

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Presidente: Luiz Inácio Lula da Silva

Vice-Presidente: José Alencar Gomes da Silva

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA)

Ministra de Estado: Marina Silva

SECRETARIA-EXECUTIVA (SECEX)

Secretário-Executivo: Cláudio Langone

SECRETARIA DE COORDENAÇÃO DA AMAZÔNIA (SCA)

Secretária: Muriel Saragoussi

PROGRAMA PILOTO PARA A PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL (PPG7)

Coordenadora Geral: Nazaré Soares

RELATÓRIO CONSOLIDADO DE AVALIAÇÃO DO PPG7

Copidesque e edição: Arlete Bonelli

Capa: Milton Goes

Fotos (região): Corredor Ecológico Central da Mata Atlântica e Corredor Ecológico Central da Amazônia (Cyro Soares - acervo PPG7/GTZ); Reserva Chico Mendes/AC, Benjamin Constant e Manacapuru/AM (Juan Pratginestós - acervo PPG7/GTZ); e projetos Ambé, Oficina Cabocla e Couro Ecológico, na Floresta Nacional do Tapajós, no Pará (Jefferson Rudy - acervo PPG7/GTZ)

Foto da capa: Manacapuru/AM (Juan Pratginestós - acervo PPG7/GTZ), com detalhe do Corredor Ecológico Central da Mata Atlântica (Cyro Soares - acervo PPG7/GTZ)

DEPARTAMENTO DE ARTICULAÇÃO DE AÇÕES DA AMAZÔNIA (DAAM/SECEX)

SEPN 505 - Bloco B - Ed. Marie Prendi Cruz - 2º. Andar CEP 70730.542 - Brasília (DF)

Tel.: (61) 3105.2091 e 3105.2092 - FAX: (61) 3105.2094





















Ministério do Meio Ambiente (MMA) Secex/Daam

PPG7
1992 - 2006

Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)

Relatório Consolidado de Avaliação

RAFAEL PINZÓN RUEDA (COORD.)
FÁBIO DE ANDRADE ABDALA
JORGE LUIZ VIVAN
OLYMPIO BARBANTI JR.
ROGÉRIO F. S. PINTO

BRASÍLIA/DF, OUTUBRO DE 2006

SUMÁRIO

SIGLAS E ABREVIATURAS	8
APRESENTAÇÃO	12
CAPÍTULO I	13
CONTEXTO DA AVALIAÇÃO, OBJETIVOS, ESTRUTURA E CONTEÚDO DO RELATÓRIO	13
CAPÍTULO II	15
METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO	15
CAPITULO III	19
Breve histórico e perfil do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)	19
Capítulo IV	24
OBJETIVOS, ESCOPO E ESTRATÉGIA DO PPG7	24
CAPÍTULO V	28
IMPLEMENTAÇÃO DO PPG7: RESULTADOS, IMPACTOS E LIÇÕES	28
1. Ordenamento territorial e gestão ambiental	28
1.1. Modelos e soluções referentes à gestão ambiental e ao ordenamento territorial	28
2. Gestão ambiental	28
3. Ordenamento territorial	29
3.1. Análise de impacto: influências do PPG7 na formação das políticas públicas	32
3.2. Dimensão de ordem	33
3.3. Autoridade	35
3.4 Conhecimento	36
3.5. Lócus da política	40
3.6. Aprendizado em relação ao diálogo, negociação e tomada de decisões	40
3.7. Políticas públicas formuladas	41
3.8. Fragilidade da estratégia para a formulação de políticas públicas	44
3.9. Caráter demonstrativo em atividades produtivas e de manejo dos recursos naturais	45
3.9.1. Interfaces da gestão ambiental com o caráter demonstrativo do PPG7	45
3.9.2. Conservação restrita ou manejo?	45
3.10. Cartografia e estratégia territorial	45
3.10.1. Impactos em escala territorial e sustentabilidade dos resultados	46
3.10.2. Lições para manter a escala e qualidade dos resultados	47
4. Manejo florestal	48
4.1. Sistemas agroflorestais (SAFs) e silvopastoris (SSP)	50
4.2. Comunicação ou extensão rural? Lições do PPG7	50
4.3. Cadeias produtivas e o PPG7	52
5. Contribuições do Subprograma Ciência e Tecnologia (SPC&T)	53
5.1. Lições da C&T	54
5.2. Pesquisa, monitoramento e sistematização nos projetos demonstrativos	54
5.3. Lições de pesquisa, monitoramento e sistematização	56
6. Desenvolvimento comunitário (DC): condição para a produção sustentável	57
6.1. Componentes do DC presentes no PPG7	57
6.2. Sentimento de pertencer a um território	57
6.3. Capacidade de gestão social	58
6.4. Construção de projeto coletivo de desenvolvimento alicerçado na produção sustentável: melhoria de renda	60
6.5. Outros elementos integrantes do DC	64
6.6. Lacunas do PPG7 no DC	67
6.6.1. Ambigüidade de propósitos	67
6.6.2. Falta de integração programática e operacional com outros programas e projetos	67
6.6.3. Falta de uma estratégia municipal	68

6.7. Conclusão: ações comunitárias, característica do PPG7	68
6.8. Lições aprendidas	69
, ,	
CAPÍTULO VI	71
ARRANJOS INSTITUCIONAIS E GESTÃO DO PPG7	71
1. Passos iniciais	71
2. Coerência inicial dos objetivos e pressupostos com a arquitetura institucional (AI): o marco lógico	72
3. Participação e governança institucional do PPG7: a liderança do governo brasileiro	74
4. A complexidade do multifinanciamento	76
A complexidade dos procedimentos operacionais dos projetos	78
6. Reformas institucionais do PPG7	80
7. Instrumentos de monitoramento, análise e assessoria internacional	83
7.1. O Projeto AMA	83
7.2. O Grupo Internacional de Assessoramento (IAG)	85
8. Lições aprendidas. Síntese da experiência institucional do PPG7	86
8.1. Síntese das lições aprendidas	88
6.1. Sincese das nções aprendidas	- 00
Conference VIII	- 00
CAPÍTULO VII	89
ARRANJOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO PPG7	89
1. Resultados e lições da governança transnacional do PPG7	95
1.1. Lições da cooperação técnica	100
1.2. Comparação entre arranjos bilaterais e multilaterais de cooperação	102
CAPÍTULO VIII	104
INICIATIVAS INTERNACIONAIS DE CONSERVAÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS SUL-AMERICANAS E O PPG7	104
1. Arranjos internacionais de florestas: múltiplos atores, objetivos e estratégias	104
2. Conservação de florestas e biodiversidade na África Central: contexto, resultados e aprendizados	107
CAPÍTULO XIX	115
CONCLUSÕES GERAIS	115
CAPÍTULO X	118
CAPÍTULO X RECOMENDAÇÕES FINAIS	118 118
RECOMENDAÇÕES FINAIS	118
RECOMENDAÇÕES FINAIS 1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação	118 118
RECOMENDAÇÕES FINAIS 1. Recomendações para uma estratégia global	118 118 119
RECOMENDAÇÕES FINAIS 1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional	118 118 119 119
RECOMENDAÇÕES FINAIS 1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional 3. Recomendações específicas por dimensões temáticas	118 118 119 119 120
RECOMENDAÇÕES FINAIS 1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional 3. Recomendações específicas por dimensões temáticas 3.1. Dimensão política	118 118 119 119 120 120
RECOMENDAÇÕES FINAIS 1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional 3. Recomendações específicas por dimensões temáticas 3.1. Dimensão política 3.1.1. Esclarecer a natureza de políticas e projetos	118 118 119 119 120 120 120
RECOMENDAÇÕES FINAIS 1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional 3. Recomendações específicas por dimensões temáticas 3.1. Dimensão política 3.1.1. Esclarecer a natureza de políticas e projetos 3.1.2. Comprometer outras áreas de políticas públicas em todos os níveis federativos	118 118 119 119 120 120 120 120
RECOMENDAÇÕES FINAIS 1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional 3. Recomendações específicas por dimensões temáticas 3.1. Dimensão política 3.1.1. Esclarecer a natureza de políticas e projetos 3.1.2. Comprometer outras áreas de políticas públicas em todos os níveis federativos 3.1.3. Promover ações que podem ser transformadas em políticas publicas	118 119 119 120 120 120 120 121
RECOMENDAÇÕES FINAIS 1. RecomendaçÕes para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional 3. Recomendações específicas por dimensões temáticas 3.1. Dimensão política 3.1.1. Esclarecer a natureza de políticas e projetos 3.1.2. Comprometer outras áreas de políticas públicas em todos os níveis federativos 3.1.3. Promover ações que podem ser transformadas em políticas publicas 3.1.4. Evidenciar, no debate internacional, a dimensão de interdependência na gestão dos bens ambientais globais	118 119 119 120 120 120 120 121 121
RECOMENDAÇÕES FINAIS 1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional 3. Recomendações específicas por dimensões temáticas 3.1. Dimensão política 3.1.1. Esclarecer a natureza de políticas e projetos 3.1.2. Comprometer outras áreas de políticas públicas em todos os níveis federativos 3.1.3. Promover ações que podem ser transformadas em políticas publicas 3.1.4. Evidenciar, no debate internacional, a dimensão de interdependência na gestão dos bens ambientais globais 3.1.5. Incorporar instituições locais	118 119 119 120 120 120 120 121 121 121
RECOMENDAÇÕES FINAIS 1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional 3. Recomendações específicas por dimensões temáticas 3.1. Dimensão política 3.1.1. Esclarecer a natureza de políticas e projetos 3.1.2. Comprometer outras áreas de políticas públicas em todos os níveis federativos 3.1.3. Promover ações que podem ser transformadas em políticas publicas 3.1.4. Evidenciar, no debate internacional, a dimensão de interdependência na gestão dos bens ambientais globais 3.1.5. Incorporar instituições locais 3.1.6. Comunicação institucional	118 119 119 120 120 120 121 121 121 121 122 122
RECOMENDAÇÕES FINAIS 1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional 3. Recomendações específicas por dimensões temáticas 3.1. Dimensão política 3.1.1. Esclarecer a natureza de políticas e projetos 3.1.2. Comprometer outras áreas de políticas públicas em todos os níveis federativos 3.1.3. Promover ações que podem ser transformadas em políticas publicas 3.1.4. Evidenciar, no debate internacional, a dimensão de interdependência na gestão dos bens ambientais globais 3.1.5. Incorporar instituições locais 3.1.6. Comunicação institucional 3.1.7. Comunicação para o desenvolvimento	118 119 119 120 120 120 121 121 121 121 122 122
RECOMENDAÇÕES FINAIS 1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional 3. Recomendações específicas por dimensões temáticas 3.1. Dimensão política 3.1.1. Esclarecer a natureza de políticas e projetos 3.1.2. Comprometer outras áreas de políticas públicas em todos os níveis federativos 3.1.3. Promover ações que podem ser transformadas em políticas publicas 3.1.4. Evidenciar, no debate internacional, a dimensão de interdependência na gestão dos bens ambientais globais 3.1.5. Incorporar instituições locais 3.1.6. Comunicação institucional 3.1.7. Comunicação para o desenvolvimento 3.2. Dimensão econômica	118 118 119 119 120 120 120 120 121 121 121 122 122 122
1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional 3. Recomendações específicas por dimensões temáticas 3.1. Dimensão política 3.1.1. Esclarecer a natureza de políticas e projetos 3.1.2. Comprometer outras áreas de políticas públicas em todos os níveis federativos 3.1.3. Promover ações que podem ser transformadas em políticas publicas 3.1.4. Evidenciar, no debate internacional, a dimensão de interdependência na gestão dos bens ambientais globais 3.1.5. Incorporar instituições locais 3.1.6. Comunicação institucional 3.1.7. Comunicação para o desenvolvimento 3.2. Dimensão econômica 3.2.1. Dinâmicas econômicas e desenvolvimento regional	118 118 119 119 120 120 120 120 121 121 121 122 122 122
1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional 3. Recomendações específicas por dimensões temáticas 3.1. Dimensão política 3.1.1. Esclarecer a natureza de políticas e projetos 3.1.2. Comprometer outras áreas de políticas públicas em todos os níveis federativos 3.1.3. Promover ações que podem ser transformadas em políticas publicas 3.1.4. Evidenciar, no debate internacional, a dimensão de interdependência na gestão dos bens ambientais globais 3.1.5. Incorporar instituições locais 3.1.6. Comunicação institucional 3.1.7. Comunicação para o desenvolvimento 3.2. Dimensão econômica 3.2.1. Dinâmicas econômicas e desenvolvimento regional 3.2.2. Direitos de propriedade	118 118 119 119 120 120 120 121 121 121 122 122 122 122
RECOMENDAÇÕES FINAIS 1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional 3. Recomendações específicas por dimensões temáticas 3.1. Dimensão política 3.1.1. Esclarecer a natureza de políticas e projetos 3.1.2. Comprometer outras áreas de políticas públicas em todos os níveis federativos 3.1.3. Promover ações que podem ser transformadas em políticas publicas 3.1.4. Evidenciar, no debate internacional, a dimensão de interdependência na gestão dos bens ambientais globais 3.1.5. Incorporar instituições locais 3.1.6. Comunicação institucional 3.1.7. Comunicação para o desenvolvimento 3.2. Dimensão econômica 3.2.1. Dinâmicas econômicas e desenvolvimento regional 3.2.2. Direitos de propriedade 3.2.3. Análise financeira e de negócios	118 118 119 119 120 120 120 121 121 121 122 122 122 122
RECOMENDAÇÕES FINAIS 1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional 3. Recomendações específicas por dimensões temáticas 3.1. Dimensão política 3.1.1. Esclarecer a natureza de políticas e projetos 3.1.2. Comprometer outras áreas de políticas públicas em todos os níveis federativos 3.1.3. Promover ações que podem ser transformadas em políticas publicas 3.1.4. Evidenciar, no debate internacional, a dimensão de interdependência na gestão dos bens ambientais globais 3.1.5. Incorporar instituições locais 3.1.6. Comunicação institucional 3.1.7. Comunicação para o desenvolvimento 3.2. Dimensão econômica 3.2.1. Dinâmicas econômicas e desenvolvimento regional 3.2.2. Direitos de propriedade 3.3. Análise financeira e de negócios 3.3. Dimensão ambiental	118 119 119 120 120 120 120 121 121 121 122 122 122
RECOMENDAÇÕES FINAIS 1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional 3. Recomendações específicas por dimensões temáticas 3.1. Dimensão política 3.1.1. Esclarecer a natureza de políticas e projetos 3.1.2. Comprometer outras áreas de políticas públicas em todos os níveis federativos 3.1.3. Promover ações que podem ser transformadas em políticas publicas 3.1.4. Evidenciar, no debate internacional, a dimensão de interdependência na gestão dos bens ambientais globais 3.1.5. Incorporar instituições locais 3.1.6. Comunicação institucional 3.1.7. Comunicação para o desenvolvimento 3.2. Dimensão econômica 3.2.1. Dinâmicas econômicas e desenvolvimento regional 3.2.2. Direitos de propriedade 3.2.3. Análise financeira e de negócios 3.3. Dimensão ambiental 3.3.1. Ter presentes as causas do desmatamento	118 118 119 119 120 120 120 120 121 121 121 122 122 122
1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional 3. Recomendações específicas por dimensões temáticas 3.1. Dimensão política 3.1.1. Esclarecer a natureza de políticas e projetos 3.1.2. Comprometer outras áreas de políticas públicas em todos os níveis federativos 3.1.3. Promover ações que podem ser transformadas em políticas publicas 3.1.4. Evidenciar, no debate internacional, a dimensão de interdependência na gestão dos bens ambientais globais 3.1.5. Incorporar instituições locais 3.1.6. Comunicação institucional 3.1.7. Comunicação para o desenvolvimento 3.2. Dimensão econômica 3.2.1. Dinâmicas econômicas e desenvolvimento regional 3.2.2. Direitos de propriedade 3.2.3. Análise financeira e de negócios 3.3. Dimensão ambiental 3.3.1. Ter presentes as causas do desmatamento 3.3.2. Ampliar o foco em conectividade e trocas genéticas	118 118 119 119 120 120 120 120 121 121 121 122 122 122
RECOMENDAÇÕES FINAIS 1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional 3. Recomendações específicas por dimensões temáticas 3.1. Dimensão política 3.1.1. Esclarecer a natureza de políticas e projetos 3.1.2. Comprometer outras áreas de políticas públicas em todos os níveis federativos 3.1.3. Promover ações que podem ser transformadas em políticas publicas 3.1.4. Evidenciar, no debate internacional, a dimensão de interdependência na gestão dos bens ambientais globais 3.1.5. Incorporar instituições locais 3.1.6. Comunicação institucional 3.1.7. Comunicação para o desenvolvimento 3.2. Dimensão econômica 3.2.1. Dinâmicas econômicas e desenvolvimento regional 3.2.2. Direitos de propriedade 3.2.3. Análise financeira e de negócios 3.3. Dimensão ambiental 3.3.1. Ter presentes as causas do desmatamento 3.3.2. Ampliar o foco em conectividade e trocas genéticas 3.3.3. Incentivar o sistema de licenciamento	118 118 119 119 120 120 120 120 121 121 121 122 122 122
RECOMENDAÇÕES FINAIS 1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional 3. Recomendações específicas por dimensões temáticas 3.1. Dimensão política 3.1.1. Esclarecer a natureza de políticas e projetos 3.1.2. Comprometer outras áreas de políticas públicas em todos os níveis federativos 3.1.3. Promover ações que podem ser transformadas em políticas publicas 3.1.4. Evidenciar, no debate internacional, a dimensão de interdependência na gestão dos bens ambientais globais 3.1.5. Incorporar instituições locais 3.1.6. Comunicação institucional 3.1.7. Comunicação para o desenvolvimento 3.2. Dimensão econômica 3.2.1. Dinâmicas econômicas e desenvolvimento regional 3.2.2. Direitos de propriedade 3.2.3. Análise financeira e de negócios 3.3. Dimensão ambiental 3.3.1. Ter presentes as causas do desmatamento 3.3.2. Ampliar o foco em conectividade e trocas genéticas 3.3.3. Incentivar o sistema de licenciamento 3.4. Ampliar a pauta, incluindo energia	118 118 119 119 120 120 120 120 121 121 121 122 122 122
RECOMENDAÇÕES FINAIS 1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional 3. Recomendações específicas por dimensões temáticas 3.1. Dimensão política 3.1.1. Esclarecer a natureza de políticas e projetos 3.1.2. Comprometer outras áreas de políticas públicas em todos os níveis federativos 3.1.3. Promover ações que podem ser transformadas em políticas publicas 3.1.4. Evidenciar, no debate internacional, a dimensão de interdependência na gestão dos bens ambientais globais 3.1.5. Incorporar instituições locais 3.1.6. Comunicação institucional 3.1.7. Comunicação para o desenvolvimento 3.2. Dimensão econômica 3.2.1. Dinámicas econômicas e desenvolvimento regional 3.2.2. Direitos de propriedade 3.2.3. Análise financeira e de negócios 3.3. Dimensão ambiental 3.3.1. Ter presentes as causas do desmatamento 3.3.2. Ampliar o foco em conectividade e trocas genéticas 3.3.3. Incentivar o sistema de licenciamento 3.4. Ampliar a pauta, incluindo energia 3.4. Dimensão social	118 118 119 119 120 120 120 120 121 121 121 122 122 122
RECOMENDAÇÕES FINAIS 1. Recomendações para uma estratégia global 1.1. Definição de áreas geográficas para atuação 1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais 2. Construção da integração programática e institucional 3. Recomendações específicas por dimensões temáticas 3.1. Dimensão política 3.1.1. Esclarecer a natureza de políticas e projetos 3.1.2. Comprometer outras áreas de políticas públicas em todos os níveis federativos 3.1.3. Promover ações que podem ser transformadas em políticas publicas 3.1.4. Evidenciar, no debate internacional, a dimensão de interdependência na gestão dos bens ambientais globais 3.1.5. Incorporar instituições locais 3.1.6. Comunicação institucional 3.1.7. Comunicação para o desenvolvimento 3.2. Dimensão econômica 3.2.1. Dinâmicas econômicas e desenvolvimento regional 3.2.2. Direitos de propriedade 3.2.3. Análise financeira e de negócios 3.3. Dimensão ambiental 3.3.1. Ter presentes as causas do desmatamento 3.3.2. Ampliar o foco em conectividade e trocas genéticas 3.3.3. Incentivar o sistema de licenciamento 3.4. Ampliar a pauta, incluindo energia	118 118 119 119 120 120 120 120 121 121 121 122 122 122

4.4.4. Retrabalhar projetos que tiveram impacto social negativo1254.4.5. Utilização do caráter demonstrativo face às demandas sociais1264.4.6. Incluir a dimensão de gênero1264.4.7. Conter a fuga de cérebros1265.5. Dimensão de gestão1265.5. Dimensão de gestão1265.5. I. Ampliar atividades de capacitação1265.5. Prever a formação de gestores1275.5. Prever a formação de gestores1275.5. I. Flexibilidade e foco em biomas1275.5. I. Monitoramento1276. Dimensão metodológica1286.1. Assumir rigor metodológico1286.2. Incluir métodos de analise e gestão de conflitos1286.7. Dimensão científica1286.7. Pesquisa aplicada e direcionada às políticas públicas1286.7. Pesquisa para a produção sustentável1296.7.3. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras1296.8. Dimensão institucional1296.1. Arquitetura institucional (AI)1296.2. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados1306.3. A Facilitar mecanismos financeiros1306.9. Dimensão internacional1306.9. Permanência da experimentação e demonstração1306.9. Permanência da experimentação e demonstração1306.9. Permanência da experimentação e demonstração1306. Permanência da experimentação e demonstração1306. Permanência da experimentação e demonstração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais <td< th=""><th></th><th></th></td<>		
1.4.5. Utilização do caráter demonstrativo face às demandas sociais 1.4.6. Incluir a dimensão de gênero 1.4.6. Incluir a dimensão de gênero 1.5. Dimensão de gestão 1.5. Dimensão de gestão 1.5. Dimensão de gestao 1.5. A. Ampliar atividades de capacitação 1.5. Prever a formação de gestores 1.5. A. Monitoramento 1.5. A. Monitoramento 1.5. A. Monitoramento 1.5. Dimensão metodológica 1.5. Dimensão metodológica 1.6. Dimensão metodológica 1.6. Dimensão metodológico 1.6. Dimensão científica 1.7. Pesquisa aplicada e direcionada às políticas públicas 1.7. Dimensão científica 1.7. Pesquisa para a produção sustentável 1.7. Pesquisa para a produção sustentável 1.7. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 1.5. Bimensão institucional 1.5. Arquitetura institucional (AI) 1.5. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 1.5. Pimensão inetranacional 1.5. Aprimorar a cooperação técnica 1.5. Permanência da experimentação e demonstração 1.5. Aprimorar a cooperação técnica 1.5. Eferências Bibliográficas	3.4.3. Estudos de impacto social	125
4.4.6. Incluir a dimensão de gênero 126 4.4.7. Conter a fuga de cérebros 126 4.5. Dimensão de gestão 126 5.5.1. Ampliar atividades de capacitação 126 5.5.2. Prever a formação de gestores 127 5.5.3. Flexibilidade e foco em biomas 127 5.5.4. Monitoramento 127 6. Dimensão metodológica 128 6.1. Assumir rigor metodológico 128 6.2. Incluir métodos de analise e gestão de conflitos 128 7.7. I Pesquisa aplicada e direcionada às políticas públicas 128 7.7. Pesquisa para a produção sustentável 129 3.7.3. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 129 3.8. Dimensão institucional 129 3.8. Arquitetura institucional (AI) 129 3.2. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 130 3.3. Facilitar mecanismos financeiros 130 9. Dimensão internacional 130 9.1. Aprimorar a cooperação técnica 130 9.2. Permanência da experimentação e demonstração 130 9.3. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais 130 <	3.4.4. Retrabalhar projetos que tiveram impacto social negativo	125
126 1.5. Dimensão de gestão 1.5. Dimensão de gestão 1.5. Dimensão de gestão 1.5. Dimensão de gestão 1.5. Ampliar atividades de capacitação 1.5. Prever a formação de gestores 1.5. S. Prever a formação de gestores 1.5. Dimensão metodológica 1.5. Dimensão metodológica 1.6. Dimensão metodológica 1.6. Dimensão metodológico 1.7. Dimensão científica 1.7. Dimensão científica 1.7. Dimensão científica 1.7. Pesquisa aplicada e direcionada às políticas públicas 1.7. Pesquisa para a produção sustentável 1.7. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 1.7. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 1.5. Dimensão institucional 1.5. Dimensão institucional 1.5. Dimensão institucional (AI) 1.5. Pesquisa para a cocido de projetos: mais foco em qualidade e resultados 1.5. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 1.5. Projetar mecanismos financeiros 1.5. Dimensão internacional 1.5. Dimensão internacional 1.5. Dimensão internacional 1.5. Dimensão internacional 1.5. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 1.5. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 1.5. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 1.5. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 1.5. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 1.5. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 1.5. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 1.5. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 1.5. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 1.5. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 1.5. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 1.5. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 1.5. Simplificar o ciclo de projetos: m	3.4.5. Utilização do caráter demonstrativo face às demandas sociais	126
126. S. Dimensão de gestão 126. S. J. Ampliar atividades de capacitação 126. S. J. Ampliar atividades de capacitação 127. S. S. Prever a formação de gestores 127. S. S. Flexibilidade e foco em biomas 127. S. S. Monitoramento 127. S. Dimensão metodológica 128. S. Honitoramento 128. S. L. Assumir rigor metodológico 128. S. J. Incluir métodos de analise e gestão de conflitos 128. S. J. Dimensão científica 128. J. Dimensão científica 128. J. Pesquisa aplicada e direcionada às políticas públicas 128. J. Pesquisa para a produção sustentável 129. J. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 129. S. Dimensão institucional 129. S. Dimensão institucional 129. S. S. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 130. S. Arquitetura institucional (AI) 129. Dimensão internacional 130. 9. Dimensão internacional 130. 9. Dimensão internacional 130. 9. Dimensão internacional 130. 9. Permanência da experimentação e demonstração 130. 9. S. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais 130. 9. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais 130. 9. Fortalecimento da cooperação pan-amazônica 132 eferências Bibliográficas 134	3.4.6. Incluir a dimensão de gênero	126
3.5.1. Ampliar atividades de capacitação1263.5.2. Prever a formação de gestores1273.5.3. Flexibilidade e foco em biomas1273.5.4. Monitoramento1273.6. Dimensão metodológica1283.6.1. Assumir rigor metodológico1283.6.2. Incluir métodos de analise e gestão de conflitos1283.7.1. Pesquisa aplicada e direcionada às políticas públicas1283.7.2. Pesquisa para a produção sustentável1293.7.3. Pesquisa para a a sustentabilidade de atividades degradadoras1293.8. Dimensão institucional1293.2. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados1303.8. Facilitar mecanismos financeiros1309. Dimensão internacional1309.1. Aprimorar a cooperação técnica1309.2. Permanência da experimentação e demonstração1309.3. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais1309.4. Fortalecimento da cooperação pan-amazônica132EFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS134	3.4.7. Conter a fuga de cérebros	126
127 1.5.2. Prever a formação de gestores 1.5.3. Flexibilidade e foco em biomas 1.5.4. Monitoramento 1.5.4. Monitoramento 1.5.5.4. Monitoramento 1.5.5.4. Monitoramento 1.5.5.5. Incluir métodológica 1.5.5.1. Assumir rigor metodológico 1.5.5.1. Assumir rigor metodológico 1.5.5.1. Dimensão científica 1.5.5.1. Dimensão científica 1.5.5.1. Pesquisa aplicada e direcionada às políticas públicas 1.5.5.1. Pesquisa aplicada e direcionada às políticas públicas 1.5.5.1. Pesquisa para a produção sustentável 1.5.5. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 1.5.5. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 1.5.5. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 1.5. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 1.5. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 1.5. Pesquisa para a constitucional 1.5. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 1.5. Pesquisa para a produção sustentável 1.5. Pesquisa para a produção sustentável 1.5. Pesquisa para a produção sustentável 1.5. Pesquisa para de defecionada de atividades degradadoras 1.5. Pesquisa para de produção sustentável 1.5. Pesquisa para de produção sustentável 1.5. Pesquisa para de produção sustentável 1.5. Pesquisa para de produção	3.5. Dimensão de gestão	126
127 3.5.3. Flexibilidade e foco em biomas 127 3.5.4. Monitoramento 128 3.6. Dimensão metodológica 128 3.6.1. Assumir rigor metodológico 128 3.6.2. Incluir métodos de analise e gestão de conflitos 128 3.7. Dimensão científica 128 3.7.1. Pesquisa aplicada e direcionada às políticas públicas 128 3.7.2. Pesquisa para a produção sustentável 129 3.7.3. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 129 3.8. Dimensão institucional 129 3.8.1. Arquitetura institucional (AI) 129 3.8.2. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 130 3.8.3. Facilitar mecanismos financeiros 130 3.9. Dimensão internacional 130 3.9.1. Aprimorar a cooperação técnica 130 3.9.2. Permanência da experimentação e demonstração 130 3.9.3. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais 130 3.9.4. Fortalecimento da cooperação pan-amazônica 132 266 267 268 268 279 270 288 288 288 288 289 289 288 288 288 288	3.5.1. Ampliar atividades de capacitação	126
127 13.6. Dimensão metodológica 128 13.6. Assumir rigor metodológico 128 13.6. Lincluir métodos de analise e gestão de conflitos 128 13.7. Dimensão científica 128 13.7. Pesquisa aplicada e direcionada às políticas públicas 128 13.7. Pesquisa para a produção sustentável 129 13.7.3. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 129 13.8. Dimensão institucional 129 13.8. Dimensão institucional 129 13.8. Arquitetura institucional (AI) 129 13.8. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 130 13. Pasquisa para a cooperação técnica 130 13. Aprimorar a cooperação técnica 130 13. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais 130 13. Fortalecimento da cooperação pan-amazônica 132 132 134	3.5.2. Prever a formação de gestores	127
128 1.6.1. Assumir rigor metodológico 128 1.6.2. Incluir métodos de analise e gestão de conflitos 128 1.7. Dimensão científica 128 1.7.1. Pesquisa aplicada e direcionada às políticas públicas 1.7.2. Pesquisa para a produção sustentável 1.7.3. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 1.7.3. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 1.29 1.8.1. Arquitetura institucional 1.29 1.8.2. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 1.8.3. Facilitar mecanismos financeiros 1.9. Dimensão internacional 1.9.1. Aprimorar a cooperação técnica 1.9.2. Permanência da experimentação e demonstração 1.9.3. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais 1.9.4. Fortalecimento da cooperação pan-amazônica 1.32 1.34 1.34	3.5.3. Flexibilidade e foco em biomas	127
128 13.6.2. Incluir métodos de analise e gestão de conflitos 13.7. Dimensão científica 13.7.1. Pesquisa aplicada e direcionada às políticas públicas 13.7.2. Pesquisa para a produção sustentável 13.7.3. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 13.8. Dimensão institucional 129 13.8.1. Arquitetura institucional (AI) 129 13.8.2. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 130 130 131 130 131 130 131 130 132 131 130 132 131 130 131 130 131 130 131 130 131 130 131 131	3.5.4. Monitoramento	127
128 13.7. Dimensão científica 128 13.7.1. Pesquisa aplicada e direcionada às políticas públicas 13.7.2. Pesquisa para a produção sustentável 129 13.7.3. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 129 18.8. Dimensão institucional 129 18.1. Arquitetura institucional (AI) 129 18.2. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 130 18.3. Facilitar mecanismos financeiros 130 19. Dimensão internacional 130 19.1. Aprimorar a cooperação técnica 130 19.2. Permanência da experimentação e demonstração 130 19.3. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais 130 19.4. Fortalecimento da cooperação pan-amazônica 132 134	3.6. Dimensão metodológica	128
128 3.7.1. Pesquisa aplicada e direcionada às políticas públicas 3.7.2. Pesquisa para a produção sustentável 3.7.3. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 3.8. Dimensão institucional 3.9. Arquitetura institucional (AI) 3.9. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 3.9. Dimensão internacional 3.9. Dimensão internacional 3.9. Dimensão internacional 3.9. Permanência da experimentação e demonstração 3.9. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais 3.9. Fortalecimento da cooperação pan-amazônica 3.9. EFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 3.12	3.6.1. Assumir rigor metodológico	128
2.7.1. Pesquisa aplicada e direcionada às políticas públicas 2.7.2. Pesquisa para a produção sustentável 2.7.3. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 2.8.8. Dimensão institucional 2.9.8.1. Arquitetura institucional (AI) 2.9.8.2. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 2.9. Dimensão internacional 2.9. Dimensão internacional 2.9. Aprimorar a cooperação técnica 2.9. Permanência da experimentação e demonstração 2.9. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais 2.9. Fortalecimento da cooperação pan-amazônica 2.9. EFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 2.2. EFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 2.3. Explorar novos mecanismos de valoração e 134	3.6.2. Incluir métodos de analise e gestão de conflitos	128
129 3.7.3. Pesquisa para a produção sustentável 129 3.7.3. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 129 3.8. Dimensão institucional 129 3.8.1. Arquitetura institucional (AI) 129 3.2. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 130 3.8.3. Facilitar mecanismos financeiros 130 3.9. Dimensão internacional 130 3.9.1. Aprimorar a cooperação técnica 130 3.9.2. Permanência da experimentação e demonstração 3.9.3. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais 3.9.4. Fortalecimento da cooperação pan-amazônica 132 EFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 134	3.7. Dimensão científica	128
3.7.3. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras 3.8. Dimensão institucional 3.8. Dimensão institucional (AI) 3.9. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados 3.9. Dimensão internacional 3.0. Permanência do experimentação e demonstração 3.0. Permanência da experimentação e demonstração 3.0. Sexplorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais 3.0. Portalecimento da cooperação pan-amazônica 3.0. Permânência da experimentação e 130 3.0. Portalecimento da cooperação pan-amazônica 3.0. Permânência da experimentação e 130 3.0. Permânência da experimentação e 130 3.0. Permanência da experimentação e 130 3.0. Permanência da cooperação pan-amazônica 3.0. Permânência da cooperação pan-amazônica	3.7.1. Pesquisa aplicada e direcionada às políticas públicas	128
3.8. Dimensão institucional129.8.1. Arquitetura institucional (AI)129.8.2. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados130.8.3. Facilitar mecanismos financeiros130.9. Dimensão internacional130.9.1. Aprimorar a cooperação técnica130.9.2. Permanência da experimentação e demonstração130.9.3. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais130.9.4. Fortalecimento da cooperação pan-amazônica132EFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	3.7.2. Pesquisa para a produção sustentável	129
.8.1. Arquitetura institucional (AI)	3.7.3. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras	129
.8.2. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados .8.3. Facilitar mecanismos financeiros .130 .9. Dimensão internacional .130 .9.1. Aprimorar a cooperação técnica .130 .9.2. Permanência da experimentação e demonstração .130 .9.3. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais .130 .9.4. Fortalecimento da cooperação pan-amazônica .132 EFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .134	3.8. Dimensão institucional	129
.8.3. Facilitar mecanismos financeiros 130 .9. Dimensão internacional 130 .9.1. Aprimorar a cooperação técnica 130 .9.2. Permanência da experimentação e demonstração 130 .9.3. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais 130 .9.4. Fortalecimento da cooperação pan-amazônica 132 EFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 134	3.8.1. Arquitetura institucional (AI)	129
.9. Dimensão internacional 130 .9.1. Aprimorar a cooperação técnica 130 .9.2. Permanência da experimentação e demonstração 130 .9.3. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais 130 .9.4. Fortalecimento da cooperação pan-amazônica 132 EFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 134	3.8.2. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados	130
.9.1. Aprimorar a cooperação técnica 130 .9.2. Permanência da experimentação e demonstração 130 .9.3. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais 130 .9.4. Fortalecimento da cooperação pan-amazônica 132 EFFRÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 134	3.8.3. Facilitar mecanismos financeiros	130
.9.2. Permanência da experimentação e demonstração130.9.3. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais130.9.4. Fortalecimento da cooperação pan-amazônica132EFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS134	3.9. Dimensão internacional	130
.9.3. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais130.9.4. Fortalecimento da cooperação pan-amazônica132EFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS134	3.9.1. Aprimorar a cooperação técnica	130
.9.3. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais130.9.4. Fortalecimento da cooperação pan-amazônica132EFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS134	3.9.2. Permanência da experimentação e demonstração	130
EFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 134	3.9.3. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais	130
	3.9.4. Fortalecimento da cooperação pan-amazônica	132
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	134
NEXOS 141	ANEXOS	141

QUADROS E DIAGRAMA

Quadro 1. Participação de parceiros internacionais	90
Quadro 2 (A/B). Contribuição financeira da RFA	93
Quadro 3. Contribuição financeira da GTZ	94
QUADRO 4. Instituições internacionais e regionais dedicadas à conservação e uso dos recursos florestais	105
Quadro 5. Principais iniciativas de conservação, na África Central, com apoio internacional	108
DIAGRAMA 1. Perfil institucional para a sucessão do PPG7	154

SIGLAS E ABREVIATURAS

AAFI	Agentes agroflorestais indígenas
ABC	Agência Brasileira de Cooperação
	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
ADA	
AI	Arquitetura institucional
AIMT	Acordo Internacional de Madeiras Tropicais
AMA	Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise
ANA	Agência Nacional de Águas
Arpa	Programa Áreas Protegidas da Amazônia
AT	Assistência técnica
Ater	Assistência técnica e extensão rural
ATO	Organização Africana da Madeira
AWF	Fundação Africana para Vida Silvestre
Bid	Banco Interamericano de Desenvolvimento
Bird	Banco Mundial
C&T	Ciência e tecnologia
C&T&I	Ciência e tecnologia e inovação
Carpe	Programa Regional Centro Africano para o Meio Ambiente
CBFP	Parceria Florestal da Bacia do Congo
CBM	Corredor Biológico Mesoamericano
CCB	Comissão de Coordenação Brasileira
CCC	Comissão de Coordenação Conjunta
CCD	Comissão de Coordenação dos Doadores
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CDS	Conselho da ONU para o Desenvolvimento Sustentável
CEC	Comissão Européia de Cooperação
CEFDHAC	Conferência sobre os Ecossistemas de Florestas Densas e Úmidas da África Central
Ceplac	Comissão Executiva de Planejamento da Lavoura Cacaueira
CGU	Controladoria Geral da União
СНМ	Clearing House Mechanism/Mecanismo de Facilitação
CI	Conservação Internacional/OSC
Cifor	Centro Internacional para Pesquisa Florestal
Cites	Convenção Internacional sobre Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas de Fauna e Flora
CMDS	Célula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável - Rio+10
CNPT	Centro Nacional para o Desenvolvimento Sustentado das Populações Tradicionais
CNS	Conselho Nacional dos Seringueiros
Cnumad	Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
Coiab	Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira
Comifac	Comissão de Florestas da África Central
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Сор	Conferência das Partes
CPI-Acre	Comissão Pró-Índio do Acre
CT	Cooperação Técnica
CTA	Centro dos Trabalhadores da Amazônia
CTA/ZM	Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata
CTI	Centro de Trabalho Indigenista
DC	Desenvolvimento comunitário
Deas	Departamento de Água e Saneamento do Acre
DfID	Departamento para o Desenvolvimento Internacional - Reino Unido
DRI	Departamento de Relações Internacionais
DRP	Diagnóstico rural participativo
Ederba	Empresa de Desenvolvimento Rural da Bahia
Emater	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EPB	Embaixada do Reino dos Países Baixos
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional
Fase	

FBOMS	Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvol. Sustentável
RFT	Fundo Fiduciário de Florestas Tropicais do Programa Piloto
FI	Fundo Fiduciario de Fiorestas Tropicais do Programa Piloto Fortalecimento institucional
Flona	Floresta nacional
FNMA	Fundo Nacional do Meio Ambiente
FOE	Friends of the Earth/Amigos da Terra
FSC	Conselho de Certificação Florestal
	Fundação Nacional do Índio
Funai	
Funasa	Fundação Nacional de Saúde
Funbio	Fundo para Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade
Funtec FVPP	Fundação de Tecnologia e Ciência - Acre Fundação Viver, Produzir e Preservar
G-7	Grupo dos Sete
G-77	
GEF	Grupo dos Setenta e Sete
	Fundo para o Meio Ambiente Global
GP	Grupo de Participantes
GTA	Grupo de trabalho
GTA	Grupo de Trabalho Amazônico
GTTP	Grupo de Trabalho Técnico Permanente
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit/Agência de Cooperação Técnica/Alemanha
IAG	Grupo Internacional de Assessoramento
Ibama	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development/Banco Mundial
IDF	Fundo de Desenvolvimento Institucional/BM/Institutional Development Fund
lepa	Instituto de Pesquisas e Tecnologia do Amapá
IFF	Fórum Internacional de Florestas
IIEB	Instituto Internacional de Educação do Brasil/atual IEB
Imac	Instituto de Meio Ambiente do Acre
Inacper	Instituto Capixaba de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural
Inpa	Instituto Nacional de Pesquisas na Amazônia
Ipaam	Instituto de Proteção Ambiental do Amazonas
Ipam	Instituto de Pesquisas Ambientais da Amazônia
Isa	Instituto Socioambiental
MRE	Ministério das Relações Exteriores/Itamaraty
ITTO	Organização Internacional para o Comércio de Madeira
IUCN	União Internacional para a Conservação da Natureza
Jica	Agência Japonesa de Cooperação Internacional
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau/Banco Alemão para Reconstrução
LBA	Experimento de Larga Escala da Atmosfera-Biosfera/AM
M&A	Monitoria e avaliação
MPA	Madre de Diós - Acre - Pando
MCT	Museu de Ciência e Tecnologia
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDL	Mecanismo de desenvolvimento limpo
Mir	Manejo florestal de impacto reduzido
MJ	Ministério da Justiça
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MP	Ministério Público
MPE	Ministérios públicos estaduais
MPEG	Museu Paraense Emilio Goeldi
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
MZSEE	Macrozoneamento Social e Ecológico-Econômico
OCDE	Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento
Oemas	Órgãos estaduais de meio ambiente
OMC	Organização Mundial de Comércio
ONGs	Organização Mundial de Comercio Organizações não-governamentais
UNUS	Organizações nao-governamentais

Ories	Outroite a Cardea Burfers and Indiana de Assa
Opiac	Organização dos Professores Indígenas do Acre
OSC	Organização da sociedade civil
OTCA	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
P&D	Pesquisa e desenvolvimento
PA	Programa Amazônia
PAD	Project Appraisal Document/Estudo de Avaliação do Projeto
PAFT	Programa de Ação Floresta Tropical
PAS	Plano Amazônia Sustentável
PCA	Programa de Capacitação Ambiental
PCT	Projeto de Cooperação Técnica
PDA	Subprograma Projetos Demonstrativos
PDPI	Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas
PDSA	Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá
PEEs	Planos estratégicos estaduais
PFM	Produtos florestais madeireiros
PFNM	Produtos florestais não-madeireiros
PGAI	Projeto de Gestão Ambiental Integrada
PMF	Plano de Manejo Florestal
PNF	Programa Nacional de Florestas
PNS	Projeto Negócios Sustentáveis
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Pnuma	Programa da ONU para o Meio Ambiente
Poa	Plano Operativo Anual
Poema	Programa Pobreza e Meio Ambiente/Universidade Federal do Pará
PPG7	Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PPA	Plano Plurianual
PPD	Projeto Pesquisa Dirigida
PPTAL	Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal
ProManejo	Projeto de Apoio à Conservação e Desenvolvimento da Várzea
Proteger	Projeto Mobilização e Capacitação para Prevenção de Incêndios Florestais na Amazônia
ProVárzea	Projeto de Apoio à Conservação e Desenvolvimento do manejo Florestal
PTA	Projeto Tecnologias Sustentáveis
Resex	Projeto Reservas Extrativistas
RFA	República Federal da Alemanha
RFT	Fundo Fiduciário de Florestas Tropicais do Programa Piloto
RFU	Unidade de Florestas Tropicais/Bird
RG	Recursos genéticos
RGV	Recursos genéticos vegetais
RI	Revisão institucional
RMA	Rede de ONGs da Mata Atlântica
RMT	Revisão de Meio Termo
SAFs	Sistemas agroflorestais
SBF	Secretaria de Biodiversidade e Florestas
SCA	Secretaria de Coordenação da Amazônia
SDS	Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável
Seain/MPOG	Secretaria de Assuntos Internacionais
Seater	Serviço de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Acre
Secex	Secretaria-Executiva
Sectam/PA	Secretaria de C&T e Meio Ambiente
Sema	Secretaria de Estado do Meio Ambiente
Sema/PR	Secretaria de Estado do Meio Ambiente da Presidência da República
Seplan	Secretaria Estadual de Planejamento
Sigma	Sistema de Informações Gerenciais do Meio Ambiente
SP/P	Subprogramas/projetos relativos ao PPG7
SMA	Subprograma Mata Atlântica
SPRN	l Subprograma Política de Recursos Naturais
SPRN ST	Subprograma Política de Recursos Naturais Secretaria técnica
SPRN ST Sudam	Subprograma Política de Recursos Naturais Secretaria técnica Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
Superintendência de Desenvolvimento da Borracha
Sector Wide Approach - Abordagem Setorial
Termo de Ajuste de Conduta
Termo de Referência
Terras indígenas
The Nature Conservancy
Acordo sobre Direitos de Propriedade Intelectual Relacionado ao Comércio Internacional
Unidade de apoio
Unidade de conservação
University of California/Los Angeles/EUA
União Européia
Universidade Federal do Pará
Unidade de Florestas Tropicais do Brasil - Representação do BM no Brasil
Associação das Universidades da Amazônia
Organização da ONU para Educação, Ciência e Cultura
Fórum de Florestas da ONU
Agência de Desenvolvimento Internacional dos EUA
World Bank Institute - Instituto do Banco Mundial
Sociedade para Conservação da Vida Silvestre
The Woods Hole Reserch Center
World Resources Institute
Fundo Mundial para Natureza - Brasil

APRESENTAÇÃO

Ambiente (MMA) para contribuir com o aprofundamento de conhecimentos a respeito dos principais impactos e lições estratégicas do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7). O resultado da análise busca facilitar os esforços de aproveitamento dessas experiências em políticas públicas para conservação das florestas tropicais do Brasil e em iniciativas de cooperação internacional.

Para garantir a transparência do processo, o MMA sugeriu a formação de um comitê de acompanhamento da Avaliação com participação de parceiros do Programa, como o Banco Mundial, doadores e o próprio governo brasileiro. O objetivo da criação do comitê foi de acompanhar e analisar se os métodos adotados eram adequados e se o Termo de Referência definido para a avaliação estavam sendo cumprido.

A contratação dos consultores foi feita após um processo de seleção competitivo, em que foi selecionada uma equipe composta por cinco membros com especialização nas áreas de Manejo de Recursos Naturais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Comunitário, Ordenamento Territorial, Arranjos institucionais e Gestão de Programas e Ciência Política e Relações Internacionais. A Equipe de consultores contratada formulou um plano de trabalho, que incluiu análise documental, visitas aos projetos, entrevistas com atores-chave e a produção de relatórios parciais e finais como método prioritário deste estudo.

À medida que os relatórios parciais iam sendo apresentados pelos consultores, foram examinados pelo Comitê de Acompanhamento, que por sua vez registrou seus pontos de vista. Em alguns casos, os métodos utilizados para interpretação de resultados, conclusões e fundamentações foram questionados, para garantir uma maior segurança sobre as afirmações. Na sua maioria, as mudanças sugeridas pelo Comitê tratavam de esclarecimentos ou de explicitação de fontes.

Essa forma de proceder permitiu que os pontos de vista dos consultores fossem mantidos e fortalecidos com esclarecimentos pertinentes, solicitados pelo Comitê, imprimindo à avaliação um caráter participativo entre os consultores e membros do Comitê, apropriado devido à natureza complexa do trabalho, por tratar-se de um Programa grandioso em números de Projetos e recursos.

De uma forma geral, a responsabilidade pelo conteúdo deste Relatório é dos consultores, não representando o posicionamento institucional de nenhum dos parceiros da Avaliação.

A equipe de consultores.

CAPÍTULO I

CONTEXTO DA AVALIAÇÃO, OBJETIVOS, ESTRUTURA E CONTEÚDO DO RELATÓRIO

Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, doravante Programa Piloto ou PPG7, é um empreendimento dos governos federal e estaduais, e da sociedade civil brasileira, com apoio dos governos do G-7¹, da Comunidade Européia de Cooperação (CEC) e dos Países Baixos, em operação desde 1992. Este programa constituiu-se na última década como um eixo central de experimentações e suporte da política ambiental e um dos principais instrumentos de cooperação internacional desenvolvida na Mata Atlântica e na Amazônia Legal.

Os objetivos do Programa Piloto foram formalmente estabelecidos em Resolução do Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais: "O objetivo geral do PPG7 é maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais do Brasil, consistentes com as metas de desenvolvimento do país, por meio da implantação de metodologia de desenvolvimento sustentável que contribuirá com a redução contínua do índice de desmatamento".

A presente Avaliação é a terceira que se realiza sobre o PPG7, após a Revisão Institucional de 1999 e a Revisão de Meio Termo de 2000. O objetivo geral desta Avaliação é contribuir para o aprofundamento de conhecimentos a respeito dos principais impactos e lições estratégicas do PPG7, facilitando os esforços de aproveitamento dessas experiências entre políticas públicas relacionadas à conservação das florestas tropicais do Brasil e iniciativas semelhantes de cooperação internacional.

A Avaliação enfatizou o PPG7 como um todo e não projetos individuais, e apresenta um conjunto de recomendações com vistas à definição dos próximos passos, como resultado dos esforços de organização e sistematização das experiências analisadas.

Foram definidos aspectos específicos e um amplo conjunto de questões de especial interesse para a Avaliação, organizadas a partir de cinco especialidades temáticas, com os respectivos consultores: Manejo de Recursos Naturais, por Jorge Vivan; Políticas Públicas e Desenvolvimento Comunitário, por Rafael Pinzón; Ordenamento Territorial, por Laura Guarnieri e Olympio Barbanti; Arranjos Institucionais e Gestão do Programa, por Rogério Pinto; e Ciência Política e Relações Internacionais, por Fábio Abdala². A integração e a síntese de análises individuais foram realizadas pela equipe de consultores e resultou no presente Relatório Consolidado.

Este relatório consolidado de avaliação está estruturado em dez capítulos. O primeiro trata desta apresentação. O segundo capítulo explica a metodologia da avaliação, distinguindo diferentes abordagens conforme a temática em foco. No terceiro capítulo se apresenta um breve histórico e perfil do PPG7, com vista a contextualizar os marcos nos quais se insere a avaliação. No quarto capítulo se procede à análise dos objetivos, bem como das estratégias empreendidas pelos diversos participantes nacionais e internacionais, governamentais e civis.

A parte mais substantiva da Avaliação encontra-se entre os capítulos quinto ao décimo; ao final dos capítulos quinto ao oitavo são apresentados os aprendizados e lições estratégicas do Programa.

O quinto capítulo apresenta os resultados, impactos e lições do PPG7 aferidos na avaliação, organizados em dois subcapítulos:

- 1. Ordenamento territorial e gestão ambiental; e
- 2. experimentação e demonstração em atividades produtivas sustentáveis, no qual são abordadas as questões de políticas públicas e desenvolvimento comunitário.

O sexto capítulo trata dos arranjos institucionais e gestão do PPG7. Inicialmente se examina o diagnóstico institucional levado a cabo ao preparar-se o PPG7 e a avaliação de capacidade institucional para a sua execução; bem como se reconstrói a evolução dos arranjos institucionais da implementação do PPG7,

¹ O G-7 reúne os chefes de Estado e de governo dos sete países mais industrializados do mundo: Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido.

² Os trabalhos foram coordenados, inicialmente, por Laura Guarnieri e, na fase final, por Rafael Pinzón.

examinando sua formulação inicial e sua coerência com os objetivos do Programa. Aborda-se o impacto desta evolução nas recentes iniciativas do governo federal para a Amazônia. Em seguida examina a questão da participação de atores na formulação e execução do PPG7 e a liderança do governo brasileiro ao longo da vida do Programa.

Tratam-se, também, aspectos de financiamento, desdobramentos organizacionais e procedimentos operacionais do PPG7, com vistas a aferir a sua eficiência de gestão e eficácia de impacto. São tratadas as reformas institucionais introduzidas no PPG7, além de examinar dois elementos institucionais críticos para a extração, consolidação e divulgação da aprendizagem do Programa, mediante a função de monitoria e avaliação (M&A) exercida pelo Projeto AMA, e da assessoria técnica recebida por meio do Grupo Internacional de Assessoramento (IAG). Finalmente, são recolhidos, seletivamente, os principais pontos das seções anteriores em forma de síntese da experiência institucional do PPG7 e a conclusão mostra o resumo das lições aprendidas.

O sétimo capítulo aborda os arranjos de cooperação internacional no PPG7, com ênfase nas estratégias de participação dos diversos atores internacionais, destacando lições da cooperação técnica e da governança transnacional do Programa, além de comparar os arranjos bilaterais e multilaterais nele empreendidos³.

No capítulo oitavo são destacadas lições úteis à análise do PPG7, a partir do debate sobre gestão florestal desenvolvido na experiência internacional, nas duas últimas décadas. Por fim, abordam-se iniciativas de conservação de florestas realizadas na África Central para comparação com o PPG7.

No nono capítulo apresentam-se as conclusões gerais de avaliação e, no décimo, um conjunto de recomendações tendo em vista o ganho de escala em políticas públicas das experiências empreendidas no PPG7, e o futuro da cooperação regional em meio ambiente, com ênfase nos temas: governança e participação; ciclo de projetos; mecanismos financeiros; M&A; e cooperação técnica.

O conteúdo descrito acima está disponível em um Resumo Executivo que agrupa as principais reflexões e recomendações desta Avaliação.



-

³ A complexidade do multifinanciamento é abordada no capítulo anterior.

CAPÍTULO II

METODOLOGIA DA AVALIAÇÃO

A metodologia incluiu as seguintes etapas: preparação; análise bibliográfica e documental; entrevistas e pesquisa de campo; sistematização e consolidação de informações, com conclusões, lições aprendidas e recomendações.

a. Preparação e análise de dados secundários

A preparação foi iniciada com a elaboração de planos de trabalho individuais e plano de trabalho da equipe de consultores, com base nos termos de referência. Em seguida, procedeu-se à revisão de documentos do Programa Piloto e de literatura pertinente às diferentes áreas temáticas. A revisão foi balizada pelos termos de referência (TdRs), buscando responder a cada uma das questões relativas às áreas temáticas.

b. Catalogação dos aspectos relevantes encontrados na revisão e sistematização dos mesmos por área temática

Nessa etapa foram iniciados contatos para verificar as possibilidades de entrevistar as pessoas-chave. Buscou-se apoio logístico em cada Estado para preparar agendas e concretizar as entrevistas⁴. Finalmente, fez-se a seleção dos entrevistados e agendamento das entrevistas. A escolha dos entrevistados considerou a *representatividade* de participante-chave e, evidentemente, *aspectos logísticos* relacionados a custos, tempo, entre outros fatores.

Na análise de dados secundários procedeu-se a uma revisão da documentação e bibliografia sobre o PPG7 incluindo acordos de cooperação técnica e financeira; documentos de planejamento e projetos, relatórios de progresso e monitoramento; revisões de meio termo; avaliações independentes, entre outros.

c. Realização de entrevistas e visitas de campo

Utilizaram-se entrevistas (individuais e coletivas) e enquetes eletrônicas como instrumentos metodológicos para a avaliação. Pessoas-chave foram entrevistadas em cinco capitais amazônicas e no Distrito Federal, cujos nomes e instituições às quais pertencem estão nos Anexo III.

A estrutura orientadora das entrevistas foi montada de acordo com as características de cada grupo de atores entrevistados, tendo com temas-chave o processo demonstrativo e seus passos (diagnóstico, propostas, experimentação, monitoramento, disseminação, capacitação), impactos documentados e/ou percebidos em termos de métodos e processos, e vetores atuantes sobre os dois primeiros pontos. O limite de exploração de cada tema foi o foco do TdR.

Entrevistaram-se: a) dirigentes governamentais (nacionais – das esferas federal, estadual e municipal - e dos países do G-7) e participantes das instâncias de coordenação do PPG7; b) gerentes de subprogramas e projetos; c) beneficiários; d) lideranças das redes socioambientais e OSC; e) dirigentes e técnicos do Banco Mundial; f) peritos da Cooperação Técnica e Financeira; g) representantes do setor empresarial; e) consultores diversos que ocuparam posições de destaque no governo e em representações dos doadores, durante a preparação e execução do PPG7.

Buscou-se equilibrar o número de entrevistas e visitas de campo, por organização, em função da participação no PPG7, particularmente nas instâncias de coordenação, e equilibrar o número de entrevistas em Brasília/DF (de novembro/2005 a março/2006) e nas capitais amazônicas (Rondônia, Acre, Amapá, Pará e Amazonas, no período de 22/01 a 10/02/2006).

Em complementação - além das entrevistas - foram respondidos questionários por participantes das instâncias de coordenação do Programa Piloto (CCC, CCB e CCD), além de membros do IAG, OSC e especia-

⁴ Essa contribuição foi prestada por Francisco de Assis Teixeira (Ibama/RO), Josemar Caminha (Ibama/AC), Luis Miguel Silva (Sema/PGAI/AP), Nelson Chada (consultor independente) e Francisco Fonseca (SPRN), no Pará, e Alberto Martins de Freitas (governo do Estado/AM)

listas. As entrevistas e questionários respondidos cobriram, satisfatoriamente, o conjunto das organizações participantes do PPG7.

d. Sistematização de entrevistas e documentos

A análise do PPG7 buscou descrever e explicar os processos decisórios e de gestão interinstitucional, a mediação de interesse na multiplicidade de atores públicos e privados, nacionais e internacionais, e a implementação do Programa no mosaico de projetos de conservação e uso dos recursos florestais⁵.

Foram definidos aspectos específicos e um amplo conjunto de questões de especial interesse para a avaliação, organizadas em três grupos: 1) objetivos, escopo e estratégia do PPG7; 2) impactos e lições; e 3) arranjos institucionais e gestão do PPG7. Além dos grupos de questões orientadoras foram formuladas, também, questões para a comparação do PPG7 com iniciativas semelhantes na experiência internacional. A lista de questões orientadoras da Avaliação está no Anexo IV.

Sabendo-se que, nas entrevistas, se trata muitas vezes do universo das impressões e percepções localizadas sobre o Programa, ou seja, a história oral de quem está em suas bases executivas ou beneficiárias, buscou-se equilibrar os dois elementos discursivos utilizados na avaliação: documentação institucional e percepções dos atores nas bases⁶.

Procedeu-se à análise comparativa entre os aspectos relevantes catalogados por temas, os resultados da sistematização das entrevistas, além das experiências e conhecimentos adquiridos pelos consultores que atuaram no PPG7.

e. Reflexões analíticas

Uma vez sistematizado o acervo de informações, os consultores trabalharam em grupo: analisaram os pontos-chave e debateram os conceitos e conclusões que deveriam constar no documento, à luz das orientações dos TdRs, seguindo a estrutura definida e assegurando a coerência conceitual. Essas reflexões trataram, ainda, das lições aprendidas e dos aspectos que deveriam ser recomendados. Foram definidos os limites para tratar assuntos que emergiram em outros temas tratados pelos consultores, como monitoramento, participação da sociedade civil, políticas públicas, gestão territorial e desenvolvimento regional, complexidade gerencial, e caráter piloto e demonstrativo.

As questões relacionadas ao segundo grupo de perguntas - impactos e lições - foram respondidas tanto sobre os aspectos de experimentação e demonstração em manejo dos recursos naturais quanto de desenvolvimento comunitário, políticas públicas, gestão ambiental e desenvolvimento territorial no PPG7.

A abordagem sobre as atividades demonstrativas de conservação e de caráter produtivo tomou como referenciais um amplo conjunto de subprogramas e projetos. A Avaliação teve como foco o estabelecimento de ligações entre o que foi e está sendo executado no campo, e como os diferentes aspectos, estratégias e atividades temáticas foram formuladas e executadas em um perfil do PPG7. Ficou evidente a necessidade de vincular o desenvolvimento comunitário (DC) à produção sustentável, salientando ser ele condicionante para que a produção aconteça. O DC compreendido como "um método de ajuda às comunidades locais para fazêlas mais conscientes de suas necessidades, apreciarem seus recursos em forma mais realista, organizar a si mesmas e aos seus recursos de tal forma que satisfaçam algumas das necessidades por meio dos projetos de

⁵ No caso da análise de relações internacionais no PPG7 faz-se uma ressalva: há uma limitação importante, ou seja, não há um projeto ou subprograma, ou atividades e iniciativas explicitamente destinadas a tal objetivo. Há um esforço de acompanhamento técnico e documentação institucional por parte de alguns participantes, notadamente daqueles que coordenam o PPG7, mas não existem "marcos zeros" estabelecidos que permitam uma verificação mais confiável de metas e resultados atingidos no que se refere à constituição de um "modelo de cooperação internacional" com o PPG7.

