciados.

Há que se considerar, portanto, que a questão da biodiversidade está a merecer tratamento direto, dentro de espaços e planos situacionais que lhe sejam mais favoráveis, exclusivos - seja no campo científico, seja na esfera normativa do Estado. O tratamento da questão da biodiversidade de forma integrada (por vezes sem diferenciações conceituais ou mesmo práticas) ao do desenvolvimento sustentável, poderá gerar a diluição de temas e questões específicas - para cada uma das áreas -, com amplas e irreversíveis repercussões sobre o meio ambiente.

Poderiam, no entanto, ser desenvolvidas interfaces e aprofundadas relações de cooperação entre ambos programas, a partir de áreas de atuação precípua dos projetos do GEF - FUNBIO/PROBIO -, que propiciariam maiores benefícios para o andamento dos projetos do PDA. Um dos exemplos mais evidentes é o da criação do Centro Brasileiro de Estudos em Biodiversidade Tropical (CEBIO) que, no caso, poderia funcionar como referência para programas tipo PDA, na medida em que possa contribuir

i) para melhorar o quadro das referências científicas (conceituais) gerais no campo das ciências em interação no campo da Ecologia;

ii) na formulação de noções e de relações conceituais para o desenho de “sistema de produção agroflorestal” e “sistema de produção florestal”.

De forma imediata, é possível e necessária a troca de informações/experiências entre os dois segmentos dado que executam projetos com características/objetivos semelhantes.

## 6.6. PROJETOS DE EXECUÇÃO DESCENTRALIZADA (PED).

Constitui objetivo fundamental dos Projetos de Execução Descentralizada, segundo "PED, n. 2 - set./1996, "a melhoria do meio ambiente, testando modelos brasileiros de desenvolvimento sustentado".

Acompanhando os programas/projetos referentes ao tema ambiental em andamento em diversos espaços institucionais, nos diversos níveis de governo, percebe-se o freqüente deslocamento dos eixos das ações a cada momento - ora defrontamos a "questão da sustentabilidade" como significando a habilidade do sistema manter níveis de produtividade em face a desvios tais como processos erosivos, climáticos, ambientais, etc.(o que pode corresponder a prática agrícola convencional); em outros momentos, assistimos a ação ser projetada para a "questão da biodiversidade" o que corresponde compor um vetor de problemas para o andamento do processo produtivo; em outro momentos encontramos a questão da sustentabilidade como um conjunto de objetivos: sociais, ambientais, econômicos (o que corresponde uma aproximação aos projetos tipo o da proteção das florestas tropicais).

O PED propõe um reordenamento das hierarquias entre instâncias/esferas de governo que pode gerar profundas mudanças na tematização da própria questão ambiental: desloca a gestão ambiental da esfera do poder central da União para outros níveis de poder - dos Estados e dos Municípios. Em alguma medida, encaminha um processo de municipalização da questão ambiental, nos moldes da municipalização da questão agrícola encaminhada pela "reforma do sistema público agrícola" proposta pelo PRONAF. Ou seja, um processo de descentralização marcado pela reorganização administrativa das esferas de governo. Há, no entanto, na definição do PED um núcleo problemático para o qual não se sinaliza um encaminhamento de solução: como ou a que nível - nacional ou local - deve ser definido o "padrão de qualidade ambiental"? Tomando-se por referência o boletim acima referido, o conjunto de projetos aprovados pelo PED são executados pelas prefeituras de 19 Estados, os quais para serem "credenciados aos financiamento do PED, o MMA estabeleceu critérios que privilegia os avanços nos aspectos legais e institucionais do ambiente".

Obrigatoriamente, os candidatos deveriam dispor de legislação regulamentar aplicável ao cumprimento da instituição ao meio ambiente"(p.6). O universo de projetos aprovados, vão da implantação de Reserva da Biosfera, a Rizipiscicultura na Região Costeira, passando por Manejo Pesqueiro. O conjunto de projetos, possuem um componente preponderante: a elevação dos níveis médios de renda das comunidades envolvidas. Como, então, o PED resolve o trade off entre a elevação dos níveis de produção (a variável considerada pode ser emprego) e a qualidade ambiental? Quais os limites permitidos - e quem os fixará - para troca entre qualidade ambiental e os adicionais de produto municipal/regional/estadual/nacional?

Por outro lado, quando se considera as formações de parcerias com entidades não governamentais, as formas de participação deixam a nítida impressão de que o esforço é no sentido da municipalização das decisões sobre a questão ambiental. Fica, assim, posta a questão quanto às formas de internalização dos custos que uma região/Estado imporá aos demais como decorrência de suas decisões quanto ao padrão de qualidade ambiental.

Quanto a questão de objetivos, o que pode ser evidenciado do exame dos projetos em execução, a interação/integração entre o PDA e o PED, no que tange aos objetivos a serem alcançados são evidentes. Há, no entanto, duas diferenças fundamentais. A primeira que emerge das formas de atuação e dos atores sociais envolvidos: o PED recompõe a intervenção das estruturas de governo; o PDA concorre para criar formas e atores novos.

Em segundo lugar, enquanto o PDA repõe espaços de conservação, o que leva a uma convergência para formas e usos de manejos florestais, e para a definição do padrão da qualidade ambiental, o PED abre espaço para uma situação onde prevaleçam a heterogeneidade de critérios e padrões ambientais.

A possibilidade de dar conseqüência a interface potencial entre os dois programas estaria, portanto, na resolução da questão das instâncias de definição dos padrões de qualidade ambiental e na determinação de critérios de envolvimento/participação comunitário na formulação/execução do projetos particulares. A troca de experiências seria um caminho a ser melhor explorado.

## 6.7. FUNDO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (FNMA).

Entre o conjunto de instrumentos postos a disposição da consecução dos objetivos no tratamento da questão ambiental, notadamente no que tange à proteção das florestas tropicais, o FNMA constitui um caso de particular interesse tanto pela configuração da sua administração, quanto por seus objetivos gerais e particulares. Trata-se de um "fundo de natureza contábil" que visa dar suporte aos projetos de conservação, recuperação e o uso sustentável dos recursos naturais. Seus objetivos, por conseguinte, implica apoio as formas de intervenção econômica sobre a base dos recursos naturais. Ou seja, tem objetivos de gerar mudanças nos níveis da renda média das populações brasileiras.

É possível destacar dois conjuntos de aspectos que merecem considerações no sentido de identificar interfaces possíveis ou efetivas entre o Fundo e o PDA.

O primeiro de tais conjuntos diz respeito a estrutura da administração superior: tendo o Ministro de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal como presidente, o comitê diretivo central, conta com representações do Ministério do Planejamento e de Organizações Não Governamentais atuantes na área do meio ambiente.

Há na composição do referido comitê aspectos positivos para o andamento das ações de governo na esfera da questão ambiental em geral e, em particular, para a proteção das florestas tropicais. Um dos fatores positivos a ser considerado é a integração de setores da esfera econômica de governo no Comitê Diretivo. Tal participação permite, de um lado, uma maior difusão dos temas e interesses do MMA entre as diversas interfaces que o Ministério do Planejamento estabelece com o conjunto dos espaços institucionais, no exercício de suas funções precípua. Por outro lado, poderá permitir a consideração da questão ambiental de forma mais efetiva no encaminhamento da política econômica. O relacionamento da questão ambiental e a política econômica corresponde a uma esfera marcada por complexidade a qual não caberia explorar aqui. É oportuno, no entretanto, lembrar que, de forma ampla, as variáveis macroeconômicas operadas pelas políticas de governo poderiam incorporar objetivos mais adequados ao tratamento dos temas ambientais.

Na medida em que podem contribuir para influenciar o padrão da acumulação, podem, de forma articulada, alterar/adequar o encaminhamento do uso dos recursos naturais, de forma mais ampla ou em áreas de manejo restrito, evitando o desperdício. Reconhecendo que a questão do tratamento do uso dos recursos naturais, numa base sustentável, não se reduz a uma questão unicamente técnica, a questão do padrão tecnológico, no entanto, é diretamente influenciável pelas políticas econômicas. Estas podem, portanto, evitar a corrida por níveis progressivamente mais elevados de produtividade e, assim, contribuir para que os ganhos de produtividade e de elevação do produto resulte de encaminhamento no sentido de se operar oportunidades de melhorias de gestão e de organização. Em outros termos, podem favorecer a apreciação das oportunidades de não-investimento que contribuam para o crescimento necessário para ampliar os níveis de bem-estar comunitário.

Nessa perspectiva há, portanto, uma promissora esfera ou faixa de interação/integração a ser ativada em benefício da efetivação/ampliação/fortalecimento do PDA. A contribuição das instâncias da sociedade civil poderia, por outro lado, ser amplamente beneficiada com a incorporação das Redes das Organizações Não Governamentais, dentro do formato já praticado pelo PDA, em alguma instância do Comitê Diretivo do Fundo.