⁶ Como de costume, em relatórios de avaliação, as opiniões, conclusões recomendações aqui expressas são dos autores e baseiam-se em suas percepções e compreensão da documentação consultada e dos depoimentos de pessoas entrevistadas, cujas fontes podem não estar todas explicitadas no relatório. Naqueles casos em que se julgue apropriado revelam-se as fontes das afirmações contidas no relatório, ressaltando-se algum aspecto de indagações com as quais estejam em acordo, desacordo, em dúvida, ou para ilustração do leitor. As fontes documentais e lista de entrevistados encontram-se anexadas.

ação e, ao mesmo tempo, adquiram atitudes, experiências e destreza cooperativas para repetir este processo uma e outra vez por iniciativa própria" (SOUZA, 2000).

A produção sustentável e a melhoria de renda foram entendidas como partes de um processo mais abrangente, isto é, como componentes do desenvolvimento comunitário que foi analisado nos seus componentes essenciais:

- 1. Sentimento de pertencer a um território;
- 2. capacidade de gestão social; e
- 3. integração de esforços coletivos para construção do planejamento comum de desenvolvimento.

Avaliou-se o esforço realizado pelo PPG7 para fortalecer a sociedade civil organizada, o papel desta na formulação e implementação de subprogramas e projetos e as lições trazidas por esta participação. Foram analisados aspectos referentes à gestão e controle social com ênfase na contribuição do PPG7 à formulação e implementação de políticas públicas, e nos resultados alcançados no desenvolvimento das comunidades onde atuou, especialmente com referência à melhoria de qualidade de vida a partir do incremento da renda. A análise considerou todos os elementos que suprem as necessidades familiares evitando despesas monetárias, isto é, os benefícios econômicos, entendidos como "os ganhos relacionados à redução de custos de produção, o incremento da dieta familiar, a redução de despesas com saúde e a redução de gastos com alimentação."

Os grupos de questões sobre objetivos, estratégias, arranjo institucional e gestão do PPG7 foram abordados, inicialmente, no contexto da evolução dos arranjos institucionais da implementação do PPG7, examinando a sua formulação inicial e coerência com os objetivos definidos. Também foi considerado o impacto dessa evolução nas recentes iniciativas do governo federal para a Amazônia. Avaliaram-se aspectos de financiamento, seus desdobramentos organizacionais e procedimentos operacionais, além de elementos institucionais críticos para a extração, consolidação e divulgação da aprendizagem do Programa.

As questões de relações internacionais receberam um duplo tratamento: de um lado, os aspectos internacionais do PPG7 "por dentro", particularmente nos seguintes tópicos participação e estratégias dos setores interessados, governança, arranjos bilaterais e multilaterais, e cooperação técnica, com destaque para um conjunto de lições e aprendizados nesses temas; de outro lado, a avaliação trata de iniciativas comparáveis ao PPG7 e busca responder o quê poderia ser aprendido com essas iniciativas com capacidade de utilização em benefício do PPG7 e/ou para o futuro da cooperação regional.

f. Consolidação de informações e formulação de relatórios

Nesta etapa procedeu-se aos seguintes passos metodológicos:

- □ Definição da estrutura do documento para atender às diretrizes dos termos de referência, observando as perguntas formuladas.
- Aprofundamento de cada tema e sistematização dos resultados da análise comparativa.
- □ Redação de relatórios preliminares (individuais) e consolidado (coletivo).
- □ Ao longo da Avaliação, cada consultor produziu três versões de relatórios preliminares e individuais que, após trabalho em equipe, resultaram no presente relatório consolidado. Os relatórios individuais e o consolidado foram analisados por equipes *ad hoc* do MMA que aportaram valiosas contribuições.

A metodologia utilizada para avaliação da gestão ambiental e ordenamento territorial encontra-se anexa.

Na avaliação sobre manejo dos recursos naturais, devido à natureza do tema, agregaram-se os procedimentos descritos abaixo, considerando o reagrupamento de perguntas analíticas:

_

⁷ MMA/PPG7 - Estudos da Amazônia: Avaliação de Vinte Projetos PDA. p. 71.

- Construção de um modelo teórico, considerando como foco programas de uso e conservação de recursos naturais que adotem uma postura adaptativa e evolutiva, em que a conservação seja um dos pressupostos do desenvolvimento sustentável.
- Construção, a partir da revisão, entrevistas e respostas de questionários e entrevistas eletrônicas, de um modelo percebido do funcionamento atual do PPG7, considerando a mesma perspectiva (aprendizado e capacidade de evoluir) do modelo teórico.
- Contraste dos dois modelos utilizando, para o PPG7, revisão de informação disponível pelo critério de região geográfica e suficiente documentação. Incluíram-se componentes de estratégia, processos e ações (impactos), dentro dos limites de tempo e objetivos da avaliação.
- □ Discussão de resultados do contraste, considerando as variáveis orientadoras do modelo e as perguntas analíticas definidas no TdR.
- □ Apresentação de resultados em forma descritiva, seguindo a seqüência de passos, atributos e demandas expressadas nas perguntas analíticas.

g. Participação na avaliação

Mais do que uma típica avaliação independente, este trabalho se caracterizou pelo diálogo constante entre os consultores e o Comitê de Acompanhamento da Avaliação e, particularmente, a Coordenação do PPG7. Durante o percurso da Avaliação foram realizados quatro encontros com o Comitê, nos quais se discutiam versões preliminares de relatórios individuais-temáticos e do consolidado.

Um encontro para a discussão da versão preliminar do Relatório Consolidado foi realizado em Brasília, em agosto de 2006, com amplo grupo de representantes das organizações envolvidas no PPG7. Esses processos de participação contribuíram, substancialmente, para a formulação do produto final desta Avaliação.

As conclusões envolvem, assim, sínteses sobre lacunas, métodos e processos promissores, buscando refletir a interação estrutural entre componentes e no perfil do PPG7. Finalmente, coube aos atores nas instâncias gerenciais, de cooperação, doadores e observadores externos fornecerem suas perspectivas, fundamentais para agregá-las à análise dos processos e aspectos superestruturais que envolveram o caráter piloto do PPG7. Também ajudaram a gerar a visão do PPG7 que emerge deste texto, como instrumento do Estado brasileiro e da cooperação internacional para a construção de novos modelos de conservação das florestas tropicais, tendo como perspectiva o desenvolvimento sustentável.



CAPÍTULO III

BREVE HISTÓRICO E PERFIL DO PROGRAMA PILOTO PARA A PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL (PPG7)

Durante a década de 1980, os riscos e a manutenção das florestas tropicais foram evidenciados como um dos problemas ambientais globais mais graves. Segundo dados da Fao, anualmente, 4,6 milhões de hectares (ha) de florestas tropicais convertiam-se em terras para outros usos, em todo o planeta. Os desmatamentos no Brasil e na Indonésia representavam, aproximadamente, 45% das perdas mundiais de florestas tropicais. Ao mesmo tempo, o reflorestamento manteve um ritmo bastante inferior: uma média de seis ha foi desflorestada para cada ha plantado. Somava-se a isso a perda em biodiversidade florestal e a emissão de dióxido de carbono na atmosfera, devido às queimadas. Estimativas sugeriam que as florestas tropicais continham entre 50% a 90% das espécies mundiais; considerando o ritmo do desmatamento, até 2015, 13% das espécies mundiais estariam condenadas à extinção. A queima de biomassa das florestas tropicais emitiria 4,6 giga toneladas de CO² (gás carbônico) na atmosfera (FAO, 1993).

Diante desse quadro, um conjunto de iniciativas nacionais, internacionais e intergovernamentais foi levado a cabo para conformar tanto os interesses pró-conservação de florestas e controlar danos ambientais globais provocados pela desflorestação, quanto para regular a extração e o comércio madeireiro. Nesse ambiente, foram constituídos diversos segmentos dos regimes e arranjos internacionais para florestas tais como o Programa de Ação Florestal Tropical (PAFT), sob a liderança da Fao (coordenador), Pnud, Bird e WRI; o Acordo Internacional de Madeiras Tropicais (AIMT); a Convenção Internacional sobre Comércio Internacional de Espécies Ameaçadas de Fauna e Flora (Cites, na sigla em inglês).

A Conferência da ONU para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cnumad), também conhecida como Conferência do Rio, realizada em 1992, no Rio de Janeiro, gerou uma Declaração de Princípios sobre Florestas e o principal documento da conferência, a Agenda 21, que dedicou um capítulo ao tema florestal. Apesar da mobilização internacional, seus resultados estão longe do ponto de consenso e uma convenção internacional com foco em florestas não aparece como objetivo de curto prazo (UNFF, 2005/FAO, 2005).

O PPG7 foi concebido nesse ambiente de mobilização e controvérsia internacional orientada para a conservação e uso dos recursos florestais. O Programa é contemporâneo do momento de ascensão de políticas ambientais globais no início dos anos 1990, inclusive no que diz respeito à convergência entre conservação e uso sustentável dos recursos florestais, e à participação de atores múltiplos e suas redes: local, regional, nacional, inter e transnacional. O Brasil liderava posições favoráveis à distribuição mais eqüitativa de benefícios gerados pelo uso da biodiversidade e florestas. Ali se cunhou o conceito de "responsabilidades comuns, porém diferenciadas" na cooperação internacional orientada para os temas ambientais globais (GUIMARÃES, 1994), e o PPG7 parece ter se orientado neste princípio.

O PPG7 foi idealizado na Reunião de Cúpula dos Chefes de Estado e de Governo dos países integrantes do Grupo dos Sete (G-7), que ocorreu em Houston (EUA), em 1990. Em março de 1992, portanto alguns meses antes da Conferência do Rio, o governo brasileiro, representantes do G-7 e do Bird anunciaram, oficialmente, a criação do Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais (RFT) para apoiar projetos pilotos na Amazônia e na Mata Atlântica. Inicialmente, foram depositados US\$ 53,6 milhões nesse Fundo, estimando-se um orçamento total da primeira fase em US\$ 250 milhões. As doações seriam amparadas pelos governos federal e estaduais (Amazônia Legal), e pela sociedade civil brasileira, utilizando contratos de natureza pública e privada.

Na fase antecedente ao PPG7, as motivações para frear o desmatamento da Amazônia convergiam com os interesses dos governos do G-7. Politicamente, o assassinato do líder sindical Chico Mendes, em 1988, foi o estopim de uma série de manifestações nos países europeus e nos EUA, desde passeatas até pronunciamentos de parlamentares contra o desmatamento e a favor dos direitos de populações indígenas e tradicionais das florestas brasileiras. Apurou-se, nas entrevistas, que a preocupação com taxas de desmatamento é um dos mais importantes fatores pelos quais os doadores serão avaliados pelas lideranças políticas e opinião pública de seus países.

A Comissão Européia teve papel destacado na mobilização internacional e formulação inicial do PPG7, tanto os governos quanto organizações da sociedade civil. Para a Alemanha, que liderou o processo inicial no interior do G-7, o PPG7 representaria uma resposta ao desafio de deter a destruição de bens globais (*global commons*): florestas, biodiversidade e mudanças climáticas⁸. Uschi Eid, ex-vice ministra de Cooperação Econômica e Desenvolvimento da Alemanha declarou: "A sua proteção [das florestas tropicais] não pode ser garantida apenas por meio de de uma cooperação bilateral. Isso também não seria justo, já que a preservação dos espaços brasileiros é de significância para toda a humanidade e para todas as nações. Por isso, a Alemanha conseguiu convencer as grandes nações industrializadas a realizar, com o governo brasileiro, um programa abrangente para a proteção e o manejo sustentável das florestas tropicais brasileiras". ⁹

Para a Usaid, a referência em 1992 fora a iniciativa "Florestas para o Futuro", cujo foco, no Brasil, estava concentrado na geração de conhecimentos científicos e tecnológicos orientados para o desenvolvimento, em contraponto às visões mais conservacionistas, e buscava apoiar diretamente a sociedade civil.

Quanto ao Banco Mundial (Bird), inicialmente, cumpriu a convocação pelo G-7 para montar e operar o RFT, que não constava em sua estratégia para o Brasil. Por outro lado, o PPG7 seria uma oportunidade para fortalecer a nova imagem de responsabilidade ambiental do Bird no país, buscando superar os danos ambientais e sociais provocados por empreendimentos financiados com empréstimos em rodovias e desenvolvimento rural, realizados nos anos 1970 e 1980, na Amazônia (REDWOOD III, 2003).

Dentre os atores nacionais constataram-se percepções ambíguas quanto à cooperação internacional para meio ambiente, no início dos anos 1990, tanto no governo quanto na sociedade civil. No campo governamental, por um lado, setores mantinham rejeição histórica a este tipo de ajuda externa para resolver um problema ambiental do país, desde militares até gestores ambientais. Ao mesmo tempo, e por outro lado, as administrações da Nova República, particularmente a de Collor de Melo (1990-1992), buscavam se inserir mais positivamente nos arranjos internacionais para o meio ambiente, a exemplo da realização da Cnumad no país. No campo civil, as redes sociais como GTA e Fórum Brasileiro de ONGs passaram de uma posição inicial de rejeição ao PPG7 para o engajamento nas discussões e participação na execução de alguns projetos. Tal mudança expôs o debate sobre a formulação "externa" do PPG7 e sua posterior internalização pelos atores nacionais.

Em perspectiva histórica, aborda-se o PPG7 em três etapas, a saber:

- 1. Entre 1992 a 1996, etapa marcada pelo processo de desenho, negociações e início dos primeiros projetos, envolvendo os múltiplos atores do Programa.
- 2. De 1997 a 2002, iniciada com a Reunião de Participantes realizada em Manaus, onde emergem recomendações para uma revisão institucional e de meio termo do PPG7, cujas conseqüências resultariam em maior institucionalização do processo decisório e empoderamento da coordenação brasileira. Nessa etapa, os projetos começam a apresentar os primeiros resultados, torna-se mais clara a necessidade de articulação com políticas públicas, e uma segunda fase é proposta para a continuidade do Programa, baseada em linhas temáticas.

A idéia de bens globais refere-se àqueles bens compartilhados por todos, quaisquer que sejam as distâncias, não existindo exclusões fronteiriças de uso, cujos benefícios atingiriam mais que um único país, grupo populacional, ou geração. Por exemplo, a paz mundial, a segurança alimentar e a sustentabilidade ambiental, e do ponto de vista territorial, os exemplos seriam o alto mar, o espaço sideral, como também a Antártida. Para aqueles recursos ou atividades localizadas dentro das fronteiras do Estado, mas com impactos ou implicações globais, e para os quais a humanidade direcione interesse coletivo de proteção, evidentemente emergem divergências entre países, notadamente no eixo Norte-Sul. Os países pobres e em desenvolvimento temem que esse princípio converta suas estratégias de uso dos recursos naturais excessivamente sujeitos aos controles externos. Em contrapartida, os industrializados temem que os ganhos e benefícios oriundos do seu desenvolvimento estejam sujeitos a um compartilhamento internacional. Nas atuais negociações sobre arranjos internacionais discutidos no Fórum de Florestas da ONU (UNFF), o Brasil manifesta oposição em tratar florestas como "bem global", também é contrário à constituição de uma convenção internacional para conservação florestal que implique em obrigações formais e sanções internacionais delas decorrentes (UNFF, 2005).

⁹ Cooperação entre Brasil e Alemanha nas Florestas Tropicais Brasileiras. Brasília, KfW, GTZ, 2002. Folheto.

3. Etapa de 2003 a 2006, marcada pela mudança de administração no governo federal, com uma nova visão estratégica sobre a política ambiental, transformações institucionais na coordenação do PPG7 e na percepção sobre cooperação internacional.

Na etapa inicial do Programa, a criação do RFT, em 1992, estabeleceu as responsabilidades fiduciárias do Bird para os projetos que recebessem recursos do fundo, definindo suas atribuições de coordenação, assistência financeira e técnica, e conferindo-lhe, inicialmente, um papel de liderança na governança dos espaços multilaterais do PPG7¹⁰. Durante os quatro anos subseqüentes, setores do governo brasileiro em instâncias federal e estaduais, com a inicial participação civil, trabalharam com o Bird e a CEC na negociação e formulação dos subprogramas estruturantes do PPG7.

Entre 1995 e 1999, os primeiros projetos foram partilhados com alto grau de dispersão entre os atores nacionais (RMT, 2000): a SCA constituiu o PDA e o SPRN; o Ibama se ocupou do Resex; a área de ciência e tecnologia constitui um subprograma próprio; a Funai operou recursos para a demarcação de terras indígenas; os governos estaduais "receberam" os projetos de fortalecimento institucional via SPRN, com a coordenação do MMA; a sociedade civil teve participação no PDA e Resex, e depois constituiu projetos institucionais próprios. A rigor, da maneira como foi criado, o PPG7 não operou como programa concatenando projetos, atividades e orçamentos, com metas comuns, coordenação e monitoramento articulado organicamente, o que originou a imagem de um "mosaico de projetos".

Os primeiros resultados dos projetos iniciais apontavam para contradições entre os objetivos e estratégias sustentáveis do PPG7 e as macropolíticas implementadas pelo Estado brasileiro particularmente na Amazônia, expressas em planos plurianuais de caráter mais "desenvolvimentistas" como o "Brasil em Ação" (1996-1999), baseados na implantação de obras de infra-estrutura rodoviária, energética e de expansão da fronteira agrícola. Os resultados expressaram, também, a necessidade de ampliar os diálogos políticos do PPG7 nas instâncias estaduais e locais, levando o MMA a organizar as chamadas "Agendas Positivas" com a participação de múltiplos atores voltados para definição de ações de contenção do desmatamento e de alternativas para sustentabilidade.

Ao final desse período, dois projetos importantes do PPG7 foram iniciados sob a liderança do Ibama: ProManejo, em 1999, e ProVárzea, em 2000, cujas secretarias técnicas se instalaram em Manaus (AM), alterando a tendência de concentração na capital federal.

Em outubro de 1999, a SCA apresentou na reunião dos Participantes uma "Proposta do Governo Brasileiro para um Novo Programa Piloto", cuja reformulação era sustentada pelas cinco diretrizes apresentadas durante a Reunião dos Participantes, em Paris, em março do mesmo ano:

- 1. Liderança do governo brasileiro sobre o PPG7;
- 2. ênfase em políticas públicas;
- 3. integração entre os projetos e destes com o PPG7;
- 4. agilidade administrativa e financeira; e
- 5. melhor cooperação entre o governo, parceiros internacionais e sociedade.

A proposta centrava a reformulação em cinco temas: políticas públicas, proteção, economia sustentável, pesquisa aplicada e cooperação exemplar. Propunha-se, ainda, fazer de imediato a Revisão de Meio Termo e criar uma Comissão de Transição para preparar os instrumentos administrativos e institucionais necessários às mudanças, rever e aperfeiçoar a proposta de integração matricial do PPG7. Ainda em outubro (26/10/1999), o Bird apresentou um "Resumo Comentado da Proposta Brasileira para Reformulação do PPG7".

A Comissão de Transição funcionou e a Revisão de Meio Termo foi realizada, mas as mudanças não aconteceram na dimensão em que tinham sido propostas. Dando continuidade a essas idéias, em abril de 2001 foi divulgado o documento "Rumo a uma Estratégia para o PPG7" que propunha cinco conjuntos de ações

 $^{^{10}}$ Conforme estabelecido na Resolução 92-2 do Bird, acordada entre os doadores e o governo brasileiro.

estratégicas: geração e disseminação de conhecimento; ajuste de políticas e mobilização de atores; ganhos de escala (mainstreaming); criação de capacidade e coordenação e monitoria do PPG7. Propunha, ainda, "considerar a localização do PPG7 em uma organização mais autônoma com fortes vínculos com o MMA".

A Revisão Institucional (1999), a Revisão de Meio Termo e os resultados da Reunião de Participantes de Cuiabá, em 2000, recomendaram maior concatenação entre as partes internas e externas ao PPG7, e maior empoderamento da liderança brasileira na coordenação conjunta. A partir de então, a coordenação brasileira se organizou para exercer maior controle sobre a agenda e as estratégias do PPG7. Os demais participantes brasileiros reforçaram seus meios de interação e de diálogo com outras áreas de governo com a criação de uma coordenação nacional (CCB), reuniões de secretários técnicos, e a constituição de grupos estaduais para o encaminhamento dos projetos. A criação de uma coordenação conjunta (CCC) institucionalizou a ampliação da participação dos diversos atores interessados (nacionais e doadores) na coordenação geral do PPG7, bem como tornou sua pauta mais abrangente buscando atender aos diferentes interesses em jogo, inclusive das redes sociais e representantes dos governos estaduais.

Em dezembro de 2001, durante seminário realizado para tratar da segunda fase do PPG7, foram apresentadas e discutidas seis linhas temáticas: gestão pública e comunitária de áreas protegidas; produção sustentável; monitoramento, prevenção e controle ambiental de queimadas e desflorestamento; desenvolvimento territorial; gestão ambiental municipal e desenvolvimento local sustentável; e ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável. É importante salientar que foi dada continuidade ao conceito de linha temática e, em junho de 2002, o MMA apresentou cinco "linhas temáticas" no documento "Proposta para Estruturação da Segunda Fase do PPG7": gestão pública e comunitária de áreas protegidas; uso sustentável dos recursos naturais; monitoramento, prevenção e controle de desmatamentos e queimadas; desenvolvimento territorial sustentável; e ciência e tecnologia.

A partir de 2003, com a chamada "estratégia da transversalidade" (MMA, 2005d), o MMA buscou, internamente, reposicionar o papel da coordenação brasileira (a SCA), e (re)inserir o Programa no MMA, por meio da transferência das coordenações dos projetos para secretarias temáticas: Desenvolvimento Sustentável (SDS) e Biodiversidade e Florestas (SBF). Externamente, o MMA se mobiliza na formulação de planos de ação interministeriais, tais como o Plano Amazônia Sustentável (PAS) e o Plano BR-163 Sustentável, que pretendem redefinir as diretrizes para o desenvolvimento sustentável na região amazônica (MMA, 2006).

Em 2006, o MMA retoma as linhas temáticas na proposta para discussão do Programa Amazônia: conservação e gestão ambiental; fomento à produção sustentável; participação social e cidadania; e instrumentos ambientais para infra-estrutura de desenvolvimento. Considera-se, assim, que embora de 1999 a 2002 não tenha havido a implementação das mudanças sugeridas, as idéias não foram abandonadas e mantiveram-se como orientações estratégicas de 2003 em diante.

O PPG7, ao longo de sua implementação, conta com uma carteira de 28 componentes, dos quais 12 foram concluídos. Atualmente, é composto por 16 subprogramas e projetos organizados em cinco áreas de atuação:

- I. **Experimentação e Demonstração** apoio a experiências inovadoras em conservação, produção sustentável e educação ambiental, desenvolvidas por comunidades locais e órgãos governamentais, por meio dos projetos ProManejo, ProVárzea, Proteger II, PDPI, PNS e PDA.
- II. Conservação de Áreas Protegidas proteção e manejo de recursos naturais em terras indígenas, reservas extrativistas e outras reservas naturais com a participação das comunidades locais, desenvolvidos pelos projetos PPTAL, Resex, Subprograma Mata Atlântica e Corredores Ecológicos.
- III. **Fortalecimento Institucional** apoio às instituições públicas na formulação e na implementação de políticas ambientais, sob a ótica da gestão compartilhada entre União, estados e municípios e de maior participação e controle social, por meio do SPRN e do apoio às redes GTA e RMA.
- IV. **Pesquisa Científica** geração e disseminação de conhecimentos científicos e tecnológicos relevantes à conservação e ao desenvolvimento sustentável no SPC&T.

V. **Lições e Disseminação** - sistematização e divulgação das lições do PPG7, no intuito de influenciar políticas públicas, mediante ações do Projeto AMA.

Estima-se que, até 2008, os recursos atualmente disponíveis para a maior parte dos projetos em execução estarão encerrados.

Considera-se que o PPG7 está no cerne do embate entre visões divergentes sobre o modelo de desenvolvimento para o país e suas florestas tropicais. Uma das lições do Programa, nos últimos anos, é a percepção da limitação para atuar frente às questões ambientais estruturantes. A redução das taxas de desmata-mento e mudanças nos sistemas de exploração florestal, por exemplo, são variáveis mais dependentes de alterações estruturais em fatores socioeconômicos e políticos de larga escala (MMA, 2005b/IAG, 2003 e 2004).

Deve-se considerar, também, o predomínio regional de uma visão de desenvolvimento que privilegia a expansão da fronteira agrícola convencional, em busca de uma inserção internacional baseada no comércio de produtos primários (commodities), notadamente no Pará e Mato Grosso. Ganhos de médio e longo prazo estão previstos em políticas de conservação e uso sustentável com aproveitamento das potencialidades florestais (manejo florestal, agroextrativismo e "indústrias da vida": alimentos, fármacos, energia, silvicultura). Por outro lado, confrontam com ganhos imediatos daqueles que buscam a máxima exploração dos recursos florestais com as seguintes atividades: madeireira, mineração, agricultura monocultural, produção de energia, por meio de empreendimentos nacionais e multinacionais.

Por volta de 1996, as cifras estimadas de perdas anuais que o desmatamento causava, somente na região amazônica, giravam em torno de US\$ 6,5 bilhões a 10,8 bilhões, por ano, (NISTCH, 2001). Em 2005, somente no Estado do Acre, foram calculadas perdas em torno de R\$ 150 milhões de prejuízos em função dos eventos de queimadas. Projeções de Lawrence et al. (2001 Science), Carvalho et al. (2001 Nature) e Cox et al. (2000 Nature), bem como os novos dados do Inpe sobre desmatamento no "Arco de Fogo" demonstram que o tempo para começar a reorientar os investimentos é agora, com investimentos, em todas as áreas, em torno de 7% do PIB, e redobrados se o objetivo for conferir sustentabilidade na integração das florestas tropicais ao desenvolvimento nacional (CLEMENT & VAL, 2003).

A reorientação dos vetores que definem os rumos do desenvolvimento no espaço de atuação do PPG7 dependerá tanto de investimentos significativos em infra-estrutura e capital humano - incluindo a presença mais ativa do estado brasileiro no ensino, pesquisa e extensão - quanto em políticas públicas que fortaleçam a ação de redes sociais e técnicas que atuam na região, em conservação e manejo dos recursos florestais. São elas que poderão fazer a diferença, ao se tornarem mais amplas, eficientes em seus resultados, além de influentes e eficazes na disseminação de suas experiências.



CAPÍTULO IV

OBJETIVOS, ESCOPO E ESTRATÉGIA DO PPG7

PPG7, inicialmente, foi concebido como uma parceria internacional entre o Brasil e múltiplos doadores com base no princípio de que a "preservação da biodiversidade, a redução da emissão de carbono, e os novos conhecimentos adquiridos sobre as atividades sustentáveis nas florestas tropicais representam benefícios cujo escopo é global e justificam as transferências técnicas e financeiras da comunidade internacional para o Brasil".

A conservação da biodiversidade e dos ecossistemas passa pela geração de novos modelos e conceitos do que seja o desenvolvimento, demonstrados e experimentados concretamente. Foi este o eixo em torno do qual o PPG7 se estruturou ao longo de sua existência. A definição de "sustentável", adotada pelo PPG7, por sua vez, acompanhou a noção herdada da linha eco-desenvolvimentismo de Ignacy Sachs, ou seja, "melhorar as condições de vida das comunidades humanas, mantida a capacidade de suporte do ecossistema" (NITSCH, 2001). Para Philip Fearnside, este conceito (capacidade de suporte) tinha conotações mais amplas para os objetivos do PPG7 do que aquelas que o campo ecológico lhe empresta formalmente¹¹.

O PPG7 foi, portanto, pensado para promover ações de conservação e de desenvolvimento integrando ambas as perspectivas, e enfrentar os vetores políticos, sociais e econômicos que condicionam tal integração. Estes aspectos, aliados às características do território brasileiro, emprestam aos desafios do PPG7 as mesmas escalas e características das florestas tropicais do país: imenso, extremamente diverso e complexo.

O Programa apresenta, na sua concepção, objetivos que refletem os vetores políticos e de visões que nele atuaram, desde sua criação até a operacionalização por meio dos diferentes componentes. A Reunião dos Doadores de Genebra, de 1991, detalhou como atividades: (a) estimular iniciativas locais de compatibilização de objetivos ambientais com a melhoria do padrão de vida da população da Amazônia brasileira; (b) salvaguardar a biodiversidade e proteger parques, reservas e áreas indígenas promoção da melhoria da vigilância e supervisão ambientais; (c) fortalecer as instituições de meio ambiente nas instâncias estadual e federal; (d) desenvolver e disseminar conhecimento científico e tecnologias aplicadas ao uso sustentado de recursos; e (e) promover a vigilância e supervisão ambientais.

Paralelamente, o documento elaborado pelos governadores da Amazônia Legal nas etapas de negociação do PPG7 mencionava a idéia de desenvolvimento endógeno, e prioridade para as populações locais, suas características e valores¹². Chamava atenção especial, também, às comunidades indígenas, à preservação de sua identidade cultural e à demarcação de suas terras. Finalmente, o documento criticava uma visão imediatista, "que consome recursos e empobrece o futuro", e enfatiza a visão de que as políticas "tenham, em última análise, no homem sua justificativa". De certa forma, pode-se aferir que o pensamento dos governadores, na época, fazia o contraponto com a abordagem dos doadores, em 1991, de perspectiva mais conservacionista.

A perspectiva dos governadores convergia para a maior parte dos movimentos sociais que buscavam alianças com os setores ambientalistas e pretendiam gerar mudanças nos cenários de desenvolvimento, principalmente, da Amazônia. O Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), nesse sentido, foi um vetor importante. No caso, o foco dos movimentos era gerar alternativas aos modelos predatórios representados pela grilagem de terras, exploração madeireira, conversão permanente da floresta em grande escala para produção agropecuária. Fundamental seria, também, garantir outra ordenação fundiária diferente da que imperava e ameaçava expulsar ou degradar os recursos que mantinham indígenas, castanheiros e seringueiros na região. A questão da conservação *per se* não era central para a base social que discutia o PPG7, mas esta a considerava como parte da equação que poderia mudar o cenário da Amazônia.

¹¹ Para ele, "estimar a capacidade de suporte é um trabalho que demanda abarcar a grande variedade de sistemas produtivos em uso e presentes na Amazônia, e ser capaz de interpretar esta informação em escalas que variam de comunidades locais até regiões como um todo. Isto demandará não somente estudos sobre os diferentes sistemas de uso da terra nas áreas rurais, mas também deverá integrar-se com estudos de demandas energéticas e dos limites de suporte para populações urbanas". Citado em NITSCH, M., 2001.

¹² Comunicado/Declaração sobre a reunião com os Governadores dos Estados Amazônicos, mimeo, 1992.

Em função do espaço aberto para influenciar o debate e abertura para decisões, o PPG7 passou a incorporar elementos de estratégia que não estavam presentes nas suas formulações iniciais. A Mata Atlântica, que a princípio foi uma incógnita quanto à sua inclusão no PPG7, teve na Rede Mata Atlântica (RMA) a representante para a defesa de fundos e projetos. A RMA, diferentemente do GTA, tinha seu foco principal na conservação, considerada a estratégia fundamental para barrar o processo de destruição completa do que havia restado da Mata Atlântica.

Conquistada uma fatia do espaço, essas duas perspectivas passaram a conviver e co-evoluir (mesmo que para buscar melhores espaços para suas posições). A convivência e o debate gerado ficaram mais claros com a entrada da Rede PTA na RMA, que congrega ONGs de perfil mais social do que ambiental. Da mesma forma, o GTA aumentou os parceiros ambientalistas nas suas lutas. As diferenças de perspectiva ainda coexistem com convergências e sinergismo em diferentes momentos e fóruns, em que se concebem componentes, editais, estratégias do Programa e mesmo critérios de aprovação de projetos¹³.

A "luta evolutiva" entre as posições ambientalistas e as sócio-ambientais dentro do PPG7 produziu meios de um aprendizado de convivência e interfaces entre posições. Certamente a convivência de ambientalistas e movimentos sociais nas redes apoiadas pelo Programa, e mesmo entre aqueles nos governos focados em proteção integral diante dos partidários do manejo sustentável, ajudou a evidenciar diferenças e colocá-las em um mesmo espaço de decisão.

As diferentes motivações dos participantes afetaram a formulação dos objetivos e estratégias do Programa na medida em que se buscou compatibilizar expectativas conservacionistas, sobretudo da parte dos parceiros externos, com aquelas mais voltadas para responder à agenda de desenvolvimento local e regional que se "esverdeava", sob a liderança dos atores brasileiros no governo e, posteriormente, nas redes socioambientais. Formalmente os objetivos específicos do PPG7 estabelecidos nos documentos em sua criação¹⁴ são os seguintes: i. conciliar o desenvolvimento econômico sustentável com a conservação das florestas tropicais; ii. preservar a biodiversidade das florestas; iii. reduzir a contribuição das florestas tropicais brasileiras na emissão global de gases que causam o efeito estufa; e iv. criar um exemplo de cooperação entre países industrializados e nações em desenvolvimento em matéria de problemas ambientais globais.

Definiu-se, ainda, a busca de metodologias para geração de experimentos que reduzissem de modo progressivo a taxa de desmatamento, explicitando a busca do "desenvolvimento sustentável". A interpretação destes objetivos na formulação de subprogramas e projetos indica que os atores-chave do PPG7 priorizaram estratégias múltiplas, orientados por interesses institucionais e oportunidades de ação conjunta. Ao longo das diferentes etapas do PPG7, a perseguição de estratégias de redução de desmata-mento, de alternativas produtivas, fortalecimento institucional, desenvolvimento comunitário, manejo dos recursos naturais, criação e consolidação de áreas protegidas, e a geração de conhecimentos receberam as maiores atenções. Nesse sentido, atuaram a maior parte dos subprogramas e projetos.

As estratégias do PPG7 foram formuladas em função dos objetivos programados e dos interesses dos participantes brasileiros e internacionais. A participação brasileira no PPG7 envolveu diversas instâncias ministeriais, governos estaduais, comunidades científicas e organizações da sociedade civil, sob a coordenação da SCA/MMA. Houve pequena participação de prefeituras e setores de negócios em atividades pontuais.

As principais estratégias dos organismos federais empreendidas no PPG7 foram as seguintes:

□ Fortalecimento Institucional e projetos de Gestão Ambiental Integrada (PGAIs), em parceria com os estados, incluindo a contratação de pessoal especializado, aquisição de equipamentos e meios operacionais, e a promoção de programas de capacitação ambiental, por meio do Subprograma de Política de Recursos Naturais (PRN).

¹³ DIETENBACH, Armin. - PROTER. Entrevista telefônica, em 15 de março de 2006.

¹⁴ O RFT foi estabelecido pela Resolução No. 92-2, do Conselho de Administração do Banco Mundial, em março de 1992, acompanhada de um anexo técnico (*background note*) que lhe definiu os meios operativos. O governo brasileiro institui o PPG7, por meio do Decreto 563, em junho de 1992.

Criação e fortalecimento da Secretaria de Coordenação da Amazônia. Fortalecimento de setores do Ibama e Funai.
Promoção do manejo florestal e de várzeas amazônicas.
Fomento aos centros de excelência em ciências e projetos de pesquisa dirigida.
Demarcação de terras indígenas e projetos demonstrativos de populações indígenas.
Criação de reservas extrativistas e determinação de corredores ecológicos.
Projetos demonstrativos com ênfase na experimentação de sistemas agroflorestais e extrativistas.
Incentivo aos chamados "negócios sustentáveis".
Acompanhamento de resultados, identificação e disseminação de aprendizados.

Os governos estaduais igualmente se dedicaram à criação e ao fortalecimento de Oemas e outras organizações de gestão ambiental: batalhões militares ambientais e ministérios públicos. Viabilizaram a contratação de pessoal especializado, aquisição de equipamentos e meios operacionais, operações de zoneamento ecológico-econômico (ZEE), e sistemas de licenciamento ambiental estiveram entre as prioridades.

As redes da sociedade civil participaram em instâncias de coordenação do PPG7, inclusive como meio de interface com outras instâncias governamentais. Investiram, igualmente, no fortalecimento institucional de OSCs e suas redes, incluindo a contratação de pessoal especializado, aquisição de equipamentos e meios operacionais. Priorizaram a participação na coordenação de projetos demonstrativos de produção agroextrativista e indígena, reservas extrativistas, execução de projetos institucionais e atividades de educação ambiental¹⁵.

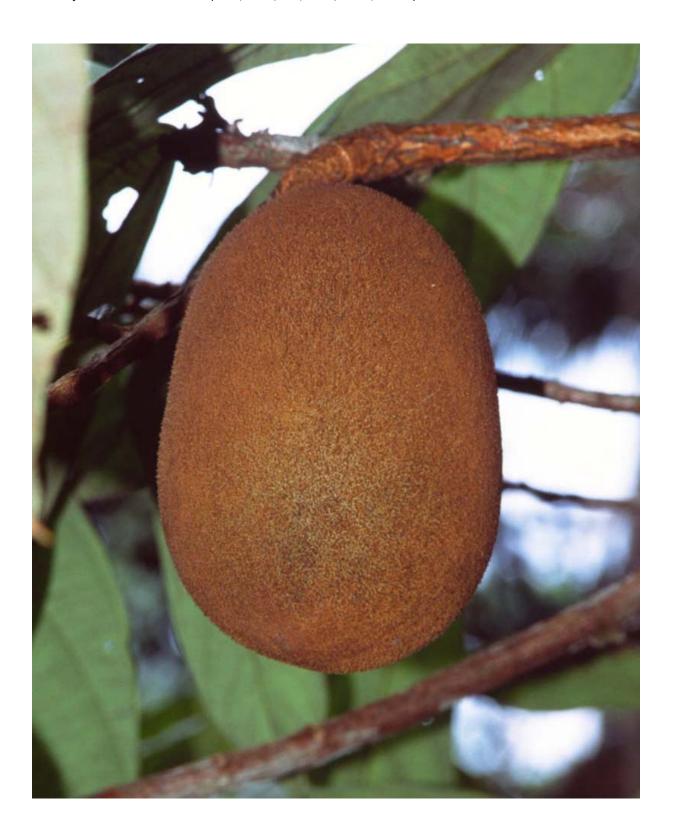
A participação dos atores internacionais no PPG7 está definida em acordos de cooperação bilateral e multilateral, que sobrepõem mecanismos de doação financeira e colaboração técnica. A inserção dos diversos doadores e parceiros internacionais do Programa não é homogênea e, além de convergências de princípios e metas, expõe distintas estratégias de atuação.

Inicialmente, houve grande convergência no âmbito multilateral a partir da criação do RFT, com destaque para RFA, CEC, Usaid e Reino Unido, tanto financeira quanto técnica, e contribuição em menor volume, sobretudo financeira, dos demais países do G-7 e EPB. Nesse ambiente, atuaram também o Bird, Fao, Pnud e assessoria do IAG, cumprindo papéis diferenciados. Paulatinamente, a RFA, CEC e Reino Unido passaram a atuar com maior vigor em arranjos bilaterais de co-financiamento, que hoje representam a maior parte dos valores comprometidos no PPG7. Contudo, quase sempre, os projetos co-financiados receberam recursos bilaterais e do RFT.

A cooperação alemã priorizou os Projetos Demonstrativos, Proteção das Terras Indígenas, Manejo Florestal e da Várzea, Descentralização da Política de Recursos Naturais, Análise e Monitoramento e Corredores Ecológicos. A cooperação européia apoiou Reservas Extrativistas, Ciência e Tecnologia, Projetos Demonstrativos, Subprograma da Política de Recursos Naturais e Corredores Ecológicos. A cooperação britânica apoiou componentes de Ciência e Tecnologia, Manejo Florestal e da Várzea, Descentralização da Política de Recursos Naturais e Projetos Demonstrativos Indígenas. A cooperação norte-americana investiu no Subprograma de Ciência e Tecnologia e de Prevenção às Queimadas e aos Incêndios Florestais (Proteger). A cooperação holandesa apoiou a Coordenação do PPG7 e o Projeto Negócios Sustentáveis. Todos os demais contribuíram financeiramente no fundo multilateral (RFT).

¹⁵ Apesar de formalmente não haver um projeto de educação ambiental no PPG7, diversas atividades do Proteger, Resex e projetos institucionais são consideradas pelas redes sociais como iniciativas de educação ambiental.

Paulatinamente, as dificuldades para lidar com metas ambiciosas de redução do desmatamento e ações estruturantes foram dando lugar à maior racionalidade dos participantes na interpretação dos objetivos: não alegar a resolução do problema do desmatamento, com sua perda de diversidade e emissão de gases, e reconhecer a escala piloto e experimental do PPG7. Alternativamente, buscou-se gerar lições que pudessem ser introduzidas em políticas públicas ou mesmo dar escala aos experimentos bem sucedidos de conservação e manejo de recursos florestais (RMT, 2000/IAG, 2001/MMA, 2005a).



CAPÍTULO V

IMPLEMENTAÇÃO DO PPG7: RESULTADOS, IMPACTOS E LIÇÕES

1. ORDENAMENTO TERRITORIAL E GESTÃO AMBIENTAL

Este capítulo visa a analisar as dimensões de gestão ambiental e ordenamento territorial presentes em dois subprogramas - SPRN e SPC&T - e em cinco projetos do PPG7, ProManejo, ProVárzea, Resex, PPTAL e Corredores Ecológicos.

1.1. Modelos e soluções referentes à gestão ambiental e ao ordenamento territorial

Embora diversos processos iniciados no âmbito do PPG7 ainda estejam em andamento e necessitem de mais tempo para se tornarem "modelos" e "soluções", alguns elementos despontam como amálgama que reúnem vários aspectos do Programa e ganham concretude, fixidez. Eles são apresentados, a seguir, para as dimensões de gestão ambiental e ordenamento territorial.

2. Gestão ambiental

Pode-se dizer que foi somente após a implementação do PPG7 que a região amazônica ganhou uma estrutura de gestão ambiental por meio dos órgãos estaduais de meio ambiente (Oemas). Ainda que tenham deficiências, na maior parte dos estados esses órgãos passaram a ter competência gerencial como resultado direto do investimento do Programa, em especial do subcomponente SPRN. Dos caminhos percorridos, três temas parecem ter sido incorporados como modelos a serem futuramente utilizados em ações de gestão ambiental: a planificação das ações, o envolvimento público, e a adaptabilidade.

Antes do PPG7, os Oemas não possuíam conhecimento gerencial e técnico suficiente para conceber, implementar e avaliar projetos. Essa capacidade de concepção de intervenções na forma de projetos, qualquer que seja a metodologia adotada, é uma importante contribuição do PPG7 para a área de meio ambiente e encontra-se, hoje, inserida no *modus operandi* dessas organizações. Esses projetos, tal como o próprio PPG7, podem contribuir efetivamente no processo de influência sobre, ou de criação, de políticas públicas. Existe, obviamente, o risco de eles serem apenas projetos - o que não é um mal em si, pois projetos são necessários para testar, pesquisar, aperfeiçoar idéias.

O envolvimento público ganhou espaço desde o início do PPG7, por meio do GTA, CNS, Coiab e RMA. Posteriormente, diversos subprogramas e projetos do PPG7 desenvolveram modelos de envolvimento de partes interessadas-chaves nos processos de discussão e definições das ações a serem adotadas: no âmbito do SPRN, houve a criação dos grupos de trabalho; no projeto Resex ocorreu a criação de conselhos deliberativos e a elaboração de planos de manejo de uso múltiplo, que têm sido fundamentais para a gestão das áreas; e no projeto ProVárzea, membros das comunidades passaram a trabalhar na fiscalização ambiental. Estes são apenas alguns exemplos que certamente não esgotam as experiências que ocorreram nos subprogramas, mas ilustram como o envolvimento público tornou-se importante. Hoje, por exemplo, tal dimensão está presente nas consultas públicas que ocorreram no plano de ordenamento da BR-163.

Adicionalmente, a gestão ambiental ganhou em adaptabilidade às necessidades. Historicamente, a administração federal tem sido pouco sensível às necessidades dos estados. No PPG7, o fortalecimento dos Oemas, a realização de estudos de zoneamento com metodologias locais, e busca de soluções pontuais de fiscalização e licenciamento - e a abertura de canais de diálogo entre o MMA e por meio da representação da SCA - passaram a compor um novo modelo de gestão pública ambiental, mais aberto, mais flexível. Ainda que não esteja completamente incorporado à administração pública - e por certo nunca o estará totalmente, devido às características de determinadas decisões - essa forma de gestão é agora possível de ser aplicada, especialmente na forma da gestão compartilhada e não da imposição de modelos¹⁶.

¹⁶ Projeto AMA - Construindo a Sustentabilidade: Lições Aprendidas no PPG7. Brasília, 2002. Textos para Discussão n°. 1.

Esses são, pois, modelos encontrados – o que não quer dizer que sejam modelos amplamente aplicados. Trata-se de um processo, no qual, todavia, foi lançada a semente de mudança.

Apesar dos avanços, a gestão ambiental não evoluiu na sua capacidade de coordenação no âmbito federal. As ações do MMA ainda não estão, adequadamente, articuladas com outros órgãos da administração federal, tal como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), ou mesmo o Ibama. Nesse sentido, o PPG7 dedicou-se aos aspectos operacionais da gestão ambiental nos estados e relevou uma visão estratégica que gerasse capacidade de liderança política na esfera federal - problema que também ocorreu na dimensão de ordenamento.

No outro extremo, pode-se verificar que a gestão ambiental teve relevantes ganhos na dimensão micro, com inúmeras atividades de capacitação ocorrendo nos municípios, aumentando a qualificação dos gestores locais e sua preocupação com a sustentabilidade do desenvolvimento. Embora não exista estudo que levante mudanças na consciência na população da região amazônica sobre questões ambientais, esse ganho foi apontado pelos técnicos inseridos nos projetos locais em diversos estados e é tido como um dos principais benefícios do PPG7.

Apesar de tal ganho, a gestão ambiental não soube superar os conflitos derivados da própria promoção da sustentabilidade, que requer mudanças no padrão de apropriação e transformação dos recursos naturais. Parece ter havido a suposição que a técnica de gestão, por meio da criação de sistemas de controle, seria suficiente para se lidar com uma dimensão que, afinal, requer negociação política em todas as instâncias federativas. Tal visão técnica refletiu-se nas atividades de monitoramento, nas quais houve capacitação dos Oemas. Porém, não foram criados instrumentos de troca de dados entre órgãos do mesmo Estado, ou entre estados — o que requer negociação política. Assim, o PPG7 conseguiu progressos apenas limitados na esfera de monitoramento.

Houve ganho significativo de controle ambiental, principalmente com a criação de resoluções no âmbito dos conselhos estaduais e municipais de meio ambiente. Adicionalmente, em diversas ocasiões ocorreram ações de fiscalização integradas nos estados, unindo membros da administração ambiental e da trabalhista, por vezes com a participação de membros dos ministérios públicos estaduais. No entanto, parece que tais casos de compartilhamento da fiscalização constituem-se eventos pontuais, isolados, e não se transformaram em um modo de operação. O controle ambiental ainda é, eminentemente, uma atividade, por vezes falha, de controle de documentos.

Ocorreram, enfim, ganhos tangíveis derivados do PPG7 em relação à gestão ambiental, os quais apontam para um novo modelo. No entanto, após os anos de implementação do PPG7 ainda parece claro a necessidade de se criar rotinas entre órgãos federais, aumentando-se a capacitação de recursos humanos e melhorando-se as estruturas de gestão.

3. Ordenamento territorial

Aparentemente, o que se tem hoje no campo do ordenamento territorial é um modelo em gestação. Sinais dessa situação transitória refletem-se, por exemplo, da ausência de uma definição sobre o que seja ordenamento territorial até a existência de diversos órgãos nas diversas esferas federativas com capacidade para implementar políticas que levam aos impactos no uso do solo. Em parte, tal situação seria conseqüência de uma falta de segurança jurídica no arcabouço institucional brasileiro¹⁷, em parte, parece refletir dificuldades de coordenação próprias de um planejamento de nível macro¹⁸.

No início das atividades do PPG7, o ZEE encontrava-se na Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, onde permaneceu até que a Medida Provisória 1.911-8/1999 "transferiu a responsabilidade pelo ordenamento territorial da SAE/PR para o Ministério da Integração Nacional e atribuiu ao Ministério do

¹⁷ Roberto Vizentin, entrevista pessoal, Brasília, 21 de agosto de 2006.

¹⁸ Cássio Alves Pereira, entrevista pessoal, Brasília, 21 de agosto de 2006.

A partir da transferência, teve início, no MMA, um estudo sobre o "estado da arte" da confecção do ZEE. Foi então percebido que haviam "projetos fragmentados em pequenas áreas, metodologias diferentes, informações indisponíveis e engavetadas, nenhuma referência nacional." ²⁰ Foram realizados cinco seminários regionais (um para cada região do país), além de dois seminários nacionais, a partir dessa constatação. Após ampla consulta, chegou-se ao documento "Diretrizes Metodológicas para o ZEE do Território Nacional" ²¹, cujos principais avanços - além da definição de uma metodologia para o zoneamento por meio do estabelecimento de regras gerais dirigidas à execução de projetos - foram a incorporação dos temas biodiversidade e recursos hídricos, atualizações de dados referentes ao uso e ocupação da terra, e a busca de indicadores qualitativos. Na etapa seguinte, criou-se o Consórcio ZEE Brasil que testou o novo enfoque de ZEE na região denominada Baixo Rio Parnaíba.

Esse avanço foi, de certa forma, contrabalanceado pelo fato de que o ZEE não proporcionou condições para estimular a participação de outros atores do processo, em especial os estados. Um exemplo disso é que "até hoje, apenas o ZEE de Rondônia foi submetido à apreciação federal e incorporado ao sistema, segundo as regras existentes." ²² Na esfera federal, o ZEE deu mais alguns passos ao construir, com apoio do SPRN, bases cartográficas na escala 1:100.000, que podem passar a integrar o Sistema Cartográfico Nacional. Houve um esforço de construção da primeira aproximação de um macrozoneamento do território nacional. No entanto, o esforço de ZEE realizado no MMA foi, eminentemente, direcionado ao zoneamento de áreas destinadas às unidades de conservação, e "perdeu-se o contato com forças políticas e econômicas." ²³ Recentemente, o MMA tem procurado o comprometimento de agentes do sistema financeiro para que o ZEE seja levado em consideração quando da concessão de crédito.

Segundo análise do MMA/Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável (MMA, 2006: 24), "o mérito do MMA foi transformar o ZEE em um instrumento efetivo de gestão do território, não obstante as contradições e incompreensões disso dentro do próprio poder público. Até então, o ZEE era visto apenas como um instrumento de ordenação do território, com uma perspectiva extremamente normativa e mandatária, voltado à regulação, comando e controle. Sem deixar de lado essa função, a gestão territorial é muito mais ampla, pois envolve uma concepção renovada sobre os recursos naturais e as possibilidades de desenvolvimento de maneira pactuada entre os agentes envolvidos. Por esse modo, os recursos naturais passam a ser concebidos como ativos ambientais, cuja proteção não é mero preservacionismo ou reserva de riquezas, mas uma estratégia conservacionista para minimizar custos sociais e ambientais. Nesse sentido, o ZEE passa a ser um instrumento indicativo e propositivo, orientador do planejamento (planos, programas e projetos) e da gerência (administração do território)."

Ou seja, a coordenação do ZEE no MMA associa essa atividade a um processo de gestão territorial que, embora não definido, é apresentado como sendo mais amplo do que um processo de ordenamento territorial - seria mais próximo de uma perspectiva de formulação de "subsídios técnicos para o planejamento regional e a formulação de um conjunto de políticas públicas necessárias ao ordenamento territorial em bases sustentáveis." ²⁴

Tal visão mais ampla se configura em diversas iniciativas, como a demarcação de terras indígenas e de unidades de conservação, e medidas como o uso do instrumento de intervenção pública que é denominado Área sob Limitação Administrativa Provisória (Alap). Cooperam para essa visão ampliada de ordenamento territorial iniciativas de gestão de paisagem adotadas pelo subprograma Corredores Ecológicos e, especial-

¹⁹ MMA - Caderno de Referência - Subsídio ao Debate. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. p. 20. Brasília, 2006. mimeo

²⁰ MMA - Caderno de Referência - Subsídio ao Debate. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. p. 20. Brasília, 2006. mimeo.

²¹ MMA - Diretrizes Metodológicas para o ZEE do Território Nacional. Brasília, 2001.

²² MMA - Caderno de Referência - Subsídio ao Debate. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. p. 23. Brasília, 2006. mimeo.

²³ Roberto Vizentin - Entrevista pessoal. Brasília, 21 de agosto de 2006.

²⁴ Projeto AMA - Construindo a Sustentabilidade: Lições Aprendidas no PPG7. Brasília, 2002. Textos para Discussão nº. 1.

mente, o *Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedade Rural*, iniciativa inovadora desenvolvida pela Fundação Estadual de Meio Ambiente (Fema) de Mato Grosso.

O elemento-chave é "a adoção do conceito de licenciamento ambiental como ferramenta para a gestão integrada dos recursos naturais na propriedade rural, em contraste com a prática tradicional de autorização pontual de atividades como o desmatamento e exploração madeireira", em associação com "tecnologias de sensoriamento remoto e geoprocessamento de fácil acesso e baixo custo no licenciamento, no monitoramento e na fiscalização de atividades de uso dos recursos florestais." ²⁵ Certamente, o Slarp indica um modelo a ser seguido em termos de ordenamento territorial, mas sua aplicação em parceria com outras instituições ainda precisa ser aperfeiçoada (caso da integração do Incra ao sistema). ²⁶

Esta visão de ordenamento territorial emana do MMA e, no entanto, não é consensual entre atores do PPG7. Há, por exemplo, francas divergências entre membros do governo brasileiro, do Bird e de financiadores em relação à definição do que seja o planejamento para atividades de ordenamento territorial, bem como em relação ao impacto do programa sobre políticas públicas. É tangível no debate o fato de que, embora positivas, as iniciativas do MMA têm impacto limitado, visto que esbarram em um conflito de competências sobre as atividades de ordenamento territorial.

As ações de planejamento e implementação do ordenamento foram destinadas, pela Lei 10.683, de 2003, ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério da Defesa. Assim, as atividades de ZEE realizadas pelo MMA representam apenas uma dentre outras iniciativas de zoneamento de uso dos recursos naturais com interface econômica, e compõem apenas uma das diversas dimensões de ordenamento territorial. Tais dimensões aparecem na proposta de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), apresentada, em 2004, pelo Ministério da Integração Nacional, incluindo os seguintes instrumentos de ordenamento:

 Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNI 	IUC	L);
--	-----	---	----

- □ Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU);
- □ Planos Diretores Municipais (e seus instrumentos de gestão territorial urbana);
- □ Plano Nacional de Recursos Hídricos;
- Planos Diretores de Bacias Hidrográficas;
- □ Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável;
- Programa Nacional de Desenvolvimento dos Territórios Rurais (Pronat);
- Programa de Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento;
- □ Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico (PZEE); e
- ☐ Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (Enids).

Além desses instrumentos de implementação direta do ordenamento, o Ministério da Integração Nacional identificou outros 50 instrumentos que possuem algum impacto no ordenamento, tais como: a Política de Desenvolvimento Rural Sustentável, Política Nacional de Recursos Hídricos, Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste, o Plano BR-163 Sustentável, o Plano Nacional de Logística e Transportes, o Plano Nacional de Energia e o Programa de Apoio às Comunidades Quilombolas — os quais são desenvolvidos por diferentes órgãos federais e possuem diversos arranjos entre os níveis federativos, com arcabouços legais específicos.

No Ministério da Integração Nacional, a política nacional de desenvolvimento regional é competência da Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR), órgão que "responde pela formulação, concepção e iniciativas gerais de implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), e por seus instrumentos básicos, como os planos regionais estratégicos". Responde, também, pela definição de diretrizes e prioridades e pelo acompanhamento de mecanismos de apoio ao desenvolvimento regional, a exemplo dos créditos concedidos ao setor privado mediante os fundos constitucionais de Financiamento do Norte (FNO), Nordeste (FNE) e Centro-Oeste (FCO), e da concessão de incentivos fiscais para a realização de

²⁵ AMA - Construindo a Sustentabilidade: Lições Aprendidas no PPG7. Brasília, 2002. Textos para Discussão n°.1.

²⁶ Adolfo Della Pria Pereira. Entrevista pessoal, Brasília, 26 de junho de 2006.

empreendimentos na Amazônia Legal e no Nordeste. "²⁷ Dessa forma, o Ministério da Integração Nacional possui competências políticas e controle de instrumentos de financiamento às atividades de ordenamento.

Em agosto de 2006, a Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional promoveu um debate sobre a proposta da PNOT, com a participação de representantes dos ministérios da Defesa, Meio Ambiente, Desenvolvimento Agrário, Planejamento, das Cidades, Turismo e da Casa Civil. A proposta possui como elemento central a criação de um Sistema Nacional de Ordenamento Territorial (Sisnot), que seria gerido por uma entidade autárquica ou agência a ser criada. A coordenação do sistema seria feita pelos ministérios da Integração Nacional, da Defesa, e do Planejamento com a participação da Casa Civil da Presidência da República. O MMA seria um órgão participante.

Dessa forma, observa-se que a dimensão de ordenamento territorial presente no PPG7 esteve, majoritariamente, contida na dimensão de conservação ambiental, e que, na esfera política, o tema ganhou proeminência entre outras pastas da administração pública federal. Parece, então, relevante o fato de que o PPG7 não tenha instrumentalizado o MMA para que este pudesse exercer influência decisiva sobre as políticas de ordenamento, as quais têm impacto direto sobre as políticas de desenvolvimento sustentável para a Amazônia. É, então, importante que o ZEE/MMA transcenda o planejamento cartográfico de áreas prioritárias para, sem se esquecer delas, passe a dialogar com maior peso político com outros atores do processo de ordenamento territorial.

3.1. Análise de impacto²⁸: influência do PPG7 na formação das políticas públicas

O texto a seguir apresenta uma série de ações, eventos e "produtos" que configuram uma mudança em relação ao que se tinha antes da implementação do PPG7. Tais mudanças configuram a noção de impacto exploratório, que se adota neste trabalho (ver item Metodologia).

Ao tratar das questões estratégicas para o futuro do PPG7, no Documento para Discussão, elaborado em agosto de 2004, pelo MMA, seus autores afirmam que "existe um amplo consenso entre os parceiros do PPG7 de que, na atual fase de implementação, o principal enfoque deve ser a consolidação de iniciativas inovadoras e a sistematização e aplicação de seus conhecimentos em outros contextos, especialmente na formulação de **políticas públicas** voltadas ao desenvolvimento sustentável na Amazônia e Mata Atlântica".²⁹

Embora o PPG7, nos seus dez primeiros anos, não tenha atuado explicitamente na promoção de políticas públicas, suas iniciativas geraram distintos níveis de influência nas mesmas. Por outra parte, o PPG7 conviveu com as enormes dificuldades que aparecem no processo de consolidação de uma política pública. O estudo realizado pelo Projeto AMA, sobre as contribuições do SPRN à formulação de políticas de desenvolvimento sustentável, no Estado do Acre, constata que "embora houvesse uma expectativa por parte do governo federal, do Bird e dos países doadores de que o SPRN contribuísse efetivamente para a criação e implementação de políticas públicas ambientais, os parceiros prioritários do SPRN (os órgãos estaduais de meio ambiente) possuíam sérias limitações operacionais e tinham pouco peso político. O SPRN somente apresentou progressos palpáveis nos estados nos quais havia interesse constante ou momentâneo entre as instâncias políticas superiores".³⁰

A correlação de forças necessária à formulação de políticas públicas não foi prioridade para o PPG7 que - devido à sua dimensão e pluralidade de ações no campo - dedicou todas suas forças à operacionalização e não dedicou tempo à interlocução com o setor agrícola, agrário, viário, energético, sanitário e educacional como condição para assegurar a sustentabilidade mediante uma orientação política mais adequada.

²⁷ Ministério da Integração Nacional. www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional/index.asp. Acesso em 01 de outubro de 2006.

²⁸ Recomenda-se a leitura do item Metodologia, antes da leitura desta seção.

²⁹ MMA/PPG7 - Arquivos: Questões Estratégicas sobre o Futuro do PPG7: Documento para Discussão - Versão 05.08.2004. p. 10.

³⁰ MMA/PPG7 - Série Estudos 5. p. 24.

3.2. Dimensão de ordem

□ Adequação institucional

Os diversos subprogramas e projetos do PPG7 tiveram um impacto fundamental na dimensão de constituição de políticas ao propiciar uma melhor definição de limites entre o público e o privado, que resultou de uma maior presença pública na região, da definição de direitos em relação às terras da União, e de um maior empoderamento da sociedade civil. No mesmo sentido, o processo de capacitação e envolvimento do Ministério Público, na região, contribuiu decisivamente para esse processo de definição da fronteira público/privado, e para a promoção do diálogo e da negociação entre atores sociais - o que, em si mesmo, também é uma dimensão importante na formulação de políticas.

Negociações geraram a dimensão de ordem no âmbito dos Oemas, que passaram a fazer uso de termos de correção de conduta (algo similar aos termos de ajustamento de conduta, do MP), como primeira alternativa para a correção de atividades. Em vários estados, a correção de conduta aproximou o setor empresarial do setor ambiental governamental.

A dimensão de ordem também apareceu nas diversas atividades que contribuíram para estabelecer instituições na Amazônia e na Mata Atlântica (instituições entendidas como conjunto de constrangimentos que regulam a ação coletiva). Exemplos advêm da consolidação da figura jurídica da reserva extrativista no país, da elaboração da Lei Florestal do Acre³¹ e um projeto de lei federal sobre o "Regime de Concessão e Permissão de Acesso e Exploração de Bens e Serviços de Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais", como também do suporte legal para a criação do Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal (Cena-flor/Ibama) ³², órgão catalisador e fomentador de atividade de treinamento, capacitação e divulgação do manejo florestal.

As ações do ProManejo contribuíram para estabelecer as bases jurídicas que permitiram que fosse criada a legislação federal que dispõe sobre o uso sustentável das florestas públicas. O ProVárzea contribuiu para sistematizar processos de diálogo e negociação das políticas públicas da seguinte forma: i. institucionalizaram-se os acordos de pesca como instrumentos de ordenamento pesqueiro (Instrução Normativa do Ibama nº 9) e a figura do Agente Ambiental Voluntário (Instrução Normativa do Ibama nº 19); e ii. Implementou-se a Unidade Integrada de Defesa Ambiental (Unida) que - por meio da cooperação entre governo do Estado do Pará (Polícia Militar, Polícia Civil), Ibama, Ministério Público Estadual e Federal, Capitania dos Portos e Prefeitura de Santarém - propiciou melhor gestão ambiental.

A Rede Mata Atlântica, por sua vez, incentivou o processo de geração de políticas públicas mediante vários eventos, dentre os quais se destaca a Primeira Oficina de Articulação para Intervir no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007, a qual incluiu como um de seus objetivos "estabelecer as bases de uma estratégia para a sociedade civil atuar no processo de elaboração do PPA." A rede também acompanhou, na Câmara dos Deputados, as discussões da Lei da Mata Atlântica, com financiamento do PPG7.

Apesar desses avanços, um elemento fundamental da dimensão ordem em políticas públicas não foi suficientemente atendido: a capacidade de o Estado prover ações sistemáticas que tornem a sua ação, bem como a dos outros, estável e previsível. Houve de fato um ganho, na medida em que a ação de diversas áreas de governo, dentro do MMA, passou a se guiar por critérios mais bem definidos, tais como a elaboração de termos de referência, de critérios mais objetivos de monitoramento e avaliação. Ainda assim, muito ficou por ser feito e, acima de tudo, não se obteve a sistematização da gestão interna aos subprogramas e com outros órgãos da administração pública. O funcionamento de programas e projetos ainda depende mais de indivíduos do que da instituição.

³¹ Lei n.° 1.426, de 27 de dezembro de 2001, que "Dispõe sobre a preservação e conservação das florestas do Estado, institui o Sistema Estadual de Áreas Naturais Protegidas, cria o Conselho Florestal Estadual e o Fundo Estadual de Florestas e dá outras providências".

³² O Centro Nacional de Apoio ao Manejo Florestal (Cenaflor) foi criado pela Portaria 56, de 7 de outubro de 2003, do Ministério do Meio Ambiente.

□ Previsão de consulta (para que a dimensão horizontal ocorra)

O PPG7 inseriu, desde o início, o apoio à formação e ao fortalecimento institucional de redes de política que, ao longo de todo o tempo de implementação do Programa, têm participado do debate sobre planos e projetos de governo, e estreitado relacionamento com a iniciativa privada na região. São exemplos dessa dimensão de ordem constituinte de políticas públicas a criação e o fortalecimento das redes GTA e Mata Atlântica, além de outros grupos, como inúmeras ONGs que foram se agregando ao processo de implementação dos projetos.

Esses projetos, com maior ou menor grau, sempre fizeram previsão de consulta pública - algumas vezes considerada por representações da sociedade como insuficiente, outras vezes considerada demasiada por representações da iniciativa privada e de governos estaduais e locais. De qualquer forma, a dimensão de consulta sempre esteve presente nos projetos do PPG7 e contribuiu para criar uma cultura de contribuições às decisões das autoridades públicas, o que eleva a ordem e cria condições para que se identifiquem os grupos/indivíduos que são partes interessadas-chaves.

□ Segurança de execução (enforcement)

Houve, em parte, um aumento na segurança da execução das decisões dos órgãos públicos (enforcement), derivado do melhor planejamento e conhecimento (veja a seguir), além das constantes avaliações realizadas ao longo dos anos. Embora o desembolso tenha sido menor do que o esperado, ele foi, todavia, superior ao da média das administrações públicas, no Brasil.

Em alguns casos, houve ganho de *enforcement* derivado de novos e exemplares arranjos cooperativos, como no caso da criação dos Agentes Ambientais Voluntários e das Unidades Integradas de Defesa Ambiental (Unidas), no âmbito do ProVárzea. No Projeto Corredores Ecológicos, buscou-se realizar fiscalização em parceria com órgãos que têm poder de polícia³³, para fiscalização mais detalhada e que as autuações feitas chegassem de fato a juízo. Experiência semelhante à realizada pelo SPRN nos PGAIs, pela qual o Oema atuava em parceria com a Polícia e o Ministério Público.

No entanto, não parecem ter sido registrados avanços significativos no PPG7, em sua totalidade, e no relacionamento entre o MMA e outros órgãos da administração pública, especialmente com a própria administração federal: avanço que possibilitasse um ganho de escala, eficiência e efetividade na implementação de políticas públicas.

Consulta interna à burocracia pública

Ao longo dos anos de implementação do PPG7 houve uma série de eventos de capacitação e de avaliação que possibilitaram aos órgãos públicos travar contato com a sua própria burocracia. No entanto, esses eventos não significaram um processo formal de consulta à própria burocracia pública, especialmente aos funcionários de carreira e que tenham contato direto com as atividades de implementação das políticas³⁴. Se bem conduzido, tal processo de consulta poderia ter efeito positivo resultando em políticas públicas melhor concebidas.

□ Momento (timing de elaboração e implementação)

A dimensão de ordem é mais bem obtida quando políticas públicas são concebidas no momento adequado nem antes nem depois do tempo propício. "Na prática, até 1999, os participantes não foram capazes de implementar, em tempo e de forma coordenada, o conjunto previsto de projetos. Mesmo após um período de cinco a sete anos de PPG7, pelo menos quatro projetos de importância estratégica para a consecução dos objetivos do Programa, relacionados ao manejo florestal (ProManejo), manejo de várzea (ProVárzea), controle de queimadas e desmatamento (Prodesque) e gerenciamento de parques e reservas (Corredores Ecológicos) ainda estavam por ser iniciados. O projeto de maior envergadura, o SPRN, que desempenha um

³³ Militão Ricardo, entrevista pessoal. Brasília, 26 de julho de 2006.

³⁴ Também chamados em s*treet-level bureaucrats*.

papel destacado na condução do fortalecimento institucional para a formulação e implementação da gestão ambiental integrada estadual e municipal, ainda não havia alcançado um impulso significativo." ³⁵

Dessa forma, o PPG7, literalmente, "perdeu o momento/timing" das ações necessárias. Muitas ocorreram, mas não no melhor momento e nem mesmo da melhor forma, pois a demora nas fases de concepção, implementação e análise, invariavelmente, estão ligadas a ineficiências que geram desperdícios e conflitos. Diversos fatores contribuíram para o problema de "perda de momento", dentre os quais podem ser citados três:

- Primeiramente, houve uma dificuldade de representantes do governo brasileiro em lidar com as demandas administrativas advindas de um novo arranjo de cooperação internacional nunca antes implementado.
- Também ocorreram restrições de representantes do governo brasileiro em relação à aceitação de doações e financiamentos internacionais em função do significado para decisões soberanas do Brasil sobre políticas nacionais.
- 3. Um terceiro fator refere-se ao fato de que organizações internacionais mantiveram seus procedimentos específicos, demandando que beneficiários nacionais atendessem procedimentos particulares. A falta de um procedimento único de cooperação foi objeto de longas negociações e dificultou os procedimentos de prestação de contas ao longo de todo o período de execução do PPG7.

3.3. Autoridade

□ Legitimidade do formulador da política na sociedade

Embora os temas preservação e uso sustentável dos recursos naturais sejam uma preocupação da maior parte dos brasileiros, estes não depositam grande legitimidade nos órgãos ambientais, quer sejam estaduais ou federais — enquanto cresce a percepção da importância dos órgãos ambientais municipais.³⁶ No entanto, devido à maior capacitação de Oemas, a partir das ações do PPG7, é possível que em breve ocorra uma maior atribuição de legitimidade a esses órgãos estaduais, apesar da visão - que também requer análise e comprovação - segundo a qual os Oemas "viraram minis MMAs e não foram integrados aos governos estaduais." ³⁷ Seria adequado verificar o que de fato ocorreu com o poder político dos Oemas.

□ Legitimidade do formulador da política na própria burocracia pública

Esta análise considera, segundo Colebatch (2002) que "quanto maior o grau de legitimidade dos tomadores de decisão envolvidos, maior deverá ser o caráter democrático da política e as chances de a mesma ser implementada." Uma dimensão problemática ao longo da maior parte do período de execução do PPG7 foi a substituição de funcionários públicos por consultores que, invariavelmente, negociaram políticas públicas em nome do Estado brasileiro.

Embora tal dimensão de (falta de) legitimidade não tenha sido contestada, na maior parte dos casos, ela ocorreu em negociações mais sensíveis, relativas a temas de interesse nacional. Nessas situações, aparentemente, ministérios que apresentam carreiras próprias de Estado - como os militares e o MRE -, tiveram restrições à negociação ser conduzida por consultores (embora o próprio MRE tenha feito uso deles).

□ Capacidade de comando superior (top-down)

Um problema estrutural do poder público no Brasil refere-se à baixa performance no que tange às dimensões de eficiência, efetividade, transparência e *accountability*. Aparentemente, os mesmos problemas estiveram refletidos no PPG7, ainda que o Programa tenha produzido inúmeros estudos e avaliações, em uma tentativa de atingir uma performance bastante superior à da média da administração federal no Brasil.

³⁶ MMA e ISER - O que o Brasileiro pensa do Meio Ambiente. Pesquisa de Samyra Crespo e Eduardo Novaes. 2006

³⁵ Nota da consultora Laura Corrêa Guarnieri.

³⁷ Garo Batmanian, entrevista pessoal, Brasília, 25 de julho de 2006.

Na opinião de um especialista internacional, que por anos acompanhou o projeto, ao menos no que tange ao SPRN, o PPG7 se rendeu "ao normal da burocracia brasileira." ³⁸ Embora existam resultados positivos e momentos de maior eficiência na administração federal, os problemas estruturais do serviço público estiveram acima da capacidade de mudança de um simples programa que, afinal, não logrou superar tais barreiras em sua própria estrutura. Tais problemas estruturais indicam a baixa capacidade da administração pública brasileira de fazer cumprir as suas decisões e prestar contas – elementos que por certo contribuem para melhores políticas públicas.

□ Capacidade de influência inferior (botton-up)

Um dos principais resultados positivos do PPG7 foi sua relação com a sociedade. Desde o início, o Programa incentivou a participação pública, especialmente por meio da constituição do Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), uma organização não-governamental que representa inúmeras outras ONGs e movimentos sociais atuantes na Amazônia. Também foi criada a Rede Mata Atlântica, constituída de organizações e movimentos sociais que trabalham naquela região.

Além dessas duas redes de maior expressão, o PPG7 abriu espaço para que o movimento ambientalista não-governamental se expandisse e se especializasse. Houve, sem dúvida, uma expansão da capacidade de influência das organizações e movimentos da sociedade na formulação de políticas públicas. Paralela-mente, diversos estudos sobre grupos sociais mais diretamente ligados ao uso dos recursos naturais, especialmente na Amazônia, ampliaram o entendimento sobre a composição e organização da sociedade, amplificando a capacidade de envolvimento por parte dos projetos de intervenção³⁹.

3.4. Conhecimento

□ Fundamentação teórica

Diversos subprogramas do PPG7 geraram conhecimento que serve de elementos fundamentais para a formulação de políticas públicas. Além das suas publicações, o ProVárzea também gerou uma série de vídeos em DVD e VHS, além de programas de rádio sobre manejo comunitário e outras atividades de desenvolvimento de grupos de base, na várzea, que mostraram ser elementos importantes para a divulgação do conhecimento gerado nos projetos.

Por sua vez, o ProManejo - por meio do Componente Estudos Estratégicos - gerou dois grandes estudos nas áreas de políticas agrárias e indústria madeireira. Em 2003, na nova fase deste componente, definiu-se a realização de estudos mais pontuais, priorizando temas urgentes relativos ao manejo florestal. A estratégia de execução do componente assumiu as seguintes linhas temáticas: i. alterar políticas públicas que estimulem a oferta de produtos de origem predatória; ii. políticas públicas que favoreçam o manejo florestal; iii. estatística florestal na Amazônia; iv. zoneamento florestal; e v. arcabouço Institucional.

Outra conquista alcançada, com base no exercício de implantação do ProManejo foi a implantação do Grupo Interinstitucional de Monitoramento da Dinâmica de Florestas da Amazônia Brasileira e da Rede de Monitoramento da Dinâmica de Florestas da Amazônia Brasileira, geradores de conhecimentos para a região.

A atividade em rede é aquela desenvolvida pela pesquisa apoiada no Subprograma de Ciência e Tecnologia (SPC&T). Em sua fase I, o SPC&T estava constituído por dois componentes: Centros de Ciência, com objetivo de fortalecimento institucional do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia e do Museu Paraense Emílio Goeldi; e por projetos de Pesquisa Dirigida (PPD) apoiando 53 projetos de pesquisa. Muitos destes projetos, no entanto, não foram direcionados à formulação de políticas públicas⁴⁰.

"A Fase II do SPC&T/PPG7", segundo o Ministério de Ciência e Tecnologia⁴¹, "tem como objetivo promover e

³⁸ Hanz Krüger. Entrevista por telefone, abril de 2004.

³⁹ Lima, Deborah (Org.) - Diversidade Socioambiental nas Várzeas dos Rios Amazonas e Solimões - Perspectivas para o Desenvolvimento da Sustentabilidade. Brasília: Ibama, 2005.

⁴⁰ Eric Stoner e Ernani Pilla. Entrevista pessoal. Brasília, 26 de julho de 2006.

⁴¹ MCT/SPC&T/PPG7. Acessado em 01 de agosto de 2006: www.mct.gov.br/index. php/content/view/8327.html

disseminar, de forma coordenada, pesquisas científicas e tecnológicas em áreas relevantes do conhecimento." Nesta fase, foram definidos três componentes (Projetos de Pesquisa em Temas Estratégicos, Divulgação de Informações e Resultados das Pesquisas, e Gerenciamento, Monitoramento e Avaliação), os quais são operacionalizados por meio de 11 redes de pesquisa nos seguintes temas: manejo integrado de ecossistemas e recuperação de áreas degradadas, manejo integrado de bacias hidrográficas, ecossistemas aquáticos e recuperação de áreas degradadas. Outros subprogramas, como Corredores Ecológicos, PPTAL e Resex estiveram mais ligados à produção de conhecimento de natureza tradicional, segundo a classificação adotada neste trabalho.

□ Fundamentação técnico-metodológica

Políticas públicas não podem estar desconectadas de estudos que, fazendo uso de metodologias, apontem possíveis caminhos a seguir. Inúmeros estudos realizados pelo PPG7 cooperaram para que houvesse uma maior preocupação com a aplicação de métodos nas etapas de desenho, implementação e avaliação de políticas.

Paralelamente ao conhecimento teórico, o conhecimento que enfoca aspectos técnicos e metodológicos coopera para melhores desenhos de intervenção e fornece argumentação para instruir o debate político. Hoje, o debate sobre reservas extrativistas (resex), por exemplo, possui uma visão bem mais nítida dos benefícios e custos a elas associados. Tal conhecimento foi sendo acumulado, durante os anos de implementação das reservas, e de observação da dinâmica socioeconômica e ambiental que afeta seus moradores.

Sabe-se, por exemplo, que o sucesso de uma resex depende de sua integração a projetos estratégicos de proteção e desenvolvimento, que evitem a vulnerabilidade das áreas. Ao mesmo tempo, a criação de conselhos deliberativos e elaboração de planos de manejo de uso múltiplo têm sido fundamentais para a gestão das áreas, de maneira a atender às necessidades das populações residentes e de conservar os ecossistemas amazônicos⁴². O Projeto Resex também inspirou a criação de uma nova categoria de unidade de conservação - a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) - e motivou o Incra a criar os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS).

No caso do ProManejo, o Componente Controle e Monitoramento desenvolve e testa métodos e instrumentos para controlar e monitorar a atividade madeireira, além apoiar a capacitação em práticas de controle da atividade. Dessa maneira, foi instituído o Sistema Integrado de Controle e Rastreamento da Produção de Madeiras em Toras (Sirmat), cuja finalidade é controlar, de forma eficiente, a origem da madeira em toras, visando garantir a execução do manejo sustentável dos recursos madeireiros. Uma medida que permite a gestão da informação em tempo real, de forma transparente dos dados de produção e de transporte de madeira em tora, além de identificar de forma eficaz os indícios de fraude quanto ao volume e espécies exploradas/autorizadas, acesso a áreas não autorizadas.

Como sistema complementar, o ProManejo favoreceu a instituição da Declaração de Origem Florestal (DOF), que tem como meta controlar a origem do produto florestal madeireiro nas áreas autorizadas pelos órgãos ambientais. No campo dos processos de gestão, o ProManejo propiciou a padronização de metodologias, formação de um banco de dados, geração e disponibilização de conhecimentos sobre a produtividade das florestas da Amazônia (taxas de crescimento, simulações sobre ciclo de corte, entre outros). Aparentemente, as conseqüências diretas de tais medidas foram significativas mudanças ocorridas nas condições de financiamento e nos itens financiáveis da linha de crédito do Banco da Amazônia (Basa) para o manejo florestal.

Adicionalmente, o conhecimento do ProManejo contribuiu para a estruturação e consolidação do Programa Nacional de Florestas (PNF/MMA), e para a elaboração da Lei de Gestão de Florestas Públicas, nº 11.284 de 02/03/06. Adicionalmente, o Ibama incorporou a metodologia de gestão de flonas e de manejo florestal, desenvolvida a partir dos trabalhos do ProManejo. Em 2006, os ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Meio Ambiente lançaram um edital com investimento de R\$ 16 milhões para a formação de agentes

⁴² MMA/Banco Mundial - Lessons from the rain Forest: Experiences of the Pilot Program to conserve the Amazon and the Atlantic Forest of Brazil. Brasília, 2002.

multiplicadores, assistência técnica e extensão rural em atividades florestais direcionada aos agricultores da região amazônica.⁴³

Outro exemplo relevante de conhecimento metodológico tem origem no Projeto Corredores Ecológicos, que desenvolveu novos modelos de uso e ocupação do solo nas áreas situadas entre as unidades de conservação, com incentivo ao ecoturismo, ao manejo agroflorestal, à criação de reservas particulares, entre outras atividades econômica e ambientalmente sustentáveis. O PPTAL apoiou o desenvolvimento de estudos, manuais técnicos e realizou capacitações de servidores com o propósito de promover a melhoria técnica e operacional da Diretoria de Assuntos Fundiários (DAF), da Funai. Adicionalmente, a implementação do PPTAL trouxe mudanças profundas nas metodologias de planejamentos, monitoria e avaliação da Funai: foram desenvolvidos modelos de planos operacionais para planejamento dos grupos de trabalho em campo, modelos de termos de referência, e critérios de priorização das terras indígenas para regularização fundiária.

O SPRN obteve vários impactos em políticas públicas nacionais e regionais. Os Oemas ganharam capacidade de planejamento, acompanhamento e avaliação, como a realização de parte do ZEE e o georreferenciamento no âmbito dos PGAIs, o que resultou em legislação estadual em cada um deles. No Amapá, por exemplo, a implementação do PGAI possibilitou a criação da Lei Estadual de Ordenamento Espacial. Em Mato Grosso, surgiu o Sistema Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais (Slarp), posteriormente complementado pelo Sistema Compartilhado de Informações de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais na Amazônia Legal (Siscom), em parceria com o Ibama.

Em parte, alguns bons resultados do ProVárzea, por exemplo, são devidos ao interesse em compreender a dimensão legal-econômica na sua área de atuação. Estudos como "A Indústria Pesqueira na Amazônia" ⁴⁴ e "A Questão Fundiária e o Manejo dos Recursos Naturais da Várzea" ⁴⁵ são exemplos de como estudos técnicos sobre a dinâmica econômica e os aspectos legais que regulam a propriedade (o fator de produção mais importante na região) ajudam no planejamento e intervenção em defesa da sustentabilidade.

A atuação do SPRN, no Acre, ensejou a criação da Assistência Técnica e Extensão Rural em Sistemas Agroflorestais, em parceria com a ONG Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agroflorestais do Acre (Pesacre). O projeto - primeira iniciativa, neste sentido no país - capacita extensionistas especializados e dedicados ao manejo florestal. Também no Acre, o SPRN possibilitou a revitalização do Instituto Estadual de Pesquisa do Amapá (Iepa) e segundo seu diretor, "houve um clima de trabalho que permitiu ao Instituto consolidar sua metodologia e missão no Estado, voltando suas pesquisas para servir à sociedade." ⁴⁶ Ainda sob o patrocínio do SPRN, o Ministério Público encontrou condições de aperfeiçoar a sua atuação na área ambiental, e criou um fórum regional para trocar experiências.

No caso do PPTAL, é relevante que a Funai tenha incorporado metodologias para demarcação de terras a partir da experiência adquirida no Projeto, o que contribuiu para o reconhecimento e demarcação de novas terras indígenas. Por sua vez, o ProVárzea - por meio de seus estudos, influência política e acordos de pesca possibilitou uma melhor ocupação racional de várzeas e lagos, gerando um ordenamento territorial no sentido de criação e melhor definição dos contornos das instituições que regulam o uso dos recursos pesqueiros na várzea. Os acordos de pesca foram regulamentados pelo Ibama, e assim transformados em políticas públicas.

Como impacto restrito, mas de relevante efeito demonstrativo, destaca-se a consolidação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável, cujos integrantes foram capacitados pelo subprograma e criaram um plano municipal, incorporado pela Prefeitura no seu Planejamento Plurianual (PPA). O plano tem foco no custo-benefício das opções de desenvolvimento e está sendo referência para a elaboração do Plano Diretor do Município⁴⁷. Por sua vez a experiência da Unida, que ajudou a criar um melhor ambiente institucional,

⁴³ Jornal do Comércio. Informação para Imprensa, 15/02/2006: www.amazonia.org.br/noticias/noticia. cfm?id=198940

⁴⁴ Almeida, Oriana Trindade de (Org.). A Indústria Pesqueira na Amazônia. Brasília: Ibama, 2006.

⁴⁵ Benatti, José Helder *et. al.* A Questão Fundiária e o Manejo dos Recursos Naturais da Várzea. Brasília: Ibama, 2005.

⁴⁶ Diretor do Iepa. Entrevista.

⁴⁷ Mauro Rufino. Entrevista por telefone, Belo Horizonte, 17 de julho de 2006.

também representa importante ganho nas políticas de controle e fiscalização de sete municípios.

Apesar de todos esses avanços, os ganhos têm sido muito mais lentos do que o necessário - inúmeras outras políticas poderiam ter sido criadas ou influenciadas. Ademais, deixou-se de utilizar um amplo conhecimento acumulado a partir de outras intervenções para o desenvolvimento, que ocorreram no Brasil e em várias outras partes do mundo - caso das experiências do Prodeagro e Planafloro.

O fato de que o PPG7 começou sem um marco zero tem sido repetido à exaustão como um problema sério que poderia ter sido evitado. No entanto, mais sério ainda é o fato de que tal crítica havia sido feita em relação a diversos subprogramas, como ocorreu no caso do relatório de lições aprendidas do SPRN: "A implementação do SPRN sinaliza a necessidade de se aprofundar nos estados e no MMA o conhecimento sobre metodologias." ⁴⁸ Passaram-se os anos e o PPG7 não adotou procedimentos para inserir métodos rigorosos de monitoramento e avaliação para o Programa, na sua totalidade e para cada um dos subprogramas, o que é mais sério no caso das iniciativas que lidam com comercialização da produção agroflorestal. A falta de rigor metodológico, que forneça resultados palpáveis - positivos ou não - é fundamental para que a área ambiental possa dialogar com outras áreas, tais como a indústria e a agricultura.

□ Fundamentação social/conhecimento tradicional

Políticas também podem se beneficiar de conhecimentos derivados da prática cotidiana de grupos que possuem contato direto com a natureza e aprenderam a se relacionar com ela sem destruí-la. Dentre os subprogramas do PPG7, o PPTAL e o Resex são os mais diretamente ligados ao tema, ainda que outros subprogramas, como o ProManejo e o ProVárzea, também tenham dialogado com o conhecimento tradicional, ora dele se beneficiando, ora com ele interagindo a partir do conhecimento acadêmico.

No caso do PPTAL, houve a institucionalização da participação indígena na sua gestão, por meio da Comissão Partidária Deliberativa, o que possibilitou inserir no processo de avaliação do projeto as necessidades desses grupos. Um evento marcante ocorreu em dezembro de 2005, quando lideranças indígenas de 55 etnias dos estados do Pará, Maranhão e Amapá participaram da Conferência Regional dos Povos Indígenas, organizada pela Funai e com participação do PPTAL, onde foram discutidas formas de intervenção em poli-ticas públicas nas áreas de saúde e educação, além do próprio Estatuto do Índio, para que pudessem receber tratamento diferenciado em função da diversidade cultural de suas comunidades.⁴⁹

O Componente Gestão da Flona do Tapajós, do ProManejo propiciou a construção de canais de diálogo com comunidades locais, a fim de se conduzir a gestão de forma participativa. As práticas de manejo florestal comunitário desenvolvidas pelo PPG7 auxiliam nas ações de ecoturismo, educação ambiental, controle, vigilância e fiscalização. O mesmo subprograma propiciou que, em 2005, 92 moradores de 14 comunidades dos rios Curuçá e Manaquiri (AM) recebessem aulas teóricas e práticas sobre o manejo florestal, reforçando o impacto de tais iniciativas na estrutura política.⁵⁰

Adicionalmente, várias atividades do ProVárzea têm procurado dialogar com o conhecimento tradicional, de forma a fazer uso do mesmo para construir alternativas de gestão local dos recursos naturais. Por vezes, as iniciativas vão além do uso de recursos naturais, ampliando o campo de atuação do projeto para a área de promoção do desenvolvimento social. Em Parintins (AM), por exemplo, o ProVárzea apóia um sistema comunitário integrado de produção que inclui criação de capivara, manejo de abelhas sem ferrão, promoção de acordos de pesca, melhor aproveitamento de produtos agrícolas e recursos pesqueiro, entre outras atividades⁵¹.

As comunidades locais, especialmente no Corredor Central da Amazônia, estão sendo envolvidas no processo

 $^{50} \ \ Radiobr\'{a}s - Informa\~{c}\~{a}o \ para \ Imprensa, 17/10/2005: www.amazonia.org.br/noticias/noticia.cfm?id=183116 \ .$

⁴⁸ MMA - Relatório de Lições Aprendidas. Subprograma de Políticas de Recursos Naturais (SPRN). Brasília, 2002.

 $^{^{49}\,}O\,Liberal-Informação\,p/imprensa,\,12/12/2005:\,www.amazonia.org.br/noticias/noticia.cfm?id=190549\;.$

⁵¹ ProVárzea - Sistema Comunitário Integrado de Produção de Parintins (AM). Manaus: AmazonSat, 2006. Vídeo.

de planejamento que também contribui para a divulgação do conceito de Corredores Ecológicos⁵². Os estudos estão levando ao "Planejamento Biorregional", no qual se aplicam instrumentos de conservação e ordenamento territorial participativo envolvendo atores locais. Há, portanto, alguns indicativos de que o conhecimento tradicional tem estado presente do PPG7, ajudando a moldar o Programa e, paulatinamente, ganhando relevância diante de políticas públicas. No entanto, falta uma avaliação criteriosa sobre essas experiências e influências.

3.5. Lócus da política

Esta seção cita brevemente resultados concretos da relação de subprogramas do PPG7 com políticas públicas, nas dimensões vertical (decisão da autoridade pública), horizontal (construção conjunta) e processual (na criação de rotinas). Não se faz uma separação clara dessas três dimensões porque, muitas vezes, elas acontecem de forma interligada e/ou concomitante.

O ato de fazer política pública obteve grandes ganhos ao longo do PPG7. Na dimensão vertical, ressalta-se o aumento da capacidade de discussão existente no MMA que, embora não totalmente devida ao PPG7, sem dúvida foi parcialmente por ele influenciada.

A dimensão horizontal, relativa ao envolvimento público, foi a de maior ganho ao longo dos anos, uma vez que o PPG7 contribuiu, substancialmente, para uma nova postura de construção de políticas públicas, ao considerar os processos de consulta como integrantes das atividades de implementação dos subprogramas, ainda que com certa diferença nos níveis de envolvimento entre eles.

A dimensão processual está intimamente ligada ao estabelecimento de rotinas que derivam do conhecimento sobre técnicas e métodos, citado anteriormente. Ademais, a cooperação internacional contribuiu decisivamente para a implementação de metodologias de planejamento e organização aplicadas ao desenho, gestão e avaliação de projetos.

3.6. Aprendizado em relação ao diálogo, negociação e tomada de decisões

Todos os subprogramas do PPG7 lidaram, em maior ou menor grau, com situações de promoção do diálogo e de negociação. A tomada de decisão, estrito senso, ocorre a partir da concepção do subprograma e da escolha dos projetos beneficiários e se estende, posteriormente, interligando-se com as outras duas dimensões citadas. Do início da segunda metade do PPG7 em diante, os temas de formação de consenso (diálogo) e gestão de conflitos (negociação) receberam maior atenção dos gestores. Especialmente relevante foi a experiência de construção de Agendas Positivas⁵³. Exemplos de negociação também ocorreram nos grupos de trabalho do SPRN, que foram analisados no documento "Lições Aprendidas" do subprograma. A análise permanece válida e pode ser recuperada, ampliando sua profundidade.

No entanto, o subprograma que provavelmente mais se aprofundou em termos de negociação foi o ProVárzea, por meio dos chamados acordos de pesca (APs). Para a compreensão dos APs, é necessária uma breve descrição dos mesmos mostrando que os acordos não ocorreram de forma isolada no subprograma⁵⁴.

Diante de uma situação de conflito sobre opções de uso dos recursos naturais - quer sejam eles públicos,

⁵² Corredores Ecológicos são definidos, nesse projeto, como áreas que contém ecossistemas florestais biologicamente prioritários e viáveis para a conservação da biodiversidade na Amazônia e Mata Atlântica, composto por conjuntos de unidades de conservação, terras indígenas e áreas de interstício.

⁵² Projeto AMA - Construindo a Sustentabilidade: Lições Aprendidas no PPG7. Brasília, 2002. Textos para Discussão nº 1.

⁵² Essa descrição é modificada do texto original de Mauro Rufino para o Projeto AMA, não publicado.

France de la final de la final

⁵³ Projeto AMA - Construindo a Sustentabilidade: Lições Aprendidas no PPG7. Brasília, 2002. Textos para Discussão nº. 1.

⁵⁴ Essa descrição é modificada de texto original de Mauro Rufino para o Projeto AMA, não publicado.

privados ou comuns⁵⁵ -, o subprograma ProVárzea favoreceu a criação de conselhos regionais de pesca (associações civis de base comunitária) para promover a preservação e conservação dos recursos naturais, principalmente a pesca, por meio da produção de conhecimento da realidade, planejamento, execução, controle, avaliação e redimensionamento das ações a partir das demandas locais. Obviamente, as populações ribeirinhas precisam elas mesmas, e suas entidades, passar por um processo de capacitação/empoderamento. Adicionalmente, precisam ser capacitadas para lidar com os conflitos no âmbito comunitário e intercomunitário, preferencialmente de maneira construtiva.

Os conselhos têm fortalecido as comunidades, dando-lhes melhores condições de participar das ações de manejo tradicional da pesca, localmente conhecidos como Acordos de Pesca. Um conjunto de demandas formuladas por comunitários ribeirinhos definem suas prioridades em relação ao acesso e ao uso do recurso pesqueiro de determinada área geográfica. As regras são fortemente baseadas em conhecimento ecológico local e o monitoramento está relacionado com as éticas sociais locais⁵⁶. Para o Ibama⁵⁷, os Acordos de Pesca representam um conjunto de normas específicas decorrentes de tratados consensuais entre os diversos usuários dos recursos pesqueiros, em uma determinada área definida geograficamente.

Para manter a credibilidade do processo de gestão participativa em desenvolvimento, foi fundamental a regulamentação dos APs pelo Ibama⁵⁸. O acordo de pesca é fruto de um processo de discussão envolvendo membros das comunidades que utilizam um determinado sistema de lagos. Na maioria dos casos, não existem critérios para definir a representação no processo de elaboração dos acordos, o que tem sido freqüente fonte de conflito na implementação dos acordos, porque pescadores de fora e outros que não participaram do processo não se consideram responsáveis pelo seu cumprimento e, muitas vezes, de fato não os cumprem, gerando conflitos com aqueles que o respeitam.

3.7. Políticas públicas formuladas

A seguir, está a síntese das políticas públicas que foram formuladas contando com a contribuição do PPG7.

a. Política florestal

- Definição do Programa Nacional de Florestas (PNF): as experiências conquistadas na implantação do ProManejo serviram de base para estruturar este Programa, que se configura em um instrumento norteador da política florestal. Durante mais de um ano foi estabelecido o diálogo e mútua cooperação entre a Diretoria de Biodiversidade e Florestas do MMA e o ProManejo, na formulação do PPG7.
- □ Impedimento, graças à atuação do GTA e RMA, da tentativa de revisão do Código Florestal para aumentar os desmatamentos mediante a redução da reserva legal. Setores ligados ao agronegócio iniciaram, no Congresso Nacional, uma campanha para modificar a Lei, mas a sociedade conseguiu reagir e reverter o processo.
- □ Elaboração da Lei de Gestão de Florestas Públicas, nº 11.284 de 02/03/06. O Componente I do ProManejo apoiou todo o processo de formatação e discussão da proposta do projeto de lei, mediante a realização de estudos estratégicos, reuniões, visitas técnicas, consultas e trabalhos preparatórios.
- Criação do Programa de Crédito para o Agroextrativismo (Prodex) para implantar alternativas econômicas ao desmatamento uma conquista a partir das experiências do Resex I, do PDA com apoio do GTA. O Prodex foi criado por voto do Conselho Monetário Nacional e passou a ser operacionalizado pelo Basa. Financiou em torno de 10 mil agroextrativistas.

-

⁵⁵ Refere-se à distinção entre bens públicos, privados e comuns/tipo "clube". Para as respectivas definições procure: Ostrom, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press*, 1990.

⁵⁶ Castro, F. & McGrath, D. - O Manejo Comunitário de Lagos na Amazônia. p. 112-126. Parcerias Estratégicas, 12.

⁵⁷ Ibama - Administração Participativa: Um desafio à gestão ambiental. 8 p. Brasília, 1997. mimeo.

⁵⁸ Instrução Normativa do Ibama, nº 9.

- Criação de linha de crédito, no Basa, para exploração florestal: Pronaf Florestal e Manejo Florestal Comunitário. Estas duas linhas de crédito foram totalmente negociadas a partir do ProManejo, com apoio do GTA e Proambiente, em inúmeras reuniões de trabalho, seminários e consultas populares.
- Prevenção e Controle de Incêndios Florestais Proteger: conseguiu estabelecer metodologias e estratégias válidas para a prevenção de incêndios florestais e uso controlado do fogo, que podem ser consolidadas em políticas públicas.
- □ Criação do Centro Nacional de Capacitação Florestal (Cenaflor): o centro é uma realidade e poderá ser um ponto de referência para o manejo florestal.

b. Política de ocupação espacial

- □ Zoneamento Econômico-Ecológico/Georreferenciamento: política iniciada pelo SPRN nos estados está formalmente consolidada, com legislação própria em cada um deles.
- □ Criação de novas unidades de conservação de uso direto, por influência do Resex. Hoje, existem em torno de 40 reservas extrativistas. A experiência inspirou a criação de uma nova categoria de unidade de conservação Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e motivou o Incra a criar os Projetos de Desenvolvimento Sustentável (PDS).
- □ Reconhecimento e demarcação de novas terras indígenas por influência do PPTAL: uma experiência piloto transformou-se em linha programática da Funai, que passou a alocar recursos próprios e estendeu a ação à maioria das terras indígenas.
- Ocupação racional de várzeas e lagos por influência do ProVárzea: nas áreas de atuação do projeto houve o ordenamento territorial e de recursos pesqueiros, mostrando o caminho para uma legislação que formalize a experiência como política pública. A regulamentação é feita por portarias do Ibama.
- □ Criação do Projeto de Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa): projeto totalmente concebido no âmbito do PPG7, a partir de suas experiências.
- □ Lei Estadual de Ordenamento Espacial do Estado do Amapá: está orientando a ocupação territorial e foi gestada no âmbito do PGAI e lepa, apoiadas pelo SPRN.

c. Política de proteção da Mata Atlântica

- □ Criação do Subprograma Mata Atlântica e do PDA Mata Atlântica: são dois instrumentos importantes como políticas regionais que nasceram e cresceram no seio do PPG7.
- □ Lei da Mata Atlântica, nº. 3.286: até o momento da aprovação pela Câmara Federal, todos os trabalhos foram acompanhados pela Rede Mata Atlântica (RMA), com financiamento do PPG7.
- Reconhecimento da RMA como interlocutora qualificada nos fóruns de discussão de políticas para a Mata Atlântica, em audiências, reuniões e seminários, com capacidade para monitorar e influenciar processos legislativos e de políticas públicas, e mobilizar a sociedade.

d. Política de gestão e educação ambiental

- □ Planejamento integrado das questões ambientais, com maior ou menor sucesso nos diferentes estados, que assimilaram esta linha de trabalho como algo necessário.
- Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais (Slarp): o SPRN apoiou este sistema de licenciamento que, iniciado em Mato Grosso, aos poucos caminha para se transformar em uma política pública para a Amazônia. A criação do Sistema Compartilhado de Informações de Licenciamento

Ambiental em Propriedades Rurais na Amazônia Legal (Siscom), em parceria com o Ibama, consolidou o Slarp.

- □ Fortalecimento do Ministério Público (MP): com o apoio do SPRN, o MP passou a trabalhar a questão ambiental como algo prioritário, formando um fórum regional para troca de experiências.
- Institucionalização dos Agentes Indígenas Ambientais, no Acre: "O PPG7 por meio dos projetos PDA contribuiu muito para a capacitação dos Agentes Ambientais Indígenas que hoje constituem uma política pública ao serem contratados pelo Estado, reconhecendo-os como gestores ambientais. Hoje, são 150 em 20 territórios indígenas e formam a Associação do Movimento de Agentes Ambientais Indígenas do Acre." 59
- □ Criação de secretarias e conselhos municipais de meio ambiente, planos diretores e leis ambientais municipais.
- □ Influências do PPG7 na formulação de políticas públicas para gestão ambiental, no âmbito municipal, estadual e federal.

e. Política de serviços públicos

- □ Reativação, por parte do Incra, da política de agroextrativismo mediante a revitalização dos assentamentos agroextrativistas e criação dos Assentamentos de Desenvolvimento Sustentável, por influência do Resex I.
- □ Criação da Ater Florestal no Acre, um novo paradigma de extensão rural. Por influência do SPRN e de outros projetos, o Estado sentiu a necessidade de ter extensionistas especializados e dedicados ao manejo florestal. É o primeiro caso no país.
- Revitalização do Instituto Estadual de Pesquisa do Amapá (lepa): o diretor do instituto afirma: "O PPG7 contribuiu não só com recursos materiais, mas favoreceu um clima de trabalho que permitiu ao Instituto consolidar sua metodologia e missão no Estado, voltando suas pesquisas para servir à sociedade". 60

f. Políticas regionais

- Programa Amazônia Fique Legal: para prevenção e fiscalização dos desmatamentos e das queimadas, reunindo o Ibama, outras entidades do governo federal, Forças Armadas, governos estaduais, municipais e a sociedade civil.
- □ Plano Amazônia Sustentável (PAS): em elaboração, mas com algumas diretrizes sendo incorporadas em outros planos.
- □ Plano de Desenvolvimento Regional para a Área de Influência da rodovia BR-163.
- □ Programa Amazônia: em formatação.

A ministra Marina Silva afirmou que "a experiência acumulada do PPG7 tem servido de base para as políticas públicas do governo federal para a Amazônia. O marco maior dessas políticas é o Plano Amazônia Sustentável (PAS), que constitui o marco para a continuação do PPG7 e que irá coordenar as ações federais e estaduais para o desenvolvimento integrado da região. É para o PAS que devem ser direcionados tanto o precioso acúmulo de conhecimentos sobre como lidar com a Amazônia, quanto o apoio da cooperação

⁵⁹ Renato Antônio Gabazzi, coordenador da Comissão Pró-Índio (CPI) executora de projetos do PPG7. Entrevista.

⁶⁰ Diretor do Iepa. Entrevista.

internacional. O compromisso do governo é que o PAS estará em funcionamento no prazo mais curto possível, ainda este ano no que depender do MMA e da Integração Nacional". 61 (...)

"O desafio enfrentado pelo PPG7 ao contribuir para a construção de políticas públicas sustentáveis na Amazônia, a partir de suas experiências piloto ainda se mantém como questão central a ser superada pelos diferentes participantes do PPG7. A proposta do Plano Amazônia Sustentável (PAS) pensada como a instância para dar escala às experiências do PPG7, embora constitua um modelo desejável de articulação de todas as políticas públicas para a região, demonstrou ainda ser inviável na atual conjuntura político-institucional. (...) Apesar dos esforços para implementar uma agenda ambiental transversal no governo, alguns órgãos governamentais aos quais caberia promover o desenvolvimento da região amazônica, em bases sustentáveis, o fazem de forma subsidiária. A maior parte dos investimentos ainda é, prioritariamente, voltada ao fomento de atividades baseadas no modelo tradicional de ocupação da região, muitas delas predatórias, sem que a variável da sustentabilidade socioambiental esteja considerada. Parte das instituições públicas não leva em conta princípios básicos da nocão de sustentabilidade. Assim, projetos que utilizam recursos naturais sem promover desmatamento são considerados sustentáveis, mesmo quando não consideram, de forma adequada, as variáveis sociais e ambientais". 62

3.8. Fragilidade da estratégia para a formulação de políticas públicas

Não obstante o aumento da esfera de influência do governo brasileiro na governança do PPG7, a liderança de iniciativas de desenvolvimento regional, infra-estrutura, segurança e desenvolvimento sustentável, na Amazônia, ficou, essencialmente, nas mãos dos ministérios da esfera econômica, planejamento e de desenvolvimento regional, com apenas participação do MMA.

As inúmeras boas experiências levadas a bom termo pelo PPG7 constituem a matéria-prima para desencadear um processo de formulação de políticas públicas. O PPG7, desde o início, deveria ter potencializado sua capacidade de influenciar políticas públicas a partir da sistematização e disseminação dos conhecimentos gerados, incentivando a replicação das principais experiências. Todos os relatórios dos projetos apontam os resultados alcançados e as lições aprendidas, mas a decisão para replicar tais experiências começou a ser tomada apenas, a partir de 2004, mediante a negociação de parcerias com os governos federal, estaduais e municipais para transformar as experiências em programas de governo.

A avaliação dos projetos do PDA, na Amazônia e na Mata Atlântica, mostrou que 50% conseguiram alguma influência sobre políticas públicas ⁶³. Entretanto, essa influência não chegou às políticas estratégicas, isto é, àquelas que provocam mudanças substanciais como seria uma política fiscal, tributária, de crédito específico, de ocupação territorial, de fortes investimentos na área ambiental, de manejo de recursos florestais ou hídricos. Basta examinar a condução dos programas "Brasil em Ação" e "Avança Brasil", de 1996 a 2003, que, na sua formatação, sequer consultaram o MMA, situação reconhecida pelo ministro Sarney: "... as forças econômicas e sociais são interlocutoras privilegiadas na definição das políticas para a Amazônia...". Mais adiante, depois de enumerar todos os programas e esforços que o MMA aplica à questão ambiental, o ministro reconhece que "... temos consciência de que essas iniciativas não atingem o sistema econômico regional..."; (...) as políticas públicas de corte macroeconômico, aquelas que permitem instaurar as condições imprescindíveis para o desenvolvimento sustentável (...) são definidas e executadas sem a participação do **MMA** e, em alguns casos, sem considerar critérios ambientais e sociais. 64

Situação semelhante é encontrada em 2006, por ocasião das discussões sobre a formatação do Programa Amazônia: "Historicamente, os investimentos em infra-estrutura na Amazônia, (...) têm se baseado em análises socioambientais estanques (...) Somente nos últimos anos, a idéia de impactos ambientais vem sendo discutida, mas ainda com poucos resultados práticos, em conseqüência disto, a decisão sobre a

MMA/PPG7 - Arquivos: XXIII Reunião do IAG. Agosto, 2005.

⁶³ MMA/PPG7 - Relatório de Progresso 2001- 2004. p. 37.

⁶⁴ MMA/SCA - Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. p. 9 - 11.

construção de infra-estrutura na região tem se dado por meio de batalhas judiciais e não pelo seu sentido estratégico dentro de uma visão de desenvolvimento sustentável". 65

Muriel Saragoussi afirma: "A análise da influência do PPG7 nas políticas públicas permite constatar que o Programa foi um quisto dentro do governo. A partir de 1997, houve tentativas para que o Programa fosse do governo, mas só com a gestão da ministra Marina é que o PPG7 começa ser visto como política pública. Um passo significativo neste sentido foi o reforço que recebeu a Coordenação do PPG7, repassando os projetos para as áreas-fins dentro do Ministério. Começa a existir uma possibilidade do PPG7 influenciar políticas nacionais". 66

3.9. O caráter demonstrativo em atividades produtivas e de manejo dos recursos naturais

Neste item abordam-se atividades demonstrativas de conservação e de caráter produtivo, dentro do espírito e dos objetivos do PPG7. Foram incluídos como referenciais os seguintes subprogramas/projetos: PDA, PPTAL, PDPI, ProVárzea, ProManejo, SPC&T, Resex I e II, Corredores Ecológicos (de forma indireta), Proteger I e II e PNS. A avaliação centra seu foco no estabelecimento de ligações entre o que foi e está sendo executado no campo, e como os diferentes aspectos, estratégias e atividades temáticas foram formuladas e executadas de acordo com o perfil do PPG7.

3.9.1. Interfaces da gestão ambiental com o caráter demonstrativo do PPG7

Antes de explorar os impactos do caráter demonstrativo do PPG7, no que se refere às atividades produtivas e de manejo de recursos naturais, é necessário analisar algumas interfaces como gestão ambiental e ordenamento territorial que geram vetores positivos e também negativos no sentido da sustentabilidade das ações promovidas pelo Programa.

3.9.2. Conservação restrita ou manejo?

A necessidade de esforços de integração de políticas públicas aparece no relatório do IAG, com foco no Plano BR-163 Sustentável. Entre outros aspectos, ele cita que "gera preocupação especial a perspectiva de asfaltamento da BR-319, contraditória ao PAS e de difícil justificação por critérios técnicos ou econômicos. O mero anúncio pode desencadear processos semelhantes aos da BR-163" ⁶⁷. Os "processos semelhantes" aos quais o relatório se refere, no caso da BR-163, é que o mero anúncio de asfaltamento foi um dos vetores para invasões de unidades de conservação (UCs), terras indígenas (TIs), criando até mesmo uma situação de confronto aberto com o estado de direito, e conseqüências bastante óbvias para programas que defendem sistemas sustentáveis de uso da terra.

Com base nessa constatação, o IAG definiu uma série de indicadores de evolução do quadro (leia-se ações e providências do Estado) que deveriam ser checados e contrastados com a situação na região. Assim, é fundamental a definição em consenso e com transparência de critérios para ações, sejam elas de conservação ou de implantação de infra-estrutura. De outra forma, é difícil que ocorra a costura política necessária para neutralizar os vetores de desmatamento e a promoção de soluções apropriadas regionalmente.

3.10. Cartografia e estratégia territorial

Para alguns atores do PPG7, não existe uma base territorial cartográfica da atuação dos seus projetos, no sentido de orientar estratégias integradas. Essa é uma percepção parcialmente correta, já que ProVárzea, ProManejo, PPTAL, Resex têm processos de mapeamento e o PDA está avançando. Um esforço de mapeamento e identificação/contraste dos critérios usados para a territorialização dos projetos seria uma condição para a sua integração; sua ausência contribui para que ações de subprogramas e projetos (SP/P) se

⁶⁵ MMA/SCA - Programa Amazônia - Proposta para Discussão. Fevereiro, 2006.

⁶⁶ Muriel Saragoussi, Secretária de Coordenação da Amazônia do MMA. Entrevista.

⁶⁷ Grupo de Assessoria Internacional (IAG) - O Plano BR-163 Sustentável no quadro das políticas governamentais para a Amazônia. Brasília, 26 de julho a 6 de agosto de 2004. Relatório da XXI reunião.

sobreponham. Este seria o caso, por exemplo, dos Corredores Ecológicos e os territórios de atuação do ProManejo, PDPI, e ProVárzea.

Assim, embora existam iniciativas e exemplos bem sucedidos de cartografia dos projetos, o que é questionado é se a base cartográfica está sendo gerada para compor e apoiar a articulação estratégica dos componentes, ou se tem surgido de maneira compartimentada, apenas como um registro cartográfico. A Avaliação concluiu que a articulação da atuação de SP/P em uma visão estratégica de desenvolvimento local e desenvolvimento territorial é ainda incipiente.

Outro aspecto refere-se à utilidade dos mapas, que só é consistente quando eles são o produto final de processos participativos de reconhecimento de estratégias, ações, impactos, lacunas e desafios a serem enfrentados pelos diferentes atores envolvidos. Um exemplo é a necessidade de aumentar a participação indígena no planejamento do Projeto Corredores Ecológicos, face à importância das TIs, pois os indígenas e ribeirinhos, embora sintam que estão fazendo sua parte, não conseguem visualizar o que está sendo feito na escala maior.

Uma maior integração permite enxergar esse grande mosaico como um só. O desafio é, portanto, integrar os diferentes níveis das ações, desde o plano local até a visão proporcionada por um Sistema Georeferenciado de Informações (SIG). É preciso integrar a tradição cultural e institucional (que é o foco local) para uma compreensão de foco alto, mais estratégico. Para isso, é necessária maior comunicação entre os SP/P, definindo em conjunto o que deve ser feito no tema ambiental.

Os levantamentos etnoecológicos ainda são realizados dentro de escala, logística e prática muito inferior à sua importância real. Processos de mapeamento participativo ecológico, cultural e econômico podem contribuir não apenas para enriquecer as informações com finalidade de gestão territorial e ambiental, mas também contribuir para a apropriação de elementos de gestão ambiental e ordenamento territorial pelas populações indígenas, tradicionais e mesmo de assentados e agricultores familiares. Algumas entidades acumularam experiências, como a CPI-AC e o Imac, a Organização dos Professores Indígenas do Acre (Opiac), que realiza oficinas itinerantes para discutir e elaborar propostas sobre questões estratégicas de cada TI. O PPTAL produziu o "Guia para Levantamentos Etnoecológicos". O etnomapeamento e demais ferramentas de diagnóstico participativo deveriam estar integradas e gerar cartografia viva e capilarizada, que vai além do registro geográfico e quantitativo de ações realizadas.

3.10.1. Impactos em escala territorial e sustentabilidade dos resultados

A execução do PPG7 comprovou que as terras indígenas (TIs) e as unidades de conservação (UCs) são áreas demonstrativas em atividades produtivas e de manejo de recursos naturais. É reconhecido que em um quadro de taxas de desflorestamento altas e que têm subido recentemente, imagens de satélite mostram que a degradação ambiental encontra uma barreira eficaz onde TIs foram legalmente reconhecidas e protegidas. Análises realizadas a partir de imagens de satélite, comparando a eficiência relativa de TIs e UCs, tanto de proteção integral como de uso sustentável, na prevenção de desmatamento e de incêndios florestais, demonstram efeitos inibitórios comparáveis, a despeito da tendência das UCs de proteção integral sofrerem riscos menores por ficarem localizadas longe da fronteira agrícola.

Existe, portanto, necessidade de maiores inversões em programas e projetos voltados para as populações indígenas. Uma matriz de seleção de prioridades poderia recomendar que UCs e TIs mais próximas à fronteira agrícola recebessem maior apoio. Durante a última década, "os programas internacionais têm apoiado o meio ambiente e a conservação da biodiversidade não indígena entre 12 e 21 vezes mais do que a conservação das terras indígenas e a sustentabilidade dos povos indígenas, sendo que as TIs representam áreas de ecossistemas naturais muito maiores do que todas as unidades de conservação juntas, e representa um tema crucial para a conservação da Amazônia, no Brasil". ⁶⁸

⁶⁸ LAURIOLA, V. M. - De quem é o Monte Roraima? Terras Indígenas e Unidades de Conservação entre os dilemas da conservação na Amazônia Brasileira. Etnobiologia. Inpa. Texto preliminar, não publicado.

Já o relatório de João Pacheco, de 2001, sobre o PPTAL,⁶⁹ também ressalta a necessidade de fortalecimento das alternativas que contribuem para o fortalecimento da "governança" indígena, como os mapeamentos participativos. Ele cita a necessidade de apoiar as redes que movem capacidades e recursos nacionais e internacionais em diferentes áreas de demanda (saúde, educação e infra-estrutura). Todo esse processo deveria estar alavancando as organizações indígenas com a definição do espaço jurídico do índio, e da estrutura da agência indigenista.

A enorme contribuição do PPTAL, PDPI, Resex e de trabalhos com grande capilaridade e empoderamento, na linha da CPI-Acre, podem constituir-se em massa crítica para políticas de formação e aprendizado progressivo, conectadas à gestão ambiental. No seu conjunto, são contribuições que têm resultados concretos com sua adoção como estratégia em políticas públicas de gestão e ordenamento territorial na Amazônia, particularmente no Acre

3.10.2. Lições para manter a escala e qualidade dos resultados

A criação das reservas extrativistas - assim como o componente encarregado do reconhecimento e demarcação de terras indígenas no PPTAL - é um imenso passo na inclusão dessas populações como atores que demandam uma perspectiva diferenciada em um processo de desenvolvimento sustentável. Entretanto, algumas tendências devem ser notadas e avaliadas tanto do ponto de vista de resultados positivos atuais quanto de seu sinergismo com vetores de entorno, resultando em ameaças à sua sustentabilidade futura. Um caso-exemplo é explicitado pelo artigo de Manuel Ruiz-Pérez e colabora-dores⁷⁰, que enfoca a Resex do Alto Juruá. Ele analisa a diversificação e o crescimento principalmente da atividade pecuária, em segundo plano da agricultura, e as aspirações e primeiros projetos em atividade madeireira. Essas mudanças apontam para as limitações da percepção das Resex como sustentadas por um extrativismo baseado, apenas, em produtos florestais não-madeireiros, regulamentados por planos de manejo.

Entre as tendências apontadas nesse estudo estão a substituição da borracha pelo feijão como a moeda de troca e o aumento da criação de suínos e de gado. A taxa de desmatamento inicial foi reduzida, se considerado o período que se seguiu à criação da resex, e é bastante inferior aos assentamentos da reforma agrária. São levantadas as questões da sustentabilidade futura caso se reduzam ou inviabilizem aportes técnicos e de recursos, devido ao papel fundamental do PPG7. O couro vegetal passou a ser uma fonte de renda, mas os salários recebidos por agentes estaduais de saúde e professores, aliados às aposentadorias, criaram outras fontes de renda não ligadas ao extrativismo ou agricultura e pecuária, em um quadro demográfico de população estável e em ligeiro declínio. De modo geral, o estudo vê um quadro positivo e reforça a importância da regulamentação de atividades agrícolas e de pecuária. Considerando as alterações de cobertura florestal, a conclusão geral é de que as resex são uma alternativa importante como estratégia de conservação e desenvolvimento.

Em contraponto a esse cenário otimista, em agosto-setembro de 2005, um manto de fogo e fumaça cobria pastagens em fazendas e a Resex Chico Mendes teve dezenas de milhares de hectares afetados, com queima total ou comprometimento de copas⁷¹. Ao mesmo tempo, a vizinha Terra Indígena Mamoadate, de mais de 300 mil ha, que é habitada por uma população de cerca de mil pessoas - dos povos Manchineri e Jaminawa - tinha focos de fogo e calor circunscrito a seus roçados e pequenos pastos, sem descontrole. Uma primeira análise mostra que a existência de áreas ainda intactas ou com impactos pouco significativos no entorno colaborou nesse sentido, mas é visível a fragilidade da conservação de áreas como as resex em episódios climáticos extremos, principalmente onde o entorno e a própria área apresentam espaços significativos de ambientes alterados⁷², como é o caso da Resex Chico Mendes.

No caso citado, fica claro como as mudanças climáticas podem atuar em sinergia com vetores internos e de entorno. Este é, de modo sintético, o grande desafio enfrentado pelo Projeto Resex e por outro que o

⁶⁹ OLIVEIRA, J. P. - As demarcações participativas e o fortalecimento das organizações indígenas. Rio de Janeiro: Museu Nacional, março, 2001.

⁷⁰ RUIZ-PEREZ, M. ALMEIDA, M. Disse, S.; COSTA, E.M.L.; PANTOJA, M.C.; PUNTODEWO, A.; POSTIGO, A.A.; ANDRADE, A. G. - *Conservation and Development in Amazonian Extractive Reserves: The case of Alto Juruá*. Ambio, v. 4. nº 3. May, 2005.

⁷¹ BROWN, I. F. - Entrevista em Rio Branco, Acre, janeiro de 2006.

No caso, muitas das áreas antropizadas na Resex Chico Mendes são anteriores à criação dessa unidade.

substitua. Francisco Pianko⁷³, secretário Especial para Povos Indígenas do Estado do Acre, acrescenta que as alternativas e experiências que estão sendo desenvolvidas necessitam de confirmação se querem substituir atividades tradicionais que eram o esteio do entorno das TI.

Ao se inviabilizar a estratégia de manter as necessidades externas das TIs mediante trocas que envolviam madeira e carne de caça - tanto pela questão da legislação como pela necessidade de administrar os recursos delimitados na TI -, o que restou como opção permitida foi a agricultura. Entretanto, ela é uma atividade que devora bastante floresta, desperdiça muita madeira e recursos para produtos de curto prazo e preço baixo. Alternativas como o artesanato e o próprio murumurú⁷⁴ têm surgido. Este último, como atividade prioritária (do seu óleo obtêm-se muitos produtos). Os desafios destas alternativas são estrutura, tecnologia e infraestrutura.

No sentido da sustentabilidade de produtos como o murumurú, os planos de uso resultantes dos processos participativos são um forte componente de gestão ambiental em uma perspectiva de território. Nos trabalhos realizados pela CPI-Acre, na TI do Amonea, o plano de uso define quantidades de murumurú e localização de plantas que devem ser deixadas para consumo da fauna, além de estimular o plantio ou regeneração nas capoeiras e/ou pastos degradados. A execução e monitoramento é função de toda a comunidade, com papel predominante dos agentes agroflorestais indígenas⁷⁵. Como tais processos produzem mapas georreferenciados, podem formar o necessário detalhamento para o ZEE.

4. Manejo Florestal

O ProManejo é um projeto exemplar em vários aspectos: possui uma atitude propositiva baseada em argumentos e metodologias sólidas, e conseguiu gerar pontes entre posições e visões de madeireiros e conservacionistas que costumavam estar em lados opostos. O projeto integrou as visões de diferentes atores: com foco bastante definido, sistemas de monitoramento implantado, programas de formação, grupos de pesquisa para apoio, conexões com o setor privado em grande escala, e um grande "experimento" em gestão participativa de florestas (Floresta Nacional do Tapajós) que é referência nacional.

O projeto enfrenta o desafio, entretanto, de trabalhar com decisões que afetam a floresta primária de modo direto e, no curto, médio e longo prazo, de como as populações locais vêem a floresta. Como uma das definições de propósitos do PPG7 trata de "conservação dos recursos genéticos das florestas tropicais brasileiras", reconhece-se que as lacunas de conhecimento nesse campo, embora sendo tratadas por programas como o Dendrogene, seguem sendo um dos maiores desafios para a sustentabilidade, no longo prazo, do manejo madeireiro preconizado atualmente.