Há, por outro lado, algumas dificuldades indicadas no Manual de Apresentação de Projetos a merecerem consideração. A primeira é uma decorrência da definição da característica inicialmente examinada. Ali se estabelece uma camisa de força para uma aproximação do formato dos projetos em execução pelo PDA. O manual, de forma muito clara, assume aspectos de avaliação que são próprios da avaliação técnico/econômica convencional. Ou seja, de forma geral, descarta o "caráter experimental" necessário para o desenvolvimento de sistemas de produção operacionalmente ambiental, social e economicamente eficientes; momentos onde a formação de Centros de Ciência constitui

uma necessidade juntamente com o fortalecimento das unidades de pesquisa, para ampliar o conhecimento que leve a formas de manejo adequadas às estruturas das florestas tropicais. O exemplo está muito próximo quando se considera os componentes do próprio PPG7. A flexibilização das características gerais solicitadas dos projetos a serem apoiados pelo Fundo poderia contribuir para uma aproximação com o PDA. Como já indicados para outros programas, a montagem de uma rede de troca de experiência poderia contribuir para dar maior unidade às ações na área ambiental.

#### 6.8. COMENTÁRIOS GERAIS.

É possível identificar uma tendência de uso generalizado das expressões “desenvolvimento sustentável” - ou simplesmente o termo “sustentabilidade” - e “participação comunitária”. Em textos dos mais variados conteúdos e objetivos - desde do mais simples discurso político a análises e instrumentos de planejamento de elevada complexidade teórico/técnica, na esfera de governo ou no âmbito da iniciativa privada -, um forma o par necessário do outro.

Tal generalização no uso, no entanto, não constitui uma convergência de compreensão/sentido ou de conteúdo. Os termos não caminham no sentido da univocidade.

Ao contrário, paralelamente, diversifica-se o sentido na exata medida da generalização. Muito mais grave é que, na maioria das vezes, nos defrontamos com situações onde cada termo isoladamente ou o par funcionam como meras denominações. Funcionam como um imenso “guarda chuva” sob o qual abrigam-se os mais variados sentidos e/ou intenções. Na medida em que podem significar tudo, nada significam, em termos práticos.

O exame, por mais rápido e restrito que seja, do conjunto de documentos, textos, planos/programas/projetos do mesmo plano ou de planos afins ao do PDA, exige como de ponto de partida os esclarecimentos do sentido da terminologia utilizada. Há situações onde a explicitação de significados só emerge de considerações sobre o desenvolvimento práticos das ações, antes de ser detectado nas interrelações/articulações internas das propostas de intervenção. Muitos desses momentos estão explicitados nos exames particularizados anteriormente.

Nessa perspectiva, se põe como necessidade evidenciar aspectos positivos (fortes) da formulação do próprio PDA para possíveis análises posteriores visando, complementações (em termos de formulação do programa), adições, acoplamentos, integrações ou a conversão do programa, (como solicitado constantemente nos momentos do trabalho de campo), em “política pública”. Cabe o esclarecimento de que, ao cobrarem a transformação do programa em política pública, laboram com a idéia de política pública como noção igual a de “função pública”. Ou seja, ação que se inscreve entre as obrigações do Estado e que, portanto, desenvolve-se ininterruptamente ao longo do tempo (ganha, por isso, categorias e presença orçamentárias ordinárias).

Como destacado em momentos anteriores, a formulação e o processo de execução do PDA, contrariamente a muitos dos programas/projetos na mesma esfera, realizam mudanças (mesmo rupturas) significativas no enfrentamento da questão ambiental no país. Sem que isso signifique que, de forma geral, se tenha chegado a soluções definitivas e resultados confirmados. Mas, em alguma medida, há indicadores de alternativas em andamento e sinais de possibilidades de mudanças/transformações promissoras nas relações entre Estado e Sociedade pelo favorecimento de mudanças nas formas de participação dos atores sociais na condução das transformações, como um resultado do programa.

O exame da execução dos projetos indicam a presença de elementos do planejamento situacional. Nisso reside uma das mais significativas alterações que o PDA introduz nas esferas das relações e da participação dos atores que integram a matriz de execução do programa. A consideração da noção de “ação intencional e reflexiva”, conquanto não explicitada no acervo documental do programa, constitui uma noção presente, seja na formulação, seja na fase da execução das tarefas. Cada projeto executado de forma

comunitária, de alguma forma, internaliza os momentos de determinação de resultados de sua ação.