O grau de dificuldade envolvido nessa tarefa é compreensível, quando se lida com espécies que têm ciclos de vida entre 200 e 1400 anos, o que acrescenta um grau de complexidade ao estudo dos impactos do manejo sobre a base genética das florestas manejadas. Tal fato não deve justificar extremos: uma atitude imobilista ou um otimismo tecnológico que aumente a velocidade da transformação de capital ecológico em capital financeiro, em prazo curto demais para que suas implicações sejam devidamente avaliadas. O que deve estar na base das ações é o princípio da precaução, pautando qualquer intervenção que se proponha "sustentável".

O princípio da precaução deve estar embutido tanto nas operações, considerando uma relação entre a escala de corte e a capacidade de monitorar e avaliar os impactos, que permita aperfeiçoar, rever ou interromper operações em curso. A escala de monitoramento deve se constituir em uma rede ampla (em dimensões e diversidade de ambientes e situações socioecológicas) de amostragem, possibilitando que decisões sejam tomadas com probabilidades progressivas de gerarem sustentabilidade e conservação da diversidade genética das florestas tropicais.

⁷³ PIANKO, Francisco. - Secretário Especial para os Povos Indígenas, Governo do Estado do Acre. Entrevista em Rio Branco, janeiro, 2006.

⁷⁴ Astrocaryum murumuru Mart, palmeira comum em todos os estados amazônicos, em áreas de boa umidade, ocorrendo tanto em formações florestais densas como semi-abertas.

⁷⁵ GAVAZZI, R., CPI-Acre. - Comunicação pessoal. Abril, 2006.

Considerando o estado da arte do manejo florestal madeireiro (roteiros consolidados, incertezas e pontos obscuros), é recomendável que a ênfase de apoio seja para projetos que exibam procedimentos de monitoramento adaptativos e evolutivos, no sentido de que possam testar, refutar, consolidar e aperfeiçoar técnicas, métodos e parâmetros durante o tempo do projeto, e não apenas como resultado posterior. Um monitoramento e abordagem que devem incluir toda a cadeia produtiva.

É nessa equação de delicado equilíbrio entre a pressão social, política e econômica *versus* a sustentabilidade de longo prazo que o ProManejo poderá fazer a diferença. Para isso, a questão fundamental é aprofundar o monitoramento e as informações que poderão garantir a conservação genética de espécies florestais.

A coordenação atual do ProManejo concorda que a questão da conservação é uma preocupação em função da falta de informação sobre espécies individualmente. Assim, defende "a necessidade de pesquisa em áreas naturais na qual se avalie crescimento, mortalidade, incremento, dispersão de sementes, germinação, tudo isto é auto-ecologia. A experiência da Flona do Tapajós, com o projeto Dendrogene, ainda não nos disse como sair do manejo florestal de impacto reduzido (Mir) para a conservação de recursos genéticos. Apostamos em uma escala de adoção de Mir, que implica em conservação da floresta, mas não da conservação dos RG, pois isto demanda conhecimentos sobre a auto-ecologia das espécies, individual-mente, que ainda não temos (...) e precisamos de mais projetos como o Dendrogene".

O processo do Mir e da promoção e apoio à certificação florestal (por meio do *Forest Stewardship Council* /FSC), por exemplo, partem do pressuposto que haverá ampliação de exigências, por pressão da sociedade, sobre a sustentabilidade do manejo florestal, gerando um aumento de demanda de madeira certificada mundialmente⁷⁶. Outras perspectivas, porém consideram que o crescimento do mercado (madeira certificada) é limitado e aquém das projeções atuais⁷⁷. Este ponto merecerá um amplo estudo.

A certificação de produção florestal madeireira obteve sucesso em projetos e iniciativas no Acre, Pará e Amazonas, e abriu mercados e assegurando a qualidade dos processos em andamento, porém ainda existem limitações de abordagem, na medida em que um dos projetos expoentes do manejo comunitário e que adota o Mir (Fase-Gurupá) considera o processo de certificação incompatível com a maior parte das condições das comunidades. Argumentam que os custos, a ética fundamentalmente comercial da certificação, e sua baixa legitimidade nas comunidades não entusiasmam. Para esta organização, as prioridades atuais são agregação de valor local, redução de perdas e de impactos na floresta, ao mesmo tempo em que são construídos instrumentos de gestão e monitoramento adequados ao manejo florestal comunitário⁷⁸.

A exemplo do que acontece nas redes da Mata Atlântica, é recomendável conectar iniciativas de monitoramento participativo como embriões de processos de certificação com maior capilaridade, acessibilidade em seus procedimentos e custos compatíveis com a realidade das comunidades onde é realizada.

A necessidade de regularização fundiária foi um elemento fundamental que avançou a passos largos em função da ação do ProVárzea e ProManejo, mediante o diálogo estabelecido entre diversos atores e o Ibama. No entender das organizações, a regularização fundiária e uma organização social robusta levarão a uma menor fragilidade das comunidades frente aos intermediários e compradores de madeira. Uma maior eqüidade nas negociações irá gerar agregação de valor e menor pressão sobre a floresta. Como estes são pressupostos de sustentabilidade que orientam ações importantes, devem ser monitorados e reavaliados de forma sistemática e dinâmica, pois também são dinâmicos os fatores envolvidos da relação causa-efeito que está sendo estabelecido. Entre as variáveis dinâmicas desta relação está o comportamento de mercado, mudanças nos parâmetros das demandas sociais que deverão ser satisfeitas pela venda da madeira, e aspectos ecológicos e de produtividade da floresta que garantam essas aspirações para as gerações atuais e futuras.

⁷⁶ MAENNLING, W. - GTZ/ProManejo/Ibama. Entrevista em Manaus, 30 de janeiro de 2006.

 $^{^{77}}$ LASCHEFSKY, K.; FRERIS, N. - Seeing the wood from trees. The Ecologist, v. 31, $n^{o.}$ 6, July/August 2001.

⁷⁸ Equipe FASE-Gurupá/Manejo Florestal Comunitário. Entrevista telefônica, março, 2006.

4.1. Sistemas agroflorestais (SAFs) e silvopastoris (SSP)

Em 1996, segundo Moreira e colaboradores,⁷⁹ 20 milhões de hectares compunham pastos degradados na Amazônia, áreas potenciais para a implantação de SAFs, uma das atividades mais populares como estratégia complementar em projetos demonstrativos, pois atendem objetivos de produção e são recomendados como promotores de serviços ecológicos, principalmente em termos de proteção de solo e água.

No PPG7, esses sistemas de produção têm, por parte dos agricultores, apropriações e desempenhos diferenciados e as avaliações ecológicas e econômicas ainda são bastante frágeis em termos de publicações e estudos. As conclusões são apenas aproximadas para esses sistemas de uso da terra. Entretanto, em uma percepção amparada por extensiva bibliografia acumulada, os SAFs desempenham um papel importante como estratégia de segurança alimentar, conservação de agrobiodiversidade e mesmo de biodiversidade, em outros países tropicais. Um dos estudos realizados sobre SAFs apoiados pelo PDA, na Amazônia, mostrou que vários aspectos positivos - melhoria de qualidade de cultivos, café e mesmo de pastagens - foram alcançados. Um dos pontos de interesse geral é analisar os vários fatores que contribuem para que eles não tenham ainda este mesmo papel de forma institucionalizada no Brasil, embora estejam presentes nas estratégias de algumas populações tradicionais e indígenas.

Do ponto de vista da ênfase e influência dos SAFs nas políticas públicas do Programa Nacional de Florestas, os dados mostram que a meta de manejo florestal é de 15 milhões de hectares, enquanto a meta do reflorestamento, em pequenas e médias propriedades, é bem mais modesta: entre 800 mil a um milhão de hectares, se incluída a meta de 200 mil hectares de recuperação de áreas alteradas⁸⁰. Tais números revelam não falhas do PPG7, mas uma conjuntura em que serviços de extensão e mecanismos de fomento ainda não conseguem mover os vetores que definem os sistemas de uso da terra, o que deve ser um esforço conjunto de políticas públicas.

De modo geral, o sucesso dos projetos piloto com SAFs depende, para alcançar maior escala, de ajustes ou, como é o caso de algumas regiões da Amazônia, de uma reconversão de prioridades nos sistemas de produção. Estes, por sua vez, dependem de cenários de investimentos em C&T, infra-estrutura e cadeias produtivas de produtos agroflorestais. Um sério esforço em monitoramento econômico e ecológico dos resultados positivos em SAF seria um ponto positivo para dar maior segurança aos tomadores de decisão. O potencial foi provado e poderia contribuir para os objetivos maiores do PPG7, principalmente em locações estratégicas, como ao longo das rodovias BR-163, Trans-Pacífico (no trecho Rio Branco-Assis Brasil, no Acre) e no Noroeste do Mato Grosso.

4.2. Comunicação ou extensão rural? Lições do PPG7

Esta pergunta, título de uma das obras primordiais de Paulo Freire, é pertinente aos resultados do PPG7. Afinal, o que se esperaria do PPG7? Transferência de tecnologia ou construção social de práticas apropriadas?

De certo modo, ambas as formas não são excludentes, se a transferência é de práticas e ocorre em um contexto em que significados e princípios são compartilhados entre todos os atores. Nesse contexto está a maior contribuição do PPG7, e o PDA é um exemplo que pode ser analisado como caso: é um dos subprogramas com trajetória mais longa dentro do PPG7, e influenciou as estratégias de outros componentes demonstrativos, como o ProManejo e o ProVárzea.

Por meio das redes sociais e técnicas geradas, amparadas, ou consolidadas, o PPG7 mostrou uma postura de não fugir do conflito socioambiental. Isto é relatado nas sistematizações e é um dos atributos principais de projetos que buscam gerar modelos de comunicação rural. No caso, modelo gerado foi apoiar a identificação e o gerenciamento de conflitos sociais, econômicos e ambientais ligados ao desenvolvimento sustentável e à conservação. Os processos participativos que marcam a atuação do PPG7 têm, assim, permitido que as

⁷⁹ MOREIRA, A.; RAMOS, A.; ANDERSON, A.; BENSUSSAN, N.; FREITAS, A. - Presença Humana em Unidades de Conservação: Anais do seminário Internacional sobre Presença Humana em UCs. Brasília, 26 a 29 de novembro, 1998.

MMA/SCA/Diretoria do PNF - Programa Nacional de Florestas. Brasília. Folder.

fragilidades internas, as ameaças externas e vetores atuantes sejam identificados nos contextos dos projetos beneficiários.

Como caso-exemplo, a organização de acordos de pesca mostrou que, tanto mapas de poder local foram desafiados e redesenhados como o refinamento do debate sobre o manejo de pesca e defeso de cada espécie de peixe envolveu todo o saber ecológico acumulado⁸¹. Como foi ressaltado, o grande desafio é a aplicação concreta do saber ecológico e sua identificação com estratégias adaptativas e evolutivas complementares aos processos sociais, políticos e econômicos.

O PDA é um componente que abrigou os dois pólos do PPG7: a idéia de conservação estrita e a idéia de práticas agrícolas, florestais e agroflorestais sustentáveis, em um cenário de equidade social, como peça fundamental da conservação. Hoje, esse cenário acumula um legado em apoio e "paternidade compartilhada" de um sem-número de organizações e redes sociais e técnicas envolvidas tanto na conservação restrita como nos enfoques de desenvolvimento sustentável, aliando a conservação e recuperação ambiental. Do mesmo modo, criou oportunidade para que representantes de ambas as posições dialogassem e tivessem apoio para articular ações em rede.

Considerando a sua dimensão e importância, existe um descompasso entre a escala e a imensa área que cobre, e sua capacidade de investir em reflexão e comunicação. Tal lacuna pode ser atribuída tanto a condicionantes estruturais e metodológicos como à imensa diversidade e complexidade com a qual as organizações do setor privado interagem em três dos maiores biomas brasileiros. Mesmo sem o acúmulo de reflexão e comunicação que seria desejável em um programa piloto, sua capilaridade e base social, entretanto, o qualificam como uma iniciativa que é convergente e desejada como parceria em diferentes setores da esfera governamental e da sociedade civil.

Por sua vez, o ProVárzea e o ProManejo não apenas aprenderam com os erros e acertos do PDA, mas lograram sistemas de comunicação mais eficientes em função da escala e foco mais reduzidos, e de equipes que não sofreram com a transitoriedade que tem sido uma característica do PDA. De modo geral, em termos da geração e apoio a redes de desenvolvimento rural sustentável e redes de conservação, o PPG7 é uma referência (com críticas e elogios) da maior parte das organizações e redes, como a Rede Projetos em Tecnologias Alternativas (PTA), que congrega inúmeras organizações com alto nível de capilaridade nos movimento sociais em mais de 15 estados da federação. O mesmo é válido para as inúmeras ações em conservação no âmbito da Rede Mata Atlântica e da reunião de ambas as redes (e da negociação entre abordagens e articulação) com o apoio do PDA.

Na Amazônia, a semeadura de propostas e projetos foi imensa apoiando algumas das mais sólidas experiências em sistemas agroflorestais, produtos florestais não-madeireiros e abordagens complexas e integradoras com populações indígenas. Todo esse legado é um resultado significativo. A avaliação de Sérgio Sauer⁸² sobre o Proteger, por exemplo, aponta vários aspectos positivos que criaram uma expectativa de continuidade que pode ser assumida pela Ater oficial. Entre eles está a delimitação de público- alvo com a agricultura familiar, o conteúdo e forma das capacitações, os eventos com ações por meio de coletivos, o fortalecimento e estímulo às iniciativas e redes locais de caráter socioambiental. Também há o questionamento das regulamentações sobre comunicação, que restringem o impacto que o rádio poderia representar com difusão e sensibilização dos métodos de planejamento participativo, e a memória institucional.

Por outro lado, o caráter emergencial que marcou a primeira parte da capacitação mostrou os mesmos problemas da Ater convencional. Em outras palavras, o Projeto foi concebido com a visão de que as queimadas podiam ser controladas considerando um leque de vetores menor e bem menos complexo daquele que atua na realidade. Isso não se constitui tanto em falha como revela o limite intrínseco de ações nos moldes de Ater, principalmente quando falta a conexão entre pesquisa e poder público estadual e municipal⁸³. No caso, fatores externos, tanto sociais como ecológicos, aumentam riscos e reduzem a governabilidade de processos voltados à redução e eliminação de queimadas. Nesse sentido, os eventos de

⁸² SAUER, S. - Prevenção de incêndios florestais na Amazônia: lições aprendidas no Projeto Proteger. p. 19-23. *In*: MMA. Brasília, 2005. Série Estudos 1.

⁸¹ MMA/SCA/SPDS/DADS/PPG7 - Cametá: As experiências nas localidades de Joroca de Baixo e Cuxipiari Carmo. Série Sistematização: Comunidades Construindo sua Sustentabilidade. Brasília, dezembro, 2005.

descontrole de fogo em agosto-setembro de 2005, no Acre, foram exemplares e deveriam ser mais bem analisados, em seu potencial de aprendizado. O desafio, portanto, não é apenas amenizar o problema com técnicas e ações localizadas, mas convencer outras esferas de tomadores de decisão sobre as conseqüências, em cadeia, do uso do fogo e sua sinergia com as mudanças climáticas.

4.3. Cadeias produtivas e o PPG7

De maneira geral, apesar de iniciativas como o Projeto Negócios Sustentáveis (PNS) e do apoio em editais a atividades de cadeia produtiva, o PPG7 subestimou a cadeia produtiva como vetor de sustentabilidade das ações e resultados dos projetos. Tal fato sobrecarregou um projeto de pequenas dimensões (em termos de recursos e pessoal) e grande território, como o PNS. Assim, apesar do PNS ter produzido um portfólio de experiências bem sucedidas, ainda é tímida a escala com que os produtos florestais e agroflorestais (principalmente os não-madeireiros) colaboram nos fluxos de renda das comunidades envolvidas no PPG7. A própria dificuldade em produzir dados de monitoramento econômico (uma das lacunas do PPG7) sobre esses produtos é um sintoma da lacuna de enfoque em cadeias produtivas.

Tendo a qualidade de produtos florestais como a castanha, óleo de copaíba e outros, como limitantes para ampliar mercados, o PNS acabou apoiando atividades muito semelhantes ao PDA e ao agroextrativismo, de forma a complementar e cobrir lacunas desses componentes. Um projeto como o PNS, considerando seu enfoque e dimensões de pessoal e recursos, só seria realmente eficiente se pudesse apoiar os projetos de forma mais focada, na parte final da cadeia produtiva, sem ter que se preocupar com as ações voltadas à melhoria dos processos de produção⁸⁴.

Por outro lado, os investimentos governamentais em ciência & tecnologia e pesquisa & demonstração, na Amazônia, que poderiam ajudar a reverter lacunas de qualidade na cadeia produtiva, são historicamente da ordem de 2%, quando deveriam ser, no mínimo, três vezes maiores que isso para manter, pelo menos, uma relação com o PIB da região comparável com o resto do país. Essa assimetria no investimento resulta em um fosso inter-regional comparável apenas àquele observado entre um país de primeiro mundo e um país realmente subdesenvolvido⁸⁵.

Dessa forma, a reduzida participação de políticas públicas no que se relaciona às cadeias produtivas florestais e agroflorestais gera um vetor negativo sobre iniciativas como as do PPG7. Enquanto isso, a soja está invadindo áreas de florestas densas na Amazônia, onde o índice pluviométrico é alto e, tradicionalmente, não se explorava essa cultura. Para os pesquisadores da área agroflorestal e florestal do Inpa, "a invasão depende de C&T&I e P&D para este agronegócio – o que é uma prova clara que investimentos em P&D valem à pena! (...) a "invasão" (da soja) é um sucesso sob qualquer ótica, menos uma: a taxa e a quantia absoluta de desmatamento." ⁸⁶

Outro caso ilustrativo é a experiência do PNS na Floresta Estadual do Antimarí, no Acre. A idéia segundo a qual ter o controle de toda a cadeia facilitaria o processo e geraria aprendizados mostrou que vetores externos e negativos podem ser decisivos⁸⁷. Assim, o efeito negativo de invasões, falta de regularização fundiária e falta de fiscalização corroboram a idéia de que múltiplos vetores não suficientemente dimensionados ou enfrentados com poucos recursos afetam e muitas vezes decidem o futuro de metodologias e processos promissores.

Os casos de sucesso em abordagem de cadeias produtivas que fazem parte dos projetos apoiados pelo PPG7, como o couro vegetal, a pesca e comercialização do camarão no Amapá ou a castanha no sudoeste do Acre têm, em comum, um histórico anterior ao PPG7, ou uma rede de colaboradores e apoios que os viabilizaram. Fica evidente que tanto o PNS como outros subprogramas e projetos (SP/P) dependem de fatores externos que poderiam ser vantajosos com uma retaguarda em termos de políticas públicas convergentes, em uma

⁸³ Projeto Proteger - Relatório Técnico Anual. 01 de outubro de 2004 a 30 de setembro de 2005.

⁸⁴ SOARES, N. Secretaria de Coordenação do PPG7. Entrevista em fevereiro de 2006.

⁸⁵ CLEMENT, C. R.; VAL, A. L. - Soja versus Desenvolvimento Sustentável na Amazônia? Jornal da Ciência. 2003: www.jornaldaciencia.org.br

⁸⁶ CLEMENT, C. R.; VAL, A. L. - Obra citada. 2003.

⁸⁷ SOARES, N. Secretaria de Coordenação do PPG7. Entrevista, em fevereiro de 2006.

visão de desenvolvimento regional sustentável. O PNS, dentro do PPG7, teve o mérito de evidenciar as lacunas existentes, e gerar uma amostragem do potencial de sucesso quando tais lacunas são preenchidas.

5. Contribuições do Subprograma Ciência e Tecnologia (SPC&T)

A principal questão em relação ao SPC&T é como analisar se as metas consignadas interagiram com os propósitos gerais do PPG7. Considerando as metas do SPC&T em termos de centros de referência, alguns progressos infra-estruturais geraram frutos importantes para os dois centros beneficiados, trazendo ganhos de produtividade aos pesquisadores do Inpa e do MPEG. A atualização da informatização foi, nesse contexto, outro aspecto que trouxe enormes ganhos de produtividade do trabalho e conectividade entre centros e pesquisadores, dentro e fora do Brasil.⁸⁸

No Componente de Pesquisa por Demanda, do SPC&T, entretanto, a forma de qualificação para os editais se constituiu em um filtro em que o peso de titulação acadêmica foi decisivo. Por este critério, algumas capacidades específicas e necessárias à abordagem de pesquisa aplicada e participativa não têm peso, o que inviabilizou o aproveitamento do capital humano e metodológico construído, por exemplo, por algumas ONGs ou pesquisadores competentes, mas isolados em unidades de pesquisa desaparelhadas em recursos ou afetadas pela falta de atualização das equipes de pesquisa.⁸⁹

A segunda fase do Projeto de Pesquisa Dirigida (PPD) passou por consultas e estimulou redes, mas a forma como são gerenciados os projetos de pesquisa ainda se constitui em um problema para os objetivos dos projetos demonstrativos do PPG7. No caso, são as dificuldades dos pesquisadores tradicionais de se ajustarem às necessidades que envolvem os estudos estratégicos necessários, e o hábito metodológico gera certa timidez desses setores em produzirem indicativos e linhas. Outro aspecto dos editais envolveu os recursos do PPD: por não contemplarem pagamento de pessoal foi necessário contar com outras fontes, sob pena de inviabilizar o projeto, mas tal alternativa nem sempre é possível para instituições que não estejam consolidadas.⁹⁰

Quanto à disseminação de resultados de pesquisa, o fluxo de informação entre o SPC&T e os projetos demonstrativos (PD) foi e é ínfimo. A informação produzida pelo SPC&T deveria chegar ao público que define ações na base, como nas resex que, junto com as Tls, na Amazônia, são áreas prioritárias para a conservação. A informação produzida é, entretanto, direcionada, majoritariamente, aos veículos acadêmicos ou de pesquisa especializada, de acordo com o critério que valoriza os profissionais de ciência. Esses veículos têm tiragem reduzida, distribuição restrita e seus leitores são, em sua maioria, da própria comunidade científica. O SPC&T deveria lançar mão de outras estratégias de divulgação que alcançassem o público-alvo e a rede social e técnica do PPG7, de maneira mais ampla. As formas de avaliação de pesquisadores - padrão do MCT - não conferem peso significativo à pesquisa participante e atividades de extensão e popularização de ciência, o que prejudica pesquisadores que se dedicam a estas atividades.

Como síntese, o Componente de C&T acumulou pontos e excelentes resultados para a pesquisa nacional em geral, mas muito pouco nasceu articulado ou desceu para os projetos demonstrativos. A maior parte dos entrevistados demonstrou o sentimento de que o problema não é o MCT estar no comando do componente. A questão de fundo é a desarticulação entre estratégias de ministérios e suas ações, e mesmo as dificuldades de comunicação entre os componentes do PPG7 e a pesquisa. Um exemplo: na fase II do Proteger, operavam o SHIFT-Pecuária, o Funtec 1, o Funtec 2 e o Embrapa-082000-54, e se iniciava (2001) o Projeto Tipitamba⁹¹. A importância da articulação com tais fontes de informação e ações - e de outras atuando em outras frentes correlatas - será fundamental em qualquer projeto de continuidade. Diante da falta de comunicação entre estas duas iniciativas é preciso reavaliar como se deve buscar a aproximação.

⁸⁸ OVERAL, W. L. - Museu Paraense Emílio Goeldi. Belém, Pará. Entrevista em 13 de março de 2005.

⁸⁹ FERREIRA, Evandro. - Inpa. Rio Branco, Acre. Entrevista em 24 de janeiro de 2006.

⁹⁰ BROWN, I.F. - Entrevista em Rio Branco, Acre, janeiro de 2006.

⁹¹ Embrapa Amazônia Oriental - Projeto Tipitomba: intensificando o manejo de capoeira com sustentabilidade. Belém, 2002. Folder

5.1. Lições da C&T

- □ A pesquisa formal é enriquecida quando valoriza os saberes gerados na base e quando internaliza a abordagem etnobiológica e etnoecológica. Métodos convencionais de experimentação em parcelas são fundamentais, mas limitados para a complexidade que é a demanda de iniciativas como o PPG7.
- Mediante o estímulo de pontes entre diferentes instituições e técnicos é possível chegar a uma ciência interdisciplinar, "civil" e heterodoxa, em oposição a uma ciência formal e ortodoxa. Assim, é possível que os atores da ponta pesquisadores, técnicos de ONGs ou de Ater, ou o que se conceitua aqui como "público beneficiário"- sejam transformados, também, em formadores e experimentadores participativos de qualidade. É útil a identificação de uma rede de referência em termos de pesquisadores, técnicos e de agricultores motivados e dispostos a se incorporarem nos processos de pesquisa, tendo como foco o aprendizado, o crescimento profissional, e como suporte o apoio financeiro para cobrir diárias e renumerar serviços.
- □ É importante prestar atenção e fazer esforços de pesquisa para setores relegados ao segundo plano, como pesca artesanal, PFNM e SAF, que recebem pouca atenção em P&D, apesar de serem aplicáveis como estratégias em uma dimensão social e ecológica nacional, considerando metas de desenvolvimento sustentável.
- □ É possível melhorar e revisar os métodos de diagnóstico e definição de focos de interesse de pesquisa, de forma que sejam compartilhados por pesquisadores, técnicos e população participante, tendo como pano de fundo os propósitos de conservação e desenvolvimento sustentável. Uma melhor sistematização e reflexão coletiva dos resultados e lacunas dos projetos beneficiários apoiados pelo PPG7 auxiliarão nesta tarefa.
- □ A comunidade e suas organizações, contemplando gênero e faixa etária, podem se integrar em estratégias de pesquisa participante.

5.2. Pesquisa, monitoramento e sistematização nos projetos demonstrativos

A análise do PPG7 revela que um ciclo de aprendizado progressivo em projetos opera, ainda que de modo desarticulado, trabalhando com:

- Pressupostos, como os evidenciados pelo caso da Fase-Gurupá, os quais possam ser testados, o que leva ao ponto seguinte.
- □ **Pesquisa ou experimentação em algum nível**, envolvendo monitoramento de variáveis que possam ser verificadas de modo quantitativo e/ou qualitativo.
- □ *Periódica sistematização, interpretação e comunicação de resultados*, de forma que desde técnicas até pressupostos possam ser revisados e evoluam de forma progressiva com o conhecimento que se constrói, de forma a atingir o objetivo maior, que é a sustentabilidade.

A questão central é: Qual o legado e lições do conjunto PPG7 neste sentido? Um TdR elaborado em 2001, pelo PDA, definia a sistematização como "uma reconstrução/reflexão sobre uma ou várias experiências que, a partir de seu ordenamento e reconstrução, descobre ou explicita a lógica do processo vivenciado ao longo da experiência, os fatores que intervieram no processo, como se relacionam e porque" ⁹². Porém, tanto vetores externos como o entendimento do que é monitoramento no PPG7 influenciaram para reduzir, em muitos casos, "a sistematização como um produto de vitrine, quando deveria ser primeiro um instrumento de reflexão interna e, por isso, necessariamente amparado por monitoramento local e continuado, com foco em indicadores relevantes para o planejamento e gestão local" ⁹³. Este pressuposto da sistematização não tira o valor do acervo que se encontra nos bancos de dados dos vários SP/P, considerando desde estudos e análises patrocinadas pelo Projeto AMA até as iniciativas dos próprios SP/P, como o componente "Estudos Estratégicos" do ProVárzea, ou as publicações sobre sistematizações e análise de casos do PDA.

⁹² MMA/SCA/PPG7/PDA - Para Sistematizar Experiências Demonstrativas. 12 p. Brasília, novembro, 2001.

⁹³ MEIRELLES, L. - Centro Ecológico Litoral. Entrevista em Torres, Rio Grande do Sul, março, 2006.

De modo geral, o protagonismo dos atores locais de projetos beneficiários no monitoramento, análise e comunicação de resultados é raro e tem poucas exceções, como a Fase-Gurupá e os Agentes Agroflorestais Indígenas/CPI-Acre. O que transparece nestes dois exemplos mostra a viabilidade da abordagem. Neles, o histórico, a capilaridade e infra-estrutura mais consolidada colaboram efetivamente para viabilizar sistemas de monitoramento assumidos localmente, mesmo quando outros vetores - como acessibilidade, instrução e situação socioeconômica - colocariam estes atores com baixa probabilidade de protagonizarem atividades como monitoramento. Considerando que desenvolver estratégias e métodos de monitoramento protagonizado pelos projetos beneficiários é uma preocupação atual e central, por exemplo, do PDA, casos como estes devem ser amplamente analisados e difundidos no âmbito do PPG7.

No PPG7, existe uma relação entre a motivação que gerou os SP/P, seu desenho operativo e sua capacidade de gerar e incorporar, de maneira eficiente, os resultados dos sistemas de monitoramento e aprendizado. A coordenação do ProVárzea e do ProManejo ressalta que a menor escala, em termos de território e número de projetos, além da menor diversidade de temas nas propostas, facilitou o monitoramento como iniciativa sistemática, ainda que sendo atividade das equipes técnicas. Tais fatores explicam melhor porque seria inviável que o PDA adotasse, com sucesso, um modelo de monitoramento protagonizado apenas pela equipe técnica, considerando a escala do subprograma e os atuais recursos financeiros e de pessoal⁹⁴.

Outro aspecto relevante na abordagem de monitoramento é como ele é entendido, internamente, no PPG7. A "monitoria" de projetos no PPG7 é, basicamente, um processo executado por consultores contratados ou pela equipe base mediante avaliações periódicas focadas na verificação da execução de ações programadas, processo que conta com certo compartilhamento de atores locais. É uma abordagem limitada, entretanto, para produzir medidas de qualidade de processos ou medir impactos ecológicos. Pode revelar que o recurso foi investido na atividade prevista e para o público previsto e, assim, é possível inferir se houve disseminação de informação.

Porém, pouco oferece sobre impactos ecológicos da utilização da informação disseminada. O ProManejo, por suas próprias características de foco, tem mais registros sobre impactos ecológicos de atividades e de possíveis benefícios das ações financiadas. Mesmo para este projeto, entretanto, ainda são muitas as perguntas não respondidas, o que mostra o quanto se deverá investir em sistemas de monitoramento ecológico e econômico, em uma nova fase do PPG7.

Um dos exemplos de como o monitoramento pode ser desenvolvido, localmente, é do Estado do Acre: nas condições extremas de terras indígenas (TIs) surge uma definição bastante precisa do que é um plano de monitoramento ambiental, concebido e executado com participação de populações locais, e entendido como "controle do futuro, utilizando corretamente os recursos naturais, com sabedoria e qualidade, empregando registros, diagnósticos, análise da situação e estabelecendo formas de manejo". A atividade surgiu como prática de reflexão na formação dos agentes agroflorestais, na forma de exercícios realizados no Centro de Formação dos Povos da Floresta e repetidos nas aldeias, exercitada por ocasião de oficinas itinerantes nas aldeias, ou incluída na formação escolar indígena, pelos professores indígenas.

Em um segundo momento, surgiu a demanda pela geração de planos de uso das TIs, com a necessidade de enfrentar os desafios de gestão de recursos que acentuou a utilidade concreta das habilidades conquistadas em termos de cartografia, geografia, levantamentos de flora e fauna, de agrobiodiversidade, de costumes e histórias, e de manejos tradicionais de recursos. Os processos de etnomapeamento também fazem parte dessa trajetória, iniciados como atividade de reflexão-na-ação durante os cursos de formação. O caso da CPI-Acre mostra o plano de monitoramento participativo como um elemento completamente processual e orgânico, em uma perspectiva de aprendizado progressivo, conectado a metas concretas geradas e compromissadas junto com a comunidade.

Em relação à disseminação dos resultados para aprendizado, o PPG7 foi eficiente nas primeiras instâncias, ou seja, no plano dos atores locais e das redes sociais locais, mas falhou na ponte entre estas e os setores de C&T, P&D. Os modelos de disseminação mais exitosos envolveram cursos e visitas acompanhadas por atividades práticas, ou com uma seqüência lógica em módulos que não foram afetados por problemas como interrupção de repasse de recursos. A existência de materiais escritos, para orientar a reprodução das

-

⁹⁴ RUFFINO, M. - ProVárzea. Entrevista em Manaus, 30 de janeiro de 2006.

atividades que estavam sendo disseminadas foi um ponto crítico para a multiplicação dos conhecimentos, e funcionaram como um apoio às equipes técnicas e monitores locais.

A viablização de um fluxo dinâmico da informação foi realizada mediante redes de apoio para difusão, utilizando diferentes mídias e envolvendo parcerias junto ao setor público (prefeituras e órgãos de governo) e sociedade civil, como é o caso do ProVárzea. Ainda assim, novamente estas formas concentraram a disseminação entre agricultores e organizações de base, e persiste a desconexão com os setores de C&T, com raras exceções. A participação do Inpa no projeto de meliponicultura do Granave, em Parintins (AM) é um exemplo, assim como a integração construída no GT-Monitoramento que apóia as atividades do ProManejo.

A experimentação aplicada diretamente às demandas dos projetos demonstrativos foi uma grande lacuna, e também foram raras as exceções. Um dos casos de sucesso (sistemas agroflorestais em bananicultura, no litoral norte do Rio grande do Sul) foi viabilizado com fundos estaduais de pesquisa (denominado, na época, RS-Rural/Pesquisa por Demanda) e aconteceu por uma conjugação específica de apoio técnico de consultores e parceiros simpáticos ao projeto. A experimentação e abordagem participativas se mostraram como estratégias de grande potencial nos PD, mas que deveriam ter outro tratamento, nível de investimentos e formas de capacitação em futuras ações demonstrativas.

A título de síntese, para a evolução dos sistemas de monitoramento e aprendizado, mostrou-se crítico o próprio universo do Programa: sua complexidade e a falta de referências anteriores, na medida em que o PPG7 é único em suas dimensões e abordagem. Para compatibilizar uma abordagem de monitoramento entre SP/P e o PPG7, em sua totalidade, faltou coordenação continuada no Programa e, mesmo o AMA, que deveria ter esta função, não conseguiu manter uma equipe. Onde houve sucesso, como no ProManejo, a maior eficiência veio não apenas pela qualidade das pessoas, mas pela continuidade que o Ibama proporcionou com equipes. No caso, equipes permanentes e nas quais se investe em aprendizado progressivo são, sem dúvida, um atributo de qualidade fundamental para os objetivos do monitoramento.

5.3. Lições de pesquisa, monitoramento e sistematização

A carência generalizada em infra-estrutura física e social, e em apoio à produção cria, continuamente, vetores para um engajamento mais desenvolvimentista do PPG7. Porém, é a integridade do ambiente, sua funcionalidade e serviços que conectam questões globais e locais de conservação e viabilizam modelos de desenvolvimento realmente sustentáveis. O ciclo de diagnóstico, monitoramento, reflexão e aprendizado está associado, no PPG7, aos seguintes fatores facilitadores:

- □ A existência de focos prioritários, em um conjunto de atividades promovidas em projetos beneficiários, direcionando o aprendizado.
- A presença (caso de manejo madeireiro e empresas) de uma cadeia produtiva em que parte dos atores envolvidos domine o conhecimento básico necessário ou tenham disponível alguma infra-estrutura de processamento, e mesmo alguma infra-estrutura para facilitar a formação de outros atores locais.
- □ A previsão de renda no curto e médio prazo, conectada a um grupo de produtos com uma previsibilidade (estabilidade de produção e mercado) mínima garantida.
- No caso de SAFs ou produtos não-madeireiros, com os quais os ganhos são progressivos a médio e longo prazo e oriundos de múltiplas fontes e nem sempre existe uma estabilidade de oferta -, o planejamento para aprendizado é mais exigente e refinado, e demanda profissionais interdisciplinares, melhor articulação entre o trabalho desenvolvido localmente e formação continuada de médio e longo prazo de atores locais.
- □ A manutenção de um quadro técnico estável (pelo Ibama, no caso do ProManejo e ProVárzea) permite construção e acúmulo de conhecimento, e viabiliza planejamento mais efetivo do que em projetos que se apóiam, apenas, em quadros técnicos temporários.
- □ É fundamental a construção de um modelo inicial de manejo baseado em um conjunto de parâmetros que orientem ação e foco do aprendizado, na forma de indicadores a serem monitorados.

Finalmente, contar com o apoio financeiro da iniciativa privada pode ser viável em alguns casos, a exemplo da ITTO, nas atividades de manejo florestal madeireiro.

6. Desenvolvimento comunitário (DC): condição para a produção sustentável

A seguir, avalia-se o esforço realizado pelo PPG7 para fortalecer a sociedade civil organizada, o papel desta na formulação e implementação de subprogramas e projetos, e as lições trazidas por esta participação. São analisados os resultados alcançados no desenvolvimento das comunidades nas quais o PPG7 atuou, especialmente, com referência à melhoria de qualidade de vida a partir do incremento da renda, e à luz dos elementos integrantes do DC. A análise enfatiza a gestão e controle social, e trata de outros elementos integrantes do DC, como gênero, cultura tradicional e capacitação. Apresenta algumas lacunas do PPG7 em relação ao DC, principalmente, a falta de clareza quanto à estratégia que deveria ter sido seguida, a qual conota uma ambigüidade de propósitos, falta de integração programática e operacional com outros programas e projetos, e falta de visão municipal.

A análise busca, também, responder a perguntas analíticas referentes à adequação dos objetivos do PPG7 às reais necessidades apresentadas pela sociedade civil; à flexibilidade para ajustar a estratégia em decorrência de aprendizados, novos entendimentos e eventos; aos impactos obtidos mediante os conhecimentos gerados a partir da capacitação e da execução dos projetos, de acordo com leis e políticas propostas ou criadas, e mediante o fortalecimento da sociedade civil.

O reconhecimento geral de que a produção sustentável é fundamental para a conservação ambiental levou o PPG7 a apoiar iniciativas que criassem condições para inserir novos sistemas de produção no âmbito de um processo mais amplo, o do desenvolvimento comunitário. Múltiplos esforços foram realizados pelo PPG7 para fortalecer os elementos que compõem este processo, tomando como ponto de partida uma visão clara do desenvolvimento desejado. Os trabalhos realizados nos diferentes subprogramas e projetos visavam permitir que os beneficiários se tornassem os principais atores na escolha das estratégias para usufruir o progresso social, em função das suas necessidades. Tal visão do desenvolvimento identifica-se com aquela que passou a ser chamada de "desenvolvimento sustentável", porque não contempla apenas "crescimento" econômico e aumento de renda, mas leva em conta o aspecto solidário dos cuidados com os recursos naturais, a fim de que não cheguem a faltar "para as presentes e futuras gerações".

6.1. Componentes do DC presentes no PPG7

A comprovação do esforço do PPG7 na construção do desenvolvimento comunitário pode ser obtida mediante a constatação da presença dos seus elementos essenciais - territorialidade, gestão social e projeto comum -, nos diferentes subprogramas.

6.2. Sentimento de pertencer a um território

Este elemento esteve presente nos projetos do PDA, nos projetos financiados pelo ProManejo, ProVárzea e Proteger, porém em um âmbito microterritorial, isto é, no pequeno grupo que recebia o financiamento. Nesses projetos, houve o fortalecimento de um sentimento existente, mas que não foi ampliado para outras comunidades ou para o município como um todo.

Os projetos Resex I, PPTAL - posteriormente apoiado pelo PDPI - e o ProManejo, na Flona do Tapajós, conseguiram os maiores avanços porque se atuavam em comunidades inseridas em um "território bem definido", isto é, a reserva extrativista, a flona ou a terra indígena, onde era mais propício trabalhar o sentimento de "pertencimento" e de "coesão", a partir dos problemas comuns e afinidades ambientais, sociais, econômicas e culturais.

Pode-se, então, concluir que a territorialidade - meso ou macro - não foi uma marca do PPG7, visto que, em escala piloto, tal perspectiva não fez parte de seu escopo inicial.

6.3. Capacidade de gestão social

O PPG7 buscou construir a "Gestão Social", entendida como a capacidade adquirida pela sociedade para gerir seu próprio destino, isto é, a capacidade de controlar os fatos sociais relacionados com o seu dia-a-dia.

Apoiar a sociedade para a gestão social dos recursos naturais exigiu um trabalho de controle social sobre o acesso e uso do patrimônio ambiental, que consistiu em fazer aplicações práticas à realidade local, visando ao uso sustentável do recurso, contando com a vigilância e monitoramento dos próprios usuários, lideranças, agentes paraflorestais, agentes ambientais voluntários (AAV), membros de comissões de "puxiruns", signatários dos acordos de pesca, presentes em fóruns, conselhos e comissões, como aconteceu nos projetos Resex I, PPTAL, PDPI, SPRN, PDA, ProVárzea, ProManejo, Proteger, RMA, Mata Atlântica (Napma) e Corredores Ecológicos.

O PPG7 trouxe uma proposta de construção da cidadania, na medida em que as pessoas foram tomando consciência dos seus direitos e obrigações, e foram traduzindo tal consciência em comportamentos que conduziram ao uso sustentável dos recursos naturais e maior democracia. O meio ambiente deixou de ser algo distante e indecifrável e passou a ser entendido como patrimônio coletivo, merecedor de cuidados, uma vez que nele se encontram os meios para trabalhar, melhorar a renda e as condições de vida.

Em virtude do caráter piloto do PPG7, a gestão alcançada pela sociedade civil ficou limitada ao âmbito dos projetos e não atingiu, totalmente, a esfera do desenvolvimento comunitário, embora o projeto fizesse parte desse todo. Por outro lado, não foi nítida nem bem definida a construção da institucionalidade que deveria responder pela condução do processo de gestão social, nesse espaço mais amplo que poderia ter sido uma comissão, fórum ou conselho municipal.

Pode-se afirmar que foram colocados os alicerces para a gestão social e, em diferentes medidas, percorridos os ciclos da mesma, mas não de forma sistêmica, planejada e integrada. Houve, em parte, a sensibilização e mobilização dos atores locais, o esforço para se ter uma visão comum de futuro, foram diagnosticados entraves ao desenvolvimento e alguns projetos chegaram a superar os problemas diagnosticados. Parcialmente, chegou-se ao planejamento participativo, mas não houve a construção de instrumentos para execução, acompanhamento e controle dos projetos constantes nesse planejamento. Também não foi construída a coordenação desse processo.

□ Participação da sociedade civil na gestão social

A participação da sociedade civil na gestão do seu desenvolvimento pode ser considerada como o elemento mais vital para a construção da gestão social.

I. Participação da sociedade civil no delineamento do PPG7

A participação da sociedade civil na formulação e execução dos projetos que integraram o PPG7 cresceu ao longo dos anos. Nas primeiras discussões, o governo recusou sua participação. Com a criação do GTA, em julho de 1991, tal contexto começou a mudar. O Decreto 563/92 criou a Comissão de Coordenação Nacional do PPG7 e abriu três vagas para as organizações da sociedade civil, duas ocupadas pelo GTA e uma pela Rede Mata Atlântica.

A resistência do governo brasileiro às ONGs pode ser explicada, em parte, pelo fato do tema da proteção ambiental no lançamento do PPG7 ainda ser matéria de "Estado", sensível ao governo brasileiro e tratado como questão de soberania e segurança nacionais. O fato de muitas dessas ONGs estarem associadas a movimentos de esquerda também reforçou a resistência, que gerou a reserva no seu tratamento e a morosidade das decisões iniciais, principalmente em relação a órgãos da sociedade civil⁹⁵.

A participação do GTA na formulação da primeira proposta do PDA conseguiu instituir o repasse de recursos financeiros diretamente às organizações da sociedade civil. A evolução desse entendimento foi de tal maneira positiva que o PPG7 passou a alocar fundos específicos para construção da capacidade operacional do GTA e da RMA. No início do PDA, as discussões com o GTA e, posteriormente, com a RMA garantiram a

⁹⁵ Entrevista com funcionários do MMA, na época.

implantação do mecanismo desburocratizado dos desembolsos e a implantação do Comitê Executivo com 50% de representantes das organizações da sociedade. O PPG7 fortaleceu essa participação incluindo as duas redes - GTA e RMA - nas decisões do dia-a-dia, nos dois planejamentos anuais e nas discussões para nomeação da secretaria técnica.

O clima de mudanças descrito anteriormente permitiu que os diferentes projetos evoluíssem na sua concepção e implantação, adequando-se às necessidades e exigências da sociedade, o que é uma prova concreta do esforço adaptativo do PPG7, mesmo obrigado a dialogar com muitos interlocutores: doadores, Banco Mundial, governo federal, governos dos estados, entidades executoras e beneficiários. Essa nova visão fez com que os novos projetos incluíssem elementos fortalecedores do próprio processo participativo: o ProVárzea e o ProManejo incluíram ações comunitárias; o Proteger, a educação ambiental; os Corredores Ecológicos, as consultas populares e comitês executivos; e o PDPI, o desenvolvimento comunitário de grupos indígenas.

Os projetos desenhados mais recentemente incluíram um esforço sistemático de participação da sociedade civil desde as etapas iniciais de preparação, possibilitando, assim, maiores condições para que os atores sociais influenciassem a tomada de decisões. O Proteger II envolveu, na sua execução, o Movimento dos Sindicatos de Trabalhadores Rurais (MSTR). O Projeto Corredores Ecológicos foi concebido não como uma simples conexão de unidades de conservação ou de fragmentos florestais, mas como **estratégia de participação dos atores locais** na conservação e ordenamento territorial. O Projeto Corredores Ecológicos começou com características meramente técnicas, mas a realidade mostrou a necessidade de incluir a sociedade civil, o que foi feito: tanto na equipe como no grupo de trabalho que concebeu o projeto. O resultado dessa participação é o atual desenho do projeto com decisões descentralizadas, por meio de comitês paritários dos quais participam atores locais.

II. Participação da sociedade civil no âmbito do desenvolvimento comunitário (DC)

Na medida em que a sociedade consegue que seus anseios e aspirações sejam levados em conta no processo decisório, está construindo as bases para atender às suas reais necessidades. Exemplo concreto dessa conquista: os projetos demonstrativos propostos pelas próprias comunidades e, na maioria das vezes, visando melhoria de renda.

Foi observado por alguns entrevistados que, no início do PPG7, o caminho traçado foi "preservacionista" e, se dependesse do governo, essa posição teria sido ampliada, mas a influência da sociedade civil, da questão agrária, questão indígena e a herança de Chico Mendes levaram a uma mudança importante que consistiu na compreensão da importância do ser humano na conservação da natureza. Projetos como Resex, ProVárzea e ProManejo provaram a importância de aproximar os conceitos de conservação com a presença humana, um grande avanço no PPG7.

Alguns projetos foram modificados visando a favorecer o DC. O desenho do ProManejo era totalmente diferente: o nome era *florestas nacionais* e visava fortalecer o Ibama no desenvolvimento de flonas. Muitos eventos, reuniões e seminários com a participação da sociedade civil mostraram que era mais conveniente orientar o projeto para uma política de manejo florestal mais amplo, que permitisse demonstrar o uso sustentável e a geração de renda, base para o DC. O Projeto Resex era apenas um componente do projeto *florestas nacionais*, mas, devido à pressão dos extrativistas, foi desmembrado como projeto específico, possibilitando estabelecer estratégias próprias para promover o DC no meio extrativista.

Os projetos formulados a partir do quarto ano de execução do PPG7 propõem objetivos diretamente voltados para o DC. O desenho do Proteger II, em 2000, incluiu no seu Manual Operacional objetivos bastante explícitos sobre qualidade de vida e organização social:

□ Contribuir para a conservação do ecossistema amazônico, a partir da disseminação do conceito de sustentabilidade que faz da conservação ambiental uma oportunidade **de melhoria da qualidade de vida** das populações locais.

□ Auxiliar a **organização** e **a mobilização** dos agricultores e agricultoras familiares, extrativistas e indígenas nas áreas atingidas pelo projeto.

O PDPI declarou como objetivo "buscar sustentabilidade econômica, social e cultural para os povos indígenas da Amazônia Legal, associadas à conservação dos recursos naturais existentes em suas terras". De forma semelhante, o Subprograma Mata Atlântica definiu como segundo objetivo "promover o desenvolvimento sustentável".

6.4. Construção de projeto coletivo de desenvolvimento alicerçado na produção sustentável: melhoria de renda

O terceiro elemento fundamental do DC é o planejamento entendido como movimento capaz de levar ao alcance de uma situação desejada, de modo eficiente e eficaz com o maior aproveitamento de esforços e recursos disponíveis. O planejamento requer conhecimento da realidade (diagnóstico), propósito de mudar para melhor essa realidade mediante programas e projetos (estratégias) que levem ao futuro desejado (visão de futuro), organização para dar suporte à operacionalização das estratégias e integração de programas, projetos e instituições.

Considerando que o PPG7 não tinha como objetivo montar e executar uma estratégia de DC, a atuação na construção de um projeto coletivo de desenvolvimento foi limitada. Na Flona do Tapajós (ProManejo) e nas s extrativistas chegou a ser elaborado um plano de desenvolvimento local. Com apoio do ProVárzea e do ProManejo, várias comunidades elaboraram planos setoriais comunitários e o SPRN contribuiu em alguns municípios para a construção da Agenda 21 Local. Houve, também, atuação nas esferas essenciais do projeto coletivo, a organização, a integração e a melhoria de renda.

I. Organização para construção de um projeto coletivo

O amadurecimento do processo mostrou que não bastava o conhecimento e a capacitação para construir um projeto coletivo de desenvolvimento, mas ficou evidente que os representantes da sociedade civil precisavam de legitimidade, do respaldo das suas comunidades. Surgiu a necessidade de investir em fortalecimento institucional e organização social, pois a sociedade civil não consegue participar no planeja-mento, tomando decisões legítimas e válidas para toda a comunidade se não existir certo grau de organização.

Desde o início, o PPG7 percebeu a necessidade de fortalecer a organização social e de imediato financiou a estruturação e operacionalização das redes GTA e Mata Atlântica, que se tornaram parceiras indispensáveis para a implantação de vários projetos. Ambas tiveram um crescimento exponencial e melhor atuação local. O GTA chegou a se organizar em 18 unidades regionais. Mais recentemente foram aprovados projetos para apoio institucional das redes que abrigam 257 entidades na Mata Atlântica e 600 no GTA, as quais buscam defender, preservar, conservar e recuperar as florestas tropicais. Percebe-se, então, que o PPG7 investiu bastante naquilo que constitui a essência do desenvolvimento comunitário, a organização da sociedade, processos intimamente ligados e interdependentes, pois na medida em que se organiza a comunidade, desabrocha o desenvolvimento comunitário.

II. Integração interinstitucional para o projeto coletivo

A integração interinstitucional deve ser um dos principais resultados da construção do projeto coletivo, entretanto o PPG7 não lhe deu importância, pois se considerou auto-suficiente e não se integrou a ações coordenadas por outras esferas da administração pública, voltadas também ao desenvolvimento das regiões de florestas tropicais. Apenas tardiamente houve preocupação de integrá-lo a programas executados no âmbito do MMA. Em 2004, devido às crises provocadas pelos crimes ambientais cometidos na região do Arco do Desmatamento e à decisão de pavimentar a rodovia BR-163 é que se pensou em articular ações do PPG7 com outros ministérios.

A falta de orientação integradora limitou o alcance de todos os projetos executados. Pode-se imaginar a eficácia dos investimentos realizados se tivessem sido integrados programática e operacionalmente aos realizados pelos Ministérios da Integração Nacional, do Desenvolvimento Agrário, Educação, Saúde,

Desenvolvimento Social, e aos programas e projetos estaduais e municipais. Infelizmente, a visão foi outra: suprir o Estado onde ele não atuava, tentando solucionar apenas determinados entraves, deixando supostamente para outras áreas do governo, sem prévio pacto cooperativo, a solução dos demais problemas impeditivos do DC.

Em que pese essa falha do PPG7, no dia-a-dia dos projetos, nos municípios e até nos estados - por imposição às vezes da própria conjuntura, às vezes por iniciativa da lucidez dos executores - houve ações integradoras de programas e projetos sem alcançar, porém, a repercussão necessária no âmbito do PPG7, por se tratar de casos pontuais. Tais iniciativas são mais perceptíveis no Resex I, ProManejo, ProVárzea, PDA e SPRN.

Alguns documentos do PPG7 deixam transparecer uma vaga vontade integradora, recomendada nos fóruns e avaliações, mas que não foi suficientemente traduzida em decisões e determinações práticas. Aliás, houve inúmeros seminários, workshops, capacitações para equacionar aspectos relativos aos vários projetos, com a participação praticamente de todas as instituições e ONGs voltadas à questão ambiental, mas, mesmo assim, passados os eventos, não aconteceu a integração programática e operacional.

III. Melhoria de renda

A questão da renda é tão importante que 64% dos entrevistados sugeriram ações para o seu fortalecimento em programas futuros, semelhantes ao PPG7. Essa foi a sugestão que recebeu maior número de adesões. Todos os projetos direcionados às comunidades trouxeram elevação de renda, conforme indicadores de melhoria da qualidade de vida que permitem inferir a melhoria de renda, e constam nas diferentes avaliações anteriores, como:

- Conhecimento: as capacitações trouxeram conhecimentos sobre diversificação da produção, transformação para agregar valor, organização para alcançar economia de escala, melhoria de qualidade para melhorar o preço, que incidem diretamente na melhoria de renda.
- Organização: as comunidades passaram a constituir associações e cooperativas para dar eficiência à produção, à comercialização e ao beneficiamento dos produtos, trazendo ganhos sensíveis na renda.
- Novas tecnologias: as comunidades implantaram Sistemas Agroflorestais (SAFs), sistemas de manejo florestal e de manejo de recursos aquáticos; passaram a conhecer e implantar a piscicultura, a apicultura, a melhoria genética de pequenos animais (galinhas e suínos); passaram a produzir couro vegetal, folha de defumação líquida (FDL), palmito industrializado e castanha-do-brasil tipo dry; começaram a utilizar despolpadeiras de frutas e frigorificação das mesmas; máquinas de beneficiamento do arroz, "casas de farinha" melhoradas e engenhos para produção de rapadura; conseguiram melhorar a qualidade do artesanato e chegaram à produção sofisticada de instrumentos musicais. Tudo isto significou agregação de valor e melhoria de renda.
- Diversificação da produção: aqui o ganho foi significativo, pois, em muitas comunidades a economia girava em torno, apenas, da farinha de mandioca. Visando à melhoria da renda, os projetos apoiaram as famílias no plantio de cacau, guaraná, café, fruteiras, hortaliças, criação de pequenos animais como galinhas e suínos ou introduziram a piscicultura e a apicultura.
- □ Redução de custos de produção: com a introdução de tecnologias foi possível abaixar custos de produção que incidem na melhoria de renda, como a não utilização de agrotóxicos, a diminuição de capinas, o beneficiamento, transporte e comercialização conjunta da produção.
- □ Redução de despesas: mediante produção familiar de itens de custo alto como o café, peixe e carne.
- Introdução do crédito rural: além dos recursos financiados pelo PPG7, nos diferentes subprogramas e projetos, as comunidades acessaram recursos de crédito dos programas Prodex e Pronaf para aumentar a produção e renda.

- □ **Exploração de recursos não-madeireiros:** os projetos apoiaram o incremento da renda mediante a exploração de castanha-do-brasil, borracha, andiroba, copaíba, açaí, pupunha, palha, cipó e madeira para artesanato.
- □ Saneamento básico: em muitas comunidades, por meio de trabalhos coletivos e apoio das entidades especializadas, foi possível melhorar os hábitos higiênicos e a captação de água, e construir privadas higiênicas, com repercussão direta sobre a melhoria da saúde e aumento da renda pela produtividade no trabalho.
- □ Habitação: vários projetos conseguiram constatar, em suas avaliações, que houve sensível melhoria nas habitações, com construções em madeira (e não palha). Com o apoio de um programa específico do Incra, todas as casas dos moradores das Resex estão sendo melhoradas.
- Segurança alimentar: foi alcançada pela diversificação da produção e por meio de outras medidas como os acordos de pesca nos lagos e rios, a introdução de sistemas de captura ambientalmente corretos que permitiram o aumento da disponibilidade de alimento.
- ☐ **Meios de transporte:** boa parte das comunidades melhorou seus meios de transporte, fator que incide diretamente no escoamento da produção e obtenção de melhor preço, levando ao aumento da renda.
- □ Utensílios domésticos: durante 12 anos do PPG7, muitas famílias obtiveram meios para adquirir utensílios fundamentais como fogão a gás, geladeira, armário, cama, mesa, televisão com antena parabólica e bateria, e aparelho de som.

Os projetos demonstrativos (PDA) implantados na Mata Atlântica (44) e na Amazônia (144), na sua maioria, foram direcionados para demonstrar a viabilidade do aumento de renda e alcançaram o objetivo. "O aumento de renda é um resultado concreto que aparece claramente em quinze relatórios, dos 20 projetos avaliados na Amazônia. Mas há também ganhos econômicos com redução de gastos tanto na produção quanto na casa, e ganhos em alimentação e saúde que as comunidades valorizam muito." ⁹⁶

A avaliação de 12 projetos PDA na Mata Atlântica e 20 na Amazônia corroboram as afirmações anteriores. Citamos apenas alguns exemplos:

- □ Aumento do valor mediante a certificação orgânica do café Simonésia (MG);
- ☐ Ganho adicional com a comercialização direta da banana Ivaporunduva (SP);
- □ Comercialização direta de produtos agroecológicos Apremavi (SC);
- □ Ecoturismo: pousadas e pesque-pagues Apremavi (SC);
- Organização e comercialização coletiva e agroindústria Centro Ecológico (RS);
- Classificação das ostras e marca regional para aumentar valor Cananéia (SP);
- ☐ Aumento da produção de erva-mate com nova tecnologia AS-PTA (PR);
- Supressão de agrotóxicos e redução em 40% da mão-de-obra no trabalho com café Simonésia (MG);
- □ Abastecimento de lenha (combustível) mediante poda do SAF (Reflorar) Recôncavo Baiano (BA);
- ☐ Geração de 40 novos empregos APA Ouro Preto do Oeste (RO); e
- ☐ Tanques de peixes são a caderneta de poupança Cametá (PA).

A sistematização de experiências feitas pelo PDA revela que uma delas - comercialização mediante venda direta pelos produtores, coordenada pelo Centro de Desenvolvimento Agroecológico Sabiá, na feira de Serra Talhada (PE) e no Bairro das Graças, em Recife, por meio do Espaço Agroecológico - constatou a elevação média da renda mensal dos participantes em 192%, durante 4 anos. Alguns produtores chegaram a aumentar sua renda em 378%. A renda mensal evoluiu, por exemplo, de R\$ 240,00 para R\$ 1.200,00; de R\$ 600,00 para R\$ 1.300,00; ou de de R\$ 200,00 para R\$ 1.000,00.

⁹⁶ MMA/PPG7 - Estudos da Amazônia: Avaliação de Vinte Projetos PDA. p. 50.

As iniciativas tomadas pelo Resex, certamente, incidiram na melhoria de renda: instalação de 21 cantinas comunitárias com um fundo rotativo de R\$ 540 mil para evitar lucros abusivos dos intermediários; construção de 36 armazéns comunitários para assegurar a qualidade da produção; instalação de 170 unidades de beneficiamento para agregação de valor ao produto - mandioca (72), borracha (65), grãos (19), rapadura (12), palmito (uma) e castanha-do-brasil (uma); implementação de 734 hortas comunitárias, 123 novos galinheiros e 35 pocilgas; implantação de 72 viveiros com produção de 200 mil mudas, especialmente frutíferas.

De forma semelhante, o ProManejo implantou 35 projetos produtivos para melhorar a renda familiar, sendo nove na Flona do Tapajós no valor de cerca de R\$ 2,5 milhões, e 26 no valor de cerca de R\$ 8 milhões nos estados da Amazônia. Os projetos foram direcionados ao manejo florestal, manejo comunitário e manejo de uso múltiplo.

O ProManejo também financiou 42 projetos de capacitação e organização social para o manejo florestal, visando à melhoria de renda, no valor aproximado de R\$ 4,6 milhões.

O ProVárzea não limitou seus objetivos aos cuidados da fauna e flora, mas contribuiu de forma efetiva para a melhoria da qualidade de vida das comunidades ribeirinhas. O trabalho de ordenamento pesqueiro mediante os acordos de pesca foi um processo educativo que motivou o desenvolvimento comunitário e deixou, em vários lugares, comunidades organizadas e com planos para melhorar suas condições de vida.

As iniciativas comunitárias de desenvolvimento sustentável priorizaram a gestão participativa dos recursos naturais da várzea, buscando a melhoria de renda. Houve concentração de projetos e esforços que muito contribuíram para tal objetivo em Gurupá e Santarém, no Pará; e nos municípios do Alto Solimões, Silves e Tefé (AM).

O ProVárzea, por meio do Componente Iniciativas Promissoras, financiou 16 comunidades, com valor de cerca de R\$ 3 milhões para incrementar a renda mediante o manejo de recursos naturais de várzea. Financiou, ainda, oito projetos de capacitação e organização para o manejo sustentável dos recursos de várzea, no valor aproximado de R\$ 1,3 milhão e um projeto de turismo ecológico com R\$ 635 mil.

O Projeto Negócios Sustentáveis (PNS) potencializou vários grupos e atores sociais para melhorar a renda promovendo as seguintes iniciativas: formação de arranjo institucional para Central de Cooperativas, pesquisas de mercado, estudos de viabilidade econômica, apoio à comercialização, melhoria na apresentação e divulgação de produtos, apoio à gestão empresarial, promoção de feiras de produtos e intercâmbio de experiências entre produtores, além de apoio às iniciativas promissoras e ao artesanato regional.

O Projeto Mata Atlântica implantou SAFs em várias comunidades com fruteiras tropicais, cacau e café, fazendo, simultaneamente, recuperação agroflorestal de nascentes. O testemunho das pessoas entrevistadas mostrou um alto grau de satisfação devido à segurança alimentar conquistada e à diversificação econômica conseguida. Ressalte-se que esses trabalhos foram apoiados com a produção de mudas.

No PPTAL houve um grande esforço para que a intervenção do PPG7 não fosse simplesmente a demarcação, mas incluísse capacitação, planejamento e execução de projetos complementares voltados à melhoria das condições de vida. A complementação foi alcançada com a o PDPI - projetos demonstrativos para atividades econômicas sustentáveis, valorização cultural e fortalecimento institucional das organizações indígenas.

Os depoimentos dos entrevistados podem ser resumidos da seguinte forma: nos lugares onde atuou, o PPG7 conseguiu melhorar a qualidade de vida das comunidades, evidenciada pelos ganhos na saúde, na renda, manejo dos recursos naturais, qualidade ambiental, consciência política, organizacional e ambiental, na formação de capital social mediante capacitação de muitas lideranças e aquisição de conhecimentos trazidos pelos repetidos cursos. A maioria das atuais lideranças foi formada pelo PPG7 e algumas ocupam cargos no governo.

Quanto ao desenvolvimento comunitário, o PPG7 influenciou mudanças que foram iniciadas por pequenos projetos que vão provando a viabilidade das inovações, mesmo em uma estrutura regional extremamente

concentradora de terras e onde predominam as oligarquias. Pode-se até afirmar que o PPG7 aplicou uma estratégia diametralmente oposta àquela aplicada pela Sudam que apenas apoiou grandes investimentos, distantes da cultura e economia local, que fracassaram totalmente. O Programa Piloto atuou, principalmente, com as comunidades, provando que é possível gerar riquezas e construir mudanças positivas.

6.5. Outros elementos integrantes do DC

Transversalmente, vários temas fazem parte do DC. Serão analisados apenas três: um por constar no Termo de Referência, a cultura tradicional; outro pela sua atualidade, gênero; e o terceiro por ser a fonte que alimenta todos os processos, a capacitação.

I. Gênero e desenvolvimento comunitário

É impossível pensar em DC sem pensar na eqüidade de gênero, elemento fundamental para o verdadeiro desenvolvimento. Em 2005, o PPG7 patrocinou um estudo sobre o tema: "Fazendo Gênero na Amazônia - Ações pela Inclusão e Igualdade" ⁹⁷, que registra abordagem sobre as relações de gênero de maneira pontual, em alguns programas e projetos. O Proteger destaca-se no conjunto, pois vem pensando o papel das mulheres de forma estrutural e revelou que há uma grande lacuna em termos de formação técnica para mulheres, especialmente nas áreas de produção e gestão de recursos naturais. O Proteger, então, investiu bastante na formação técnica de mulheres no campo. (....) Uma das estratégias adotadas, nesse sentido, foi estabelecer uma cota para mulheres nos seus cursos de formação técnica. O estudo demonstra que as mulheres, freqüentemente, são desvalorizadas naquilo em que têm um papel importantíssimo: a segurança alimentar. Em um projeto para a produção de alimentos, como os projetos de SAFs, as mulheres têm sido excluídas. Trata-se de mais um reflexo da separação entre o técnico e o doméstico, o primeiro visto como uma esfera de domínio masculino, vetado às mulheres.

Apenas o ProVárzea conta com uma experiência de microcrédito dirigido às mulheres. Essa é uma iniciativa muito interessante, pois o acesso das mulheres aos recursos simbólicos e materiais em nossa sociedade é restrito. No Projeto Resex, não obstante as associações-mães das reservas serem espaços de predominância masculina, pequenas associações de mulheres têm sido criadas, a cada ano.

Constata-se, ainda, que não é um tema de reflexão e não conta com ações específicas no âmbito da gestão das equipes do PPG7. Carência que vai se refletir na execução de grande parte de seus subprogramas e projetos. De um modo geral, conclui-se que o PPG7 não dispõe de uma política de estímulo à adoção de um olhar atento às relações de gênero, em suas ações em campo.

O resultado das entrevistas revela que apenas um terço de seus subprogramas e projetos apresenta preocupação e interesse pela temática. Mas mesmo entre esses, as ações desenvolvidas com o fim de contribuir para a redução de desigualdades nas relações de gênero não são sistemáticas. Em grande parte dos casos, essas ações também decorrem da sensibilidade de alguns secretários (as)-técnicos (as), coordenadores (as), técnicos (as), não estando, assim, enraizadas na estrutura dos subprogramas e projetos.

O documento apresenta quatro sugestões a serem incorporadas pelo PPG7:

- 1. Criação de linha específica de projetos para fortalecimento das organizações de mulheres;
- 2. Criação de editais específicos para apoio aos projetos que fortaleçam e ampliem o empoderamento das mulheres, como agentes do desenvolvimento sustentável;
- 3. Desburocratização das linhas de apoio aos projetos de produção sustentável; e
- 4. Adoção de estratégias que garantam a abordagem de gênero, de forma estrutural, em todos os subprogramas e projetos do PPG7. 98

⁹⁷ MMA/PPG7/GTA/Proteger - Fazendo Gênero na Amazônia. Ações pela Inclusão e Igualdade. 2005.

⁹⁸ Idem. p. 44.

II. Preservação da cultura tradicional

No mundo inteiro é reconhecido o valor das culturas tradicionais como uma riqueza, uma diversidade na visão e interpretação da vida, que encerra muitos conhecimentos, muitas vezes restritos a pequenas comunidades. Ao mesmo tempo, é reconhecido que esses conhecimentos perdem-se com a destruição do habitat dessas populações, como é o caso das florestas tropicais, onde a importância da cultura tradicional diz respeito, especialmente, aos conhecimentos que ela abriga sobre a conservação e utilização sustentável da diversidade biológica. Os especialistas na matéria nos dizem que essas culturas abrigam parte considerável do saber sobre diversidade biológica conhecido hoje pela humanidade.

O PPG7 - consciente do seu papel de proteção da diversidade biológica - apoiou a manutenção das culturas tradicionais com projetos específicos para atender populações tradicionais, como o PPTAL, o PDPI e o Resex: com projetos financiados pelo PDA, Negócios Sustentáveis, ProVárzea e ProManejo, buscando valorizar a cultura tradicional, aperfeiçoando técnicas tradicionais como manejo de recursos florestais e faunísticos, meliponicultura, artesanato tradicional, e beneficiamento de alimentos locais, óleos vegetais, artesanato e plantas medicinais.

O PDA levou em consideração a participação e o conhecimento das populações locais em todos os momentos da execução dos projetos, especialmente nos aspectos de produção e gestão.

O ProManejo, além de apoiar diretamente comunidades tradicionais no fortalecimento da sua economia mediante o manejo sustentável, financiou atividades para manter e fortalecer a cultura local, promoveu a publicação de livretos e cartilhas com o objetivo de preservar contos, lendas e tradições, e história das comunidades. Foram gravados CDs com músicas criadas e cantadas por membros das comunidades locais.

O ProVárzea - na sua estratégia de comunicação - divulgou a cultura local e apoiou publicações que valorizassem cantos, histórias, lendas e tradições, contribuindo, assim, para a preservação da identidade local. Vale à pena mencionar a criação de uma coleção de publicações intitulada "Retrato Regional", entre as quais está "Amazônia: pescadores contam histórias", que resgata e documenta histórias de pescador. Foi possível chegar aos acordos de pesca graças aos conhecimentos tradicionais dos pescadores, que serviram de marco de referência.

Desde o início da elaboração do PPG7 foi priorizado o atendimento às populações tradicionais particularmente vulneráveis às formas de ocupação e de exploração da região. Um exemplo é a prioridade nas negociações do PPTAL e Resex, projetos que atingiram a meta mais importante: garantir às populações tradicionais a terra, seu *habitat*, condição indispensável para que elas possam manter viva sua cultura. Em segundo lugar, os trabalhos de proteção dos recursos naturais realizados pelo PPG7 nessas áreas foram planejados e executados com a participação das populações, exatamente com o objetivo de respeitar sua cultura. O Plano de Utilização das Reservas Extrativistas é um exemplo, pois nele constam as atividades que podem ser feitas e as que não podem ser feitas, conforme os usos tradicionais e o interesse na conservação dos recursos naturais. Esta estratégia fortalece a consciência política e os laços da coletividade.

O PPTAL promoveu levantamentos etnoecológicos visando gerar conhecimento ambiental e cultural integrado, a ser aplicado pelas comunidades indígenas na gestão de suas áreas. O PDPI executa curso de formação de gestores de projetos indígenas, com duração de um ano, indicados pelas organizações indígenas.

Outra forma de valorização cultural das populações tradicionais, incentivada pelo PPG7, foi a aplicação de métodos participativos no trabalho de proteção e defesa dos recursos naturais dos seus territórios. Assim aconteceu na demarcação de terras indígenas e gestão de reservas extrativistas, e nos projetos comunitários do ProVárzea e ProManejo.

Outro avanço a favor da cultura tradicional foi a participação do PPG7 em trabalhos promovidos pela Coordenação Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), resultando em um documento que orienta, com nova mentalidade, os serviços de assistência técnica

que devem ser prestados às populações tradicionais, com técnicos qualificados que respeitem e valorizem sua cultura.

III. Capacitação e formação de lideranças comunitárias

A capacitação é outra etapa indispensável para construção da gestão social e 38% dos entrevistados afirmaram que a capacitação foi o melhor resultado do PPG7, pois promoveu, nas áreas onde atuou, o desabrochar de uma nova mentalidade, mais favorável ao desenvolvimento sustentável. Algumas pessoas afirmaram que foi formada uma massa crítica e um capital humano capazes de dar continuidade ao esforço pela sustentabilidade. Outros consideraram a capacitação um dos melhores investimentos do PPG7 e afirmaram que, se não tivesse sido assim, bem poucos resultados teriam sido alcançados.

As populações beneficiadas pelo PPG7, geralmente, moravam isoladas dos meios de comunicação e como tal, precisavam de muita informação e capacitação. Na Mata Atlântica existem algumas diferenças: as exigências de capacitação são menores do que na Amazônia, dado que a maioria das pessoas conta com informações e deseja conservar a floresta remanescente. O que falta é tecnologia para aumentar a produtividade nas áreas antropizadas e evitar avanços sobre aquelas que ainda conservam seus recursos naturais.

Essa massa crítica e a nova mentalidade foram resultados do conjunto de capacitações dos subprogramas e projetos, dentre as quais vale a pena citar:

O SPRN criou o Programa de Capacitação Ambiental (PCA) que, implementado entre 1999 e 2003, promoveu cerca de 450 ações entre cursos e treinamentos, atingindo diretamente mais de 10 mil pessoas. Estão sendo implementados os Programas Estaduais de Capacitação Ambiental (Peca).

O PDPI executou um amplo programa de capacitação para acompanhamento indígena das demarcações e para implementação de ações de vigilância e proteção das terras indígenas, além de montar um curso de duração de um ano para formação de gestores de projetos indígenas.

O Proteger II buscou trabalhar a formação de lideranças de entidades locais que, por sua vez, multiplicariam a formação para outros atores com o objetivo de prevenir incêndios florestais e promover práticas sustentáveis de produção (puxiruns ambientais). O Proteger atingiu mais de 54 mil pessoas, a partir da realização de seminários, reuniões, cursos, visitas domiciliares e puxiruns.

O Resex I chegou a capacitar 1.718 famílias, 200 lideranças e 137 agentes ambientais voluntários abrangendo aspectos diversos, como gestão das associações, participação social e cidadania, técnicas agroecológicas, tecnologias para melhorar a qualidade da produção e agregar valor ao produto, associativismo e cooperativismo, gênero, liderança e solução de conflitos, vigilância e fiscalização das reservas.

Praticamente todos os beneficiários dos projetos PDA, ProVárzea e ProManejo participaram de vários eventos de capacitação, especialmente as lideranças. Pode-se afirmar que quase todos os subprojetos financiados por estes projetos continham componentes de capacitação. A partir do número de projetos financiados - inclusive seminários, oficinas e cursos - o PDA realizou mais de 200 eventos de capacitação.

Além dos 42 projetos de capacitação e organização social, patrocinados pelo ProManejo, no valor aproximado de R\$ 4,6 milhões, foram realizados muitos seminários e *workshops* para compreensão das estratégias de manejo florestal. "De 1999 a 2004, o ProManejo havia capacitado e sensibilizado cerca de 4.600 pessoas na Amazônia Legal, a partir da prática de "dias de campo", palestras e seminários "⁹⁹.

Os inúmeros eventos de capacitação patrocinados pelo ProVárzea sempre tiveram a marca do "aprender fazendo" à procura de modelos de gestão do rico ecossistema onde tudo estava por ser feito. Tratava-se de descobrir e consolidar sistemas para uso sustentável. O projeto todo foi uma aprendizagem contínua. No subcomponente co-gestão, boa parte das ações tratavam da capacitação junto ao Grupo de Trabalho de

.

⁹⁹ MMA/PPG7 - Série Estudos 3. p. 19.

Várzea (GTV), aos agentes ambientais voluntários (AAV), à Unidade Integrada de Defesa Ambiental (Unida) ou às associações e conselhos municipais.

6.6. Lacunas do PPG7 no desenvolvimento comunitário

Para facilitar a análise são apontadas três principais lacunas: ambigüidade de propósitos; falta de integração programática e operacional com outros projetos e programas; e falta de uma estratégia municipal

6.6.1. Ambigüidade de propósitos

A ambigüidade aparece no mais alto nível de concepção do PPG7 quando no seu objetivo geral propõe-se "implementar uma abordagem de desenvolvimento sustentável", mas não é definido exatamente qual é seu grau de comprometimento com tal desenvolvimento. Esta definição permitiria delimitar, também, qual o comprometimento com o DC. Tudo indica, e aqui está a ambigüidade, que o pressuposto colocado como base de tudo, *a posteriori* mostrou-se vulnerável, isto é, que o governo brasileiro, os governos estaduais e municipais, automaticamente, fariam sua parte alocando, por exemplo, a infra-estrutura necessária para o desenvolvimento acontecer.

A ambigüidade persistiu por não terem sido definidos, exatamente, quais eram as obrigações do PPG7 e quais as dos governos. Tanto é verdade que, em alguns municípios, os prefeitos não investiram em certas áreas porque eram "responsabilidades do PPG7", quando sabemos que este não dispunha de recursos para ações fundamentais como saneamento, educação, saúde, transporte e eletrificação.

A situação ambígua repete-se no bojo dos projetos. É verdade que houve avanços, como foi visto, com a incorporação, na formulação dos projetos mais recentes, da intenção explícita de realizar desenvolvimento comunitário e formular políticas públicas. Mas aqui, novamente, há a impressão de que os projetos tomaram tal propósito como algo que se alcança automaticamente executando os componentes do projeto, pois as intenções não foram acompanhadas por orientações claras e ações estratégicas.

A ambigüidade poderia ter sido reduzida se tivesse havido debates, com seminários e oficinas, para harmonização conceitual dos temas desenvolvimento sustentável, desenvolvimento comunitário e políticas públicas. Isto não aconteceu e cada um fez de acordo com o seu entendimento.

6.6.2. Falta de Integração programática e operacional com outros programas e projetos

Levantamentos feitos demonstram que mesmo nos municípios mais afastados dos centros de decisão, como por exemplo, Brasiléia (AC), funcionam, no mínimo, 20 programas ou projetos dos diferentes ministérios: Educação, Saúde, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Agrário, Integração Nacional, Cidades, Minas e Energia, Comunicações, mais os projetos do próprio Estado e os projetos de algumas autarquias como Incra, Caixa Econômica e Banco do Brasil.

Sabe-se que cada subprograma ou projeto do PPG7, para alcançar seus resultados, quando necessário, procurou integração, mais por necessidade operacional que por convicção filosófica e metodológica, pois novamente faltaram, por parte da Coordenação do Programa, ações mais enérgicas: definição de estratégia de integração, alocação de recursos para tal, estudos para tornar a integração eficaz, alianças ínterinstitucionais e programáticas mediante convênios, acordos de cooperação, consórcios, isto é, arranjos institucionais.

Ao que parece, este foi o ponto mais fraco do PPG7, ao menos do ponto de vista do desenvolvimento comunitário e das políticas públicas, temas essencialmente integradores e que exigem a convergência de programas e projetos para poder alcançar resultados.

6.6.3. Falta de uma estratégia municipal

A partir da Constituição Brasileira de 1988, a descentralização buscando o protagonismo dos municípios é a tônica do desenvolvimento, uma vez que inúmeros exemplos mostram que tudo acontece no município, sendo que as esferas estaduais e federal têm como objetivo apoiar os municípios. A municipalização das ações está sendo procurada por todos os ministérios, mas, infelizmente, não aconteceu com o PPG7, ou melhor, as atividades foram executadas nos municípios, mas sem uma estratégia municipal de desenvolvimento. Em alguns municípios, vários projetos atuaram, porém de forma isolada e sem coordenação.

Pretende-se que, na segunda fase, "o PPG7 possa viabilizar experiências de gestão ambiental local, envolvendo conjuntos de municípios de forma integrada e estimulando a formulação de instrumentos tributários que incentivem a proteção dos recursos naturais, a exemplo das experiências já existentes na implantação do ICMS ecológico em alguns estados e na discussão de instrumentos similares no âmbito federal. Tais demandas serão integradas às ações estratégicas voltadas ao desenvolvimento territorial" 100.

Com exceção do SPRN, criado para fortalecer os órgãos estaduais de meio ambiente e criar um modelo de gestão ambiental no estado, os relatórios de progresso dos projetos, em raríssimos casos, mencionam algumas articulações com os governos estaduais e as prefeituras. Colhe-se a impressão de que as atividades eram realizadas sem levar em conta a existência de programas e projetos estaduais e municipais.

Uma forma de se aproximar dos municípios é direcionar as ações para o desenvolvimento local/territorial, como é reconhecido e expresso ao selecionar as Linhas Temáticas para uma segunda etapa do PPG7, durante o Seminário *ad hoc* realizado em dezembro de 2001. Naquela ocasião, uma das linhas escolhidas foi o desenvolvimento territorial para "contribuir com uma maior integração entre as políticas ambientais e demais políticas de desenvolvimento - fundiário, agrícola e de transportes - incluídas nos PPAs federal, estaduais e municipais." ¹⁰¹

Apenas no SPRN-Consolidação, em 2005, apareceram ações com enfoque de território, embora não intencionalmente buscando este tema e sim buscando a solução de um problema que atinge vários territórios vizinhos. Trata-se do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a área de Influência da rodovia Cuiabá-Santarém, conhecido como Plano BR-163 Sustentável.

6.7. Conclusão: ações comunitárias, característica do PPG7

O desenvolvimento comunitário, alcançado pelo PPG7, é mais visível em dois de seus aspectos:

- 1. A inclusão de populações na socioeconomia do país; e
- 2. organização dessas comunidades que estavam excluídas.

Esses aspectos foram evidenciados por vários projetos. A não utilização da economia monetária e a falta de medição de um "marco zero" inicial não impediram a verificação de melhoria da qualidade de vida, que não alcançou patamares maiores porque faltou integração entre as políticas públicas.

Por se tratar de um programa piloto, mesmo que seu objetivo fosse melhorar as condições de vida das populações, seu enfoque é ambiental, de proteção e diminuição do desmatamento, e como tal conta com o pressuposto de que a infra-estrutura e demais exigências para possibilitar o DC seriam supridas pelo governo. Não se pode, portanto, responsabilizar o PPG7 pelo desenvolvimento das comunidades onde atuou, devido ao seu papel, apenas, de colaborador e apoiador do processo.

A análise dos diferentes projetos permite afirmar que todos procuraram "contribuir", "apoiar" e "fortalecer" setores econômicos ou camadas sociais, apenas alguns componentes específicos da comunidade. O PPG7 não é um programa de desenvolvimento integrado, local ou territorial. A contribuição para o desenvolvimento dirige-se, sempre, a um segmento da economia ou da sociedade. Mesmo nos casos em que

¹⁰⁰ MMA - Proposta de Estrutura da Segunda Fase do PPG7. 12 p. Brasília, junho, 2002.

¹⁰¹ MMAPPG7 - Arquivos: Relatório do Seminário sobre Linhas Temáticas para a Segunda Fase.

trabalhou com áreas bem definidas, como é o caso do Projeto Resex e do PPTAL, os investimentos foram direcionados, apenas, para aspectos específicos.

Por exemplo, não havia recursos - oriundos de outros parceiros - para resolver importantes problemas como saneamento, saúde, educação e infra-estrutura de estradas, pontes, eletrificação. No caso do Resex, após vários anos de negociação, apenas em 2001 começaram a ser aplicados recursos provenientes de parcerias com o Incra e Funasa. Posteriormente, entraram parceiros como Luz para Todos, Eletronorte, Embratel e os movimentos sociais.

Mesmo assim, os resultados obtidos permitem concluir que os projetos tiveram, na sua intencionalidade e execução, espaços e momentos de "ações comunitárias", entendidas como "as atividades desenvolvidas pelas comunidades a partir da tomada de consciência dos seus problemas, organização para resolvê-los, utilização dos seus recursos e potencialidades, contando com a colaboração das entidades existentes".

Por outra parte, a mudança substancial não depende apenas de um "programa piloto" e sim da articulação de um conjunto de políticas públicas, situação explicitada por um dos entrevistados: "Todo o esforço do PPG7 com inúmeras pequenas experiências, contribuiu muito pouco para o combate à pobreza, pois essas pequenas coisas não modificam o grande mercado. Um programa que pretenda modificar, substancialmente, a situação da Amazônia deve ter a ótica do mercado. A ótica do PPG7 era outra - a solução estava a partir das comunidades, lá dentro da floresta, e a solução está fora. A verdadeira solução consiste em encontrar arranjos produtivos que liguem a cidade com o setor florestal. As pequenas experiências positivas devem ganhar escala e se transformar em políticas públicas."

6.8. Lições aprendidas

- I. Sobre a participação
- □ Todos os projetos recomendaram a participação da sociedade civil e criaram comissões para tomar decisões, incluindo membros da sociedade civil. Entretanto, estas medidas não foram suficientes para uma verdadeira participação porque as comissões só tratavam de assuntos muito genéricos.
- □ Para o governo é muito importante contar com o respaldo popular na tomada de decisões, respaldo que é assegurado pelas organizações da sociedade civil.
- □ A participação da sociedade civil foi possível onde esta fez pressão e para tanto, precisou de certo grau de organização. Onde não houve organização, também não houve participação. A pressão foi mais forte onde a sociedade vislumbrava a possibilidade de melhorar as condições de vida (DC), como é o caso do PDA, PPTAL, Resex I, ProVárzea, ProManejo, PDPI e Proteger.
- A participação da sociedade civil faz com que o projeto seja desenhado e implementado para atender às reais necessidades do grupo, mas o espaço para participar depende muito da compreensão dos técnicos que coordenam os projetos.
- □ A participação da sociedade civil na tomada de decisões exige dotação orçamentária para capacitação, organização, deslocamentos, atividades de campo. O simples repasse de recursos financeiros para as organizações não significa que estas vão adquirir a capacidade decisória.
- As vantagens da participação da sociedade civil na gestão dos projetos não se reduzem ao respaldo político e ao atendimento das reais necessidades, pois incluem, também, as pessoas cujos conhecimentos e capacidades permitem a diminuição de custos e a execução correta das tarefas, bem como a "apropriação" do projeto.
- Uma das principais vantagens da participação é que ela é o verdadeiro caminho para o fortalecimento das organizações locais e formação de lideranças, e tais objetivos não se alcançam com a simples capacitação ou transferência de recursos financeiros. Um projeto - ao permitir a participação nas decisões e

investir na capacitação - alcança o objetivo de empoderamento da sociedade civil. Assim, a participação é uma espécie de capacitação "em serviço".

□ A participação da sociedade civil não deve ficar limitada a consultas ou fiscalizações, mas deve criar um diálogo entre os diferentes atores que permita definir o rumo dos projetos.

II. Sobre capacitação

- ☐ Graças ao grande empenho na capacitação é possível fazer crescer a consciência ambiental, a vontade de participar na conservação do meio ambiente e o esforço para fazer uso sustentável dos recursos naturais.
- □ Nas comunidades onde o PPG7 atuou, por vários anos, foi possível estabelecer um diálogo que compreendeu diagnóstico da realidade rural, construção coletiva de projetos (planejamento), acompanhamento da execução (monitoramento) e medição de resultados (avaliação), visando a uma melhoria contínua. Existem exemplos no ProManejo, ProVárzea e Resex I.
- □ Há maior alcance de resultados quando a capacitação é direcionada às lideranças comunitárias.
- A capacitação é fundamental no apoio aos projetos em suas várias etapas, desde a sensibilização das pessoas, a construção de objetivos comuns, a identificação de áreas de atuação, a construção de parcerias, e a execução participativa do monitoramento e avaliação. Avaliações de programas implantados na região concluíram ter sido a falta de conhecimentos ambientais, tecnológicos e gerenciais -, uma das principais causas do fracasso de muitos projetos.
- □ São alcançados melhores resultados quando os procedimentos são práticos, a partir de realidades concretas, de troca de saberes com pessoas que vivenciavam situações concretas.
- □ Há maior eficiência quando se pratica uma aprendizagem social e coletiva, formando uma "comunidade de aprendizagem". Estabelecem-se, assim, compromissos solidários entre as pessoas envolvidas no processo, possibilitando construir soluções compartilhadas. As "comunidades de aprendizagem" amadurecem e assumem o papel de colaboradores na gestão dos recursos naturais e no próprio desenvolvimento comunitário.
- □ Uma grande dificuldade para a capacitação é a dispersão populacional, aliada à falta de meios de comunicação e transporte eficientes, e entidades e programas educacionais existentes são insuficientes para atingir essa população.



CAPÍTULO VI

ARRANJOS INSTITUCIONAIS E GESTÃO DO PPG7

Este capítulo aborda, inicialmente, a evolução dos arranjos institucionais da implementação do PPG7, examinando sua formulação inicial e coerência com os objetivos do PPG7, além do impacto desta evolução nas recentes iniciativas do governo federal para a Amazônia. Em seguida, analisa aspectos de financia-mento, seus desdobramentos organizacionais e procedimentos operacionais. São examinados três elementos institucionais críticos para a extração, consolidação e divulgação da aprendizagem do PPG7, por meio da função de monitoria e avaliação (M&A), exercida pelo Projeto AMA, e da assessoria técnica recebida por meio do Grupo Internacional de Assessoramento (IAG) 102. Finalmente, recolhe seletivamente os principais pontos apresentados com uma síntese da experiência institucional do Programa Piloto.

1. Passos iniciais

A Resolução nº 92-2 do Conselho de Administração do Bird, de março do mesmo ano, foi acompanhada de um Anexo Técnico (*Background Note*) que a fundamenta e define aspectos gerais da operacionalização do PPG7, principalmente em relação ao financiamento pelo RFT.¹⁰³ Este anexo técnico, preparado após várias missões de técnicos do Bird, não constitui um estudo de avaliação *ex-ante* de viabilidade, como normalmente praticado pelo Bird. Entretanto, é o que mais se aproxima ao *Project Appraisal Document* (PAD) que fundamenta a justificação técnica das operações de empréstimo do banco. Existe, ainda, a interpretação de que, por se tratar do lançamento do Fundo Fiduciário e não de um projeto, não havia motivos para aplicar a praxe administrativa do banco, que foi obedecida nos projetos.

Esta circunstância explica três elementos críticos do lançamento do PPG7. Primeiramente a ausência de um diagnóstico de capacidade institucional do governo brasileiro para assumir a implementação de tal programa. Em segundo lugar, a preocupação maior do banco em definir, claramente, no anexo o dispositivo operacional interno para gerir o RFT, apoiar os projetos do PPG7 e prestar contas aos doadores. Com efeito, o anexo indica que o governo brasileiro necessita de ajuda técnica e financeira para preparar os projetos identificados e que isso é competência do Bird. Em terceiro lugar, a ausência no anexo do tratamento sistemático da arquitetura institucional (AI) para o PPG7, que nos PADs constitui um componente essencial.

Confirmando a sua preocupação, principalmente com os projetos e não com a sua Al, o anexo atribui também ao Bird a responsabilidade de "filtragem" e fixação de condições de participação no PPG7 dos projetos submetidos pelos doadores em regime de co-financiamento, fora da alçada do RFT. ¹⁰⁴ O anexo deu à Unidade de Florestas Tropicais do Brasil (UFTB), do Bird, o papel de zelar pela custódia do PPG7, mediante competências que iam além da sua função de mero agente fiduciário do RFT. Esta atribuição foi interpretada pelo banco como parte da responsabilidade assumida e cumprida com bastante rigor. Alguns parceiros interpretaram tal conduta como uma "intromissão indevida" do Bird no PPG7.

Quanto aos aspectos institucionais e organizacionais, no seu artigo 40, o Anexo prevê uma comissão de coordenação que congrega as entidades federais envolvidas no PPG7, sob a presidência da Secretaria de Meio Ambiente da Casa Civil da Presidência da República (Sema) e identifica suas funções típicas de coordenação nacional do PPG7:

- 1. Coordenar e acompanhar a execução do PPG7;
- 2. consultar os governos estaduais e ONGs;
- 3. em consulta com o Bird e os doadores, definir arranjos financeiros de cada projeto; e
- 4. acompanhar o fluxo de fundos externos e assegurar fundos de contrapartida nacional.

Outros casos são cobertos no Componente sobre Relações Internacionais desta avaliação.

¹⁰³ Referido neste capítulo como o Anexo.

Com efeito, no seu artigo 18, o Anexo diz que "os doadores proporcionarão ao Bird informação técnica e financeira detalhada com respeito a qualquer projeto proposto para inclusão no PPG7. O Bird, então, examinará esses projetos e determinará se e em que condições poderiam ser incluídos no PPG7".

No seu artigo 26, o anexo indica que o governo brasileiro analisaria os seus critérios e procedimentos internos de aprovação de projetos com o propósito de assegurar a aprovação rápida do co-financiamento dos projetos de caráter bilateral. Esta medida não foi tomada de uma só vez, mas mediante aproximações sucessivas, em vista dos obstáculos que a sua aprovação encontrou ao transitar pelas várias entidades. Evidência da morosidade das deliberações, naquela época, por exemplo, foi o fato de que o Acordo Qua-dro do PPG7 entre o Bird e o governo brasileiro só veio a ser firmado dois anos mais tarde, em fevereiro de 1994, e pouco antes da aprovação dos primeiros projetos.

Baseado na presunção, não fundamentada, de que as entidades executoras do governo brasileiro não estariam à altura de implementar o PPG7 - em lugar de prever dispositivos com o intuito de elevar a capacidade institucional das entidades centrais do governo brasileiro que implementariam o PPG7 - o anexo estabelece um precedente de dependência institucional: previu que o governo brasileiro recorresse aos serviços do PNUD, no Brasil, para apoiar a implementação dos projetos do PPG7. Como uma medida para assegurar condições mínimas de execução, pode ter sido justificada na época. Para tal, veio a ser firmado um acordo amplo de "cooperação técnica" entre o governo brasileiro e o PNUD complementado com convênios semelhantes por projeto, arranjo que até hoje perdura, embora a competência das entidades executoras tenha evoluído.

Houve pouca convergência entre o Bird e o governo brasileiro na construção dos arranjos institucionais e fraca interface entre os dois. O banco, no seu Anexo Técnico, se concentrou principalmente na definição de seus arranjos internos, com escassas referências às medidas institucionais a serem tomadas pelo governo brasileiro que, por sua vez, abordou o desafio institucional de forma convencional sem maior preocupação estratégica de capacitação do ponto focal da execução.

Em resumo, o desenho inicial dos arranjos institucionais pelo Bird, para o PPG7 em sua totalidade, foi feito sem maior esforço de diagnóstico de capacidades dos executores centrais do governo brasileiro e à luz de sua pouca experiência com programas piloto dessa natureza. Do lado do governo brasileiro, os compromissos da Resolução, fixados no seu anexo foram tratados de forma legalista com a emissão de instrumentos jurídicos sem maiores desdobramentos operacionais. Do lado do governo brasileiro, os compromissos da Resolução, fixados no seu anexo foram tratados de forma legalista com a emissão de instrumentos jurídicos sem maiores desdobramentos operacionais.

2. Coerência inicial dos objetivos e pressupostos com a arquitetura institucional (AI): marco lógico

O marco lógico é um instrumento de planejamento de programas ou projetos destinado a estabelecer relações explícitas entre objetivos, resultados, metas, meios de verificação, mensuração e insumos. Quando construído de forma participativa é um excelente instrumento para gerar adesão aos seus objetivos. No lançamento do PPG7, o marco lógico ainda não era prática comum na preparação dos projetos no Bird, portanto o desenho do Programa não se beneficiou da formulação de um, embora ao longo de sua execução tenham sido feitas duas tentativas para formulá-lo, sem êxito.

Duas iniciativas para desenvolver indicadores de desempenho dos projetos foram ensaiadas, mas sem evidência de que tivessem sido utilizadas com êxito. Esse dado é importante, pois mostra a dificuldade que seus formuladores tiveram em chegar a um consenso com relação à lógica programática do PPG7 e à

¹⁰⁵ Entretanto, mediante Memorando da Diretoria da Divisão de Meio Ambiente e Agricultura 1a. da Região da América Latina (Laiea), do Bird, de junho de 1993, fixam-se regras detalhadas para o processamento dos projetos. O artigo 33 do Anexo faz referência a "uma longa tradição de colaboração entre os doadores bilaterais e o Bird e a um acordo quadro sobre co-financiamento com regras flexíveis e bem entendidas por todos os parceiros".

Algum esforço diagnóstico realizado, em 1994, na preparação do SPRN quando se analisaram as condições institucionais e organizacionais dos órgãos estaduais de Meio Ambiente (Oemas) e caracterizaram várias debilidades.

¹⁰⁷ A Revisão Institucional (RI), discutida mais adiante, assinala no seu parágrafo 41 que, na preparação de projetos individuais, não foi dada a devida atenção às complexidades administrativas decorrentes da estrutura financeira de financiamento dos mesmos.

conseqüente tentativa de construir indicadores após o escopo do Programa e de alguns projetos estarem definidos.

Há várias explicações para o fato de que as tentativas de construir um marco lógico não prosperaram. Por um lado, o PPG7 engloba uma temática muito variada e, conseqüentemente, interesses também variados e, portanto, de difícil consenso em torno a uma lógica programática. Por outro lado, como o PPG7 foi formulado após a identificação de vários projetos que aspiravam ao seu financiamento, a lógica intrínseca e os interesses institucionais em torno de projetos individuais predominavam e não deixaram muito espaço para que se desenvolvesse, de forma "consensuada", uma lógica programática. Finalmente, o fato de que a intervenção do banco se dava principalmente como agente de um fundo fiduciário e não no seu papel normal de prestatário, em cujo caso um quadro lógico seria exigido.

Na ausência de um marco lógico tornou-se difícil formular um arranjo institucional que refletisse a lógica e a cadeia de causalidade que deveria estar respaldada por estruturas institucionais e organizacionais que assegurassem a sua implementação de forma consistente. Predominaram, então, múltiplos arranjos institucionais que respondiam aos projetos, às suas fontes de financiamento e às exigências procedimentais e de prestação de contas que cada uma exigia. O resultado foi um mosaico organizacional complexo sem muita coerência e funcionalidade global, e que explica, em grande medida, as dificuldades de execução que o PPG7 vem experimentando. ¹⁰⁹ Por outro lado, de início recorreu-se ao dispositivo de apoio do PNUD mediante "projetos de cooperação técnica internacional", o que diminuiu a importância do objetivo de reforçar a capacidade institucional das entidades executoras, além de lhes conferir, ao médio ou longo prazo, maior autonomia de gestão e eficácia de impacto.

A escolha dos arranjos institucionais e organizacionais para a execução dos projetos foi objeto de estudos de viabilidade, conforme os critérios do Bird, para a preparação de projetos e sua inserção institucional definida pela afinidade da temática do projeto com a vocação da entidade federal à qual foi confiado o projeto. Por exemplo, o PPTAL - cujo tema é a situação fundiária de populações indígenas - foi alocado à Funai (Ministério da Justiça). Tal deficiência estratégica prejudicou o impacto institucional "finalístico" do PPG7 e, principalmente, a sua tradução em instrumentos de política governamental.

Com efeito, os dispositivos institucionais e organizacionais estavam orientados aos objetivos mais imediatos da implementação dos seus projetos, o que levou a múltiplos arranjos especiais desvirtuando mais ainda a unidade programática do PPG7. A ênfase em uma estratégia de projeto e a fraca estratégia programática não chegou a caracterizar a inconsistência total dos objetivos do PPG7 com sua arquitetura institucional, mas sim o seu desajuste conforme argumentado acima, com conseqüências de ineficácia e ineficiência no seu funcionamento.

Devido à ênfase na preservação do seu bioma, o projeto da Mata Atlântica foi alocado à Secretaria de Biodiversidade e Florestas (SBF) do MMA. Somente o ProManejo, o ProVárzea e o Resex foram alocados ao Ibama, que cobria as respectivas áreas temáticas. O Ibama é o braço executivo do MMA, usufrui de certa autonomia administrativa e é munido de uma rede de delegacias (gerências), em todo o território nacional. Cabe questionar a razão pela qual teve um papel limitado na execução do PPG7 e porque não foi objeto de maiores esforços de reforço institucional para habilitá-lo para tal. A resposta a esta indagação remonta às suas origens, já que o Ibama foi produto de uma fusão de quatro entidades pré-existentes.

Para alguns, a diversidade de experiências e conhecimentos que o seu pessoal representava, constituía um acervo que poderia redundar em grande benefício para a execução do PPG7. Para outros, esta diversidade temática e cultural levou consigo certa fragmentação institucional, propensão ao conflito entre grupos profissionais e dificuldade de alcançar a necessária integração em torno de sua nova missão. 110

À medida que a temática socioambiental vinculada às florestas tropicais adquiria maior relevância e projeção social, maior pressão sobre os arranjos institucionais era exercida, no sentido de recorrer a modalidades

¹⁰⁸ Embora o Anexo da Resolução mencionado refletisse uma certa lógica programática, tampouco a formulou em termos de um quadro lógico de forma participativa. *Indufur Oy, Mid Term Review of the Pilot Program to Conserve the Brazilian Rain Forest*, 31, October, 2000.

¹⁰⁹ Esse ponto é central na análise crítica feita pela RI e reiterada na RMT.

Entrevista com altos funcionários do MMA e do Ibama, no início do PPG7.

institucionais de execução mais abertas e menos burocráticas. Os ajustes se verificaram, principalmente, no uso crescente de mecanismos de "auditoria social" para controlar os projetos e seus benefícios e custos. Tal evolução pode ser considerada um movimento de maior coerência entre os arranjos institucionais e a vocação socioambiental do PPG7, fator que significa crédito a seu favor, embora não tenha sido desenhado dessa forma desde o início. Assim, ONGs, organizações de movimentos socioambientais e comunitárias tiveram papel preponderante na execução de projetos que tinham lugar junto às comunidades no meio florestal. Em alguns casos, houve participação de governos municipais, mas sem maior expressão.¹¹¹

O ponto focal da AI do PPG7 foi a Comissão Interministerial de Coordenação do Programa, prevista no Decreto 563, de 1992, do governo brasileiro. A comissão era formada por representantes de nove entidades federais e uma ONG da Amazônia. A sua secretaria baseava-se no Departamento Técnico-Científico de Cooperação da Sema que, por sua vez, apoiava as secretarias técnicas (STs) dos vários projetos e subprogramas do PPG7. Na documentação pertinente não há referência alguma ao detalhamento e reconciliação de procedimentos internos com os externos dos doadores, conforme aludido no Anexo Técnico da Resolução do Bird. Só em 1997, a comissão se reestrutura e formula seu regimento interno, 112 incorporando dois representantes dos governos estaduais da Amazônia Legal, por rodízio, e a SCA/MMA assume a sua secretaria-executiva que, até então, cabia à Secex/MMA.

Há evidência de incoerência específica entre os objetivos do PPG7 e sua AI no que se refere à crítica função de monitoramento e avaliação (M&A). As referências desencontradas no Anexo Técnico (Artigos 11, 29 e 40) sobre M&A refletiam certa incoerência do desenho institucional, pois esta função foi atribuída diversamente à Secretaria Técnica da Comissão Coordenadora Brasileira, à UFTB no escritório do Bird, em Brasília (DF). À Comissão Européia de Cooperação (CEC) incumbiu-se a tarefa de apoiar o Bird e o governo brasileiro no desenvolvimento desse sistema, devido à sua vantagem comparativa na matéria. Devido à sua importância houve hesitação na definição de sua inserção institucional. Após várias iniciativas, ainda hoje a função de M&A continua sendo objeto de controvérsia e críticas sem ser levada a cabo, efetivamente, pelo Programa, como veremos mais adiante.

3. Participação e governança institucional do PPG7: a liderança do governo brasileiro

A governança do PPG7 baseia-se em um sistema de múltiplos níveis e formas de regulação. Inclui micro e macrorregiões, assim como diferentes modalidades de articulação institucional e política. Considerando o ciclo do Programa como negociação, desenho de projetos, implementação, coordenação, monitoria, avaliação, prestação de contas, disseminação e renegociação, tem-se no PPG7 instâncias diferenciadas de governança e participação nesse ciclo.

Dadas as circunstâncias em que foi lançado o PPG7, não surpreende que os arranjos institucionais para a sua implementação não tivessem sido objeto de maior participação das entidades que estariam envolvidas em sua implementação. Quanto à participação de ONGs, destaca-se o *lobby* das internacionais, principal-mente da *Friends of the Earth* (FOE) junto ao G-7, pressionando para a criação do PPG7. Quanto à participação das ONGs nacionais, no princípio foi limitada devido à pouca experiência do governo brasileiro em lidar com tais entidades. Por estas e outras razões, na reunião dos participantes, de Genebra, em 1991, as ONGs não participaram. A resistência do governo brasileiro foi superada ao longo da execução do PPG7 e, principalmente, devido ao processo de redemocratização do país.

A capacidade organizacional limitada das ONGs - principalmente as da Amazônia -, no início do PPG7, também contribuiu para sua participação limitada. As ONGs da Mata Atlântica estavam mais avançadas em organização e haviam criado a sua rede, a RMA. Mesmo com respeito aos governos do G-7, que propuseram o PPG7 ao governo brasileiro e se propunham financiá-lo, as relações se caracterizaram, inicialmente, por cautela e presença ostensiva do Ministério de Relações Exteriores (MRE).¹¹³

Essas modalidades institucionais são discutidas em maior profundidade no Componente de Desenvolvimento Comunitário desta avaliação.

¹¹² Comissão de Coordenação do PPG7. Regimento Interno, 11 de maio de 1997.

 $^{^{113}\,}$ Esse aspecto é desenvolvido no estudo sobre Relações Internacionais, desta avaliação.

Tais circunstâncias tolhiam uma maior abertura participativa do PPG7. O Anexo Técnico da Resolução, no seu artigo 39, expressa a expectativa do Bird de que as ONGs brasileiras e internacionais pudessem contribuir com a busca dos objetivos do PPG7, devido aos seus importantes acervos de conhecimentos e experiências acumuladas. O anexo prevê a possibilidade de doações para tal fim, que seriam administradas pelo Pnud.

No que diz respeito à participação dos doadores no desenho da arquitetura institucional do PPG7, estes - além de participarem ativamente nas reuniões do Grupo de Participantes - haviam dado delegação ampla ao Conselho de Administração do Bird onde tinham representação permanente e, portanto, a sua participação foi efetiva ao aprovar a Resolução e o Anexo Técnico do PPG7. Por outro lado, os doadores também atuaram na preparação de projetos.

Desde a sua criação até as mudanças que ocorreram em 1999, a governança do PPG7 caracterizou-se pela pró-atividade do Bird dentro de sua esfera de competência, e pela concentração de decisões operacionais no MMA. O pró-ativismo do Bird foi conseqüência do acúmulo das funções inerentes ao seu papel como agente fiduciário do RFT, de sua responsabilidade pela preparação dos projetos do PPG7, de supervisor dos mesmos que levava consigo um papel de provedor de assistência técnica (AT) e de controle de qualidade. Condição que levou o Bird a ocupar um espaço considerado pelos parceiros como excessivo, na época, e, em alguns casos, visto como "uma postura intervencionista".¹¹⁴

Tal situação levou a Revisão Institucional a recomendar que o espaço ocupado pelo Bird fosse reduzido, dando lugar a uma maior liderança do MMA. Segundo depoimento da Secretaria-Executiva do MMA, a perspectiva é de: 1)separar decisões de política e de estratégia daquelas relacionadas aos procedimentos operacionais dos projetos; e 2)aumentar a inserção da Amazônia na Esplanada, como tema de governo, em que a cooperação internacional cumpriria um papel específico e complementar. A nova tendência é a de não adentrar em temas sensíveis à soberania nacional (fundiário, marcos legais, exploração da biodiversidade) para focar e apoiar elementos mais frágeis da gestão ambiental: "agenda verde" em geral e desenvolvimento comunitário

Embora o MMA tivesse sido criado em 1992, foi em 1995 que a Coordenação do PPG7 passou da Secretaria Executiva (Secex) do MMA à SCA/MMA, quando o governo brasileiro começou a assumir maior liderança do Programa, o que foi reforçado pela Revisão Institucional de 1999. Esta transferência, embora trouxesse maior abertura do PPG7 à sociedade civil, o foco regional da SCA parece ter criado certa dissonância das demais secretarias, além da incongruência com a abrangência do PPG7, extensiva à Mata Atlântica. A SCA era a única secretaria com vocação regional e especializada na Amazônia.

A transferência, em 2004, das STs para as secretarias temáticas afins do MMA descongestionou a SCA, aproximando as STs das suas respectivas áreas temáticas, mas as afastou do centro de gravitação do PPG7, dificultando a solução de problemas operacionais com os doadores para o qual a SCA estaria mais bem posicionada. A sua capacidade de arbitragem, entre projetos ou entidades executoras, também foi reduzida, pois a SCA tem hierarquia equivalente às secretarias temáticas do MMA. A transferência ocorreu em um momento no qual o MMA, em geral, e o PPG7, em particular, estavam sofrendo o impacto dos Termos de Ajuste de Conduta (TAC) por força de uma ação trabalhista movida pelo Ministério Publico do Trabalho, em Junho de 2002, que proibia a contratação de pessoal de base mediante contratos com o PNUD.

Dentre os fatores que vem prejudicando o desempenho da governança institucional destacam-se: excessos burocráticos e morosidade na liberação de recursos; instabilidade institucional, com alta rotatividade dos responsáveis pelos projetos ambientais, especialmente, os estaduais; prevalência de uma "cultura de projetos" relativamente isolados, em detrimento de políticas públicas ambientais de maior escala; politização excessiva da governança dos projetos, associados ao baixo grau de monitoramento e conhecimento técnico-científico capaz de gerar ganhos de escala. Somam-se a esses fatores: opção mais geral do governo brasileiro pelo modelo de desenvolvimento convencional, baseado na conversão de florestas em pastos, monoculturas agrícolas, mineração e produção de energia, com baixa consideração dos custos e oportunidades ambientais. Desse contexto derivaria a falta de recursos financeiros, técnicos e tecnológicos para lidar

¹¹⁴ B. Millikan, Marta A. Irving. - Avaliação Preliminar da Gestão Institucional do SPRN. PPG7/SPRN, 25 de maio de 1998.

de maneira mais consistente com a gestão ambiental na Amazônia, resultando em reduzido peso poli-tico do MMA, relativamente às demais áreas de governo (IAG, 2003 e 2004).

4. A complexidade do multifinanciamento

O PPG7 caracteriza-se pela complexidade de sua estrutura de financiamento que, por sua vez, se traduz em complexidade de seus procedimentos de aprovação e operacionais, tanto dos doadores quanto do governo brasileiro. As regras e critérios estabelecidos, no início do PPG7, evoluíram à medida que iam sendo encontradas soluções para cada problema gerado. Isso faz com que não exista um corpo de normas uniformes aplicado a todos os projetos, como, por exemplo, a supervisão e regras de licitação quando um projeto é financiado por mais de um doador.

Os projetos do PPG7 se financiam mediante duas modalidades básicas, a multilateral e a bilateral que se desdobram em quatro fontes de fundos distintas. ¹¹⁵ A **primeira (multilateral)** é o RFT, com contribuições totais de US\$ 73,2 milhões, que representam cerca de 20% do total das contribuições dos doadores. ¹¹⁶ A responsabilização do Bird como agente fiduciário do RT foi-lhe conferida pela Resolução do Conselho de Administração do Bird, de 1992, sobre o PPG7, avalizada pelo governo brasileiro pelo Decreto 562 que criou o PPG7.

A **segunda** fonte de financiamento de projetos (bilateral) é formada pelos fundos fiduciários de doadores bilaterais geridos pelo Bird, que financiam alguns de seus componentes.¹¹⁷ Os fundos fiduciários são objetos de acordos administrativos entre os doadores e o Bird, que por sua vez, dão lugar a acordos de doação com entidades "recebedores" (*grant recipients*) no Brasil (Banco do Brasi e Caixa Econômica Federal). As entidades são meras intermediárias financeiras entre o Bird e o beneficiário final, objeto dos projetos, com os quais este celebra convênio de execução.

A **terceira** fonte (bilateral) consiste de co-financiamento mediante acordo bilateral para projetos financiados pelo RFT. A **quarta** (bilateral) consiste de projetos associados ao PPG7, geridos inteiramente pelos seus doadores bilaterais, que também se pautam por arranjos contratuais semelhantes.¹¹⁸

Dada esta estrutura, um doador pode, ao mesmo tempo, co-financiar um projeto com fundos do RFT e ser o financiador de um projeto bilateral associado. A cada fonte de financiamento, ou sua combinação, correspondem as regras dos doadores envolvidos. Em muitos casos os doadores aceitam como recomendação o uso das regras do Bird, com algumas variantes, o que leva à aplicação das mesmas, em nome da flexibilidade. Em conseqüência de tal estrutura financeira estabelece-se uma complexa e concatenada hierarquia de acordos e convênios que incluem:

- 1. O Acordo-Quadro entre o Bird e o governo brasileiro;
- 2. acordos de distribuição dos recursos do RFT e seus doadores;
- 3. acordos de doação entre doadores e o governo brasileiro;
- 4. acordos administrativos entre os doadores bilaterais co-financiadores mediante fundos fiduciários especiais (e submundos) com o Bird;
- 5. acordos entre o Bird, KfW e os recebedores/intermediários dos subfundos do RFT; e
- 6. acordos de execução destes com seus beneficiários finais.

¹¹⁶ Estabelecido, originalmente, com US\$ 50 milhões e confiado ao Bird como agente fiduciário. O financiamento global dos doares, na sua origem, era de US\$ 280 milhões. Com novas contribuições, atualmente está em US\$ 350 milhões, um aumento de 40%. Relatório Financeiro do PPG7 de dezembro de 2005, para o ano fiscal do Bird, julho 2004-julho 2005.

¹¹⁵ Rain Forest Unit, WB, Financial report, 2004

¹¹⁷ Fundos fiduciários geridos pelo Bird, em um total de US\$ 142 milhões: RFT com 19 subfundos, dos quais oito estão fechados; um fundo Holandês, fechado; cinco fundos da União Européia (EU), dos quais três fecharam; um fundo japonês com dois subfundos para preparação de projetos do PDPI, ambos fechados; um fundo dos EUA para projetos de C&T, com dois subfundos, ambos para projetos de prevenção e controle de Incêndios florestais, também fechados.

¹¹⁸ Principalmente em beneficio da Mata Atlântica.

Em vista de que a confecção destes acordos e convênios requer um procedimento de verificação de congruência legal e múltiplas aprovações, cada etapa nesta cadeia toma seu tempo, e no cômputo final o custo transacional é elevadíssimo em tempo e recursos. Será visto mais adiante, a título de exemplo, o caso da montagem do convênio dos PGAIs, do Pará e Amapá (dispositivos de gestão do SPRN), que representam apenas um dos elos desta complexa cadeia. Excetuam-se destas exigências contratuais os subfundos para gastos correntes de gestão do RFT e apoio à coordenação do programa pelo governo brasileiro, quando não estão atados a acordos de "cooperação técnica" do Pnud. 119

Os acordos de "cooperação técnica" com o PNUD são uma forma de gestão usada pelo governo federal, há vários anos, especialmente para prover os ministérios de meios (pessoal e equipamento) mediante métodos mais ágeis dos que os prescritos pela legislação da administração pública.

O Tribunal de Contas da União (TCU) e a Secretaria Federal de Controle estabeleceram normas e restrições limitando a flexibilidade almejada por tais projetos. Em fevereiro de 2001, estabeleceram-se regras a serem seguidas pela Administração Pública Federal - tanto direta como indireta - que regulam a gestão de "projetos de cooperação técnica" com organismos internacionais. Com base neste novo regime, uma ação civil pública movida pela Advocacia Geral da União e do Ministério Público do Trabalho estabeleceu, em julho de 2002, o Termo de Ajuste de Conduta que determinou mudanças fundamentais nos procedimentos que vinham sendo praticados. Foram incluídas as seguintes etapas:

- □ Funções de caráter permanente, executadas nos projetos de cooperação técnica internacional deverão ter seus cargos providos por concurso, com base no artigo 37, II da Constituição Brasileira.
- As atividades de caráter auxiliar não podem ser objeto de contratação via organismo internacional.
- □ Pessoal técnico-administrativo das equipes de base dos projetos de cooperação internacional deve ser contratado pela União, mediante processo seletivo simplificado¹²⁰ (e ou concurso público como, por exemplo, concurso para analistas ambientais para executar funções administrativas e financeiras).

A arquitetura financeira do PPG7 é conseqüência da opção adotada, no seu início, para dar ampla flexibilidade aos doadores de participarem no Programa, da forma que melhor conviesse às suas preferências administrativas e políticas. Alguns doadores, como a Alemanha, optaram por financiar principalmente atividades da linha de frente dos projetos, evitando o financiamento de gastos administrativos, o que não foi o caso da Holanda que financiou atividades de apoio administrativo e coordenação. Tais preferências, associadas às exigências legais da burocracia federal e seus controles, levam essa complexidade a reduzir ineficiências do PPG7.

Os casos concretos de alguns projetos de maior complexidade servem para ilustrar o descrito acima. Tome-se exemplo do SPRN que se destaca, institucionalmente, pelo seu propósito de descentralizar a gestão ambiental. Depois de oito anos de implementação, o SPRN foi prorrogado por três anos adicionais (de julho de 2003 a junho de 2006), com o propósito de consolidar as ações desenvolvidas e introduzir maior rigor nos seus procedimentos de execução, principalmente os financeiros. Durante a consolidação, o SPRN recebeu financiamento, simultaneamente, pelo RFT e por um fundo especial mediante acordo administrativo entre a CEC e o Bird - ambos para cobrir alguns estados da Amazônia -, e pela cooperação bilateral por meio da KfW para outros estados da região, com cooperação técnica da GTZ. Há, também, financiamento de contrapartida do governo federal, e dos governos estaduais em escala crescente. O SPRN tem, portanto, um financiamento baseado em uma repartição geográfica, embora tenha sido preparado e avaliado, em conjunto, pelos mesmos doadores.

Esse emaranhado de acordos e convênios ocupa o Departamento de Articulação Institucional da Secex/MMA que, por sua vez, trabalha estreitamente com a ABC, que também intervém nesses acordos. Ponto ressaltado no relatório da revisão institucional, em seu parágrafo 11, considerado um aspecto crítico na análise feita.

¹²⁰ Projeto AMA - Modelos Alternativos de Gestão: Análise de Cenários. Brasília, novembro, 2003.

O SPRN é tomado como referência pelas razões indicadas, entretanto não é e nem deve ser considerado representante do conjunto de projetos do PPG7, em suas dimensões institucionais e operacionais.

5. A complexidade dos procedimentos operacionais dos projetos

Considera-se que o processo de elaboração dos projetos, em termos da participação de grupos interessados e dos métodos utilizados, obedece à lógica de diferentes concepções entre os atores do PPG7. A complexidade de procedimentos relacionados ao ciclo de preparação e contratação de projetos individuais, e a persistência de entraves administrativos na fase de implementação - especialmente no âmbito dos governos federal e estadual -, e os procedimentos dos diversos parceiros internacionais, constituem fatores limitantes para o alcance de objetivos do PPG7 e, conseqüentemente, de sua efetividade.

Múltiplos interesses em jogo na formulação do Programa geraram um arranjo institucional complexo, com baixa capacidade de concatenação. A integração dos projetos, inicialmente, não se mostrava factível devido à multiplicidade de demandantes e interesses envolvidos, e diagnósticos fragmentados. Não há padrão organizacional para os projetos do PPG7, além daqueles exigidos pelos circuitos de financiamento que, às vezes, variam de projeto a projeto. Pela sua natureza, os projetos do PPG7 têm base operacional descentralizada em zonas florestais remotas, com relação à jurisdição da União, estados ou municípios.

O SPRN é um caso de organização de procedimentos operacionais na base periférica e central, que ilustra essa complexidade, pois se trata de um projeto que transita administrativamente nas instâncias federal (pelo MMA), estadual e municipal. O SPRN possui vários componentes que, de uma forma ou de outra, estão vinculados ao precário "federalismo ambiental", cuja execução exige organização e procedimentos rigorosos.

Os quatro propósitos do SPRN são: objetivo geral, objetivos específicos, diretrizes e linhas de ação, com superposições parciais entre elas. Além do mais, o SPRN requer planos estratégicos trienais de gestão ambiental ou planos estratégicos estaduais (PEEs), pautados pelo PPA estadual e planos operativos anuais (POAs), documentos onde deve estar refletida, corretamente, tal hierarquia intencional. Um desafio para operadores sem competências analíticas de programa que são obrigados a respeitá-las na sua fundamentação e propostas de convênios.

Adicionalmente, a estratégia de execução do SPRN está definida por três instrumentos organizacionais: os projetos de Gestão Ambiental Integrada (PGAIs) de cada estado; Projeto-piloto de Descentralização de Gestão Ambiental Municipal, orientado por editais via Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA); e o projeto BRA 95/026, do PNUD, em apoio à coordenação do SPRN atendendo às demandas dos estados, acompanhando e avaliando as atividades executadas no âmbito do SPRN, como apoio à Comissão de Projetos (CP) e ao Grupo Técnico de Trabalho Permanente (GTTP). Destaca-se, no caso do SPRN, a dificuldade de definir um *modus operandi* de gestão compartilhada baseado em um diálogo permanente entre os atores envolvidos: MMA, Bird, KfW, DfID, CEC, GTTP e GTs, que permita consenso na resolução de conflitos e questões estratégicas do subprograma.

Os arranjos institucionais para levar os efeitos do SPRN aos seus beneficiários, na base estadual, não são menos complexos. Nos estados há GTs, geralmente, coordenados por um representante do respectivo Oema apoiado por uma Unidade de Apoio (UA) que coordena o planejamento dos seus três instrumentos de execução. Regionalmente, existe o GTTP, um fórum técnico regional do SPRN que congrega os coordenadores dos GTs, Oemas, MPEs e da sociedade civil, e que articula os acordos estratégicos do Fórum dos Secretários das Oemas, na região. Na esfera federal existe a Secretaria Técnica (ST) do SPRN/MMA que, originalmente, estava inserida na Secretaria-Executiva do MMA e, posteriormente, na SCA. Em 2004, a ST foi transferida para a SDS/MMA.

Há, também, uma Comissão de Projetos (CP) que funciona como a instância deliberativa mais elevada do SPRN, aprova os PGAIs e outros documentos afins. Vários interlocutores nos estados confirmaram que nem todos dispositivos organizacionais operam com a regularidade prevista e alguns teriam sido efetivamente abandonados, devido aos custos da sua ativação. Essa arquitetura leva à necessidade de múltiplas

Os PGAIs são implementados mediante convênios entre o MMA e as Oemas, as secretarias de Planejamento, ministérios públicos estaduais (MPEs), entre outras entidades ambientais estaduais, e devem pautar-se pelas diretrizes complementadas por linhas de ação, também definidas pelo SPRN.

aprovações e interações dos instrumentos operacionais como os planos estratégicos estaduais (PEEs) de gestão ambiental sustentável, a partir de 2003, e as propostas de Convênio sobre PGAIs e seus POAs. 123

O SPRN tem - como propósito principal - a descentralização da gestão ambiental para a esfera estadual e municipal, onde está o lócus privilegiado da gestão operacional. Tal avaliação constatou, em vários estados, que as atividades operacionais revertem com freqüência às STs devido à limitada capacidade dos Oemas, condição que desloca a gestão operacional da periferia para o centro. Um quadro, naturalmente, contrário ao que se propõe o SPRN. Outro paradoxo chamou a atenção da equipe de avaliação: nos estados visitados (Acre, Amapá, Amazonas, Rondônia, Tocantins e Pará), os projetos do PPG7 operam em relativo isolamento uns dos outros. As entidades estaduais beneficiárias do PGAI também estão um tanto isoladas, umas das outras, o que sugere que os GTs dos PGAIs não são efetivos. ¹²⁴ Um fato é agravado porque o MMA estabelece convênios de execução com cada uma das entidades beneficiárias estaduais e não um convênio único com os Oemas, removendo o instrumento de coordenação das atividades do PPG7, no Estado.