Há, nessa consideração, aspectos positivos práticos a serem destacados, sem negar que existam certos pontos de fragilidades a cobrar correção de rumos. Incorporar como tarefa do grupo a reflexão que permite a construção do vetor de definição do problema, recria, inovando as relações de sua coesão interna, ao tempo em que redefine o papel do grupo como ator social, ou seja, em suas interações sociais com outros atores situados em outros espaços e planos situacionais. Nesse movimento, põe-se como determinante as novas relações com as estruturas do poder público. Numa oportunidade, onde historicamente, repensa-se e reforma-se as estruturas e a ação do Estado, o PDA, considerados os limites de uma ação localizada, sinaliza formas específicas/particulares para o que o poder central apenas destaca como princípio: a descentralização. Esta, para o programa, não constitui apenas uma distribuição entre níveis de poder, de tarefas do Estado. Mas, além disso, abre espaços para renovar/recriar o papel e as formas de intervenção do Estado, notadamente, na esfera da economia.

Ao incorporar a diversidade de significados das situações concretas, o que equivale reconhecer, paralelamente, a existência de atores diferenciados por sua posição na esfera da produção/consumo, cria-se o espaço para reflexão da existência concreta das diferenciações sociais e econômicas que marcam o país enquanto conjunto de realidades regionalizadas.

Esse é um salto no sentido da remoção de incertezas qualitativas no processo de planejamento, esse o caminho, nem sempre muito claro ou explicitado no andamento da execução do PDA.

O exame das interfaces e interações, portanto, tem de evitar armadilhas, na medida em que pode gerar falsos resultados ao compreender que complementaridade ou ampliação podem decorrer de aspectos particulares, tais como a definição da base técnica científica que orientará o andamento do processo produtivo. Não bastará, por exemplo, a adoção de técnicas extrativas para se atribuir ao projeto o "uso racional dos recursos naturais". Daí que muitas das experiências em andamento, pari passu, ao PDA, apenas na aparência realizam tarefas e objetivos idênticos. A ciência e a técnica são condições necessárias mas não suficientes para garantir objetivos tão ambiciosos como o da sustentabilidade em sentido tão amplo como proposto pelo PPG7, notadamente quanto ao seu objetivo central: a proteção das florestas tropicais sob forte pressão na fase atual.

Há, a partir das considerações anteriores, pontos que podem por em dificuldades o destino do PDA e onde caberia ampliar uma interface pouco explorada. Em primeiro lugar, o fato do vetor de carências dos grupos populacionais envolvidos, notadamente na região amazônica, cobrar uma ancoragem dos projetos nos resultados econômicos - há que se considerar a limitada diversificação dos produtos nessa fase - trabalha-se com uma noção muito ampla de "sistema agroflorestal de produção". Uma busca de convergência conceitual, no entanto, não deve ser usada como pretexto para reformar o caráter situacional do planejamento adotado, deslocando o eixo do vetor de definições/identificação do problema, para novos atores em detrimento da participação dos grupos envolvidos. Mas, a inclusão/ampliação de novos organismos, tais como Universidades e Instituições de Pesquisas localizados nas macro-regiões poderia contribuir para uma unidade de princípio (não mera unidade prática). Há que se reconhecer que, num primeiro momento, a seleção de duas instituições - Museu Goeldi e INPA - como área preferencial do componente Centro de Ciências do Programa Piloto garantiu bons resultados, na medida em que fortaleceu duas instituições com amplas trajetórias e significativos resultados na apreensão das questões amazônicas. Atualmente, no entanto, poderia ampliar-se as possibilidades de interfaces de cooperação entre estas instituições e outros centros/universidades nas duas macro-regiões.

Há uma evidente dificuldades das universidades e centros de pesquisas amazônicos em acessarem fontes de recursos de qualquer origem. O fortalecimento das áreas de pesquisas dessas instituições, no entanto, repercutiria favoravelmente no encaminhamento de formas de intervenção produtiva.

Na seqüência das questões da base técnica/sistema de produção surgem problemas quanto a maturação dos projetos e sua emancipação em relação ao PDA. As condições agroecológicas e sócio-econômicas das macro-regiões são determinantes (não exclusivos)

no encaminhamento de cada experiência em particular, dos ritmos, das possibilidades de transformações, dos momentos e níveis de ligação com o mercado, da afirmação da diversificação produtiva (base da garantia de reprodução sem maiores dificuldades cíclicas). Esse processo haverá de gerar diferentes necessidades e possibilidades de financiamento.