Os depoimentos de vários coordenadores de GTs, nos estados, deixaram a impressão de que, em geral, mesmo diante do aperfeiçoamento das Oemas, ainda há dependência em relação à ST, no MMA, para o cumprimento de algumas exigências normativas no repasse de recursos do governo federal. Os problemas, portanto, não são especificamente de desenho dos sistemas organizacionais, mas, em parte, devido a uma cultura de centralização no MMA que parecia estar sendo superado à medida que a estrutura institucional do PPG7 se consolida e os governos estaduais desenvolvem suas capacidades.

A necessidade dos projetos passarem por um ciclo de gestação e depois pela supervisão técnica e prestação de contas - devido ao uso de recursos e aos seus resultados - são exigências inevitáveis que levam a alguns determinantes da organização. Apesar da ampla dotação de recursos e apoio mediante contrato com o PNUD, os projetos têm registrado atrasos na execução e tal fato gera um sentimento de frustração por parte daqueles gerentes e técnicos que não são sensíveis ao caráter piloto do PPG7. A frustração se agrava porque o Programa está no final do seu ciclo piloto, com a tolerância sensivelmente diminuída para esta característica.

A arquitetura institucional (AI) e o modelo organizacional do PPG7 são determinados pela estratégia de intervenção de seu financiamento e sensíveis à sua condição de um projeto piloto, em cujo caso a experimentação com modelos administrativos deve ser estimulada, dentro de limites. Entretanto, a passagem a uma escala ampliada do PPG7 deverá incluir maior preocupação com a uniformização e universalização de modelos por categorias de projetos. Embora racional em termos abstratos, a operação da AI é onerosa e desafia as capacidades existentes nas instâncias estaduais e municipais, o que explica, em grande parte, as contínuas dificuldades de execução enfrentadas pelo SPRN.

A racionalidade do detalhamento de sua organização e procedimentos tem valor como meio "pedagógico" para introduzir disciplina organizacional na execução do projeto. Se o objetivo é usar o projeto como meio de reforço institucional - o que seria justificado em um projeto piloto - poderíamos entender e aceitar este desenho de AI. Entretanto, os contatos desta Avaliação com operadores na base estadual e mesmo na ST, com uma exceção, indicam que este sistema organizacional não contribui para maior eficácia do SPRN e melhores resultados e, portanto, não é percebido como um modelo a ser aprendido e estimulado. Entretanto, na secretaria técnica do SPRN, o aprendizado parece ser ostensivo devido ao sentido de autocrítica construtiva que observado.

Com efeito, se forem medidos resultados pelo ritmo de desembolso de recursos do SPRN, que a cinco meses de sua conclusão, não passa de 67% (dos saldos reciclados da sua primeira fase de oito anos), o balanço não

_

¹²³ Os convênios do PGAI têm um teto de R\$ 6 milhões.

No Acre, há 12 entidades estaduais que, direta ou indiretamente, estão envolvidas em proteção ambiental, o que poderia ser excessivo por causar uma pulverização institucional, dificultando a sua integração horizontal e diluindo a sua efetividade. Não foi possível a esta Avaliação determinar em que medida a proliferação de entidades é atribuível ao SPRN. Governo do Estado do Acre, Lei Complementar nº 115, de 31 de dezembro de 2002.

é positivo. 125 Constatou-se, também, que vários dispositivos contidos no manual operacional foram, simplesmente, abandonados pela exigência de sua aplicação: o PGAI do Pará, por exemplo, estava paralisado, em abril de 2006, devido aos problemas com aprovação de seu convênio que, na ocasião da visita desta Avaliação, ainda estava pendente após um longo processamento, agravado por inadimplência do Estado com o Cadastro Único da União (CAU). Tais observações levam a concluir que a morosidade devido à complexidade do sistema organizacional não pode ser atribuída somente às exigências dos doadores, embora estes contribuam parcialmente com a situação.

A Avaliação procurou evidência de aprendizagem da aplicação deste modelo de organização e de procedimentos. A conclusão é de que, nos estados, a evidência é escassa, pois a frustração com o ônus do processo para resultados fracos desestimula qualquer aprendizado institucional. Vários operadores locais atribuíram o ônus de procedimentos, indistintamente, ao MMA e aos doadores. Entretanto, um operador manifestou a sua preferência por operar diretamente com os doadores, eliminando toda a complexidade de tramitar o apoio pelas instâncias estaduais e federais. Isto implicaria, por exemplo, em recorrer aos empréstimos concessionais dos bancos de desenvolvimento internacionais (Bird e Bid). Nessas operações paradoxalmente, a intervenção do governo federal se limita à da Secretaria de Assuntos Internacionais do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (Seain/MP) para aprovação da "carta consulta" dos acordos de crédito, além dos controles do Ministério da Fazenda sobre as questões macroeconômicas de volume, capacidade de endividamento que em muitos estados já está esgotada.

6. Reformas institucionais do PPG7

Embora a partir da reunião de Manaus, do Grupo de Participantes, em 1997, tenham sido adotadas várias medidas destinadas a agilizar e tornar mais efetiva a gestão do PPG7, havia, na época, manifestações de insatisfação com o desempenho do Programa. Isto levou o Grupo de Participantes a decidir, por recomendação do IAG, pela realização da Revisão Institucional (RI), em 1999, pouco antes da Revisão a Meio Termo (RMT) do PPG7.

A revisão institucional (RI) focou, mais intensamente, os problemas de gestão que foram atribuídos a uma deficiente alocação de responsabilidades entre os principais parceiros e conseqüente ambigüidade, conflito de papéis e indecisão por parte dos mesmos. A estratégia que sustentou as recomendações da RI para uma **parceria gerida** baseava-se na crítica que transparece de seu relatório: o PPG7 estava insuficientemente gerenciado, pois os órgãos de governança dedicavam pouca atenção a tais problemas e muito mais à articulação política, estratégia que elevava a gestão do PPG7 a um nível de maior intensidade e autoridade. A proposta da RI trocava representatividade na composição da Comissão de Coordenação Conjunta (CCC) por agilidade executiva, o que não foi aceito pelos parceiros.

A proposta da RI de fundir a função de superintendência com a de gestão - criando uma Comissão de Coordenação Conjunta apoiada por um Grupo de Gestão liderado pela SCA/MMA - mereceu fortes críticas do IAG por sua ambigüidade e, portanto, não foi aceita pelo Grupo de Participantes. Foram rejeitadas, também, as propostas de criar um comitê intersetorial ligado ao Conselho da Amazônia Legal (Conamaz) para coordenar políticas e aprendizados do PPG7 e um grupo de trabalho especial liderado pelo Bird para assessorar a CCC.

A proposta da revisão institucional eliminava a numerosa e pesada Comissão Interministerial de Coordenação do PPG7 que - embora sendo um fórum amplo de discussão e participação da temática ambiental principalmente da Amazônia -, segundo a RI, era ineficaz na sua capacidade de dar coerência ao PPG7 e diluía a liderança do MMA. A revisão institucional julgou que, para assegurar a liderança efetiva do governo

Para os projetos do PPG7, em geral, o desembolso acumulado em junho de 2005 é de 50%. RFT/UFTB/Bird. 2005. Relatório Financeiro.

¹²⁶ O foco da análise crítica da RI foram os problemas da gestão programática e cobre problemas nas áreas de estratégia e objetivos do PPG7, estratégia de aprendizagem, gestão da informação, participação dos estados, relação com outros projetos, e apoio do IAG.

Ver parte III do XII Relatório do IAG, de julho de 1999.

brasileiro, a SCA/MMA deveria ser reforçada na sua função gerencial de programa, liderando o Grupo Gerencial, deixando a articulação política para a instância focal que era a CCC (liderada pela Secex/MMA e com participação das entidades brasileiras executoras e dos doadores).

Conforme analisadas acima, as recomendações da RI foram parcialmente aceitas e adotadas, em outubro de 1999. Coube à SCA assegurar a sua internalização e efetiva conversão institucional e de procedimentos, com base nas recomendações dos grupos de trabalho da 5ª. Reunião do GP de Brasília, também em outubro de 1999. Por inúmeras razões de transição política e reformas no MMA e, principalmente, devido às profundas alterações no sistema de contratação de pessoal, até o presente, poucas recomendações foram efetivamente adotadas. 129

Como conseqüência da Revisão Institucional, foi alterada a estrutura de governança do PPG7, em 1999, com a criação da CCC e a Comissão de Coordenação Brasileira (CCB), que substituiu a Comissão interministerial de Coordenação do PPG7, dois fóruns deliberativos com o governo brasileiro na sua presidência, além da sua participação destacada no Grupo de Participantes, que foi mantido. Com tal reforma da estrutura de governança do PPG7, a liderança do Bird se reduziu, substancialmente, e passou a limitar-se a assegurar o secretariado-executivo da Comissão de Coordenação dos Doadores (CCD), também criada nesta ocasião, além da gestão do RFT e dos projetos por ele financiados, papéis mais condizentes com o contexto institucional do PPG7, nessa altura. Embora o Bird, antes, tivesse competência para atuar como intermediário entre os doadores e o governo brasileiro, este papel tem sido gradualmente assumido pelo MMA que possui uma relação fluida com eles.

A CCC foi criada como instância deliberativa e de decisão que atuaria nos interstícios das reuniões de Cúpula dos Participantes. Somente assuntos de maior transcendência de política e financiamento seriam tratados, na sua reunião bianual. De fato, a CCC institucionalizou a ampliação da participação dos diversos atores interessados na coordenação geral do PPG7, e tornou sua pauta mais abrangente, buscando atender aos diferentes interesses em jogo. Os tradicionais coordenadores do PPG7 passaram a compartilhar a tomada de decisões com outros atores, como as redes sociais e representantes de governos estaduais.

As amplas competências que foram atribuídas à CCC e incorporadas no seu novo Regimento Interno (RI), aprovado na mesma reunião do GP de Brasília, incluem: deliberar sobre a estratégia do PPG7, aprovar as idéias básicas de novos projetos, alocar o uso de recursos do RFT, planos de trabalho, orçamentos e relatorios de atividades e financeiros, além de critérios e procedimentos a serem seguidos no ciclo dos projetos. São atribuições, de forma geral, que colidem com as competências da UFTB na gestão, não só dos projetos financiados inteiramente pelo RFT, como dos projetos com co-financiamento dos doadores bilaterais, o que torna os termos do Anexo, obsoletos. Ainda não se deram maiores conflitos institucionais em torno do choque de competências, pois, ultimamente, o papel da UFTB tem sido consideravelmente reduzido para dar lugar à maior liderança do governo brasileiro.

No que se refere à CCB, o seu Regimento de 1997 ampliou a sua composição em relação ao da antiga Comissão Interministerial de Coordenação, que possui competências complementares às da CCC, mas restritas aos assuntos relativos à programação das atividades do PPG7 e à aprovação de projetos, antes da aprovação pela CCC. A SCA assegura o secretariado-executivo da CCB por meio da Coordenação do PPG7, função que requer uma equipe técnica robusta e com grande agilidade de gestão. A CCD - que opera com base em um memorando de entendimento entre os seus membros - não possui regulamento interno com a formalidade das demais e na nova estrutura institucional parece ter um papel acessório como se reflete no organograma abaixo. Suas reuniões ocorrem a cada três meses, acompanhando a freqüência das reuniões da CCC, sendo anterior a estas, para discutir a sua agenda. A CCD tem presidência rotativa e a UFTB é sua secretaria-executiva.

¹²⁸ Durante essa reunião, os TdRs do IAG também foram reformulados, com a introdução de regras para evitar conflitos de interesse e reduzir os custos de operação, e aprovada a preparação de um subprograma para a Mata Atlântica, com financiamento inicial do RFT.

¹²⁹ Entrevista com a atual coordenadora do PPG7.

A nova arquitetura institucional introduziu algumas mudanças de estrutura e competências. O PPG7, nesta etapa, estruturalmente, tinha uma configuração que contrasta com o organograma do seu lançamento: o comando do governo brasileiro é explícito, presidindo dois dos órgãos deliberativos, o CCC e o CCB. Também contrasta com o organograma original a inserção do Projeto AMA na Coordenação do PPG7, o que pode comprometer a independência da função de avaliação do Programa.

Alguns observadores criticaram as recomendações da RI e reiteraram a esta Avaliação que a nova estrutura de governança criada é pesada e onerosa, com o potencial para superposição e redundâncias, pois decisões tomadas em instâncias superiores são referidas a instâncias inferiores para novo tratamento. A CCC, por exemplo, possui vários membros que integram, respectivamente, a CCB e a CCD, ou seja, a representação da instância inferior na superior se faz replicando os seus membros. Alternativamente, as instâncias superiores poderiam ter, apenas, um ou dois representantes da inferior, assegurando representatividade sem redundância.

Esta Avaliação, entretanto, não teve meios de aferir - empiricamente e com segurança - o efeito da nova arquitetura institucional na eficácia da gestão do PPG7 após a sua adoção, devido à redução de atividade dos órgãos deliberativos durante o período de 2000-2003 e à transição governamental, entre outros fatores. As evidências indicam que não houve melhoras sensíveis, prova é que o sistema de governança está em reforma e não seria preservado na sua forma atual para um sucessor do PPG7. Os efeitos das mudanças na eficiência operacional serão examinados mais adiante.

Além das definições formais contidas no RI da Comissão Interministerial de Coordenação Brasileira, esta Avaliação procurou compreender em que consistia, em termos práticos, a gestão central do PPG7 pela SCA e pelas STs. A informação recebida veio fortemente influenciada por explicações sobre as mudanças institucionais do MMA ocorridas em 2000 e, logo após, pelas conseqüências da transição de governo. A informação também foi influenciada pela perda e recuperação parcial de uma parte das equipes técnicas e administrativas, devido à nova legislação discutida acima, que limita o recurso aos "acordos de cooperação técnica do Pnud" para cobrir parte de suas funções administrativas e de gestão de projetos. Houve a substituição dos "consultores" da equipe base contratados pelo Pnud, devido ao TAC, pelos técnicos temporários concursados em 2003 e por funcionários também contratados para os cargos de analistas ambientais, em 2005. ¹³⁰ O governo brasileiro custeou todas as contratações com recursos próprios, sendo que os recursos para os contratos temporários foram contabilizados como contrapartida nacional do PPG7.

Devido à dificuldade de uma análise da atualidade institucional em tais circunstâncias, esta Avaliação concentrou-se em um misto da experiência retrospectiva e perspectivas de organização para um PPG7 renovado. Por outro lado, embora a partir das reformas do aparelho de governança do PPG7 (de 1999) as competências dos principais atores tenham sido demarcadas, o protocolo de compartilhamento de responsabilidades entre a SCA e a UFTB ainda não está claro. O que ficou claro - e gerou maior preocupação refere-se ao papel dos vários sistemas informatizados de apoio gerencial utilizados pelo MMA (Sigma, SAP, SGP, Siafi) no processamento dos projetos do PPG7: tais sistemas deveriam ser unificados. A intervenção das unidades de apoio gerencial ao MMA também foi objeto de alguma observação, mas longe de constituir uma análise detida da qual fossem extraídas conclusões mais sólidas a seu respeito. 131

Um elemento a destacar aqui é o papel dinâmico do IAG refletido nos relatórios de suas reuniões, nos quais alerta, constantemente, sobre os vários problemas institucionais e substantivos do PPG7, recomendando soluções. De outra forma, pareceria que a CCB dava cobertura adequada à temática socioambiental das florestas tropicais, mas pouco às questões estratégicas institucionais. As questões relacionadas com microgestão dos projetos - embora tratadas - não se traduziam em medidas corretivas devido à desconexão entre

¹³¹ Esta Avaliação não pode analisar a interface do MMA com a ABC no que diz respeito aos convênios de cooperação internacional sobre os quais a ABC tem ingerência e, portanto, não pode emitir uma opinião sobre o valor agregado à eficácia do PPG7.

¹³⁰ Anteriormente, houve o concurso para contratação de técnicos e administrativos, por tempo determinado, cuja vigência dos respectivos contratos poderá ir até dezembro de 2007 e, em outros casos, até agosto, quando houve a última chamada de temporários de 2008.

a instância deliberativa e a operacional.

Chamou a atenção que, em junho de 2001, por ocasião da Reunião dos Participantes de Cuiabá (MT) - quando se discutiu uma etapa de transição de 2001-2002, anterior ao lançamento de uma segunda fase do PPG7, a iniciar-se em 2003 -, já se mencionavam "novos arranjos institucionais". O fato sugere que a nova estrutura de governança do PPG7, produto das reformas de 2000, já estaria sendo objeto de novas mudanças. No momento desta Avaliação, em abril de 2006, discute-se uma proposta de sucessão do PPG7, com uma nova arquitetura institucional. As constantes mudanças lembram certa "descontinuidade" dos órgãos de governança do PPG7, o que excedeu a busca do desejável aperfeiçoamento institucional do Programa.

Estas reformas - principalmente a transferência das secretarias técnicas da SCA/MMA para as secretarias temáticas (ocorrida no final de 2004) e o esvaziamento de pessoal qualificado da SCA/MMA - têm tido um impacto considerável no PPG7 que, em 2004, com a finalização de vários de seus projetos, entrou em uma fase de redução no seu ritmo de execução. 132

7. Instrumentos de monitoramento, análise e assessoria internacional

7.1. O Projeto AMA

Um dos aspectos de maior vulnerabilidade institucional do PPG7 vem sendo a evolução e desempenho do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise (Projeto AMA), iniciado em dezembro de 1998, com financiamento de US\$ 2 milhões do RFT e US\$ 600 mil de contrapartida do governo brasileiro, e cooperação técnica da GTZ. ¹³³ No seu desenho original, avaliado em março de 1998, consistia de três componentes:

- Monitoramento integrado dos projetos do PPG7 para extrair lições da experiência acumulada do Programa, para o qual indicadores serão desenvolvidos, os dados coletados e ingressados em uma base de dados.
- □ Realização de estudos especiais: sobre casos, avaliações de desempenho dos projetos, e fatores condicionantes dos seus resultados. Os temas desses estudos são definidos por meio de consultas aos projetos do PPG7 e ao IAG.
- □ Divulgação para audiências-alvo por meio de publicações, da mídia e outros.

O IAG foi, inicialmente, convocado para participar das atividades do AMA: analisar propostas de estudos, sugerir estratégias de divulgação das lições aprendidas, e atuar como conselho editorial de suas publicações técnicas. Como vimos anteriormente, no Anexo Técnico, a função de Monitoramento e Avaliação não teve localização institucional definida. Hoje, o Projeto AMA está lotado na Coordenação do PPG7, na SCA, e a sua função de monitoramento e avaliação (M&A) continua sendo um desafio que deverá se estender à sua próxima etapa, e continuará a requerer assistência técnica.

O êxito do PPG7 - como um programa piloto - é função, em grande parte, da efetividade do AMA, pois deste depende a incorporação das suas lições às políticas públicas para a proteção ambiental das florestas tropicais brasileiras, o que tem sido feito com e sem o apoio do AMA que, em alguns casos, limita-se a divulgar tais lições. O AMA foi objeto de várias consultorias para reforçar o seu desenho e sistemas de informação (em 1999 e 2001). A consultoria de 1999 procurou construir uma matriz de indicadores de desempenho para o Programa, na sua totalidade, cuja aplicação não foi generalizada e efetiva. Em 2001, um estudo aferiu a contribuição dos projetos aos objetivos do PPG7, em função da aplicação dos indicadores desenvolvidos.¹³⁴ O

De acordo com o Relatório Financeiro do RFT, o ano fiscal do Bird (julho de 2004 a julho de 2005) registrou o menor ritmo de desembolsos do PPG7, desde 1996: apenas US\$ 7.6 milhões.

PPG7/Projeto AMA - Modelos Alternativos de Gestão: Análise de Cenários. Novembro, 2003.

¹³⁴ PPG7/Projeto AMA - Relatório sobre aplicação preliminar dos indicadores do AMA para o monitoramento do PPG7. Março, 2001.

estudo procurou, também, conhecer o grau de aplicabilidade de cada indicador aos projetos, as informações necessárias para o monitoramento, e a possibilidade de que as informações fossem geradas pelos próprios projetos ou por métodos paralelos.

Considerando o PPG7 tal como ele é - um programa piloto dedicado a documentar experiências e tirar lições -, argumentam alguns interlocutores que o seu sucesso não seria medido somente em função do impacto causado nos indicadores mencionados, mas em função das lições aprendidas que viessem a ser adotadas no alcance de metas medidas pelos referidos indicadores. Este não é o caso dos indicadores dos projetos, que deveriam ter o seu desempenho orientado e medido pelos indicadores. O contra-argumento seria que, para distinguir lições de experiências com êxito das que fracassam, há necessidade, também, de contar com metas e indicadores.

Há evidência de incoerência específica entre os objetivos do PPG7 e sua arquitetura institucional, no que se refere à crítica função de M&A. As referências desencontradas no Anexo Técnico (Artigos 11, 29 e 40) sobre M&A refletiu certa incoerência do desenho institucional, pois foi atribuída diversamente à Secretaria Técnica da Comissão Coordenadora do governo brasileiro, à UFTB no escritório do Bird, em Brasília. À Comissão Européia de Cooperação (CEC) foi atribuída a tarefa de apoiar o Bird e o governo brasileiro no desenvolvimento desse sistema, devido à sua vantagem comparativa na matéria. Pareceria ser que, devido à sua importância, houve hesitação na definição de sua inserção institucional. Após várias iniciativas, ainda hoje a função de M&A continua sendo objeto de controvérsias e críticas, sem ser levada a cabo efetiva-mente pelo PPG7, como veremos mais adiante.

Dadas as circunstâncias, o AMA tem adotado uma estratégia mais resguardada e talvez realista, que consiste em enfatizar o seu programa de publicações e continuar apoiando tecnicamente os projetos que tem ou que estão desenvolvendo seu sistema de M&A, mediante consultorias, treinamento e eventos de intercâmbio de experiências. Uma verificação rápida, entre alguns leitores de várias de suas publicações, revelou uma impressão favorável. Critica-se, entretanto que o programa de publicações não possui uma estratégia de divulgação que permita ampliar o seu público além daquele ligado ao PPG7. Chamou atenção, também, que parece não haver coordenação e sintonia entre as publicações do AMA e as do Bird, sobre as florestas tropicais brasileiras.

Ficou claro que a Unidade do AMA não tem autoridade para orientar a função de M&A das entidades executoras dos projetos. Por outro lado, o fato de estar subordinada à Coordenação do PPG7 limita a sua isenção para conduzir avaliações totalmente "independentes" do PPG7, não obstante a participação dos parceiros externos. Os doadores, por sua vez, têm seus protocolos de M&A internos aos projetos que exige a realização de avaliações anuais e a meio termo dos projetos.¹³⁶

Um dos grandes desafios do AMA tem sido inserir a prática de monitoramento de forma orgânica nos projetos, pois é a partir de informações de monitoramento que pode desempenhar as demais funções. Isto só pode ser alcançado operando diretamente sobre o eixo de supervisão dos projetos pelas STs, e não somente a partir da Coordenação do PPG7, o que é um grande desafio: não há cultura, nem tradição de monitoramento e avaliação nas entidades executoras dos projetos. Por outro lado, tais entidades estão absorvidas no atendimento da pesada carga administrativa que representam os complexos sistemas de aprovação e execução financeira.

Finalmente, de uma forma geral, as STs não têm cobrado, suficientemente, aos projetos a prestação de contas de resultados, para os quais um sistema de monitoramento é necessário. Tendem a cobrar informação, principalmente, sobre o uso de insumos e atividades. Tal fato, acrescido do problema dos indicadores, tem impedido que o AMA desenvolva uma base de dados cumulativa para o Programa que

4.

¹³⁵ Comentários feitos durante a apresentação da versão preliminar deste relatório, no MMA.

¹³⁶ A Unidade do AMA, atualmente, conta com um coordenador do projeto e três analistas ambientais, técnicos concursados temporários, além de um perito residente, financiado pela GTZ e recursos para consultorias pontuais como esta Avaliação do PPG7. Como no caso das outras secretarias técnicas, o AMA possui um convênio de cooperação técnica do PNUD para apoio nas suas funções administrativas. Entrevista com a coordenadora da Unidade do AMA.

permita, efetivamente, a extração de lições das experiências. Para que a informação sobre o aprendizado do PPG7 possa fluir para pontos de análise e formulação de políticas, seria necessária uma postura mais proativa do AMA no sentido de, com o apoio das lideranças do MMA, fazer um *lobby* junto a esses pontos.

Outro desafio importante com o qual se confronta o Projeto AMA é o desenvolvimento de uma estratégia de divulgação que leve o aprendizado dos projetos do PPG7 não somente às audiências especializadas, mas a um público mais amplo que possa ter participação e/ou influência na formulação de políticas para a região. É nesse sentido que se pretende orientar a atuação do AMA, no quadro do apoio que a Coordenação do PPG7 acaba de receber do RFT. 137

7.2. O Grupo Internacional de Assessoramento (IAG)

O propósito do IAG foi explicitado no Anexo à Resolução do Conselho de Administração do Banco Mundial, que lançou o PPG7: estabelecer um corpo consultivo de composição técnica de alcance internacional para rever o progresso no avanço do PPG7 e estimar o impacto de sua implementação. Papel - um tanto vago e muito próximo ao do Projeto AMA - que foi definido com maior precisão nos seus primeiros termos de referência (de fevereiro de 1993), que lhe atribuíam a função de opinar com independência técnica também sobre os projetos individuais, além de sobre a eficácia de todo o Programa. Originalmente, o IAG respondia ao Grupo de Participantes, mas ao criar-se, em 1999, a Comissão de Coordenação Conjunta (CCC) o IAG passou a responder a ela. Atualmente, embora continue como órgão assessor, presta contas e apresenta seus relatórios à CCC.

Entre as suas principais contribuições iniciais ao PPG7, o próprio IAG lista as seguintes: ajudou (a) descentralização da UFTB de Washington (EUA) para Brasília; (b) na integração de quatro projetos independentes e com pouco êxito em um só, o SPRN; (c) na concepção dos PGAIs com participação municipal em todos os estados da Amazônia Legal; (d) no deslocamento da ênfase exclusiva do PPG7 em conservação para uma ênfase em desenvolvimento sustentado; e (e) no lançamento do Projeto AMA amparado nos termos do Anexo e na proposta da Revisão Institucional. Atribui-se ao IAG, também, a aproximação do governo brasileiro aos doadores e, principalmente, a ajuda na transferência das competências do Bird às entidades executoras do Brasil, na área de pré-investimento e investimento em projetos. São realizações cujo valor agregado ao PPG7 é considerável, se forem efetivamente atribuídas ao IAG.

Em dezembro de 2001, foram aprovados pela CCC os novos TdRs do IAG com alcance mais estratégico e foco no aumento do impacto do PPG7, apoio ao AMA para dar amplitude e qualidade à função de monitoramento e avaliação, aprendizagem, e divulgação das lições do PPG7. Os seus oito membros nomeados pelo Grupo de Participantes e escolhidos em conjunto pelo Bird e o MMA - ad referendum do CCC - teriam um mandato de três anos, renovável. O IAG reunir-se-ia uma vez por ano, em Brasília, ao término dos trabalhos seria preparado um relatório a ser submetido à CCC e apresentado à seguinte reunião do Grupo de Participantes. Na prática, as reuniões ocorreram, aproximadamente, duas vezes por ano. O orçamento anual de operações do IAG foi fixado, em 2001, em US\$ 100 mil, provenientes do RFT e o apoio logístico para seu funcionamento seria proporcionado pelo MMA.

A partir de 2001, as práticas do IAG foram alteradas e seus relatórios, preparados em português, passaram a ter circulação mais ampla. Por outro lado, suas atenções se voltaram às questões estratégicas do PPG7 e não mais se limitaram ao acompanhamento de projetos, e passou a ter um maior número de membros brasileiros, que em 2000-2004 ocuparam sua presidência e vice-presidência. As missões e inspeções de campo descobriram aspectos até então desconhecidos do público e dos especialistas, como o caso do esquema de grilagem de Anapu (PA) e o desmatamento em trechos da estrada de Lábrea (AM). Entre suas propostas inovadoras destacam-se novos negócios de consultoria florestal, pagamento de *royalties* de compensação por atividades econômicas e povoamento científico-tecnológico. 139

.

PPG7 - Projeto de Apoio à Coordenação do PPG7 (ACPP). Agosto, 2005.

¹³⁸ PPG7 - Revised Terms of Reference for the IAG. Brasilia, junho, 2000.

¹³⁹ PPG7 - Relatório de Progresso 2000-2004.

No início do PPG7, a definição ambígua dos papéis dos diversos atores do Programa deu lugar a alguns conflitos interinstitucionais e tensão entre eles, devido a impacto adverso sobre a execução do Programa. Pela natureza de sua composição e a credibilidade e confiança conquistada, o IAG foi chamado em diversas oportunidades para intermediar a solução desses conflitos. Embora meritório no início do PPG7, tal papel não seria necessário, nem recomendável a esta altura do desenvolvimento institucional dos seus parceiros. A simples leitura dos relatórios de suas reuniões anuais e extraordinárias indica a amplitude de cobertura dos debates sobre a temática do PPG7 e os aportes técnicos de seus membros. Por outro lado, o relatório da RI na sua análise do IAG conclui que, na sua etapa inicial, em vista da falta de um "cliente" para as recomendações de caráter estratégico que seus relatórios continham, levou-o a, progressivamente, voltar sua atenção às questões mais específicas relativas aos projetos.

A leitura de seus relatórios também revela que são numerosas e ricas de conteúdo técnico e estratégico as contribuições do IAG ao PPG7. De uma forma geral, suas recomendações mereceram a atenção dos participantes e das entidades executoras e constituíram um complemento efetivo à divulgação, embora restrita, do avanço e dos debates em torno aos temas centrais do PPG7. Há que ressaltar que o trabalho do IAG foi, normalmente, apoiado e enriquecido com os relatórios que a UFTB e informações colhidas pelo Projeto AMA, apresentadas em suas reuniões anuais. Ultimamente, os relatórios têm sido feitos pela Coordenação do PPG7, na SCA/MMA. Vários interlocutores desta Avaliação manifestaram-se favorávelmente ao IAG, mas começa a haver opiniões sobre sua importância decrescente. Ao final da etapa eminentemente piloto do PPG7, sua função poderia ser transferida, gradualmente, às entidades especializadas nacionais.

8. Lições aprendidas. Síntese da experiência institucional do PPG7

Entre os fatores limitantes da AI do PPG7, destaca-se a falta de continuidade provocada pelo diferencial de temporalidade entre o Programa e os mandatos dos governos federal e estaduais. O amadurecimento de um projeto piloto como o PPG7 requer mais do que os quatro anos que tiveram os respectivos ministros e secretários estaduais de meio ambiente. Assegurar a continuidade do PPG7 foi, portanto um grande desafio para evitar que o ritmo de sua execução não se subordinasse ao ritmo dos tempos políticos. Com efeito, as transições governamentais tiveram um efeito pernicioso sobre o Programa, já que este praticamente parava na etapa final do governo que se encerrava e demorava a arrancar com o governo iniciante. Em um desses períodos, o lapso de tempo chegou a nove meses. 141

Outro fator limitante diz respeito à cultura institucional dos distintos ministérios, de suas prioridades e de seus desdobramentos operacionais. Este componente da Avaliação mostra como a cultura institucional do MMA e os interesses dos parceiros afetaram o PPG7 e a causa ambiental das florestas tropicais, Finalmente, há o conhecido problema que é operar dentro das inúmeras restrições de contratação, utilização e remuneração de pessoal, aspecto que afetou negativamente o PPG7, principalmente, na sua atual etapa. Todos estes fatores apontam para a necessidade de criar uma Al com "blindagem institucional" que proteja o sucessor do PPG7 destas graves limitações.

Principal lição da experiência institucional do PPG7: o sucesso de qualquer projeto ou programa depende, em grande medida, da adequação do seu desenho institucional aos seus objetivos, e de uma avaliação realista de capacidade acompanhada de medidas para reforçá-la onde estiver carente. Outra lição importante é que a geração de conhecimentos e sua aplicação tecnológica - vocação de um programa piloto foram deslocadas devido ao debate em torno de uma agenda substantiva mais ampla e a gestão das múltiplas demandas sobre o PPG7, tendo como conseqüência um desempenho de execução programática fraca, principalmente com respeito à função de M&A. A experiência institucional do PPG7, tratada neste estudo, oferece uma plataforma que poderia ser útil na escolha entre alternativas de arranjos institucionais para uma eventual ampliação ou sucessão do PPG7.

Observação de um entrevistado próximo ao PPG7.

¹⁴⁰ Relatórios das Reuniões I a XVIII do IAG.

As perspectivas institucionais do PPG7 devem ser tratadas em função da natureza e alcance de sua próxima etapa. Portanto, importantes constatações ainda estão por ser feitas e decisões correspondentes ainda estão por ser tomadas. Primeiramente, deve-se determinar se, nos seus 15 anos de existência, o PPG7 terá acumulado suficiente experiência e acervo de conhecimentos para fundamentar uma estratégia de aumento de escala baseada na aprendizagem dos seus projetos. Caso o inventário de conhecimentos acumulados revele que essa massa crítica ainda não foi alcançada, será necessário que o trabalho do Projeto AMA seja concluído.

Um esforço sério, portanto, deve ser feito no sentido de resenhar e catalogar tais experiências, extraindo seus desdobramentos - insumos para um corpo coeso de políticas públicas amplas e desenvolvimento sustentável - que reflitam a variedade dos projetos do PPG7. Para nutrir o corpo de políticas públicas, a alternativa seria prosseguir com o caráter piloto do PPG7 após os ajustes institucionais sugeridos neste estudo. Naturalmente, se ainda houvesse interesse dos doadores e do governo brasileiro em financiar, de forma substancial, a extensão do PPG7 como projeto piloto, após 15 anos de experiência.

Entretanto, sendo constatação deste trabalho complementar de inventário do saldo de aprendizagem do PPG7 que existe uma massa crítica traduzível em políticas públicas, a natureza do PPG7 ampliado, ou seu sucessor, mudaria radicalmente. Tratar-se-ia, então, de um projeto de escala muito maior e baseado no legado da aprendizagem do PPG7. As dimensões dos recursos deveriam ser de ordem de magnitude capaz de causar impacto em termos de desenvolvimento sustentável, com índices decrescentes de comportamentos predatórios de áreas alvo nas florestas tropicais brasileiras. Neste caso, seria necessária uma estratégia de desenho programático mais aperfeiçoado do que a utilizada no seu lançamento. Por exemplo, em uma escala cujo objetivo seria maximizar o impacto de desenvolvimento sustentável, haveria que pensar na possibilidade de montar uma bateria de intervenções múltiplas (inspirada no elenco dos projetos do PPG7) concentrada em áreas ou sub-regiões das florestas que apresentem condições e capacidade institucional de absorção.

A análise desenvolvida neste último módulo coincide, em grande medida, com o que o avaliador encontrou no documento do MMA "Questões estratégicas sobre o futuro do PPG7: documento para discussão", de agosto de 2004, que tinha em vista a implementação do PAS. No documento, visualizam-se duas hipóteses semelhantes às nossas: a primeira considera o piloto virtualmente encerrado e propõe que se concentre - tanto as ações governamentais quanto os recursos financeiros e técnicos da cooperação internacional - na implementação do PAS; a segunda acredita que a definição da política para a Amazônia em torno do PAS, não exclui, pelo contrário, aumenta, a importância da continuidade do PPG7 em uma segunda fase, com características diversas que - não excluindo novas experiências piloto - ajudaria a implementar o PAS e promover a ampliação de escala das experiências bem sucedidas.

A estratégia proposta seria diametralmente oposta à do PPG7, que consistiu na dispersão das intervenções em vários pontos dos vastos territórios florestais. Tal estratégia se justifica em um programa piloto, mas o mesmo não ocorre quando o propósito é gerar massa crítica para desencadear desdobramentos produtivos ambientalmente responsáveis. A massa crítica a que nos referimos - além da convergência e concentração geográfica das intervenções herdadas dos projetos do PPG7 -, incluiria infra-estrutura, mobilização e coordenação de recursos muito superior ao que o PPG7 conheceu. A pulverização dos projetos no **PP-piloto** daria lugar à concentração estratégica no **PP-escala**, com uma estratégia verdadeiramente programática em que os projetos se complementem. Em termos institucionais, deveriam ser substituídos os arranjos organizacionais para o "varejo" dos pequenos projetos por arranjos institucionais para o "atacado" dos grandes investimentos integrados, cujo propósito seria desencadear processos de desenvolvimento e geração de emprego e renda, ambientalmente sustentáveis.

8.1. Síntese das lições aprendidas

O diagnóstico e a avaliação da capacidade institucional de implementação é um requisito indispensável ao desenho de qualquer programa ou projeto. O PPG7 não levou a cabo este diagnóstico. O reforço

¹⁴² A abordagem do Projeto BR-163 Sustentável aproxima-se do que se propõe aqui.

institucional das entidades executoras centrais merece atenção prioritária. Houve excessiva dependência do PNUD para **substituir** e não **desenvolver** a capacidade institucional e organizacional das entidades executoras.

- A arquitetura institucional (AI) do PPG7 estava mais voltada para a implementação e não refletiu grande preocupação com o impacto finalístico institucional do Programa, que, explicitamente, não aspirava a alterar a estrutura institucional das entidades operando na área de proteção ambiental do Brasil, o que prejudicou sua implementação. Trabalhou-se com o "que havia institucionalmente", o que poderia ser aperfeiçoado ao longo da execução do Programa.¹⁴³
- □ A governança do PPG7 não deu acesso adequado dos seus executores às entidades formuladoras de políticas, no Executivo ou Legislativo, para que divulgassem os resultados do aprendizado dos seus projetos. Entretanto, a participação da sociedade civil teve um impacto salutar na Al do PPG7, pois abriu a sua execução e incorporou mecanismos de controle/auditoria social.
- □ Nos estados, o PPG7 contribuiu para o reforço das entidades públicas e alguma aproximação do setor privado. No âmbito nacional, não incorporou este setor que possui grande capacidade de *lobby* junto ao Executivo e ao Legislativo, além de controle da agenda de desenvolvimento sustentável. 144
- O multifinanciamento cruzado dos projetos contribui, substancialmente, para a complexidade organizacional do PPG7, com impacto negativo sobre os incentivos das entidades executoras dos projetos para gestão eficiente dos recursos e eficácia na busca dos objetivos do Programa.
- A multiplicidade de regras associadas ao multifinanciamento eleva, consideravelmente, o custo transacional da gestão e desestimula a adoção de um regime normativo universal. Isto apontaria para a conveniência de um sistema único de regras financeiras e maior economia de sistemas informatizados de gestão financeira. O custo transacional elevado da gestão dos projetos é justificado pela natureza experimental/piloto que se estende às suas modalidades de financiamento. Portanto, deveria tolerar certos índices de ineficiência e constante mutação, parte da experimentação de todo regime piloto.
- □ Um corpo consultivo como o IAG, com a qualidade e prestígio internacional de seus membros teve papel importante e agregou valor ao PPG7, em sua primeira fase.

¹⁴³ Com efeito, pode-se afirmar que há alguma evidência de aperfeiçoamento incidental na modelagem institucional do PPG7, conforme tratado no início do Capítulo IV.

¹⁴⁴ Segundo alguns observadores, o PPG7 ficou muito encerrado nas comunidades científica e "socioambiental", identificadas com o setor "contestatório" das ONGs, sem ter conseguido acessar e/ou controlar os operadores predatórios das florestas tropicais.

CAPÍTULO VII

ARRANJOS DE COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NO PPG7

Neste capítulo, são avaliados aspectos internacionais do PPG7 "por dentro", particularmente nos seguintes tópicos: participação e estratégias dos setores interessados, governança, arranjos bilaterais e multilaterais, e cooperação técnica, com destaque para um conjunto de lições e aprendizados.

O PPG7 - visto como iniciativa típica de assistência ao desenvolvimento concebida sob a premissa de que o Brasil deveria ser assistido por países desenvolvidos no processo de conservação das florestas tropicais, por meio de cooperação técnica, financeira e científica - é um experimento institucional dos mais desafiadores. O Programa pretendeu organizar a ação coletiva internacional para lidar com tema ambiental de repercussões globais (conservação de florestas), construindo arranjos multilaterais de negociação e decisão sobre projetos, com base nas contribuições depositadas no RFT, além de compatibilizá-los com os arranjos bilaterais e cofinanciamentos.

O Programa pode ser identificado, também, como uma coalizão ambiental transnacional para conservação de florestas, ou seja, uma ação do Estado, em cooperação internacional, responsável pela articulação de um conjunto de redes e relações globais atravessando os limites territoriais nacionais: emergiram novas formas de ação e governança sobre políticas, e seus programas e projetos, organização social, coordenação de recursos e informações (e conhecimento), além de influenciar espaços de poder político, manifestações culturais, econômicas e tecnológicas. Como proposição política, implicaria na constituição de fundos públicos transnacionais, tal qual o RFT, que permitiriam financiar e produzir bens públicos considerados estratégicos (floresta em pé, por exemplo), seus mecanismos de regulação e de sanção.

Desde 1992, o PPG7 mobilizou um conjunto expressivo de doadores e parceiros internacionais: RFA, CEC, Reino Unido, Japão, EPB, EUA, França, Itália e Canadá, além do IAG, Pnud e Bird. Os participantes internacionais não desempenham papel homogêneo no Programa, manifestam interesses próprios e, por vezes, divergentes entre si. Tal participação está definida em acordos de cooperação bilateral e multilateral, que sobrepõem mecanismos de doação financeira e colaboração técnica.

A complexidade do multifinanciamento do PPG7, conforme destacado no capítulo anterior, buscou compatibilizar fontes de recursos externos, tanto multilateral - com base no RFT - quanto por meio de cofinanciamentos advindos de doações bilaterais a projetos que, por sua vez, representam a inversão dos maiores volumes financeiros, particularmente advindos da RFA e da CEC.

A cooperação técnica ao PPG7 também envolveu mecanismos bilaterais e multilaterais. No âmbito bilateral foram acordadas ações com as agências GTZ e DfID, e a participação da GTZ foi a mais expressiva em termos de recursos financeiros, técnicos e tecnológicos. No âmbito multilateral, a Unidade de Florestas do Bird é responsável pelo acompanhamento técnico dos projetos financiados pelo RFT. Utilizou-se, também, a cooperação técnica do PNUD no campo da contratação de serviços técnicos especializados para o governo brasileiro na operação de projetos (atividades de coordenação e de campo). Diversas organizações executaram papéis diferentes no PPG7, por vezes complementares: por exemplo, o Pnud é "subcontratado" por projetos e atua como agente contratador de serviços; o papel do Bird, definido na criação do PPG7, envolve aspectos técnicos e fiduciários. A inserção dos diversos participantes internacionais do Programa está expressa no quadro abaixo.

QUADRO 1 - PARTICIPAÇÃO DE PARCEIROS INTERNACIONAIS

De apopeo, sorparé que poe istre s quippeo en ause		
DOADORES: ESTRATÉGIAS, PROJETOS E SUBPROGRAMAS		
BILATERAIS E MULTILATERAIS Participa do PPG7 mediante cooperação financeira e técnica em vários componentes, dentre		
RFA	os quais: Projetos Demonstrativos, Proteção das Terras Indígenas, Manejo Florestal e da Várzea, Descentralização da Política de Recursos Naturais, Análise e Monitoramento e Corredores Ecológicos. O governo alemão também é parceiro em oito projetos bilaterais associados, apoiando dez dos quatorze projetos do PPG7. O trabalho do governo alemão é coordenado pela embaixada, em Brasília, implementado pelo Banco Alemão de Reconstrução (KfW) e pela Agência de Cooperação Técnica Alemã (GTZ). A Alemanha também contribuiu com recursos para formação do Fundo para a Floresta Tropical (RFT).	
CEC	Atua no PPG7 por meio de cooperação financeira, apoiando os componentes de Reservas Ex-	
	trativistas, Ciência e Tecnologia, Projetos Demonstrativos, Subprograma da Política de Recur-	
	sos Naturais e Projeto Corredores Ecológicos.	
	Atuou por meio de cooperação técnica, nos componentes de Ciência e Tecnologia, Manejo	
Reino	Florestal e da Várzea, Descentralização da Política de Recursos Naturais e Projetos Demons-	
Unido	trativos Indígenas. Cooperação britânica realizada pelo Departamento para o Desenvol-	
	vimento Internacional (DfID). O Reino Unido também contribuiu com recursos para formação	
	do RFT.	
MULTILATERAIS		
. ~	Participou mediante cooperação financeira, por meio do Fundo Japonês, administrado pelo	
Japão	Bird para preparação dos Projetos Demonstrativos Indígenas. O Japão também contribuiu	
	com recursos para formação do RFT. Atualmente, participa da cooperação técnica em dois	
	projetos bilaterais associados.	
ЕРВ	Por meio de cooperação financeira, apoiaram componentes do Projeto Negócios Sustentáveis, finalizado em 2005, do ProManejo (Cenaflor e Flona), e o fortalecimento da Coordenação do PPG7.	
	Por meio da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (Usaid), os	
EUA	Estados Unidos apoiaram os componentes de Ciência e Tecnologia e de Prevenção às Queima-	
	das e aos Incêndios Florestais (Proteger). Contribuíram com recursos para formação do RFT, e	
	recursos comprometidos para fase 2 do SPC&T.	
	O governo francês, mediante cooperação financeira, apoiou o PPG7 na área de Projetos De-	
França	monstrativos.	
	5	
Itália	Participou com recursos na formação do RFT.	
Comedia	Doubleines, com recursos no formação do DET	
Canadá	Participou com recursos na formação do RFT.	
PARCEIROS PARA COOPERAÇÃO TÉCNICA E FINANCEIRA MULTILATERAL Corpo técnico consultivo com composição internacional dedicado ao acompanhamento do		
IAG	desempenho do PPG7, seus impactos na gestão ambiental regional e interação com políticas	
	públicas.	
	Responsável pela administração dos recursos de vários dos projetos da carteira do PPG7 é o	
PNUD	encarregado da contratação de pessoal e de consultores de curto prazo e da contabilidade	
	dos gastos relativos aos projetos. Também oferece apoio na identificação e recrutamento de	
	consultores nacionais e internacionais	
	O Banco Mundial administra o RFT cujos recursos provêm de doação dos países membros do	
Bird	G-7. Além do papel de fiduciário do RFT, também é responsável pela supervisão dos projetos	
	financiados pelo fundo e pela Secretaria-Executiva da CCD.	

FONTE: Adaptado de:1) MMA, 2005 d; 2) Sistematização das entrevistas; e 3) Histórico do PPG7/MMA. mimeo. Sem data.

O arranjo organizacional do PPG7 configurou alto grau de complexidade e representa um mosaico de acordos e convênios, que sobrepõe diferentes regimes de gestão financeira, com diversos processos operativos, controles e prestações de contas, tanto externos quanto nacionais. No âmbito multilateral, a criação do RFT, em 1992, estabeleceu as primeiras bases para a cooperação no PPG7, e definiu as responsabilidades fiduciárias do Bird para os projetos que recebessem recursos do fundo, demarcando suas atribuições de coordenação, assistência financeira e técnica, e lhe conferindo, inicialmente, um papel de liderança na governança dos espaços multilaterais do PPG7. 145

O Bird desempenhou papel expressivo em todo o ciclo do PPG7, desde negociações prévias, desenho dos projetos e definição de procedimentos operativos, até coordenação, apoio e envolvimento na implementação, disseminação de informações, internalização de resultados e mobilização de recursos e parcerias. A rigor, as regras aplicáveis ao RFT são as mesmas aplicadas aos empréstimos para empresas e governos, com certo grau de simplificação em relação às regras gerais do Banco. Para os padrões do Bird, os projetos do PPG7 são financeiramente pequenos, porém com alta complexidade técnica e institucional, e exigem a mesma dedicação gerencial conferida a grandes projetos com impactos mais mensuráveis.¹⁴⁶

Os custos de assistência financeira e técnica do Bird representaram 35,31% dos valores depositados no RFT. Segundo o Relatório de Progresso do Programa (MMA, 2005 d), o RFT operou US\$ 73,2 milhões, enquanto os recursos executados para administração do fundo, pelo Bird, corresponderam a US\$ 25,85 milhões. He contrapartida, o RFT gerou mais de US\$ 20 milhões com aplicações no sistema financeiro que cobririam, em parte, os custos do Bird. O Banco argumenta que nem todos os seus custos seriam, de fato, administrativos, pois se refeririam à assistência técnica, organização de reuniões, funcionamento do IAG, entre outras atividades.

Ainda em âmbito multilateral, ressaltam-se as participações da Comissão Européia de Cooperação (CEC), Usaid e RFA. A participação da CEC no PPG7 ocorreu durante as primeiras negociações realizadas no início dos anos 1990, no âmbito dos encontros do G-7 e, em seguida, no desenho inicial do Programa elaborado com o governo brasileiro e o Bird. A CEC participa, financeiramente, tanto com contribuições ao fundo multilateral do PPG7 quanto em co-financiamentos. O volume global da contribuição da CEC e de cerca de US\$ 70 milhões. Os co-financiamentos foram direcionados para quatro subprogramas e projetos:

□ PDA: US\$ 3,92 milhões	□ SPRN: US\$ 18,41 milhões
☐ Resex: US\$ 14,44 milhões	□ SPC&T: US\$ 10,36 milhões

Apurou-se, nas entrevistas, que os representantes da CEC foram bastante ativos no processo de revisão institucional e de meio termo do PPG7, entre 1999 e 2000, posicionando-se favoravelmente à reformulação das estruturas de governança multilateral. O objetivo era o maior empoderamento da coordenação brasileira e ampliação do processo de tomada de decisões, por meio de mecanismos de consultas regulares entre as autoridades locais, doadores e outros financiadores. Nos documentos consultados, a CEC considera o PPG7 "a maior parceria multilateral jamais realizada em busca de solução para um problema ambiental específico de relevância global" e manifesta interesse em continuar tal parceria nas bases do Plano Amazônia Sustentável (CEC, 2005/MMA, 2005 d).

A participação da Usaid combinou a convergência no espaço multilateral do PPG7, pela contribuição de recursos no RFT, com a tendência à ação direta junto a beneficiários, sem mediações por agências governamentais, que tende a predominar em suas futuras estratégias. O espaço multilateral foi decisivo para a atuação da Usaid, em apoio ao SPC&T e ao Proteger, devido à inexistência de acordo bilateral com o Brasil. O

¹⁴⁵ Conforme estabelecido na Resolução 92-2, do Bird, acordada com doadores e o governo brasileiro.

¹⁴⁶ Com exceção dos maiores subprogramas operando no RFT - como SPRN e SPC&T, que mobilizaram US\$ 38 milhões e US\$ 13 milhões, respectivamente - os demais projetos envolveram recursos entre US\$ 0,5 a 5,0 milhões. Entre 1992 a 2002, outros projetos do Bird, na Amazônia, movimentaram fundos de maior porte: Planafloro (em Roraima) com US\$ 167 milhões, e Prodeagro (em Mato Grosso) com US\$ 205 milhões (REDWOOD III, 2003).

¹⁴⁷ A título de comparação, segundo o mesmo relatório, foram alocados US\$ 2,8 milhões no MMA para a coordenação do PPG7, representando 3,82% do RFT.

SPC&T foi implementado, em sua primeira fase, com contribuições de US\$ 1,85 milhões da Usaid, que comprometeu mais US\$ 5,1 milhões para a segunda fase do subprograma.

O Projeto Proteger foi um exemplo positivo para a Usaid: inicialmente motivado pela necessidade de enfrentar os incêndios florestais em Roraima, em 1998, a Agência - em acordo com o Ibama - concluiu que o meio mais efetivo para buscar soluções duradouras seria trabalhar com os sindicatos de trabalhadores rurais, afiliados à Rede GTA. Com o apoio do PNUD, para canalizar o investimento de forma mais rápida, foram doados US\$ 2,2 milhões, em duas fases, em apoio ao Proteger para educação ambiental, viabilização de alternativas produtivas, e manejo no uso do fogo, atuando de maneira mais direta com grupos de mulheres e jovens rurais. Os técnicos da Usaid também atuaram diretamente na supervisão e acompanha-mento do projeto, ao lado do gerente do Bird, porque operavam recursos do RFT.

A experiência no PPG7 permitiu à Usaid explorar oportunidades para gerar sua estratégia qüinqüenal (2003-2007) da atuação com consórcios socioambientais, e participação de organizações civis brasileiras (líderes) e dos EUA:

- 1. ALFA, coordenado pelo IEB;
- 2. Amazoniar, coordenado pelo Programa Amazônia do WWF/Brasil; e
- 3. Estradas Verdes, coordenado pelo Ipam.

Para alcançar o objetivo comum - atuar sobre a governança socioambiental em territórios amazônicos - anualmente, são mobilizados entre US\$ 1,5 a 2 milhões, nessa estratégia. Recentemente, a Usaid estabeleceu uma iniciativa regional para a Bacia Amazônica também influenciada pela experiência no PPG7, incluindo a Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, e Brasil, com orçamento qüinqüenal de US\$ 50 milhões destinados a projetos com OSCs, universidades e fundações (Usaid, 2005). No âmbito bilateral destacamse as participações do governo do Reino Unido e da RFA. O Reino Unido dirigiu sua cooperação técnica ao PPG7 - SPC&T, SPRN, PDA, ProVárzea e ProManejo - pelo *Department for International Development (DfID)*, que enfatizou a reconciliação entre a proteção ambiental com meios de vida sustentáveis.

Destaca-se o apoio a estudos no âmbito do ProVárzea, sobre a democratização do processo de decisão e políticas públicas, na área ambiental. Os estudos realizados permitiram verificar que o incremento no número e tipos de mecanismos participativos não resultou, necessariamente, em mais e melhores políticas públicas. No âmbito do SPRN, a cooperação técnica e financeira do DfID apoiou a implementação do método Gestão Participativa para o Desenvolvimento Local, com a mobilização da população local para elaborar uma visão realista do futuro, treinamento dos governantes locais orientando-os para o interesse público, articulação com serviços públicos por meio dos PGAIs, além do Programa de Capacitação Ambiental (PCA).

A característica da cooperação técnica do DfID foi a flexibilidade e disposição para inovar. Por esta razão, os programas eram concebidos e desenhados sobre a marcha do aprendizado dos seus próprios técnicos e consultores que adaptavam a sua assistência à medida que melhor conheciam o contexto da demanda. Tal abordagem contribuiu para maior empoderamento dos beneficiários, ao contrário do que ocorreu nos casos em que a assistência dada respondia a uma lógica de oferta dos doadores. Em 2003, a agência britânica encerrou sua participação no PPG7.

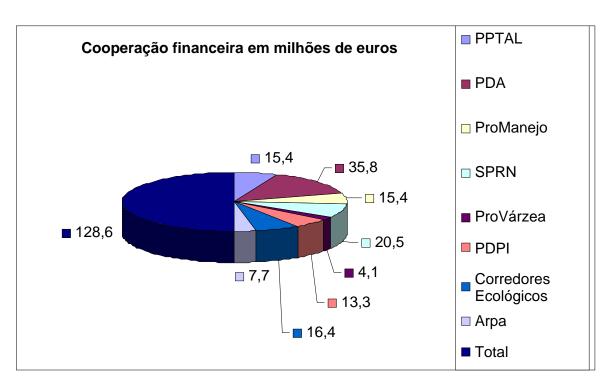
A cooperação financeira alemã representa 45% do total dos fundos disponibilizados no PPG7, ¹⁴⁹ e a soma dos investimentos nos projetos bilaterais associados alcança o volume de € 260 milhões, dos quais € 200 milhões alocados diretamente pelo KfW, € 45 milhões executados pela GTZ, e € 16,4 milhões alocados no RFT. ¹⁵⁰ O quadro a seguir apresenta a contribuição alemã distribuída por subprogramas e projetos.

¹⁴⁸ Cabe notar que a ausência de acordo de cooperação bilateral entre os governos do Brasil e dos EUA, somado à realização de projetos da Usaid em território nacional, exclusivamente com atores não-estatais, ou ainda sem acompanhamentos governamentais - locais ou federal -, pode se transformar em objeto de controvérsia entre as diplomacias dos dois países.

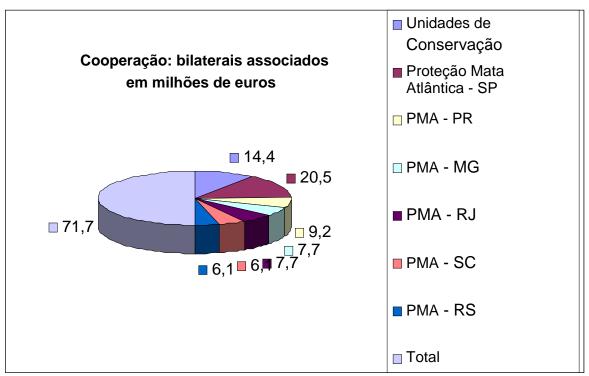
¹⁴⁹ Com base no Acordo sobre a Cooperação Financeira para a Execução de Projetos para a Preservação das Florestas Tropicais 1997-2000, firmado entre o governo brasileiro e a RFA (MRE, 2006).

RFA/KFW/GTZ - Cooperação entre Brasil e Alemanha nas florestas tropicais brasileiras. Brasília, 2002. Folheto.

Α

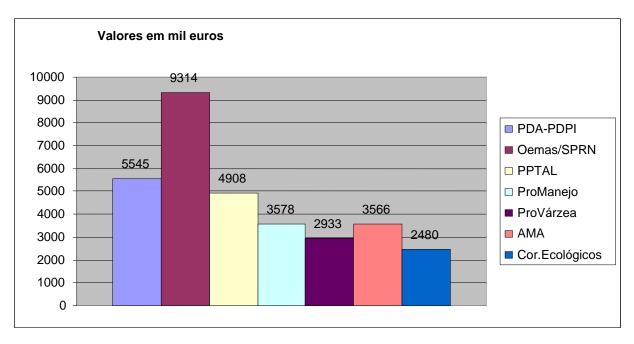


В



FONTE: RFA, 2002.

As formas de atuação da cooperação técnica teuto-brasileira, no PPG7, foram as seguintes: assessoria para ações conjuntas, execução direta de ações de projetos como integrantes de equipes nacionais, atendimentos a demandas locais por produtos ou serviços especializados, e provimento de produtos entendidos como estratégicos. ¹⁵² No arranjo atual, excluindo os bilaterais associados, a GTZ coopera em sete projetos, mobilizando valores da ordem de € 32, 324 milhões, distribuídos conforme o quadro abaixo:



QUADRO 3 - CONTRIBUIÇÃO FINANCEIRA DA GTZ

FONTE: RFA, 2002.

A GTZ atua, também, como "consultora independente" no controle do uso dos recursos providos pelo KfW nos projetos do PPG7, conforme definido no acordo de cooperação financeira supracitado. A cooperação técnica realizada pela GTZ teve importante inserção nos projetos de gestão ambiental integrada, executados nos estados, particularmente no Acre e Pará, que complementaram ações de desenvolvimento rural efetuados em projetos bilaterais associados, como o Projeto Prorenda.

Destaca-se, também, a participação da cooperação técnica e financeira alemã no PDA, em apoio à experimentação de alternativas ambientais no campo da produção agroextrativista e proteção de terras indígenas - tanto do ponto de vista de fortalecimento institucional dos setores da Funai, envolvidos no PPTAL quanto no estabelecimento de métodos participativos de demarcação de terras com organizações indígenas. A dupla contribuição permitiu à GTZ formular, posteriormente, o Projeto Demonstrativo dos Povos Indígenas (PDPI) orientado para apoiar iniciativas econômicas dessas populações.

Dentre os elementos facilitadores da cooperação alemã em campo, outro destaque é a forma de interação dos peritos, em relação direta com tomadores de decisão, a pertinência de suas propostas buscando a construção conjunta de soluções a partir das necessidades das bases e boa governança dos projetos. Por outro lado, uma melhor visão sobre a sustentabilidade econômica foi um dos temas importantes para a agenda de desenvolvimento local, que pouco teria avançado na pauta dos cooperantes.

O investimento na participação qualificada foi outro aspecto da contribuição alemã, particularmente na promoção e incentivo ao uso de processos e metodologias participativas, em diálogos políticos e descentra-lização da gestão ambiental nas instâncias estaduais e municipais. A estabilidade institucional provida pela

¹⁵¹ Conforme o II Acordo Básico de Cooperação celebrado entre o Brasil e a RFA, em 1996.

¹⁵² Conforme o II Acordo Básico de Cooperação celebrado entre o Brasil e a RFA, em 1996.

cooperação com a RFA no PPG7 conferiu-lhe a estrutura básica e duradoura da cooperação técnica e financeira no PPG7, e constituiu meios estáveis de documentação, memória, monitoria, avaliação e disseminação.

O orçamento da GTZ para o PPG7, em 2005, atingiu seu ponto mais alto e, desde então, tem projeção decrescente com previsão para término em dezembro de 2006. Em campo, constata-se a redução do número de peritos. Há, entre os parceiros locais visitados, a percepção geral positiva diante da cooperação técnica alemã, com a recomendação do aumento do número de peritos e sua presença local: tanto em tempo integral no apoio aos municípios que buscam fortalecer seus meios de gestão ambiental quanto em questões técnicas específicas, por exemplo, para apoiar os executores no uso de instrumentos de sensoriamento remoto e metodologias participativas.

O aumento da demanda considera, também, a necessidade de articulação da cooperação no interior de políticas públicas seguindo suas orientações, com maior adaptação e flexibilidade dos cooperantes externos às condições locais para implementação dos projetos. Considera-se, ainda, certo grau de imprevisibilidade, sobretudo quando os executores são prefeituras e OSC, impondo mudanças e reorientações relativamente freqüentes.

A avaliação brasileira é favorável à manutenção da cooperação técnica e financeira realizada com a RFA e, em particular, no PPG7. Alguns ajustes são propostos para aportar maior eficiência à mesma, tais como maior transparência no processo de planejamento das ações de cooperação e a definição clara dos papéis dos peritos que atuam de forma descentralizada. No futuro, segundo o Protocolo de Negociações Governamentais Brasil-Alemanha para a Cooperação Técnica e Financeira, ¹⁵³ as diretrizes para a cooperação da RFA estabeleceram uma orientação com base em três linhas temáticas: áreas protegidas e uso sustentável dos recursos naturais; demarcação e proteção de terras indígenas; e ordenamento territorial e desenvolvimento regional.

Tais linhas determinam os marcos da colaboração teuto-brasileira com o novo Programa Amazônia, que se encontra em gestação sob a liderança da SCA/MMA.

1. Resultados e lições da governança transnacional do PPG7¹⁵⁴

O PPG7 configurou uma parceria internacional com arranjos bilaterais e multilaterais jamais realizados no Brasil, em busca de soluções para um problema complexo (conservação de florestas) de relevância global. O Programa não partiu de um diagnóstico consensuado e articulado coletivamente sobre problemas prioritários e soluções viáveis. Entretanto, ao longo do processo de execução, foi relativamente bem sucedido na mobilização de parcerias e formulação de estratégias nacionais e internacionais, no governo e sociedade civil, buscando soluções para harmonização do uso e conservação dos recursos florestais, ainda que em escala piloto e, sobretudo, no campo socioambiental.

A coalizão internacional construída no Programa constituiu um meio de maior convergência e complementaridade dos apoios externos, com maior capacidade de fortalecimento institucional interno para lidar com a proteção florestal. O PPG7 também permitiu reduzir críticas dos ideólogos da "internacionalização" regional, supostamente promovida pelos cooperantes externos: o Programa conferiu maior transparência à cooperação, que resultou em maior legitimidade interna da cooperação internacional em temas ambientais, e compartilhou responsabilidades, transnacionalmente, para criar soluções visando à conservação das florestas tropicais brasileiras.

No entanto, a complexidade da matriz de financiamento e dos ciclos de projetos, com custos de transação inerentemente altos e morosos, a rigidez administrativa e a sobreposição de instâncias de poder e tomada de decisão, mantêm-se como elementos críticos do PPG7. O empoderamento brasileiro na coordenação do PPG7 e a constituição de instâncias de governança conjunta (CCC, CCD e CCB) representam avanços na

¹⁵³ Negociações governamentais Brasil-Alemanha para a Cooperação Técnica e Financeira, 2005.

¹⁵⁴ O termo "cooperação regional", a seguir, refere-se ao continente sul-americano.

ampliação da participação no Programa, mas, não necessariamente, garantiram mais efetividade nas decisões. A estrutura complexa mantém barreiras para aumentar a eficiência de implementação e efetividade, sobretudo naqueles casos em que estão, de fato, sobrepostos gerências e executores federais, estaduais e municipais, com recursos do RFT e co-financiamentos intermediados pelo PNUD e Bird e, ainda, com transferências para OSCs. As recomendações por maior simplificação e flexibilização dos procedimentos do PPG7 ainda são pertinentes, sem desconsiderar a utilização de mecanismos de desembolso alternativos. Por outro lado, permanece a insatisfação com situações nas quais quantias de financiamentos ficam ociosas devido à implementação excessivamente lenta, como ocorre na execução descentralizada pelos estados no PGAI/SPRN.

A falta de definição mais clara sobre o papel, atribuições e limites dos parceiros internacionais no PPG7 gerou conflitos e tencionou negociações entre as partes envolvidas em sua governança. As controvérsias sobre a participação do Bird são emblemáticas. No início do PPG7, os doadores conferiram ao Bird atribuições de coordenação, controles técnicos e financeiros, com capacidade de não-objeção (veto) sobre a utilização dos recursos multilaterais. Com a implementação do Programa, os doadores buscaram exercer maior liderança, em detrimento das atribuições conferidas ao banco, com críticas ao papel, aos custos e procedimentos, inclusive, explicitadas na Revisão de Meio Termo (RMT): o banco estaria excessivamente empoderado na governança do PPG7 - em especial na fase de preparação dos projetos - e dificultaria maior apropriação (ownership) brasileira. 155

Ocorreu um processo de adaptação parcial do papel do Bird de líder e coordenador do PPG7 para apoiador da coordenação pelo governo brasileiro, como recomendou a RMT. Ao mesmo tempo em que a coordenação brasileira conquista maior ascendência, o banco ainda é duplamente empoderado no sistema PPG7, tanto em sua governança quanto na gestão de projetos: exerce forte influência na agenda e decisões das instâncias de coordenação conjunta (conforme constatado nas entrevistas e em atas da CCC); e mantém atribuições fiduciárias e controle técnico sobre os subprogramas e projetos no ambiente multilateral, inclusive com capacidade de objetar sobre suas estratégias, atividades, contratações e aquisições.

Alterar o papel do Bird e o regime operativo dos projetos financiados pelo RFT exigirá um conjunto de negociações e acordos formais entre os doadores e o governo, sem os quais se manteria a tendência de fortalecimento de estratégias bilaterais dos doadores, que geram certa dispersão dos participantes, e reforçam a complexidade do multifinanciamento. Por outro lado, em geral, infere-se das entrevistas uma avaliação positiva quanto à participação do Bird no PPG7, particularmente na capacidade institucional que o possibilitou atingir resultados satisfatórios, dentro de procedimentos confiáveis.

O MMA manifestou interesse em continuar a aliança com o Bird, no futuro do Programa, porém "com mecanismos diferenciados, um regime especial para operar as doações, ciclo de projetos mais ágeis e flexíveis". Haveria, também, disposição dos doadores em agilidade e simplificação operacionais no uso das doações, facilitando a chegada dos recursos aos beneficiários. Porém, conforme aferido nas entrevistas, os pares dos doadores no Conselho de Administração do Bird, em Washington, mantém exigências para procedimentos e controles rígidos, se opõem à flexibilização de regras ou afrouxamentos, diante de caso de desvios de recursos, de objetivos, ou mesmo corrupção.

O regramento institucional dos parceiros internacionais do PPG7 ainda é objeto de tensão diante das condições dos executores e beneficiários para a execução de projetos. Um exemplo é o caso da participação dos bancos de desenvolvimento (KfW e Bird) que, tradicionalmente, operam empréstimos para empresas e governos, e no PPG7 se depararam com doações destinadas a apoiar projetos com a participação de movimentos sociais e OSCs de pequeno porte. É um quadro de execução de projetos com alto grau de informalidade e fragilidades institucionais, para quem as regras e procedimentos dos bancos, bem como o perfil de seus gerentes, resultariam em imposições e inflexibilidade operativa em situações diversas, conforme manifestado em entrevistas (ALMEIDA, 2001/GTA, 2005 b/RMA, 2005). Segundo a Coordenação do

_

Houve, também, restrições ao sistema que consistia em gerenciar programas a partir de Washington, posteriormente superado pela internalização da Unidade de Florestas do Bird, em Brasília.

PPG7, a soma das burocracias do Bird, dos doadores e governo brasileiro constituíram um emaranhado de regras que atrasou e dificultou o funcionamento eficiente e eficaz dos projetos e subprogramas.

Enfim, faltou maior entendimento sobre o papel da cooperação no ambiente multilateral, ao mesmo tempo em que os cooperantes operaram em meio a diferentes instâncias governamentais (federal e estadual) compartilhando diversos papéis: da assessoria técnica ao controle financeiro e comando sobre projetos. Nesse contexto, manifestaram-se interesses e ideologias divergentes, particularmente aqueles mais focados na conservação, em disputa com os mais interessados em desenvolvimento e inclusão social.

O PPG7 também foi positivo para os parceiros internacionais, na medida em que gerou desdobramentos internos em sua reflexão ambiental e florestal. Para o Bird, por exemplo, mostrou-se um importante meio de aprendizagem sobre como lidar com novos parceiros (OSCs) e reformular estratégias com parceiros tradicionais (estados), permitindo, ao banco, constituir uma nova unidade técnica e gerencial, a de florestas (REDWOOD III, 2003).

Dentre os fatores que prejudicaram a participação dos agentes externos destaca-se a intensidade de atividades paralelas na Amazônia e o co-financiamento bilateral na Mata Atlântica, resultado parcial de certa rigidez inerente a seus procedimentos, relativamente autocentrados. Surgem, então, problemas com a adequação ao novo modelo de cooperação para o desenvolvimento experimentado no PPG7, que busca consolidar mecanismos de colaboração multilateral.

Outro fator complicador: nos últimos anos, a indefinição sobre a fase II do PPG7 (a partir de 2002) provocou certa preocupação, entre os doadores, sobre a inversão de recursos novos e adicionais para o futuro da cooperação na área florestal, conforme manifestações expressas nas atas da CCC (entre 2003 e 2005) e no Seminário do PPG7 (Santarém/PA, em 2005). Nesse período, também ocorreram cortes substanciais nas contribuições dos doadores, por razões que podem ter sido motivadas tanto por mudanças em suas estratégias institucionais¹⁵⁶ quanto pela insatisfação com o desempenho do governo brasileiro na execução do PPG7 e de seu possível sucessor. O MMA, em 2006, apresentou o Programa Amazônia que pretende definir o papel da cooperação internacional na área ambiental, e onde manifesta o interesse em continuar e aprimorar mecanismos de cooperação técnica e financeira, bilateral e multilateral.

O quarto objetivo do PPG7 - de experimentação de um modelo de cooperação internacional - expressa expectativas de que configuraria um conjunto de iniciativas inovadoras em sua estratégia de implementação, resultados e impactos, podendo servir como exemplo (senão modelo), para programas deste porte em outras florestas tropicais. A avaliação do quarto objetivo, porém, aponta certa controvérsia segundo resultados das entrevistas e da enquete: para a maior parte dos parceiros externos o objetivo foi bem sucedido, enquanto para outros participantes teria sido irrelevante. Em geral, os participantes brasileiros entrevistados demonstram relevância reduzida ao objetivo de constituir um exemplo de cooperação internacional por meio do PPG7. A coordenação brasileira e os doadores conferem maior prioridade a esse ponto, inclusive com maior vigor quanto à apropriação, promoção e disseminação de resultados em âmbito internacional, o que, por sua vez, tende a gerar conflitos de autoria sobre o PPG7.

De fato, o objetivo de tornar o PPG7 um modelo internacional é o menos explicitamente buscado pelos participantes, como algo sistematicamente monitorado e avaliado, gerador de lições e aprendizados capazes de originar novos modelos. As contribuições do Programa à implementação dos compromissos internacionais do Brasil estarão associadas, sobretudo, às questões substantivas da gestão ambiental, com ênfase na participação e controle social. Internacionalmente, o PPG7 ainda se apresenta como uma experiência sem precedentes, porém não poderia ser considerado exatamente como modelo para a cooperação internacional, em questões como arranjo institucional e governança. O desenho de "atendimento às demandas" gerou segmentação institucional e de implementação, e, conseqüentemente, precarização da governança do PPG7.

O arranjo constituído concentrou-se na implementação de experimentação e demonstração de inovações no uso e conservação de recursos naturais, mas pouco se dedicou à inovação e consolidação de novos arranjos de relacionamento internacional. Ao contrário, reforçou o convencional, sobrepondo regras e práticas

¹⁵⁶ Por exemplo, o DfID reorientou seu foco para a resolução de conflitos no Iraque, e a Embaixada do Reino dos Países Baixos (EPB) converteu seus projetos para países com desenvolvimento relativamente menor do que o Brasil.

rotineiras, e pouco harmonizou regimes de operação de diversos participantes nacionais e internacionais. Houve pouca adaptação e integração de procedimentos, constatando-se que, em média, cada projeto opera com dois a quatro documentos de cooperação.

Por outro lado, o PPG7 é mais exemplar em temas como descentralização da gestão ambiental em áreas prioritárias dos estados amazônicos; implementação de áreas protegidas, como reservas extrativistas; demarcação de terras indígenas; incentivo à produção sustentável; prevenção de desmatamento e queimadas; produção de conhecimento científico e tecnológico; fomento à participação e controle social sobre políticas públicas; e experimentação e demonstração da viabilidade de manejo sustentável de recursos florestais, com capacidade de replicabilidade em outros países tropicais.

O PPG7 gerou uma nova dinâmica na gestão pública ambiental e regional, e produziu aprendizados institucionais que não são triviais, pois muitos servidores, ambientalistas e empreendedores passaram a ter algum tipo de inserção e formação na área internacional. A criação de uma nova cultura institucional no trato com a cooperação, antes inexistente, abriu caminhos para iniciativas nas demais áreas de interesse do Estado e da sociedade, para a circulação de pessoas, bens e serviços nas fronteiras e internacionalmente.

A mobilização de recursos é, sobretudo, uma atividade política para a qual o Estado e a sociedade devem estar preparados e capacitados em formulação de projetos coerentes com os seus princípios e objetivos. Ao lado das contribuições financeiras, considera-se a cultura organizacional uma das principais contribuições dos parceiros internacionais do PPG7, no contexto das políticas públicas regionais: aprimorou-se a capacidade de planejamento, com maior racionalidade (organização e métodos) na execução, práticas de controle e avaliação.

Nos últimos vinte anos, diversos organismos governamentais e não-governamentais beneficiaram-se e investiram, cada vez mais, na cooperação. Verificou-se, porém, certa fragmentação das ações governamentais expressa na departamentalização de atividades, projetos e programas que, por sua vez, provoca ainda mais desencontros na ação internacional no setor público. Corre-se, sempre, o risco de um dado produto, ou certa região, envolver uma dezena de projetos, com suas quase dezenas de objetivos e executores que não se comunicam e não convergem, de fato, para algum tipo de execução integrada, dispersando os sempre reduzidos recursos disponíveis. Resultados promissores podem ser aferidos na maior parte dos processos cooperativos. No entanto, muitos se apresentam isolados, sem articulações com políticas de desenvolvimento local que permitam alcançar maiores impactos nas esferas socioambientais e econômicas.

Em se tratando de cooperação internacional para o meio ambiente, a experiência demonstrou que há, sempre, o risco de transformar o que deve ser complementar às políticas em algo que as substitua, pela ausência do aparelho do Estado ou de meios mais ágeis no governo. De fato, parte dos serviços técnicos providos pelas agências de cooperação bilateral e multilateral não foram ações complementares ao Estado, mas substitutas: seja pela ausência de meios públicos, seja pela necessidade de contratação de bens e serviços com maior agilidade, dentro de padrões aceitáveis para evitar contingências governamentais.

Soma-se a isso, o risco da fragmentação e sobreposição de projetos no interior da política ambiental gerando múltiplas iniciativas desconexas, ineficiência no alcance de metas, e descoordenação dos participantes brasileiros. O exemplo do PPG7 demonstrou, também, que no ambiente de governança multilateral, na ausência de forte liderança brasileira, os doadores e as organizações internacionais e multilaterais de cooperação técnica e financeira assumem maior capacidade de influência e tomada de decisão, coordenando projetos em um ambiente de fragmentação política. ¹⁵⁷ Tal situação se altera, paulatinamente, com fortalecimento institucional dos participantes nacionais, e implementação de políticas de governo mais coerentes com os objetivos do Programa, que vão além do setor ambiental.

O futuro mais efetivo da cooperação para o meio ambiente deve fortalecer as capacidades do Estado em operar os programas internacionais - inclusive a execução financeira e a gestão técnica -, reduzir a

¹⁵⁷ Durante a primeira etapa, até meados de 2000, o PPG7 apresentara "vácuos" em governança da liderança brasileira no MMA que, por sua vez, enfrentava dificuldades gerenciais, instabilidade institucional e baixa inserção nos programas de governo. Tal situação permitiu ao Bird ocupar espaços de coordenação de maneira mais consistente, como organismo mais sólido, institucionalmente, e pouco impactado pelas mudanças governamentais.

pulverização de projetos, além de aumentar os mecanismos de complementação e integração com setor privado. Tais capacidades devem estar concatenadas com políticas públicas. É desejável que se aponte, com clareza, qual a estratégia brasileira para a conservação das florestas tropicais, onde o PPG7 se insere como programa de governo e, conseqüentemente, qual o papel reservado aos participantes externos.¹⁵⁸

Tal exercício será mais bem realizado à luz de uma redefinição da cooperação internacional no Brasil, promovendo um enxugamento da carteira de projetos e, ao mesmo tempo, buscando fortalecer o Estado, suas políticas, recursos humanos e financeiros, e conferindo à cooperação externa um papel complementar, de acordo com os documentos governamentais (ABC, 2006). Esta proposição deriva da constatação de que o Brasil está perdendo competitividade na captação de recursos da ajuda internacional, pois trata as doações como empréstimos, com todas as complexidades administrativas para sua internalização no país.

Ao longo dos anos, se por um lado o PPG7 representou a construção de experiências piloto de uso sustentável dos recursos naturais, por outro lado esteve aquém das expectativas de inserção em políticas públicas e articulação com outras áreas de governo. A atual estratégia da "transversalidade" tem sido bem sucedida na formulação de planos interministeriais, porém, não podem ser desprezadas as dificuldades de implementação e negociação com partes interessadas nos estados e no Congresso Nacional, que poderiam inviabilizar a efetividade dos planos ambientais.

Recomenda-se a definição de um programa brasileiro de engajamento de doadores com a maior brevidade, com garantias de que os mecanismos de implementação serão efetivos, inclusive com valores significativos em termos de contrapartidas nacionais articuladas às políticas públicas. Espera-se que este seja o caminho do Programa Amazônia, recentemente anunciado pelo MMA.

O PPG7 acumulou resultados cujo potencial pode contribuir com as políticas públicas e a implementação de compromissos internacionais do país, particularmente com a Agenda 21, CDB, UNFF, ITTO, a Convenção de Mudanças Climáticas e o Protocolo de Quioto. Entre os temas estão alternativas ao desmatamento, proteção e uso sustentável de florestas, direitos humanos e indígenas e, em especial, com as iniciativas no âmbito da OTCA. Em contrapartida, ainda é válida a proposição segundo a qual o PPG7 atua tanto como provedor de lições estratégicas, experiências e demonstrações bem sucedidas quanto receptor delas, reconhecendo seu caráter "piloto" de quem está mais aprendendo do que ensinando. Assim, a experiência internacional do PPG7 seria um caminho de "mão dupla", de quem dá e recebe conhecimentos sobre temas inovadores como a gestão florestal sustentável.

As iniciativas de fortalecimento do capital social e institucional do PPG7 são elementos com as maiores capacidades de replicabilidade regional. A área de gestão florestal é, ao mesmo tempo, um desafio geral e um meio pelos quais os intercâmbios podem gerar os maiores benefícios coletivos, particularmente na troca de experiência sobre concessões florestais, capacitação em manejo de recursos madeiráveis e não-madeireiros (inclusive comunitários), certificação florestal e remuneração por serviços ambientais, controle e monitoramento ambientais, novos mecanismos de financiamento, e formulação de programas nacionais de florestas.

Direitos, produção e regularização de terras indígenas e populações tradicionais são elementos históricos na agenda regional. É possível atuar, também, sob a definição de acordos e regulação sobre recursos comuns (hídricos e florestais) regionais e transfronteiriços, tal qual o acúmulo de experiência substantiva e institucional efetivado nos acordos de pesca promovidos pelo ProVárzea. Os temas de ordenamento territorial e fundiário, assistência técnica, empreendedorismo e gestão de negócios, beneficiamento e

¹⁵⁸ Destaca-se que, entre os doadores, há interesse em discutir não apenas questões operacionais da implementação do PPG7, mas, sobretudo, influenciar as estratégias das políticas ambientais e de desenvolvimento regional. Esse interesse remete a outra questão, a saber: quanto o governo brasileiro estaria disposto a negociar com parceiros externos sua pauta de definições estratégicas (que lhe é soberana) sobre o uso dos recursos florestais e desenvolvimento regional, e as restrições ambientais dele decorrentes. Neste caso, não podem ser desconsideradas as implicações poli-ticas e ideológicas, e os conflitos de interesses na definição de objetivos nacionais de desenvolvimento por parte do governo e da sociedade brasileira, diante de parceiros internacionais.

¹⁵⁹ A efetividade dos esforços domésticos de redução do desmatamento tropical teriam significativa relevância internacional, pois se trata de um dos elementos-chave do pacote que determinará o formato do regime de mudança do clima, após 2012. Poderia, ainda, representar pressão adicional sobre países industrializados para aumentar o corte em suas emissões de gases de efeito estufa.

comercialização da produção agroflorestal são temas de grande interesse para a sustentabilidade das estratégias de desenvolvimento regional. Deve-se considerar, também, a capacidade de mobilização de recursos, a melhoria de coerência, transparência e flexibilidade da cooperação internacional promovida pelo PPG7.

O Programa demonstrou que o sucesso sobre a formulação de políticas relaciona-se à habilidade e prestígio das lideranças tanto em termos técnicos quanto na interlocução e comunicação com as diversas partes interessadas. A comunicação no plano regional pode se apropriar de estratégias múltiplas como experimentado no PPG7: disponibilização de base de dados sobre temas de interesse comuns; realização de seminários e planejamentos estratégicos pan-amazônicos e sul-americanos; intercâmbios e troca de experiências; criação de páginas eletrônicas, publicações e fomento à comunicação popular, notadamente radiodifusão; capacitação de pessoas e instituições para gestão de recursos comuns; e disseminação de informações para a opinião pública regional.

As interfaces entre meio ambiente e infra-estrutura regional compõem outro tema sensível para a sustentabilidade dos recursos naturais das florestas tropicais brasileiras. O PPG7 demonstrou o quão difícil é articular as duas dimensões na estratégia de desenvolvimento nacional: o programa sul-americano de infraestrutura regional é, predominantemente, um instrumento de caráter econômico com baixa capacidade de internalização dos custos ambientais (IIRSA, 2006).

Outro aspecto que merece atenção é o controle sobre o uso dos recursos da biodiversidade e de direitos de populações pelo uso de conhecimentos tradicionais, com vistas a evitar *biopirataria* e *biogrilagem*. Poucos são os projetos de cooperação técnica e científica adaptados às regras de acesso a recursos genéticos e de proteção à propriedade intelectual de populações tradicionais, sobretudo nos casos dos projetos de pesquisa científica e do setor agroindustrial, cujos produtos resultam da manipulação de folhas, raízes, plantas, pigmentos, entre outros.

É necessário refletir, também, sobre o impacto institucional do Programa Piloto na diplomacia ambiental brasileira, com reflexo nas posições regionais defendidas nos arranjos internacionais de florestas. Apesar de o Brasil ter internalizado programas internacionais de ajuda para a conservação florestal, tal qual o PPG7, lideranças da diplomacia brasileira parecem desconfortáveis - senão apreensivas - diante da intensidade e extensão da participação de recursos financeiros internacionais para conservação (doações e cooperação técnica). As lideranças afirmam que o país teria condições de "comprar" recursos internacionais, com maior poder de gerência, mediante empréstimos com juros reduzidos.

Sem desconsiderar a viabilidade de tal raciocínio, entende-se que os operadores da política externa de meio ambiente do país nem sempre estão bem informados sobre os resultados da cooperação e podem expressar posições mais negativas do que os resultados encontrados em campo. Ou seja, ainda é necessário aprimorar o diálogo interno entre os operadores de política externa e os de cooperação internacional na área ambiental, visando a convergir avaliações, conceitos e estratégias comuns.

Por fim, vale destacar a permanência da diversidade de opiniões e interesses na grande "mesa redonda" que é o Programa Piloto, onde participantes e parceiros têm opiniões divergentes, por vezes contraditórias, sobre várias questões estratégicas. Opiniões e interesses variam sobre o que poderia, ou não, ser considerado impacto positivo, com capacidade de replicabilidade e transferência para beneficiar futuras iniciativas de conservação florestal promovidas pela cooperação internacional.

1.1. Lições da cooperação técnica

A revisão da documentação avaliada sobre a cooperação técnica (CT) no PPG7 permite identificar lições relativas aos pontos fortes e fracos da cooperação, tais como: a permanência de peritos de longo prazo permitiu enfrentar casos de descontinuidade institucional e/ou de pessoal local/nacional; a contribuição técnica e crítica dos peritos externos, quando bem articulada com os parceiros locais, permite desenvolver soluções inovadoras pela convergência de conhecimentos externos e locais; a solução ou gestão dos conflitos entre peritos e cooperantes locais é uma função da mútua habilidade de interação, flexibilidade e envolvimento na busca de objetivos comuns; e os resultados são mais bem apropriados quando espelham

conquistas das partes implicadas na cooperação em um modelo de soma positiva no relacionamento internoexterno.

Constatou-se, em campo, alto grau de interesse e certo grau de desconhecimento dos atores locais sobre as estratégias mais gerais, os recursos disponíveis e seu emprego promovido pelas agências de cooperação técnica. Por exemplo, há interesse em conhecer melhor os orçamentos e prioridades das agências nos diversos projetos em campo, e discutir possibilidades de racionalização de esforços em direções mutuamente acordadas. O déficit de informações tende a provocar receios sobre os "reais" interesses da cooperação internacional nas florestas tropicais. Aprimorar os esforços e meios de transparência das agências externas de cooperação seria, portanto, um elemento facilitador do diálogo com os atores locais.

A confiança mútua na relação entre executores locais e cooperantes externos gera maior grau de flexibilidade nos procedimentos operativos dos projetos que, por sua vez, incrementam as chances de interação e empoderamento dos atores locais. Mesmo quando as agências detêm recursos técnicos e financeiros de maior volume - além de interesses e agendas próprias - devem buscar utilizá-los no empoderamento dos beneficiários locais e de políticas públicas.

Essa é uma equação nem sempre fácil de manejar, pois impõe aos cooperantes externos manter a disposição para negociação de atividades e prioridades, ampliação de parceiros, respeito às normas, práticas e liderança locais, que, por vezes, apresentam ideologias ambientais controversas às das agências externas. Trata-se de um trabalho constante de mediação de diferenças e adaptação às condições nacionais e locais.

A característica de "substituição" do Estado pela cooperação internacional também foi identificada em projetos do PPG7: na ausência de atividades e/ou recursos dos executores locais (estados e municípios), os cooperantes externos emprestam os seus serviços. Tal fato tanto pode viabilizar a continuidade de processos importantes na gestão ambiental - que de outra maneira não seriam executados - quanto prejudicar ou atrasar soluções duradouras. É uma característica que também contraria a função genuína da cooperação internacional que é complementar o papel do Estado e não o substituir.

Com o fortalecimento das capacidades locais e da coordenação brasileira no ciclo de implementação dos projetos - da gestão e execução ao monitoramento e análise -, a tendência seria reduzir a inserção de aspectos da cooperação técnica provida pelo PNUD e Bird. Primeiro, pela contratação de pessoal permanente para realizar atividades típicas de Estado e, segundo, pelo melhor regulamento do recurso a "não-objeção" atribuída ao Bird.

O controle técnico exercido pelo banco sobre os projetos por meio de "não-objeções" sobre uma série de atividades poderia ser mais bem enquadrado, reconhecendo-se que, em muitos dos casos, tanto os executores quanto os gerentes tratam de matérias sob as quais detém conhecimento e experiência limitada: estão, claramente, aprendendo por experimentação sobre o funcionamento, ou não, de ampla gama de temas relativos ao desenvolvimento regional sustentável (por exemplo, aprimoramento da capacidade de gestão e comunicação, articulação e influência sobre políticas públicas, educação ambiental e manejo de recursos das florestas tropicais).

Dessa forma, seria conveniente investir em inovação e adaptação institucional do Bird para trabalhar com parceiros e mecanismos não-tradicionais, como no caso de fundos de doação para execução por meio de OSCs e prefeituras, o que fortaleceria o caminho para o conhecimento e aprendizado mútuo de questões operativas de projetos e das mais gerais relacionadas à visão de desenvolvimento regional. Seria pertinente a introdução de mecanismos de flexibilização de processos administrativos, com maior ênfase no alcance de resultados dos projetos do que em seu processo operativo, mantidos padrões básicos de boa governança acordados mutuamente.

A ambigüidade do papel de assessor técnico e controlador fiscal dos recursos providos pela cooperação com a KfW, exercido pelos peritos da GTZ, é um ponto a ser mais bem equacionado, preferencialmente pela separação destas atividades entre diferentes peritos.

O PPG7 provocou o encontro de práticas operativas distintas, gerando um "choque de culturas" organizacionais - sejam elas os modos "caboclos" das OSC operarem projetos, sejam os regimes governamentais com suas práticas administrativas mais convencionais -, com as práticas das agências externas de cooperação, organismos internacionais e o Bird. Estas (como provedoras de recursos financeiros ou supervisoras de seu uso) tendem a hegemonizar o regime de operação dos projetos. Vale destacar que a introdução de uma

"cultura" de planejamento, de meios de monitoria e avaliação, de maiores controles de implementação, enfim, de elementos de desenvolvimento organizacional e institucional é uma das contribuições mais importantes do PPG7, no contexto das políticas ambientais na Amazônia Legal.

A adaptação mútua às culturas institucionais é um fator tanto facilitador (quando bem equacionada) quanto bloqueador (quando mal encaminhada). Bem manejada, tende a gerar um poderoso processo de aprendizagem institucional, como a adoção de novos métodos e técnicas de gestão, execução e monitoria de projetos, e introdução de meios mais participativos. Diversos depoimentos apontam o espaço de aprendizagem institucional e de troca entre agentes locais, nacionais e internacionais como característica do PPG7. Por outro lado, se esta característica for mal encaminhada, os conflitos dela decorrentes produzem desentendimento e comunicação precária, alta-rotatividade nas equipes técnicas externas, e uma conjuntura política desfavorável, inclusive, com rejeição local aos projetos de cooperação.

1.2. Comparação entre arranjos bilaterais e multilaterais de cooperação

Uma questão importante na análise de relações internacionais é a comparação de efetividade entre as estratégias bilaterais e multilaterais de assistência financeira e técnica no PPG7.

Os **projetos bilaterais** apresentam qualidades operacionais: podem gerar maior eficácia quanto aos custos de transação com administração mais simples, reduzindo trâmites operativos dos projetos e evitando a superposição de regras. Poderiam ser mais diretos quanto à definição de objetivos e alcance de metas, e tendem a permitir uma tomada de decisão e implementação mais rápida e focalizada. Do ponto de vista político, o espaço multilateral reduz a autonomia dos estados e das autoridades locais sobre algumas decisões "ambientais" em troca de aumentar contrapartidas técnicas e financeiras externas. Ou seja, o processo decisório de projetos e recursos, desenvolvido coletivamente, implicaria em negociações com diversos parceiros, tenderia a ser mais moroso e exigiria maiores recursos financeiros, técnicos e tecnológicos.

A sobreposição de procedimentos institucionais, o longo processo negociador e a morosidade operativa reduzem os argumentos favoráveis ao multilateralismo. E, conforme o momento político, as motivações ao multilateralismo se alteram. No início dos anos 1990, predominava o sentimento de ação coletiva no contexto internacional, mais globalista; hoje, há uma tendência ao bilateral e regional em algumas agências, como a Usaid. Caso o PPG7 atuasse somente com modelos bilaterais os resultados teriam sido inferiores, por diversos motivos.

No ambiente multilateral, o peso político das decisões seria incrementado, pois resultaria de maior capacidade de concertação e consenso. Tal ambiente tende a gerar efeitos sinergéticos, evitar duplicidades e facilitar a identificação de lacunas entre os participantes internacionais. O espaço multilateral permite assumir posturas coletivas mais fortes e reduz limitações financeiras de doadores bilaterais com dificuldades em engajar pequenas doações: embaixadas, OSCs e outras instituições. O RFT se mostrou um instrumento conveniente para internalização de doações eventuais e de menor porte, de parceiros tradicionais e novos, que de outra forma não se internalizariam no PPG7.

Do ponto de vista político, a ação multilateral confere maior transparência e reduz especulações sobre a "internacionalização" e ingerência em assuntos internos. No ambiente multilateral, existem ganhos de coordenação e comunicação, capacidade de influenciar políticas públicas, abrangência, articulação e visibilidade institucional. O caráter inovador do PPG7 atraiu a "comunidade internacional" para a preservação das florestas tropicais brasileiras, e não somente a ação isolada de um ou outro país, ressaltando o caráter global do problema e das soluções possíveis, concertada transnacionalmente. Enfim, o modelo multilateral poderia gerar maior eficiência de alocação e peso político mais qualificado.

Considera-se que os arranjos (bilateral e multilateral) não devem ser avaliados como excludentes para a constituição de futuros programas de cooperação na área ambienta: seja porque ambos detêm qualidades distintas e podem ser mantidos e aperfeiçoados (internalização dos recursos, facilitação dos ciclos de projetos e de governança compartilhadas, e aperfeiçoamento de M&A), seja porque as oportunidades e

obrigatoriedades institucionais dos parceiros internacionais, muitas vezes, impõem a utilização de acordos nos dois formatos estabelecidos entre os países envolvidos.



CAPÍTULO VIII

INICIATIVAS INTERNACIONAIS DE CONSERVAÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS SUL-AMERICANAS E O PPG7

Esta parte da avaliação trata de iniciativas comparáveis ao PPG7 e busca responder à seguinte questão: o que pode ser aprendido com essas iniciativas que seriam utilizados em benefício do Programa e/ou para o futuro da cooperação regional.

O estágio de conhecimento atual sobre a extensão e qualidade das iniciativas e fundos internacionais para conservação de biodiversidade e florestas é relativamente limitado devido, principalmente, às dificuldades para acompanhar e monitorar os programas bilaterais e multilaterais que se proliferaram, nas últimas duas décadas. Não há uma padronização nos procedimentos de monitoria, avaliação e disseminação das agências executoras e, mesmo o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnud), enfrenta dificuldades para mapear e analisar o conjunto das ações destinadas ao enfrentamento dos problemas ambientais globais (PRESTRE, 2004). Entretanto, tais condições não impedem a exploração de iniciativas semelhantes e comparáveis ao PPG7, que poderiam prover lições para seu aprimoramento, no futuro.

Uma tipologia das diferentes iniciativas internacionais e intergovernamentais para conservação e manejo de florestas, apresentado pelo WRI, identificou os seguintes mecanismos:

- 1. Iniciativas de articulação internacional em torno da definição de critérios e indicadores nacionais para o manejo florestal;
- 2. mobilização política nacional e internacional em torno das estratégias para usos e conservação florestal;
- 3. acordos sobre o comércio de produtos florestais, especialmente madeira;
- 4. fomento a participação social e grupos de interesses na formulação de políticas florestais; e
- 5. programas de ação em cooperação internacional para proteção florestal, tal gual o PPG7.

Para fins desta avaliação serão abordados elementos dos recentes arranjos internacionais para conservação de florestas e, em particular, as iniciativas realizadas na África Central.

1. Arranjos internacionais para florestas: múltiplos atores, objetivos e estratégias

Nos últimos vinte anos, ocorreu certa politização do tema florestal no ambiente internacional resultando na mobilização de um conjunto de arranjos institucionais e programas orientados para a conservação e uso sustentável de recursos florestais. Dentre as iniciativas mais expressivas podemos citar as seguintes: a Declaração de Princípios sobre Florestas da Conferência Rio-92 e as iniciativas decorrentes do Fórum de Florestas da ONU (UNFF), em operação desde 2000, e da Parceria Colaborativa para Florestas (CPF); o Acordo e Organização Internacional de Madeira Tropical (ITTA e ITTO); Componente de Implementação Conjunta da Convenção de Mudanças Climáticas; GT Intergovernamental sobre Florestas (IWGF); Conselho de Certificação Florestal; Comissão Mundial sobre Florestas para o Desenvolvimento Sustentável; Diálogo Internacional Cifor sobre Manejo Florestal Sustentável; Reunião de Ministros e Funcionários de Alto Nível da Fao; Corredor Biológico Mesoamericano (CBM); e os processos que levaram à Parceria Florestal da Bacia do Congo (CBFP).

Além do PPG7, regionalmente, destacam-se iniciativas promovidas tanto no âmbito da OTCA quanto aquelas de gestão ambiental coordenada no Mercosul; o Processo de Tarapoto: GT sobre Critérios e Indicadores para Conservação das Florestas Tropicais; a Iniciativa Amazônica (CPATU/Embrapa); Experimento de Larga Escala da Atmosfera-Biosfera da Amazônia (LBA); e processos de cooperação fronteiriça como o realizado entre Brasil, Bolívia e Peru, promovido por meio da iniciativa Madre de Diós - Acre-Pando (MAP). A relação abaixo

apresenta as instituições internacionais e regionais dedicadas ao tema da conservação e uso dos recursos florestais, direta e indiretamente, atuantes nos últimos anos. 160

QUADRO 4. INSTITUIÇÕES INTERNACIONAIS E REGIONAIS DEDICADAS À CONSERVAÇÃO E USO DOS RECURSOS FLORESTAIS

Parceria Colaborativa para Florestas (CPF) Fundo Comum para Commodities (CFC/Unctad) Convenção da Diversidade Biológica (CDB) Organização Africana da Madeira (ATO) Associação das Nações do Sudoeste Asiático (Asean) Centro Internacional para Pesquisa Florestal (Cifor) Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (Fao) Fórum de Florestas da ONU (UNFF) Observatório de Florestas Globais (GFW) Sociedade Internacional sobre Ecossistemas de Mangue (Isme) Conferência da ONU para o Comércio e Desenvolvimento (Unctad) Convenção Internacional sobre Comércio de Espécies Ameaçadas (Cites) Organização Internacional de Pesquisa Florestal (IUFRO) Centro de Comércio Internacional (ITC) Convenção de Mudanças do Clima (UNFCCC) Organização Mundial para Conservação (IUCN) Comitê de Madeira Unece Grupo Banco Mundial (WB) Organização Mundial de Comércio (OMC)

A análise sobre políticas internacionais e intergovernamentais para conservação e manejo de florestas permite identificar um conjunto de lições interessantes, sobre o PPG7:

Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)

- 1. Os programas nacionais derivados dos regimes internacionais orientados para a conservação florestal têm sido concebidos como um exercício de planejamento ambiental, sem considerar adequadamente as causas e dinâmicas do desmatamento. A coordenação com os demais setores produtivos e infra-estrutura (agricultura, turismo, C&T, mineração, transportes e energia) permaneceu limitada, de onde deriva a maior parte das dificuldades de efetividade dos programas internacionais de proteção florestal e planos de redução de desmatamento.
- 2. A efetiva resolução de conflitos sobre recursos florestais tanto locais quanto regionais e internacionais é uma variável de diálogos e concertação política entre os setores interessados, mesmo com interesses divergentes, na formulação de soluções acordadas mutuamente. Populações tradicionais e indígenas, produtores agroextrativistas, empresários e proprietários de terras, gestores públicos e comunidades epistêmicas têm sido os principais atores de governança sobre recursos e políticas florestais. No âmbito internacional, o processo decisório é bem mais restrito a representações diplomáticas, organismos e agências financeiras internacionais, e um número limitado de empresas, OSCs e especialistas, principalmente dos países industrializados. 161
- 3. Embates entre posições nacional-desenvolvimentistas quanto ao uso dos recursos *versus* posições internacional-preservacionistas têm gerado o bloqueio de negociações para efetivar programas

As atuais iniciativas internacionais orientadas para florestas podem ser acessadas nas páginas do Fórum de Florestas da ONU e do *World ResourcesInstitute*, respectivamente: www.un.org/esa/forests/e www.earthtrends.wri.org/

Recentemente, algumas delegações (EUA e Brasil) incluíram a participação de OSCs nos arranjos internacionais de florestas

internacionais mais consistentes. De fato, uma exceção neste sentido é o PPG7, um programa de cooperação internacional que - apesar de não ter superado, totalmente, a dicotomia entre meio ambiente e desenvolvimento e divergências entre os países participantes - demonstrou capacidade de geração de um conjunto de resultados na gestão florestal.

- 4. Do ponto de vista político, acordos regionais tal qual a OTCA são meios de empoderamento dos participantes em negociações internacionais, e também melhoram a coordenação das estratégias nacionais de desenvolvimento reduzindo conflitos sobre recursos comuns, tais como o acesso, uso e conservação de material genético de alto valor e recursos de interesse à indústria farmacêutica. Os países amazônicos têm atuado em conjunto no Fórum de Florestas da ONU (Uniff) e buscam articular posições comuns na Organização Mundial de Comércio (OMC).
- 5. De forma geral, internacionalmente, os incentivos e restrições ao desenvolvimento do setor florestal serão determinados pelas obrigações comerciais e ambientais produzidas nos acordos multilaterais e regionais. As políticas e acordos de cooperação internacionais podem incidir positiva-mente no manejo sustentável, por meio de redução de tarifas de importação e restrições à exportação, melhor adequação de medidas sanitárias e fitossanitárias, além de normas ambientais e sociais.
- 6. A ajuda internacional, financeira e técnica pode ser mais efetiva se atuar, diretamente, sobre a redução da pobreza nas áreas florestadas articulando-se com estratégias de desenvolvimento local, e reduzindo incentivos para a maximização de ganhos de curto prazo na exploração florestal. Ao lado da criação de taxas e impostos sobre produtos oriundos de produção não sustentável, os incentivos positivos para gerar maior rentabilidade do setor têm sido os seguintes: subsídios e crédito mais barato, assessoria técnica pública ou a baixo custo, apoio à certificação, redução de impostos de produção e exportação para os manejadores sustentáveis (tanto grandes empreendimentos quanto o manejo comunitário). Um tema novo é a remuneração por serviços ambientais e pelo desmatamento evitado.
- 7. O êxito de políticas nacionais e internacionais está relacionado à capacidade de tornar o manejo florestal sustentável mais benéfico e rentável do que as práticas não sustentáveis e a conversão de florestas para outros usos. Tal prática significa, também, conferir maior valor agregado aos produtos florestais sustentáveis, madeiráveis ou não, e aos serviços ambientais deles decorrente, além de ampliar os hábitos de consumo desses produtos, em detrimento daqueles produzidos fora dos padrões de sustentabilidade.
- 8. A viabilidade econômica do setor florestal é requisito imprescindível para garantir as funções ambientais, sociais e culturais das florestas tropicais. Por outro lado, o incentivo ao manejo sustentável é mais bem sucedido no longo prazo quando além de valorizar a capacidade de produção de madeira de certo território florestado valoriza outros benefícios como a conservação de bacias hídricas e de espécies de fauna e flora com alta importância para a biodiversidade, além de reconhecer e valorizar componentes estéticos, culturais, espirituais e religiosos das florestas, conferindo-lhe apoio social e político.
- 9. As práticas de concessão de áreas públicas se expandiram globalmente, porém, em muitos casos, os acordos de concessão têm sido mais benéficos aos concessionários do que aos países que outorgam as concessões. São conhecidos os fracassos no monitoramento e fiscalização das áreas concedidas.
- 10. A criação de mecanismos de controle social e técnico, como conselhos consultivos com ampla participação e capacidade técnico-científica é um atributo necessário à maior parte dos programas, para promover maior transparência, reflexões independentes e recomendações consistentes com os objetivos dos programas que, muitas vezes, fogem ao seu espaço de ação ou são capturados por interesses particulares.
- 11. O exercício pleno da disseminação de informações aos diferentes setores interessados torna as políticas florestais mais efetivas, enquanto a informação deficiente entre agências, empresários e

comunidades resulta em retrabalho, gastos desnecessários e morosidade na execução de projetos. O acesso à informação sobre fontes de financiamento, oportunidades de negócio e de capacitação são temas de grande interesse para a maior parte dos governos, OSCs e empresários envolvidos na gestão florestal.

2. Conservação de florestas e biodiversidade na África Central: contexto, resultados e aprendizados

Desde os anos 1990, um conjunto de iniciativas em cooperação internacional e regional foi iniciado com o intuito de conservar florestas e a biodiversidade na África Central, região que representa a segunda maior área contínua de floresta tropical do planeta, assim como uma de suas regiões mais pobres e instáveis, com cerca de 95 milhões de habitantes. Embora relativamente em melhores condições de conservação do que as florestas tropicais brasileiras (considerando o fato de sua taxa de desflorestamento manter-se em níveis menores), as florestas centro-africanas estão, também, sujeitas às pressões múltiplas, particular-mente da extração madeireira, mineral e de animais silvestres. Assim como na Amazônia, as populações locais se mantêm com alto grau de dependência dos recursos florestais.

Dentre as principais iniciativas operadas na África Central destacam-se as seguintes:

Em 1995, a Usaid inaugurou o Programa Regional Centro Africano para o Meio Ambiente (Carpe), planejado para 20 anos de duração (atualmente encontra-se na terceira etapa). Em 1996, na República do Congo, realizou-se a Conferência sobre os Ecossistemas de Florestas Densas e Úmidas da África Central (CEFDHAC), que resultou no chamado Processo de Brazzaville, ou seja, uma plataforma de concertação e de troca de experiências entre diversos atores interessados na conservação da Bacia do Rio Congo.

Em 1999, na reunião de Cúpula dos Chefes de Estado da África Central, realizada em Camarões, seis deles assinaram a Declaração de Yaoundé, em busca de maior coordenação regional para conservação de florestas e biodiversidade. Tal processo originou a Conferência Ministerial de Florestas da África Central, a Comissão de Florestas da África Central (Comifac) e seu Plano de Convergência sub-regional, definindo uma estratégia para o desenvolvimento de objetivos comuns de conservação florestal e inaugurando novos esforços de cooperação regional transfronteiriça, e atraindo colaboração de outros parceiros da comunidade internacional.

Como conseqüência desses processos, durante a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CMDS/Rio+10), realizada em 2002, em Johanesburgo (África do Sul), foi lançada a Parceria Florestal da Bacia do Congo (CBCP) com o intuito de racionalizar esforços das diversas iniciativas de campo e otimizar investimentos na conservação de florestas nessa região. Trata-se de uma ampla coalizão de 29 organizações, públicas e privadas, que busca alcançar as metas estabelecidas na Declaração de Yaoundé: desenvolvimento econômico e social, fortalecimento dos meios de governança e conservação de recursos naturais, com apoio ao manejo de parques, reservas, áreas de concessões e comunidades florestais.

Os arranjos institucionais dessas iniciativas mobilizaram os estados, organizações da sociedade civil africanos, doadores e suas agências de cooperação técnica e financeira, organizações intergovernamentais, e OSCs internacionais. O quadro abaixo destaca os principais objetivos, estratégias e atores envolvidos nesse processo:

¹⁶² Inclui os países notadamente a área da Bacia do Rio Congo: Burundi; Camarões; Repúblicas Centro Africana, do Congo, e Democrática do Congo; Guiné Equatorial; Ruanda; São Tomé & Príncipe.

Programa Regional Centro Africano para o Meio Ambiente (Carpe) - Maior programa de conservação da Usaid, na África Central. Na 1ª. fase, o foco estava na estratégia de planejamento de paisagem. Sua 2ª. fase, iniciada em 2003, é considerada um "programa guarda-chuva" do governo americano em apoio à implantação do CBFP em estratégias de redução de taxas de degradação florestal e perda de biodiversidade, por meio do aprimoramento da gestão de recursos naturais em âmbito local, nacional e regional. Cerca de US\$ 15 milhões, anuais, foram planejados para o Carpe, com US\$ 12 milhões para a 1ª. fase e executados parcialmente. Diante das perspectivas do CBFP, o governo americano se comprometeu em aplicar US\$ 53 milhões, entre 2002 a 2005. Principais parceiros: Usaid (líder), Nasa, Universidade de Maryland, Departamento de Agricultura (EUA), Sociedade para Conservação da Vida Silvestre (WCS), Innovative Gestão de Recursos (IRM), Fundação Africana para Vida Silvestre (AWF), WWF, CI e IUCN.

Processo Brazzaville (CEFDHAC) - É um fórum de articulação política sub-regional, cujo objetivo geral é encorajar os atores da gestão de florestas africanas a conservar e utilizar, de forma sustentável, os seus ecossistemas. Isto inclui compartilhar informações interministeriais, realizar programas de conservação conjuntos, disseminar experiências bem-sucedidas, promover fóruns e diálogos políticos orientados para a melhor governança ambiental, definir planos de operação contra a exploração ilegal dos recursos florestais. Sua secretaria executiva é exercida pelo escritório regional da IUCN. O CEFDHAC é aberto a todos os que subscrevam a Declaração de Brazzaville, incluindo governos e parlamentares, organizações educativas e de P&D, setores privados, OSCs e organizações de base. Atualmente, dez países são membros: Burundi, Camarões, Congo, República Democrática do Congo, Gabão, Guiné Equatorial, República Centro-Africana, Ruanda, São Tomé & Príncipe, e Chad. O CEFDHAC constituiu-se também em um espaço de tolerância, mesmo em períodos de conflitos armados entre participantes, para a gestão florestal. Como parceiros internacionais incluem-se o BSP e Carpe/Usaid, Cifor, Cirad, Comifac, GEF/Pnud, e IUCN/CEC. Financiamento: 785.000 ECU (CEC), 1.095.710 ECU (Países Baixos) e US\$ 215, 000 (Usaid).

Cúpula de Yaoundé (Comifac) - Uma organização intergovernamental sub-regional que agrupa dez países que compartilham a Bacia do Congo. Objetivos: estabelecer um corpo de coordenação e orientação política e técnica para o processo decisório sobre a conservação e uso sustentável dos ecossistemas florestais regionais; incluindo a harmonização de políticas ambientais dos países membros. Seu plano estratégico é conhecido como "Plano de Convergência", que apresenta dez objetivos dentre os quais: harmonização de políticas florestais e fiscais; regeneração e reflorestamento; valorização de recursos florestais; alternativas para a redução da pobreza; fortalecimento institucional público e privado; P&D; estabelecimento de mecanismos de financiamento e parcerias. Este Plano requer um orçamento global aproximado de US\$ 1,5 bilhão para implementação em 10 anos. Cerca de 40% do orçamento é compartilhado pelos países membros, e os demais captados na comunidade internacional. Dentre os parceiros internacionais estão incluídos a Fao, a cooperação francesa, o Bird, WWF, GTZ, PNUD, GEF e CEC. O Plano prevê, também, a colaboração com outras organizações regionais e sub-regionais, tais como Organização Africana da Madeira (ATO) - economia florestal, certificação e comércio; Agência Intergovernamental para o Desenvolvimento da Informação Ambiental (ADIE) - gestão da informação e disseminação de aprendizados; Organização para a Conservação da Vida Silvestre na África (OCFSA) - controle de tráfico de biodiversidade transfronteiriça; Rede de Áreas Protegidas da África Central (Rapac) - gestão de áreas protegidas; CEFDHAC - mediação de interesses e consensos em diálogos políticos nos níveis regional e sub-regionais.

Parceria Florestal da Bacia do Congo (CBFP) - Uma iniciativa conjunta de governos e instituições da Bacia do Rio Congo, organizações bilaterais e multilaterais, OSCs, empresas e organizações de P&D. Missão: viabilizar a coordenação dos diversos parceiros, estabelecer um fórum de discussão integrando diversas iniciativas, e mobilizar novos fundos para conservação de florestas regionais, consistentes com os compromissos estabelecidos na Declaração de Yaoundé e seu Plano de Convergência (Comifac). Trata-se de uma instituição baseado no arranjo de parceria Tipo II da CMDS: associação informal mutuamente acordada entre governos, corporações privadas e organizações civis. O governo dos EUA assumiu a facilitação desse processo até 2005, quando foi substituído pelo governo da França até o presente momento. Dentre as principais estratégias do CBFP destacam-se: prover à população de meios sustentáveis de vida por via do bom manejo florestal (concessões), da agricultura sustentável, integrados a programas de ecoturismo; apoiar os países da região no desenvolvimento de redes para o manejo de parques nacionais, áreas protegidas e corredores ecológicos; e aprimorar a governança sobre os recursos naturais por meio do manejo comunitário, combate à extração ilegal de madeira e tráfico de animais silvestres. Há particular interesse em fortalecer o financiamento às políticas florestais na região, para qual foram estabelecidas cinco ferramentas principais: uso de direitos, taxas e royalties coletados pelos governos; fundos fiduciários para o meio ambiente; mecanismos de redução de dívida externa; compensação pelo següestro de carbono; e iniciativas de envolvimento do setor privado. Um dos fatores considerados bemsucedidos pelo CBFP foi o de estimular e ampliar a participação de doadores (tradicionais e novos) em conservação e manejo florestal. A base financeira do CBFP, além das contribuições dos países africanos, conta com os recursos do Governo dos EUA alocados no CARPE e € 400 mil providos pelo Governo da França. Há um projeto GEF/Pnud para a Secretaria Executiva do Comifac, e um projeto adicional do Fundo Francês para o Ambiente Global (FFEM), no modelo MDL/Protocolo de Quioto para o setor florestal, que beneficiará alguns países da região. Dentre os principais parceiros incluem-se aqueles elencados no processo Comifac além de agências do governo dos EUA e da França, WWF, WCS, AWF e CI.

FONTES: Usaid, 2001 e 2005/CEFDHAC & IUCN, 2003/RIDDAC, 2006/CBFP, 2005.

O contexto institucional, socioeconômico e ambiental enfrentado por tais iniciativas apresentava - grosso modo - os seguintes diagnósticos iniciais: autoridade da política florestal centralizada nos governos, e autoridade - de fato - sobre o acesso e uso dos recursos, dominada pelo setor privado, ¹⁶³ ambos exercidos com pouca transparência e em detrimento da sociedade civil em geral, cujas organizações sofriam com fragilidades organizacionais e falta de informações. Do ponto de vista do uso da terra, dentre as atividades mais impactantes destacavam-se: conversão convencional de floresta para agricultura; e manejo florestal descontrolado, inapropriadamente concentrado na extração de madeira, cuja infra-estrutura estimulava a superexploração de animais silvestres o que representava uma ameaça à biodiversidade maior do que o desflorestamento. ¹⁶⁴

O capital natural mantinha-se explorado para concentrar seus benefícios, e a riqueza do ambiente tornara-se proporcional aos padrões de pobreza rural e urbana. Conflitos armados entre grupos étnicos e países mantinham fortes vínculos com disputas pelo controle dos bens e recursos naturais (água e rios, minérios, madeira e outros recursos florestais), locais e transfronteiriços (CARPE, 2001 e 2005/CEFDHAC & IUCN, 2003/Comifac, 2002/CBFP, 2005).

Diante desse cenário, os temas de governança ambiental com participação civil, fortalecimento dos sistemas de áreas protegidas, engajamento ambiental do setor privado, superação da crise provocada pela sobreexploração da fauna e minimização da degradação florestal, aliados ao desenvolvimento social e redução da pobreza, tornaram-se conceitos-chave das iniciativas colocadas em prática, na África Central, com apoio da comunidade internacional. Também foram desenhadas atividades para contribuir com a superação de deficiências em conhecimentos sobre conservação e manejo (estudos, pesquisas e desenvolvimento de novos métodos e técnicas).

Na maior parte dos casos, as diversas iniciativas vislumbravam se tornar fontes de disseminação de aprendizados por meio de reunião sistemática de experiências, informações, ferramentas e abordagens que permitissem à região mover-se, efetivamente, na direção do manejo sustentável. De forma geral, os principais resultados e aprendizados institucionais do conjunto de iniciativas voltadas à conservação e uso sustentável das florestas centro-africanas são resumidos abaixo:

- □ A alta demanda por consumo de recursos florestais, somada à ausência de mecanismos efetivos de regulação do acesso e uso desses recursos levam à insustentabilidade no uso das florestas centro-africanas. Estas florestas são importantes por seus múltiplos valores: econômico e de subsistência (madeiras, produtos florestais não-madeireiros, alimentos de fauna e flora, e nutrientes para agricultura); ecológico (biodiversidade e serviços ecossistêmicos); e cultural (sistema de crenças das populações rurais e urbanas). Algumas das formas de uso das florestas têm se mostrado mutuamente incompatíveis quando mal geridas ou sobreexploradas.
- Diversas decisões sobre o acesso e exploração dos recursos florestais favorecem certos atores e práticas em detrimento de grupos sociais, bens e serviços, gerando conseqüências de injustiça socioeconômica e ambiental, com repercussões na concentração política. Quando o poder de determinar as utilidades para florestas (para quem, com quais propósitos, sob quais condições) está desigualmente distribuído, têm-se como resultados o abuso da autoridade, a freqüência de conflitos sobre o uso dos recursos florestais, e a satisfação de interesses de curto prazo, em detrimento dos interesses societários de mais longo prazo.

¹⁶³ Cabe destacar que, excluindo-se às áreas protegidas, mais de 50 % das florestas da região foram alocadas para concessões às madeireiras.

¹⁶⁴ Estima-se que, entre os anos 1980 e 1990, mais de um milhão de toneladas de carne de animais silvestres foram consumidas, na África Central (Carpe, 2001).

¹⁶⁵ Globalmente, a ampliação (em números absolutos) do consumo de madeiras tropicais e seus derivados tem sido atribuída ao incremento populacional, ao rápido crescimento econômico de países emergentes e ao desenvolvimento de serviços intensivos no consumo de papel (CANDY & RADITZ, 2005).

- □ A experiência centro-africana demonstra que a conservação foi mais bem-sucedida quando ocorreram mudanças e se estabeleceram compromissos entre as três partes básicas envolvidas na equação do problema: o setor público, as empresas e a sociedade civil, tanto locais e nacionais (produção e consumo) quanto internacionais (consumo e financiamento).
- As estruturas legais e institucionais para a descentralização e desconcentração da gestão florestal quando pouco desenvolvidas, normalmente estão associadas a um reduzido compromisso político para com reformas que empoderam organizações civis. Na região centro-africana, a governança florestal participativa ainda é um desejo maior que a realidade em campo, porém as organizações civis ampliaram sua experiência e confiança na atuação sobre políticas florestais, e aumentaram o acesso aos meios de comunicação e à produção de informações.
- O maior acesso à informação não significa, necessariamente, que os recursos serão mais bem manejados, ou estarão disponíveis em benefício da maioria. No entanto, a experiência africana demonstra que a falta de informação é fator determinante do uso desigual e injusto dos recursos. Foi demonstrado, também, que a pressão por maior transparência governamental e o fortalecimento da descentralização pública representou um passo consistente em direção ao aprimoramento da gestão florestal regional.
- O controle comunitário sobre o uso da terra e dos recursos florestais por si só não reduz a desflorestação ou a sobreexploração dos recursos florestais. Entretanto, o fortalecimento das instituições civis para controle e participação nas políticas florestais é um meio importante para balancear os poderes do Estado e do setor privado, buscando conferindo maior bem-estar à maioria dos cidadãos, em detrimento do padrão que beneficia uma minoria de atores nacionais e internacionais.
- O monitoramento ambiental pode se constituir em elemento essencial para um manejo de recursos mais efetivo, mas é pouco significativo se não levar ao aprimoramento ou mudanças nas práticas governamentais, do setor privado e sociedade civil. Conseqüentemente, o monitoramento se mostra mais efetivo quando responde às demandas destes atores por informação ambiental, utilizada de forma transparente e efetiva na formulação de políticas e comportamentos sociais.
- □ A produção madeireira tem grande impacto sobre as economias da África Central.¹66 Além de constituir um dos meios mais significativos de geração de orçamento público, a produção madeireira gera empregos e, em muitos casos, provê serviços sociais (educação e saúde) na ausência de políticas públicas nas áreas rurais. Por outro lado, devido à ausência do Estado e de governança compartilhada, as companhias privadas (madeireiras e mineradoras, principalmente) são freqüentemente os principais controladores do acesso e uso dos recursos florestais na maior parte dos países centro-africanos.
- □ Em Camarões, por exemplo, às concessões madeireiras representam 80% das florestas do país, excetuando-se as áreas protegidas. As madeireiras buscam maximizar seus lucros, com pouca atenção às externalidades ecológicas: por exemplo, há descontrole no uso da infra-estrutura de produção (notadamente as estradas) implantada em áreas florestais isoladas, provendo acesso para caçadores comerciais e alimentando crescentes demandas de carne de animais silvestres para mercados adjacentes às áreas de concessão e centros urbanos.
- As práticas das madeireiras catalogadas nas áreas de concessão foram identificadas em sua maior parte como inadequadas ou insustentáveis, sobretudo porque o padrão técnico ali praticado fora qualificado como abaixo do procedimento estabelecido internacionalmente. Poucas empresas empregavam trabalhadores qualificados e equipamentos adequados, resultando em grande perda de árvores, produtos florestais não-madeireiros e biodiversidade por madeira coletada. Além disso, há grande perda de florestas antigas, pois o ciclo de corte das árvores, normalmente, é feito aos 30 anos ou menos, enquanto a média de idade das árvores coletadas ou perdidas, freqüentemente excede 400 anos.