Hoje, o programa é a principal (e para muitas das experiências a única) fonte de financiamento possível, principalmente, quando se trata de sistemas de produção agroflorestal de base alternativa. E, diferentemente, dos circuitos convencionais de financiamento, opera um cálculo não-econômico na concessão das demandas de crédito.

Ao incorporar as referências ditadas pelo mercado como base do cálculo de rentabilidade econômica, as instituições bancárias condicionam o comportamento - a motivação da ação produtiva, as bases operacionais dos empreendimentos, a seleção de produtos, etc.. Isso poderá gerar dois resultados, no momento da "emancipação dos projetos em relação ao PDA, ambos possíveis: o primeiro, na ocorrência de uma bem sucedida implantação do programa, abrirá espaços para uma incorporação na área dos circuitos de crédito. Neste caso, essa transição, para uma operação ditada pelo cálculo econômico, condicionará ou implicará mudanças na base técnica. Haverá, forçosamente, a tendência a impor mudanças para que se ampliem os níveis de rentabilidade, logo, para que elevem a produtividade do trabalho. Nada impedirá que a área transite para um "sistema de produção" que rompa com as condições de sustentabilidade.

O segundo caminho alternativo e, da mesma maneira, possível, poderá ser o da estagnação dos sistemas de produção que não consigam adaptar-se aos sistemas de financiamento convencionais - ou seja, tendo por referência níveis de rentabilidade de mercado. Isso como uma decorrência da impossibilidade de reconhecimento pelo circuito do crédito de potencial econômico da atividade. A manutenção dos objetivos do programa, portanto, pode estar na configuração de mecanismos alternativos de financiamento.

Hoje, as macro-regiões em exame formam, em verdade, um conjunto de sub-espacos marcados por interesses e objetivos diferenciados que constituem barreiras de difícil superação para o direcionamento da atividade produtiva tendo por eixo a sustentabilidade em sentido amplo. Notadamente quando se tem em vistas sub-espacos onde já avançaram sistemas de produção terra-extensivos, como no caso da pecuária. Independente do desenvolvimento de atividades produtivas, as terras de qualquer das duas macro-regiões, mais recentemente a Amazônia, foram incorporadas pelos movimentos do mercado de terras, reforçando o quadro de resistências aos modelos de base ambientalista. Nessa perspectiva, a questão principal que se põe para a afirmação de um programa centrado na sustentabilidade/biodiversidade é a de recompor a unidade temática do desenvolvimento, reduzindo ao mínimos as áreas de conflito e buscar princípios que possam contribuir para convergência de interesses e objetivos, desde uma perspectiva que contemple posições das populações regionais.

A reformulação programática do FNMA, tornando mais flexíveis suas normas de enquadramento de projetos e o seu fortalecimento financeiro poderia criar uma alternativa para ordenar e dar unicidade a compreensão e ao encaminhamento da questão ambiental. A experiência do PDA poderá contribuir para determinar os parâmetros de um modelo operacional.

## 6.9. SÍNTESE DAS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.

O ponto de partida do presente documento é a exposição, em caráter resumido, das principais características do PDA e seus projetos particulares, de forma explorar seus pontos positivos. Nessa perspectiva identificou-se o processo de planejamento e as formas de envolvimento comunitário como altamente favoráveis a consecução dos seus objetivos de fortalecimento de uma consciência social dos problemas ambientais. Daí decorrer outro ponto considerado positivo: o fato do programa procurar a "resolução" do problema ambiental em seu contexto próprio, é dizer, nas relações entre o homem e natureza, no espaço resolutivo das questões postas pelas carências humanas.

As características mais marcantes do PDA, no entanto, estabelece pontos, intervalos de conflitos com outros programas em execução na área ambiental com objetivos

semelhantes, mas, percorrendo processos de formulação (planejamento) e de execução diferenciados (formas de envolvimento dos atores sociais).

As interfaces existentes - sejam as potenciais, sejam as ativas - podem ser ativadas e/ou melhoradas, com uma necessária repactuação que envolva os diversos organismos envolvidos com a problemática ambiental - esfera pública (Setores Especializados da União, Estado e Municípios) e esfera privada (as Redes de Organizações Não Governamentais). Os termos da repactuação devem, necessariamente, ser desenvolvidos a partir de um processo de troca de experiências, de onde possam emergir posições consensuais sobre os aspectos positivos anunciados e o seu aproveitamento no redesenho de procedimentos /metas/ programas.

Entre as mudanças de maior urgência inclui-se a reforma/criação de um sistema especializado para financiamento das atividades da área ambiental.