Os produtos florestais não-madeireiros (PFNMs), nessa região, constituem fontes de alimentação, medicamentos e renda comunitária, mas sua contribuição na economia nacional e regional é limitada se comparada

¹⁶⁶ Estima-se que setor o florestal na Bacia do Rio Congo contribua com uma média de 5% a 13% do PIB, dependendo do país, e em 10% do comércio internacional (GTNFT, 2005). A economia da madeira, nos anos 1990, gerava, por meio de impostos e taxas, cerca de US\$ 60 milhões, anuais, em Camarões e US\$ 31 milhões, no Gabão, constituindo um dos principais meios de financiamento do setor público regional (Carpe, 2001/ATO, 2004).

a outros produtos agrícolas. Por outro lado, estudos mencionados demonstraram que onde a floresta já havia sido explorada, pelo menos uma vez, os PFNMs freqüentemente rendiam economicamente mais do que a madeira ali disponível (Carpe, 2001). Quando a valoração dos PFNMs crescia havia tendência para sua sobreexploração em detrimento dos produtos agrícolas, e o aumento da lógica de extração comercial sobre a comunitária. Isso sugere que - em condições de baixa regulação e governança - a exploração de PFNMs também se apresenta insustentável ao médio e longo prazo.

Novamente, a fragilidade institucional e a limitação da implementação da legislação florestal são consideradas fatores que resultam na exploração ilegal de produtos florestais, com significativa perda de renda para as economias locais, nacionais e regionais, e com impactos ambientais muitas vezes irreversíveis (extinção de espécies).

O manejo florestal sustentável na África Central requer a coexistência de diferentes usos das florestas. Diferentes atores negociam seus interesses com isonomia e transparência, seu plano de manejo é resultado do planejamento sociopolítico e técnico em escala suficiente para permitir múltiplos usos. São decididas quais áreas de florestas serão utilizadas para esta e aquela atividades, em quais períodos, em benefício dos múltiplos atores em negociação, cujos resultados legitimam a divisão de poderes (ainda que assimétrica) entre eles. Exemplo: as estratégias mais bem sucedidas de minimização dos impactos da crise provocada pela caça de animais silvestres foram aquelas que melhor se integraram aos projetos de redução da pobreza, agricultura e medicina populares. As atividades de manejo dos recursos naturais nos entornos das áreas protegidas foram capazes de reduzir a caça de baixa escala.

Os projetos-piloto de "esverdeamento" do setor privado demonstraram que a efetiva colaboração entre ambientalistas e madeireiras pode reduzir o impacto deste setor sobre a exploração de animais silvestres, gerando benefícios significativos para a conservação. Por outro lado, é um caminho longo e tortuoso, na maior parte dos casos: segundo a avaliação do CARPE I, o progresso no trabalho com as madeireiras para estabelecer um sistema de manejo dos recursos naturais de base comunitária, nas áreas de concessão, teve resultados limitados (Weideman, 2006).

O comércio internacional dos produtos florestais - fonte significativa da balança comercial dos países centroafricanos - também pode impactar, negativamente, o capital ambiental e as perspectivas de desenvolvimento sustentável na região, na medida em que este sistema reproduz a causa e efeito de uma condição de fragilização econômica: as economias permanecem dependentes dos mercados mundiais de commodities (sempre voláteis); a agregação de valor à produção interna permanece mínima, assim como gera pouco incentivo à especialização e diversificação das economias domesticas, reproduzindo o ciclo de exploração da produção primária com baixo grau de desenvolvimento; e companhias européias dominam o setor madeireiro na África Central, secundadas, recentemente, pelas asiáticas.

Sem progressos significativos no controle do uso dos produtos florestais tanto para o comércio internacional quanto para o consumo doméstico (principalmente animais silvestres), seriam maiores as tendências de erradicação da fauna (primatas e grande mamíferos) nas regiões florestais próximas às cidades e, potencialmente, nas demais regiões florestadas.

Experiências com financiamento para reforma do setor florestal, como experimentado em Camarões, com recursos do Bird, demonstraram que condicionalidades ambientais atadas aos empréstimos tendem a incentivar melhores práticas de gestão. Tais condicionalidades são limitadas no tempo e devem ser aplicadas em consonância com a implementação de outras políticas que tornem o manejo sustentável viável e efetivo. Por outro lado, constatou-se, também, a importância do controle exercido pela sociedade civil nesse processo, que permitiu a identificação de empresas que acessavam o financiamento do Bird e, ao mesmo tempo, descumpriam regras de manejo sustentável acordadas, além de explorar áreas para além de suas concessões. ¹⁶⁷

As áreas protegidas centro-africanas também lidam com o desafio da sustentabilidade financeira. Programas de conservação de florestas e biodiversidade, historicamente, não são totalmente autofinanciáveis, produzindo para as economias locais e nacionais tanto custos diretos de gestão quanto custos indiretos de

¹⁶⁷ Declaration des ONG d'Afrique Centrale sur l'Amelioration de la Gouvernance et de l'Application des Lois dans le Secteur Forestier. Yaounde, 24 Janvier, 2003.

oportunidades. Na região, as rendas do turismo, pesquisa, safáris e os recursos públicos disponíveis não têm sido suficientes para cobrir os investimentos requeridos para a gestão florestal. Nesse contexto, são necessários mecanismos de financiamento mais robustos para fazer face tanto aos crescentes custos de gestão quanto para compensar as economias locais e nacionais, pelos custos de oportunidade da conservação global de plantas e animais.

Cabe destacar, portanto, a discussão sobre novos meios de valoração dos recursos e bens florestais, e as novas estratégias de financiamento para sua conservação e manejo experimentados na África Central. No presente sistema econômico - excluindo-se os minerais -, os recursos florestais são valorados basicamente em termos de produtos madeireiros, PFNMs, e animais silvestres, ou seja, produtos primários (na maior parte dos casos), cujos preços tendem a se depreciar no comércio internacional. A agregação de valor seria uma das poucas soluções que permitiria o crescimento mais sustentável desta cadeia de produtos.

Os processos de certificação florestal podem representar ganhos na renda da produção florestal, bem como na qualidade ambiental e social da produção. Segundo estimativas da Fao, entre 2004 e 2005, ocorrera um crescimento global de 30% na certificação de florestas (241 milhões de hectares). Estimou-se, também, que as florestas certificadas representam 22% da oferta mundial de chapas de madeira, porém somente uma parcela reduzida de produtos, dessas florestas, recebe selos de certificação que não garantem, necessariamente, vantagens em termos de preço de venda e a demanda de consumidores mantêm-se baixa. Tais fatores são considerados obstáculos ao desenvolvimento desse mercado. No entanto, a sensibilidade pública para as questões florestais, a visibilidade e credibilidade dos produtos certificados têm incentivado as indústrias cada vez mais a buscar a certificação (GTNFT, 2003).

Por outro lado, os serviços ecológicos das florestas tropicais têm despertado grande interesse dos setores públicos e privados, e há algum tempo adentrara na pauta de pesquisa e desenvolvimento. Porém, apesar dos diversos métodos desenvolvidos pela economia, ainda é difícil determinar o valor econômico de bens e serviços ecológicos das florestas tropicais, para os quais não há um mercado consolidado ou algo próximo a isso, onde existam provedores e consumidores em larga escala. Gradualmente, novos instrumentos têm sido testados para a valoração de tais serviços, e a dimensão econômica desse potencial não deve ser ignorada.

Um instrumento concreto é a oportunidade criada pelo Protocolo de Quioto sobre Mudanças Climáticas para a remuneração por estoque de carbono. O Protocolo de Quioto entrou em vigor, em 2005, e seu Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) estará em vigor até 2012. O MDL apresenta - ao setor florestal - dois instrumentos de remuneração: para florestamento e para reflorestamento. Após 2012, outros mecanismos poderão ser incluídos, conforme os interesses negociados entre as partes da Convenção de Mudanças Climáticas.

O mercado de serviços ambientais, estabelecido no MDL, tende a oferecer oportunidades aos países florestados na medida em que poderiam prover o seqüestro de carbono e projetos de redução de emissões aos países industrializados, a preços abaixo dos custos de mitigação de emissão realizados nestes países. Se tais projetos se articulam ao melhoramento da performance da gestão florestal, poderiam constituir vetores de mudança positiva nas políticas de conservação e práticas de manejo da região.

A experiência do processo Parceria Florestal da Bacia do Rio Congo (CBFP) pode ser tida como exemplar em termos de formulação de estratégia regional para aproveitar as oportunidades em questão. Seu primeiro passo foi criar um GT de Financiamento Sustentável (WGSF) que, por sua vez, estabeleceu um plano de mobilização de recursos sob cinco eixos:

- 1. Uso de direitos, taxas e royalties coletados pelos governos;
- 2. fundos fiduciários para o meio ambiente;
- 3. mecanismos de redução de dívida externa;
- 4. iniciativas de envolvimento do setor privado; e
- 5. compensação pelo seqüestro de carbono.

O primeiro item trata de um sistema de alocações de pagamentos e contribuições para a constituição de um fundo autônomo para conservação e manejo. O fundo fiduciário, tal qual o RFT do Programa Piloto, está em processo de formulação de seu plano de negócios para captação de recursos. Os mecanismos de redução da dívida envolvem a avaliação do potencial de mobilização de recursos por esse instrumento, esquemas de treinamento na área, e contam com a colaboração da equipe do Bird para integração do setor florestal no

uso dos Papéis de Estratégias de Redução da Pobreza. O envolvimento do setor privado foca a área industrial, inclui mecanismos de "fundos de garantia" e *marketing* com base no plano de captação de recursos para o fundo fiduciário.

Vale destacar o plano de implementação relacionada ao MDL, composto de apoio ao desenvolvimento de estratégias nacionais relacionadas ao seqüestro de carbono, análise de experiências de campo bemsucedidas na área, formulação de projetos elegíveis no MDL, e treinamentos para os atores-chave envolvidos no tema florestal relacionado ao MDL.

Segundo o WGFS, além do seqüestro de carbono há outras oportunidades para o setor florestal relacionadas às mudanças climáticas, que poderiam ser alcançadas com uma abordagem integrada à redução das emissões, principalmente por meio de melhores práticas de manejo com redução de desperdícios de árvores, otimização do consumo de energia, entre outras atividades. Recomenda-se um plano de via dupla: por um lado, investir em formações e capacitações nacionais e regionais sobre reflorestamento e florestamento e, por outro lado, desenvolver as estratégias de negociação para a inclusão da remuneração aos ecossistemas florestais pelo seqüestro de carbono.

Apesar da constatação de que ainda há pouca manifestação de interesse pelos compradores dos créditos de carbono - no MDL, pelo setor florestal -, uma aproximação do CBFP com as tendências do mercado de carbono para florestas tem sido experimentada no diálogo com o Fundo Biocarbono gerido pelo Bird, por meio da troca de informações entre suas equipes e capacitações para participantes do CBFP (governos, empresas e OSCs), sobre os microprojetos em execução com recursos advindos dos EUA e de países da União Européia.

Por fim, como conclusão geral dos programas e projetos-piloto colocados em prática na África Central, podese afirmar que houve mudanças no manejo e governança florestal na região - maior transparência e controle social, melhoria nas técnicas de manejo, melhor acesso às informações ambientais, e aprimora-mento na coordenação política -, cujos impactos ainda não alteraram os principais vetores dos riscos ambientais à conservação de florestas e biodiversidade destacados no diagnóstico exposto acima. Ainda permanecem com maior destaque lacunas de conhecimentos e capacidade de gestão que podem comprometer os resultados alcançados, se houver grande descontinuidade na atual estratégia de ganhos incrementais na gestão de florestas e biodiversidade.

Dentre os fatores que facilitaram o alcance de metas das diversas iniciativas destacam-se: a presença de longo prazo de organizações da sociedade civil (locais e internacionais), investimentos prévios em infraestrutura e construção de parcerias locais; uma base estabelecida de informação e meios de planejamento e gestão; capacidade de mobilização de recursos dos diversos parceiros para além dos garantidos pelos doadores externos; e compromisso político e social dos participantes com os conceitos e metas estabelecidas entre eles (locais, nacionais e regionais).

Dentre os fatores que - grosso modo - prejudicaram a efetividade dos programas são destacados: situação de isolamento das áreas protegidas e de comunidades, prejudicando o acesso, controle, fiscalização e investimento; falta de informação e infra-estrutura para a ação coletiva (planejamento, implementação e gestão); baixa capacidade de gerar consensos e parcerias entre os diversos atores envolvidos na questão florestal (governos, empresas e OSCs); e pouca viabilidade econômica de atividades florestais não-madeireiros (turismo e PFNMs). Em algumas áreas, os conflitos armados inviabilizavam a realização de atividades.

Um aspecto importante diz respeito à baixa capacidade de prover estabilidade de ação coletiva e governança, o que foi atribuído à inabilidade das lideranças públicas e privadas para a gestão de conflitos e certo desinteresse real pela gestão coletiva dos recursos naturais. Os mecanismos que compartimentam os diversos fundos (nacionais e internacionais) destinados à conservação estimularam a competição - mais do que cooperação -, entre as diversas partes envolvidas nos programas. Soma-se a isso um dos problemas identificados na estratégia predominante da Usaid, na primeira fase do CARPE: em suas atividades de planejamento deu ênfase à participação de OSCs e comunidades de base, em detrimento da participação dos governos nacionais (quando não os ignorara), reduzindo as chances de efetividade dos projetos que requerem a coalizão de múltiplos atores.

Recomenda-se, portanto, que os novos programas se articulem mais organicamente com as instâncias de governança existentes e busquem incluir autoridades responsáveis pela implementação de políticas no processo decisório dos programas.

É recomendável, também, incorporar no planejamento estratégias de maior envolvimento dos empresários (concessões florestais e mineradores) e das comunidades, para além do foco em áreas protegidas, incluindo os atores que mais contam na equação de como a terra e seu uso pode ser zoneada e regulada para fins de conservação. Assim, se incluiria os principais vetores de pressão sobre a floresta e biodiversidade no sistema de governança da gestão florestal.

Diante do exposto, conclui-se que a estratégia regional centro-africana para a mobilização de recursos para a conservação regional de floresta é um bom exemplo a ser seguido pelas novas iniciativas planejadas no âmbito da OTCA. Em uma região onde a guerra e os conflitos ambientais estão diretamente relacionados, a cooperação e a integração regional são fundamentais - tanto para minimizar riscos de conflitos quanto para aprimorar a gestão transfronteiriça dos recursos naturais -, incluindo o regramento e harmonização de políticas de extração madeireira e de concessões, assim como políticas fiscais, que promovam o comércio regional e o desenvolvimento econômico, com responsabilidade ambiental e justiça social.



CAPÍTULO XIX

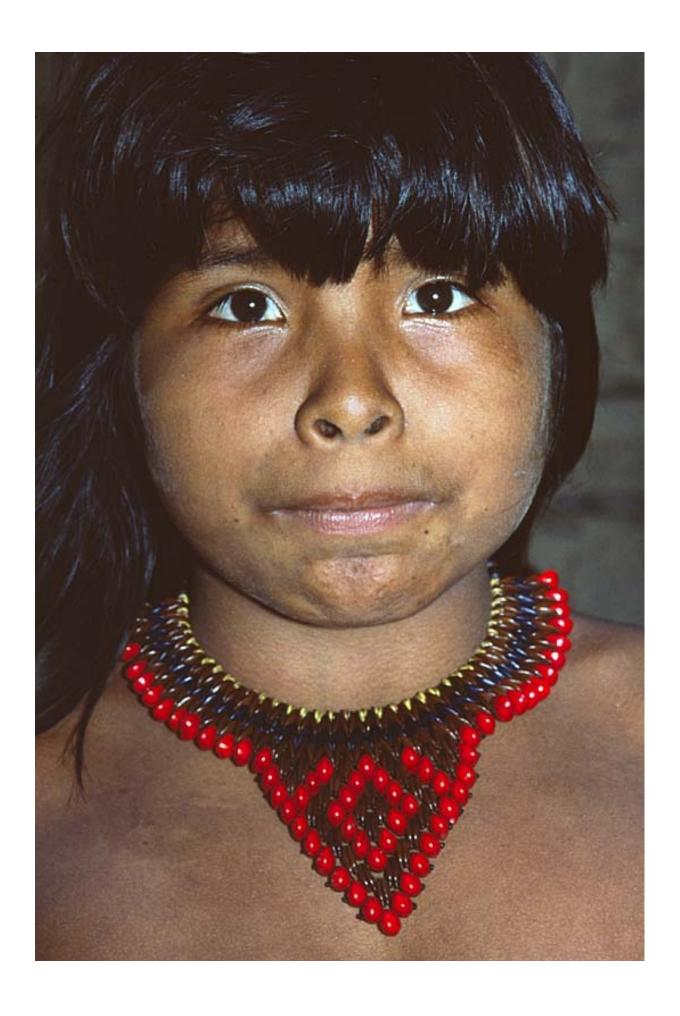
CONCLUSÕES GERAIS

O presente Relatório Consolidado na sua essência é uma conclusão sobre as análises feitas pelos vários consultores. Mesmo assim, para facilitar uma visão geral, neste capítulo é feito um esforço de síntese, tentando reunir as principais conclusões.

- 1. Os objetivos gerais do PPG7 gerar modelos para conciliar o desenvolvimento com a conservação das florestas, preservando sua biodiversidade, reduzindo a emissão de gases e criando um exemplo de cooperação internacional foram alcançados parcialmente: o Programa viabilizou o fortalecimento institucional para a gestão ambiental integrada, promoção do manejo florestal sustentável, fomento à pesquisa dirigida, projetos demonstrativos de experiências inovadoras de conservação e uso dos recursos naturais, conservação de áreas protegidas, fortalecimento da organização e participação social, a constituição de mecanismos de governança coletiva compartilhados pelos parceiros nacionais e internacionais, e a disposição de cooperação técnica e financeira.
- **2.** "O PPG7 gerou uma base de conhecimento e experiências, tão ricas, que transbordaram os seus objetivos iniciais. Pode-se dizer, sem medo, que as atuais macropolíticas do governo federal para a região amazônica bebem na fonte do Programa Piloto: o Plano Amazônia Sustentável (PAS), o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento, o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Área de Influência da BR- 163, e a Lei de Gestão de Florestas Públicas." (MMA Programa Amazônia Proposta para Discussão).
- **3.** As experiências do PPG7 motivaram o MMA a ampliar o diálogo político e, assim, formular, de forma participativa, as "Agendas Positivas" para todos os estados da Amazônia. Foi possível, também, formular políticas públicas: na área florestal (Programa Nacional de Florestas e a Lei 11.284/2006 sobre Gestão de Florestas Públicas); na ocupação espacial (ZEE, criação do Arpa, demarcação de TI); na proteção da Mata Atlântica (Lei da Mata Atlântica em andamento, reconhecimento da Rede Mata Atlântica e criação do Subprograma Mata Atlântica); na gestão e educação ambiental (licenciamento ambiental em propriedades rurais e fortalecimento do Ministério Público); e nos serviços públicos (criação da Ater florestal e reativação do agroextrativismo, no Incra).
- **4.** Os esforços desenvolvidos, nos vários subprogramas e projetos, provaram que a redução das taxas de desmatamento e mudanças nos sistemas de exploração florestal são variáveis que dependem mais de alterações estruturais em fatores socioeconômicos e políticos de larga escala. Pode-se concluir que a reorientação dos vetores que definem, atualmente, os rumos do desenvolvimento no espaço de atuação do PPG7 dependerá tanto de investimentos significativos em infra-estrutura e capital humano inclusive a presença mais ativa do estado brasileiro no ensino, pesquisa e extensão como nas políticas públicas que fortaleçam a ação de redes sociais e técnicas atuantes, na região, em conservação e manejo dos recursos florestais. São elas que poderão fazer a diferença, ao se tornarem mais amplas, eficientes em seus resultados, influentes e eficazes na disseminação de suas experiências.
- **5.** O PPG7 promoveu enormes avanços favorecendo a compreensão da importância do ser humano na conservação da natureza, aproximando conservação e presença humana, concepção que ao início do Programa era rejeitada por muitos.
- **6.** A capacitação foi um dos melhores resultados do Programa, com a formação de massa crítica e capital humano capazes de dar continuidade ao esforço pela sustentabilidade, pois melhorou grandemente a consciência ambiental na Mata Atlântica e na Amazônia, graças à contribuição das variadas intervenções dos projetos.
- **7.** O PPG7 favoreceu e impulsionou o surgimento de um novo modelo de gestão pública ambiental, descentralizado, mais aberto, mais flexível, adaptado às necessidades locais e com participação social. Colocou em prática instrumentos de gestão ambiental, dentre os quais o ZEE (que passou a ser um apoio efetivo de gestão do território) e o Proteger (responsável por grandes contribuições na prevenção de incêndios florestais).
- **8.** "Houve, ao longo do Programa, uma clara melhoria da articulação da sociedade civil, com a consolidação das redes de movimentos sociais e organizações não-governamentais. Além disso, a base social definiu uma

agenda, mais completa e complexa, com propostas de mudança do modelo de desenvolvimento no qual a questão ambiental está intrinsecamente articulada à questão social. Seus representantes diversificam suas interlocuções, dentro e fora do Brasil, e com diferentes ministérios e instâncias do governo." (MMA-Programa Amazônia- Proposta para Discussão)

- **9.** Muitas populações tradicionalmente excluídas passaram a participar da socioeconomia regional. A renda das comunidades beneficiadas foi incrementada com apoio do PPG7 nas seguintes áreas: acréscimo de conhecimentos e novas tecnologias, organização social, diversificação da produção, redução de custos, utilização de crédito para projetos agroextrativistas e sua articulação com a segurança alimentar.
- **10.** Por meio dos trabalhos nas comunidades foram colocados os alicerces para que os beneficiários assumam a gestão social do próprio desenvolvimento, contribuindo com a construção da cidadania, a partir da tomada de consciência sobre direitos e obrigações.
- 11. Constatou-se que projetos como PPTAL, Resex, PDA, ProManejo e ProVárzea podem ser bem sucedidos, tanto na produção sustentável quanto na conservação ambiental. Consolidar tais resultados implicará em maior articulação entre iniciativas que incluam visão territorial e estratégica, no fortalecimento e aperfeiçoamento dos sistemas de monitoramento já gerados, e pela articulação dos investimentos de C&T&I com as demandas identificadas. Isto será fundamental para alavancar a escala piloto nas políticas públicas dentro de uma moldura de sustentabilidade econômica, ecológica e social.
- **12.** O PPG7 conseguiu mobilizar um conjunto expressivo de doadores em uma parceria internacional pela primeira vez exercitada no Brasil -, buscando a proteção florestal, problema de relevância global. Por meio do Programa, foi possível compartilhar responsabilidades técnicas e financeiras para a proteção da floresta tropical brasileira com a comunidade internacional, conferindo, inclusive, maior legitimidade interna à cooperação internacional nas áreas de atuação do Programa.
- **13.** O PPG7 contribuiu bastante para a criação de uma cultura institucional no trato com a cooperação, antes inexistente, abrindo caminho para iniciativas nas demais áreas de interesse do Estado e da sociedade.
- **14.** O PPG7 introduziu, entre os gestores das políticas ambientais, uma "cultura" de planejamento, de meios de monitoramento e avaliação, maiores controles de implementação, enfim, de elementos de desenvolvimento organizacional e institucional.
- **15.** O Banco Mundial desempenhou papel expressivo em todo o ciclo do PPG7, especialmente mediante a sua capacidade institucional que possibilitou atingir resultados satisfatórios.
- **16.** O PPG7 deixou a desejar na maneira como tratou as questões de gênero. Não se integrou, devidamente, com outros programas e projetos, e trabalhou sem uma visão de estratégia municipal.
- 17. Dentre os fatores que prejudicam o desempenho da governança institucional destacam-se: excessos burocráticos e morosidade na liberação de recursos; instabilidade institucional, com alta rotatividade dos responsáveis pelos projetos ambientais, especialmente nos estados; prevalência de uma "cultura de projetos" relativamente isolados, em detrimento de políticas públicas ambientais de maior escala; politização excessiva da governança dos projetos, associados ao baixo grau de monitoramento e conhecimento técnicocientífico capaz de gerar ganhos de escala.
- **18.** A complexidade da matriz de financiamento e dos ciclos de projetos, com custos de transação inerentemente altos e morosos, a rigidez administrativa e a sobreposição de instâncias de poder e de tomada de decisão, mantêm-se como elementos críticos do PPG7.
- **19.** Faltou maior entendimento sobre o papel da cooperação no ambiente multilateral, resultando no adensamento de estratégias bilaterais, ao contrário do que se esperava no início do Programa.



CAPÍTULO X

RECOMENDAÇÕES FINAIS

As propostas visam concretizar políticas públicas de conservação, uso e produção sustentável com a participação social, o que exige a definição de áreas geográficas para atuação, o incremento da renda dos moradores das florestas tropicais, mediante a gestão sustentável dos recursos naturais e a construção de uma estratégia de desenvolvimento territorial que inclua a gestão ambiental. Recomenda-se melhorar a arquitetura institucional e apresenta-se, por fim, um conjunto de proposições para cooperação internacional.

1. Recomendações para uma estratégia global

□ Visão estratégica

Algumas opiniões apontam que faltou ao PPG7 uma "estratégia", ou "visão estratégica" ¹⁶⁸, e que a falta da mesma teria comprometido o alcance de resultados considerados melhores do que aqueles obtidos. No entanto, também foi ponderado que a falta de uma estratégia e um elemento de amálgama, possibilitou que diversas ações fossem realizadas, evitando que o Programa sofresse restrições mais fortes do que aquelas defendidas pelos que vêem na ajuda internacional ao desenvolvimento sustentável uma possível perda de soberania. ¹⁶⁹

Recomenda-se que ações de intervenção na realidade social tenham uma estratégia clara, mas que a mesma não seja monolítica: deve ser adaptável às incertezas próprias do conhecimento sobre sustentabilidade ambiental, às dinâmicas políticas e à necessidade de incorporar novos atores e agendas. Ou seja, necessita de flexibilidade, um termo usado por vários dos entrevistados, principalmente da cooperação internacional. Entretanto, tal visão e flexibilidade não nascem espontaneamente: precisam de vontade política e aplicação de uma sofisticada metodologia para prever possíveis cursos de ação em situações de elevada incerteza. ¹⁷⁰ Por sua vez, a vontade política precisa ser fomentada - onde lideranças políticas estiveram comprometidas, a gestão ambiental e o ordenamento territorial alcançam melhores resultados. Programas de desenvolvimento precisam estar atentos às possibilidades de coadunar seus objetivos com agendas políticas locais que sejam compatíveis com a promoção da sustentabilidade em um ambiente democrático.

Recomenda-se que a estratégia siga as orientações constantes em documentos oficiais como o Plano Amazônia Sustentável (PAS), o Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento e o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável da Área de Influência da BR-163. Estes documentos estabelecem, como eixos temáticos, a gestão ambiental e o ordenamento territorial, um novo padrão de financiamento, produção sustentável, inclusão social e infra-estrutura para o desenvolvimento sustentável. Preconizam como estratégias a valorização da floresta, a utilização de áreas já desmatadas em bases sustentáveis, o ordenamento fundiário e territorial fortalecendo instrumentos de gestão, o aprimoramento do monitoramento, licenciamento e fiscalização, e o estímulo à participação social.

Estabelecem, ainda, como instrumentos de trabalho (Decreto Presidencial de 23/07/03):

Ordenamento fundiario;
incentivos fiscais e creditícios para áreas já desmatadas;
implantação de infra-estrutura ambientalmente sustentável;
geração de emprego e renda em atividades de recuperação de áreas degradadas;
incorporação ao processo produtivo de áreas abertas e abandonadas e o manejo de áreas florestais; e

¹⁶⁸ Cristopher Diewald. Entrevista por telefone. Belo Horizonte, 18 de julho de 2006.

¹⁶⁹ Eric Stoner e Ernani Pilla, entrevista pessoal, Brasília, 26 de julho de 2006.

Veja a literatura sobre "integrated assessment", de autoria de Jan Rotmans e outros, disponível em: www.eur.nl/fsw/english/staff/homepages/rotmans/selection

atuação integrada no monitoramento e fiscalização.

Recomendam-se três vertentes para a estratégia global:

- 1. Definição de áreas geográficas para atuação;
- incremento da renda mediante gestão sustentável dos recursos naturais (produção sustentável); e
- 3. construção da integração programática e institucional.

1.1. Definição de áreas geográficas para atuação

A extensão e as complexidades das florestas tropicais trouxeram a lição de que é impossível, com um único programa, atender todos seus municípios e comunidades. Para a continuidade das ações, uma condição *sine qua non* é a delimitação geográfica das áreas de atuação. Com toda a experiência acumulada, hoje, a sociedade civil e o governo, ajudados pela pesquisa e a academia têm condições de definir critérios para a escolha de tais áreas. Aliás, muitas vezes as emergências obrigam a isso, como foi o caso da concentração de ações na BR-163, que não deixa de ser um macroterritório.

Assim como as pessoas não se desenvolvem sozinhas, mas precisam de um ambiente social, também as localidades e os municípios precisam de um entorno territorial; o desenvolvimento engloba características e exige condições que são alcançadas apenas no âmbito territorial.

Para o futuro, é fundamental negociar com os estados, com outros ministérios e outros programas, áreas geográficas precisas para implementação das ações, sem fechar as possibilidades de atingir todas as áreas de florestas tropicais com programas como conscientização, educação ambiental e disseminação de práticas ambientalmente corretas, utilizando métodos de alcance de massa, como campanhas, rádio, televisão e materiais didáticos.

Uma vez definidas as áreas, é necessário que nelas se trabalhe com enfoque territorial, abordando de forma integrada as potencialidades e problemas de cada unidade territorial, entendida como aquela que conta com certa coesão e identidade ambiental, econômica, política e sociocultural. Tal enfoque permite aproveitar a proximidade social para apoiar a cooperação, a solução de interesses comuns, articular os diferentes projetos e iniciativas públicas e privadas, e planejar uma estratégia de integração para o uso sustentável dos recursos naturais do local.

A atuação em áreas geográficas específicas inclui:

- □ Continuidade e prioridade ao ordenamento territorial, aprofundando informações locais e dando ao ZEE um caráter de gestão mais capilarizado.
- Ampliação, consolidação e valorização das TIs e UCs, mediante apoio aos planos de manejo e gestão e a mecanismos de crédito e assistência para o etnodesenvolvimento.
- □ Elaboração de mapas temáticos que possam servir mais do que à interpretação dos impactos do Programa por sua simples presença geográfica, mas serem elementos de visualização, negociação, construção conjunta de estratégias e tomada de decisões.
- Compatibilização da escala dos investimentos futuros não apenas com as demandas de produção sustentável das populações beneficiárias mas, também, com os serviços ambientais prestados pelas áreas que as populações autóctones, tradicionais, os assentamentos ou territórios de agricultura familiar estejam conservando.
- ☐ Melhor identificação e articulação de ações de conservação em curso em grandes propriedades, tanto do ponto de vista de aspectos técnicos quanto políticos.

1.2. Incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais

Propõe-se, como base do futuro programa para proteção das florestas tropicais, dar prioridade à gestão sustentável dos recursos naturais, por se tratar de um programa da área ambiental e, principalmente,

porque os recursos naturais do local devem ser o pivô do processo de desenvolvimento. Para que o acesso aos recursos naturais seja ambientalmente correto, socialmente justo e equitativo, há necessidade de percorrer três momentos, que se interligam em um único processo: o uso sustentável, a capacitação para o uso sustentável, e a organização para manter o equilíbrio entre conservação e uso. Três momentos que não podem ser tratados como etapas estanques e següenciais, e sim como espaços de atuação que acontecem de forma cíclica e progressiva, em espiral ascendente, enriquecendo o processo com novos elementos.

O uso sustentável dos recursos locais deve contar com espaços para inclusão de arranjos produtivos e participação não, só dos excluídos, mas do capital privado, pois o desenvolvimento não acontece só com recursos públicos. É extremamente importante prever negociações e alianças para que o capital privado entre, também, no uso sustentável dos recursos naturais e geração de emprego e renda.

2. Construção da integração programática e institucional

A integração de projetos e programas é o reconhecimento de que o desenvolvimento não é resultado de um "programa para as florestas", mas dos múltiplos projetos e programas que atuam no município. Este reconhecimento deve levar a acordos de cooperação, ao planejamento e execução das ações de forma integrada. Esta pode ser a etapa mais difícil do processo, mas é a única forma de potencializar as ações governamentais e não-governamentais nos municípios.

A estratégia deverá ser flexível, incluindo, pelo menos, os seguintes elementos:

- Diagnóstico do local (município ou grupo de municípios) onde serão executados os trabalhos;
- mobilização e sensibilização;
- planejamento participativo de ações prioritárias, com base no diagnóstico;
- efetivação de parcerias, acordos de cooperação, arranjos institucionais, divisão de tarefas;
- fomento à produção sustentável, conforme sugerido no item anterior; e
- fortalecimento ou criação de institucionalidades que assegurem continuidade ao processo.

3. Recomendações específicas por dimensões temáticas

As recomendações estão divididas em nove dimensões: política, econômica, ambiental, social, gestão, metodológica, científica, institucional e internacional.

3.1. Dimensão política

3.1.1. Esclarecer a natureza de políticas e projetos

Não há clareza entre diversos atores sobre o que seja uma política pública, nem tão pouco sobre como se verificar o impacto (ainda que exploratório¹⁷¹) de projetos em políticas. Esta consultoria recomenda fortemente que seja debatida a distinção e se estabeleca um posicionamento claro para futuras cooperações, e recomenda, ainda, como referências acadêmicas básicas as publicações de Rebecca Sutton¹⁷² e de Dennis Rondinelli. 173

3.1.2. Comprometer outras áreas de políticas públicas em todos os níveis federativos

Houve ganho na desejada transversalidade, com maior aproximação do MMA ao MDA e MI. No entanto, há elevado grau de consenso sobre a necessidade de incorporar ao debate - se possível à cooperação/coordenação de ações - os outros órgãos públicos, principalmente de áreas que, hoje, apresentam maior resistência às práticas de sustentabilidade. Também é de especial importância a construção de canais

 $^{\rm 171}\,$ Ver seção sobre metodologia.

¹⁷² Sutton, Rebecca - The Policy Process - An Overview. ODI Working Paper 118. London:ODI, 1999. Disponível em www.odi.org.uk/publications/wp118/pdf

¹⁷³ Rondinelli, Dennis. - Development Projects as Policy Experiments: an adaptive approach to development administration. London: Routledge, 1993

permanentes de diálogo entre MMA e Oemas. Recomendam-se cinco principais ações para que isso ocorra:

- 1. Que o MMA faça um significativo compromisso orçamentário para as requeridas contrapartidas, dando clara mostra do seu comprometimento político.
- 2. Que o MMA incorpore instituições locais estaduais e municipais em todas as fases do projeto.
- 3. Que todos os envolvidos procurem mostrar alternativas viáveis àquilo que se quer proibir ou mudar (não basta dizer que não pode, é preciso dizer como pode).
- 4. Que exista dentro do MMA uma unidade responsável pelo relacionamento institucional com outros órgãos de governo, e que a mesma seja capacitada, teórica e tecnicamente, para este difícil diálogo.
- 5. Que o conhecimento seja construído pelo diálogo informado teórica e tecnicamente, em um moderno processo de gestão. A consultoria acredita que o IAG deve ter continuidade de alguma forma, talvez como um "think-tank", mas recomenda que este deva ter uma maior interação com os gestores de programas e projetos, e que construa o conhecimento também pela audição das experiências de quem está na ponta.

3.1.3. Promover ações que podem ser transformadas em políticas públicas

- Ordenamento do território das várzeas e gestão dos seus recursos naturais. Há elementos suficientes para criar um arcabouço de políticas para esse importante ecossistema.
- □ Política de compensação de serviços ambientais (CSA), mediante a concretização e regulamentação oficial das propostas do Proambiente.
- Metodologia de prevenção de incêndios florestais aproveitando as experiências do Proteger II.
- ☐ Instituição do Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedades Rurais (Slarp) em todos os estados da Amazônia Legal, a partir da experiência do Mato Grosso.
- Sistema de Assistência Técnica e Extensão Rural Florestal: criação por meio de lei e implantação em toda a região florestal.
- □ Fundo para Produção Sustentável, compreendendo também a educação, capacitação, processos produtivos e comerciais e gestão administrativa, aproveitando os ensinamentos do PDA, ProManejo e ProVárzea, especialmente.
- Ordenamento territorial com estabelecimento de um programa com fundos próprios para ampliação da ocupação espacial por meio do modelo Resex, reservas de desenvolvimento sustentável, projetos de desenvolvimento sustentável (Incra) e atendimento às terras indígenas mediante demarcação e recursos para produção sustentável. As experiências do Resex, PPTAL e PDPI devem ser ampliadas.

3.1.4. Evidenciar, no debate internacional, a dimensão de interdependência presente na gestão dos bens ambientais globais

Parece não ter sido superada a resistência de alguns setores - da política e iniciativa privada -, que se opõem à promoção do desenvolvimento sustentável, à proteção das minorias sociais e à cooperação internacional. As mesmas teses de "internacionalização" continuam a aparecer. Em parte, parece ser devido ao fato de que o conhecimento sobre relações internacionais no Brasil e a inserção do país no cenário internacional ser bastante recente. Isso impede que atores com voz e voto compreendam as dimensões de interdependência e de bens ambientais globais presentes no caso da Amazônia e Mata Atlântica. Recomenda-se que o MMA participe deste debate, dando-lhe visibilidade por meio de sua interação com outras áreas de políticas públicas.

3.1.5. Incorporar instituições locais

Atividades de enlace precisam ser substancialmente ampliadas para que a gestão ambiental tenha melhor desempenho entre os níveis federativos. A experiência de um ponto focal do MMA nos Oemas mostrou-se válida. Recomenda-se ampliá-la de tal forma que a mesma pessoa também trabalhe com municípios-chave. Uma nova estrutura de gestão deve ser criada para viabilizar a contratação desse profissional.

3.1.6. Comunicação institucional

A estrutura interna ao MMA dedicada à interação com outros órgãos de governo deve ser capaz de dar os insumos necessários à produção de material gráfico e audiovisual de cunho institucional/educacional para dar suporte às ações políticas que prevêem a construção da transversalidade.

3.1.7. Comunicação para o desenvolvimento

Uma importante área na promoção do desenvolvimento é a comunicação.¹⁷⁴ Inúmeros conflitos e impactos sociais e ambientais são gerados por comunicação falha ou manipulada (como ocorreu no caso da BR-163). Adicionalmente, aqueles que são contra a promoção da sustentabilidade fazem freqüente uso de boatos. Com base na estratégia de comunicação institucional, o MMA deve inserir como componente de cada **um dos seus programas uma** estratégia de comunicação, ¹⁷⁵ para construção de um diálogo ambiental.¹⁷⁶

3.2. Dimensão econômica

3.2.1. Dinâmicas econômicas e desenvolvimento regional

As diversas intervenções realizadas pelo PPG7 não estiveram adequadamente vinculadas a uma perspectiva econômica, nem mesmo às atividades de ZEE. Recomenda-se, enfaticamente, que a "visão estratégica" (sugerida no item 1.2.) seja informada por uma análise de economia regional, que deve criar incentivos para que o ZEE seja adotado. O desenvolvimento sustentável da Amazônia precisa passar por uma análise rigorosa das alternativas de regionalização, o que significa definir com clareza prioridades para determinadas áreas, com ênfase naquelas já seriamente antropizadas. Deve-se também compreender que não se pode discutir o uso sustentável dos recursos naturais sem se discutir a economia urbana, pois rural e urbano não são sistemas isolados. A adoção da perspectiva de economia regional não significa um retro-cesso, a inserção de uma visão estreita, autoritária de zoneamento, mas sim a ampliação do foco para que os programas e projetos sejam compatíveis com a dinâmica socioeconômica que ocorre na realidade.

a. Cadeias produtivas

- O principal investimento para a produção sustentável é o fortalecimento de cadeias produtivas que considerem uma produção diversificada e sustentável, em uma escala compatível com o PIB regional. 178
- □ A exemplo do que a Conab fez com diversos produtos, para fortalecer suas cadeias produtivas, também devem ser beneficiadas as cadeias produtivas de produtos florestais.
- ☐ É recomendável gerar um estudo de capacidade de gestão e experiência necessária, a partir de estratégias de agregação de valor a PFNM e produtos agroflorestais, como é o caso do sudoeste do Acre (com castanha) e do sul da Bahia (com cacau orgânico).

¹⁷⁴ Veja em www.dfid.gov.uk/aboutdfid/organisation/icd/asp

Sugere o uso de video em DVD, seguindo o formato do CPT (www.cpt.com.br), da Universidade Federal de Viçosa.

¹⁷⁶ Usaid - Environmental Policy Dialogue: Lessons Learned. The EPIQ Technical Adivsory Group. Washington, 1998.

Polese, Mario. - Economia Urbana e Regional. Coimbra: Edições APDR, 1998.

¹⁷⁸ Nesse processo, seria adequado contrastar os investimentos necessários com os gastos governamentais atuais para cobrir perdas originadas em práticas e sistemas de produção insustentáveis, ou para o arrolamento de dívidas do setor agrícola empresarial, incluindo o passivo ambiental e social criado, acumulado desde o ciclo da borracha.

Um estudo de viabilidade para um programa nacional de compras institucionais para PFNM e F	PFM
deveria ser conduzido dentro desta perspectiva, atendendo aos principais ecossistemas.	

b. Fortalecimento do manejo florestal

- □ Fortalecer mecanismo de legalização, manejo de impactos e agregação de valor, e qualificar os planos de manejo, os sistemas de acompanhamento e fiscalização 179 e os técnicos de campo.
- Definir sistemas de conservação da integridade genética florestal, acessíveis aos comunitários, como reservas genéticas com matrizes protegidas pela comunidade, mapeamento participativo de matrizes, entre outras estratégias básicas.
- □ Estimular o reflorestamento e formas de manejo sucessional com enfoque silvicultural e de agroflorestas, incluir nos princípios de manejo os conhecimentos adquiridos sobre dinâmica de clareira, identificar melhor os fatores que fazem com que algumas espécies se tornem "raras".
- □ Incrementar e implementar processos de agregação de valor da madeira, incluindo tecnologia de *design* e equipamentos adequados.
- □ Permitir um processo de continuidade e envolvimento maior nas parcelas permanentes de monitoramento, já que não existem, atualmente, dados de monitoramento de impacto confiáveis.
- Avançar as pesquisas sobre exploração seletiva de madeira (corte, arraste e transporte), processa-mento da madeira (sortimento, anatomia, propriedades e transformação), sistema silvicultural (inventários e tratamentos silviculturais), estrutura (distribuição, autoecologia e genética), processos (ciclagem, ecofisiologia e produtividade), interações ecológicas (água, solo e clima), impacto ambiental (microclima e solos), e impactos sobre fauna & flora.

e. Sistemas agroflorestais e agrosilvopastoris

- ☐ Gerar um mapa de demandas de formação continuada para SAF e SSP em todo o contexto da rede social e técnica gerada pelo PPG7.
- Mapear os recursos genéticos vegetais e animais já manejados, conservados e manipulados nessa rede, identificando fluxos e ameaças, potenciais não explorados, fontes de oferta e demanda de produtos e conectando a rede com bancos de dados, mercados potenciais, tanto privados como institucionais, e atores governamentais (Cenargen, Inpa, Embrapa, universidades e pesquisa estadual).
- □ Mapear temas e ofertas para ações em parceria com pesquisa, ensino e extensão, dentro de uma abordagem ecossistêmica e participativa.
- ☐ Gerar um sistema de monitoramento específico para essas experiências, tanto no sentido de aperfeiçoálos, como para identificar e valorizar os serviços ambientais que esses sistemas podem fornecer.

3.2.2. Direitos de propriedade

Uma questão fundamental no processo de ordenamento territorial na Amazônia é a definição de direitos de propriedade, e a respectiva capacidade de defesa desses direitos. Sem tal base, pouco atingir-se-á na gestão ambiental e ordenamento territorial. Eventualmente, pode ser relevante envolver o Colégio Notarial Brasileiro e a Secretaria de Patrimônio da União nessas iniciativas. Deve-se, distinguir direitos de propriedade de direitos de uso, aplicáveis a populações que possuem direitos à terra, definidos na Constituição Federal.

¹⁷⁹ Muitos PMF são recusados ou então, mesmo quando aprovados, dão margem a erros que geraram, por exemplo, um passivo em multas para madeireiras certificadas (como as empresas Mil Madeireira e Gethal Amazonas) da ordem de milhões de reais.

¹⁸⁰ Veja em www.notariado.org.br/his.asp

3.2.3. Análise financeira e de negócios

Subsídios têm caráter social e não são sustentáveis em atividades de produção e comercialização no médio e longo prazos. Recomenda-se que novos programas incluam uma unidade de suporte à análise financeira e de negócios, de tal forma que projetos de cunho produtivo apresentem um plano de negócios e comprovem ter viabilidade financeira, mantido o critério de sustentabilidade. Projetos que lidam com produção e comercialização de recursos naturais precisam ser competitivos. Embora existam benefícios sociais, eles não podem servir de argumento para se desconsiderar a viabilidade financeira de empreendimentos.

Embora gerem benefícios sociais e ambientais, as resex precisam, também, considerar a viabilidade econômica relativa aos meios de vida de seus moradores. Alternativas que agreguem valor à produção local devem ser buscadas para se tentar dar sustentação econômica àquelas populações, sem o que os demais benefícios podem ser perdidos. Recomenda-se, especificamente, que as resex busquem alternativas produtivas que façam uso de tecnologias sociais.¹⁸¹

3.3. Dimensão Ambiental

3.3.1. Ter presentes as causas do desmatamento

O Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento, elaborado pelo MMA, aponta as causas do desmatamento, que devem ser consideradas para que o Programa Amazônia e outros tenham sucesso.

3.3.2. Ampliar o foco em conectividade e trocas genéticas

A pauta de conectividade e trocas genéticas está mais associada aos corredores ecológicos. Recomenda-se que, pela importância da mesma para a conservação da biodiversidade, seja incorporada ao planejamento de políticas.

3.3.3. Incentivar o sistema de licenciamento

O Slarp mostrou ser um importante instrumento de apoio à gestão ambiental e deve ter seu uso ampliado dentro da atual perspectiva e, se possível, para incluir também a atividade agropecuária. É fundamental que este sistema de licenciamento atue em conjunto com os órgãos de terra da federação e dos estados.

3.3.4. Ampliar a pauta, incluindo energia

A pauta ambiental pode ser ampliada para outros temas associados à sustentabilidade e que têm interface, tanto na conservação como nas atividades de uso dos recursos naturais. Temas como tecnologias sociais aplicadas ao desenvolvimento sustentável, e energias renováveis são importantes para tornar econômicamente viáveis atividades produtivas. No entanto, a perspectiva de expansão na produção de plantas oleaginosas para a produção de energia pode ter efeito contrário, causando enorme impacto negativo pela expansão de monoculturas, não apenas em áreas de Cerrado, mas também de floresta densa (no caso do dendê). Nesse sentido é importante o MMA ter ciência dos possíveis efeitos positivos e negativos que virão com a implementação do Plano Nacional de Agroenergia, que já está em implementação e prevê uma profunda alteração na matriz energética brasileira, em direção à energia de biomassa. 182

3.4. Dimensão social

3.4.1. Modelo de desenvolvimento social pretendido

Ao longo dos anos de implementação do PPG7, ganhou ênfase a incorporação da dimensão social na agenda ambiental. No entanto, não ficou claro qual modelo de desenvolvimento social deve ser usado.

¹⁸¹ Experiências nesse sentido têm sido conduzidas por ONGs como: www.tecnologiasocial.org.br/

Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Plano Nacional de Agroenergia. Brasília, 2005. Disponível no endereço www.embrapa.br/a embrapa/unidades centrais/acs/publicacoes/institucional/outros/Agroenergia.pdf)

Aparentemente, optou-se por um modelo coletivista, baseado na promoção do associativismo. No entanto, existe - também no campo teórico do desenvolvimento social - uma vertente baseada no empreendedorismo individual. Ou seja, pode-se financiar uma associação de produtores ou apenas alguns produtores a ela ligados. Portanto, recomenda-se que se tenha maior clareza sobre alternativas de intervenção e seus impactos sociais, especialmente no caso de atividades produtivas. Adicionalmente, é de extrema importância que os projetos de intervenção socioambiental tenham como foco grupos jovens especialmente na faixa dos 16 aos 25 anos. São grupos que estão entrando no mercado de trabalho, como aprendizes ou profissionais, e podem adotar, ou não, os valores da sustentabilidade a partir deste ponto de suas vidas. 183

3.4.2. Organização social dos beneficiários

Mais uma vez deve-se tirar proveito das lições do PPG7 que nos mostrou a importância da organização social, passo prévio para a implantação dos projetos. A organização tem como objetivo possibilitar a participação, entendida como capacidade de tomar decisões. Por sua vez, decisões coletivas só podem ser tomadas quando existe organização.

Deverá ser implantada uma estratégia para fortalecer e/ou apoiar o surgimento de iniciativas no campo do associativismo e cooperativismo, que tenham relação com a dinamização econômica dos municípios selecionados e possibilitem a criação de redes sociais de cooperação, incrementando a capacidade técnica, gerencial e articuladora dos atores sociais, além do empoderamento das comunidades. Essas redes deverão facilitar a circulação das informações e conhecimentos, ampliando as capacidades humanas e institucionais e facilitando o mútuo relacionamento.

3.4.3. Estudos de impacto social

Ações de desenvolvimento têm grandes impactos sociais¹⁸⁴ - desde um projeto do tipo PDA que não deu resultado até o anúncio de pavimentação de uma estrada, que eleva o preço da terra e gera intenso fluxo migratório, alterando o balanço rural/urbano e o perfil de assentamentos humanos. É preciso incorporar a técnica de impacto social, associadas às medidas de mitigação e compensação pelo impacto social adverso.

3.4.4. Retrabalhar projetos que tiveram impacto social negativo

Projetos podem funcionar como testes para futuras políticas, ou como um fim em si mesmos. Qualquer que seja a alternativa poderá gerar impactos negativos. O que para o PPG7 e o MMA é apenas um experimento, uma tentativa que, provavelmente, vai gerar lições aprendidas, para as pessoas envolvidas no projeto que experimentaram impactos negativos será um grande impacto social. Programas de desenvolvimento precisam ter responsabilidade social e incluir formas de retrabalhar projetos que causaram impacto negativo, ou, pelo menos, compensar as pessoas que forem prejudicadas.

3.4.5. Utilização do caráter demonstrativo face às demandas sociais

- □ Viabilização da manutenção de um PPG7 nacional e biorregionalizado¹⁸⁵, com o papel de promover projetos demonstrativos de vanguarda, que funcionem como mecanismo orientador para um aprendizado progressivo dos programas de larga escala, como o PAS e o BR-163 Sustentável.
- □ Investimentos para aumentar a capacidade "demonstrativa" dos projetos para uma clara direção aos objetivos e metodologias a serem empregadas.

Panayiotopoulos, P. and Gerry, C. - Approaching Youth & Business: Entrepreneur Promotion Versus Sustainable Employment. Commonwealth Youth Programme, Croos Reference Series, London, 1991.

Barrow, Cris. - Social Impact Assessment - An Introduction. Oxford: Hodder Arnold, 2001.

No sentido de uma territorialização e de políticas associadas que leve em conta a resistência e resiliência dos ecossistemas nos quais intervém.

- Mapeamento das redes sociais e técnicas geradas para promover melhor articulação das experiências apoiadas. Disseminar essas experiências nas instituições que lidam diretamente com o público rural e indígena sejam Ater, escolas de ensino médio ou técnico.
- □ Estímulo e apoio aos processos que permitam às instituições oficialmente envolvidas com a questão secretarias municipais de Agricultura, Emater e Embrapa formular e programar ações e formação adequadas do uso sustentável dos recursos naturais.
- Consolidação de metodologias participativas de identificação e priorização de demandas junto às redes sociais e técnicas, promovendo a coleta e organização de informações por meio de metodologias incorporadas aos projetos beneficiários, e não como processo a posteriori, conduzido por agentes externos.
- □ Investimentos fortes em processos participativos para diagnóstico e ação, visando elevar o padrão de organização social e compromisso entre Estado, facilitadores de processos, lideranças e técnicos de projetos.
- ☐ Mobilização de recursos humanos e financeiros do Estado para aplicação da lei e regularização fundiária em áreas piloto, aumentando a governabilidade ambiental de projetos demonstrativos.
- □ Apoio às prefeituras que contem com participação e representatividade compatível, oferecendo-se uma capacitação para lideranças, conselheiros e gestores, ¹⁸⁶ para aumentar o efeito demonstrativo.
- □ Realização de estudo específico de análise de redes sociotécnicas, para mapear a rede gerada e/ou amparada pelo PPG7, estabelecendo quais os pontos frágeis e dependentes, e quais os mais consolidados e resilientes, visando melhorar o efeito demonstrativo.

3.4.6. Incluir a dimensão de gênero

O tema de gênero, praticamente, não esteve presente nas ações do PPG7. Alguns projetos abordaram o tema de forma pontual, principalmente ao envolver mulheres em atividades produtivas. Recomenda-se que o tema esteja presente em todas as novas iniciativas do MMA.

3.4.7. Conter a fuga de cérebros

É praticamente impossível conter a fuga de cérebros resultante da melhor capacitação do funcionalismo público nos estados e municípios. No entanto, é possível instituir um sistema de incentivos associado ao cumprimento de obrigações derivadas do ato de o funcionário ter se beneficiado de capacitação – a mesma lógica que o CNPq aplica aos seus bolsistas que vão ao exterior.

3.5. Dimensão de gestão

3.5.1. Ampliar atividades de capacitação

A capacitação de recursos humanos não foi realizada de forma sistemática e inserida na estrutura do PPG7. Recomenda-se que futuros programas tenham um componente de capacitação inserido no seu desenho, e que essas atividades dialoguem com o conhecimento existente no campo da educação ambiental, que precisa ser promovida seriamente. Deverá ser estruturado um verdadeiro sistema de capacitação, em uma visão integradora e formativa que busque não só objetivos funcionais para operacionalizar processos produtivos e tecnologias, mas que se preocupe, principalmente, com a emancipação humana.

A capacitação é uma ferramenta fundamental para o desenvolvimento econômico, social, cultural e político de seus protagonistas, e para a construção de uma participação mais crítica. Seu objetivo é, também, instrumentalizar as pessoas para a gestão social, a troca e produção de conhecimentos, visando à dinamização econômica das áreas selecionadas. O ideal é que - além de cada projeto ter sua equipe de capacitação - haja uma coordenação geral orientando todos os projetos nos aspectos didáticos, educativos e estratégicos, mantendo o caráter sistêmico do processo.

¹⁸⁶ Programas como o Gestar, por exemplo, apontam nesse sentido e constituem uma estratégia convergente.

3.5.2. Prever a formação de gestores

Um problema dos órgãos públicos no Brasil é a falta de capacitação em gestão daqueles que estão em cargos de chefia. Esse problema é maior quando o cargo, como ocorre em projetos, exige bom desempenho operacional. Recomenda-se que o MMA estabeleça um programa de formação gerencial para todos aqueles que ocupam cargos de chefia, com análise de performance e institucionalização da troca de experiências entre gestores de projeto, evitando a formação de "igrejinhas".

3.5.3. Flexibilidade e foco em biomas

O poder público deve se concentrar na dimensão política, encontrando formas de gestão que tenham mais flexibilidade para gerir programas e projetos. É preciso realizar correções de rumo ao longo do tempo, incluindo a possibilidade de o executor buscar novos recursos financeiros. Nesse sentido, recomenda-se que se faça uma análise comparativa com outras experiências existentes em alguns países selecionados, para orientar mudanças no sistema de gestão. A necessidade de se encontrar alternativas que sejam mais flexíveis foi defendida por diversos entrevistados e, por vezes, ilustrada pelas especificidades de ação na Amazônia e na Mata Atlântica. Recomenda-se, adicionalmente, que se discuta a oportunidade das novas intervenções possuírem desenho misto — com elementos comuns informando todos os projetos, mas onde as ações específicas estejam focadas nas necessidades específicas do bioma ao qual se referem.

3.5.4. Monitoramento

- □ Investir na formação dos gestores e técnicos envolvidos, considerando as abordagens adaptativas, evolutivas e que privilegiam o protagonismo local para monitoramento e aprendizado.
- □ Fortalecer processos locais mediante investimentos em formação e ação progressiva, que viabilizem a apropriação de mecanismos de monitoramento, e reduzam a ênfase na monitoria externa.
- Investir mais na organização, formação de lideranças e infra-estrutura institucional local para socializar e ampliar os resultados alcançados nas comunidades.

Prioridades de foco recomendadas para o monitoramento:

- Monitoramento econômico necessário porque a maior parte das atividades fomentadas pelos componentes do PPG7 são sistemas complexos com muitas interações e bastante voltados ao autoconsumo, o que demanda abordagens multidisciplinares, bem além do que foi a prática na maior parte dos subprogramas e projetos.
- Monitoramento ecológico apoiar as capacidades locais para maior apropriação de ferramentas de avaliação ecológica e etnobotânica, inclusive onde elas são mais necessárias, como no âmbito das ações em Resex, PDPI, PPTAL e em todos os projetos demonstrativos que lidam com populações e conhecimento tradicional.
- ☐ **Monitoramento cultural** reforçar nos editais e TdRs a composição de equipes interdiscilinares ou, no mínimo, multidisciplinares. A menos que os currículos comprovem a capacidade interdiscilinar.
- Interdisciplinaridade é preciso investir em cursos de pós-graduação em módulos que viabilizem a participação de profissionais atuantes na área socioambiental, e ofereçam formação e abordagens interdisciplinares destinados a técnicos que atuam nos contextos sociogeográficos estratégicos para o PPG7, consultores, lideranças, e equipes de projetos governamentais.
- □ **Detalhamento metodológico** incluir nos editais e TdRs recursos e condicionantes que viabilizem a sistematização das experiências com qualidade permitindo ganho, não apenas em informação, mas em metodologia de sistematização.

Mudanças neste contexto devem considerar que é necessário:

□ Prever orçamento e cronograma para apoio à formulação de diagnósticos e projetos pelas populações locais.

- Os orçamentos, cronogramas e operacionalização de projetos devem considerar as desigualdades em termos de capacidade de se expressarem na linguagem de projetos, pois elas ocorrem mesmo dentro de uma comunidade aparentemente sem distinções.
- Criar programas regionais (Mata Atlântica Sul, Sudeste e Nordeste; Amazônia Oriental e Ocidental, e Cerrado) de formação com o sentido de capacity building, ou aprendizado progressivo baseado na reflexão-na-ação que articule as diferentes formas e ações de participantes do PPG7 e seus desdobramentos futuros. Isto demandará reconhecer, organizar, sistematizar e avaliar os formatos pedagógicos atualmente em uso e os profissionais possivelmente envolvidos com docentes em tais programas.
- □ Uma nova dimensão aos objetivos de análise e aprendizado dentro do PPG7 pode obter-se com a ampliação e maior capilaridade de estruturas de monitoramento e análise, com funções semelhantes às do IAG e do AMA, porém atuando de modo independente.
- □ A rede envolvida neste processo e/ou espaço institucional deverá incluir representantes dos projetos beneficiários por áreas temáticas e biorregiões/territórios, sem o que o processo não atingirá seu principal objetivo: aprendizado progressivo dos múltiplos atores e tomadores de decisão envolvidos.

3.6. Dimensão metodológica

3.6.1. Assumir rigor metodológico

Novos programas e projetos precisam assumir rigor metodológico que garanta condições ideais e desenho, implementação, monitoramento e avaliação de atividades. Essa necessidade é, ainda, mais relevante diante da possibilidade de flexibilização, com terceiras partes executando atividades. Recomenda-se que algum projeto de monitoramento e análise dê continuidade ao trabalho iniciado pelo AMA. Sugere-se, com ênfase, que sejam estabelecidos critérios para estudos de caso e que os mesmos sejam feitos com base em metodologia já consagrada; definida uma metodologia para se obter lições aprendidas; as análises busquem a integração metodológica entre métodos quantitativos quantitativos; e qualitativos; e esse conhecimento em metodologias informe os termos de referência de que solicitam análise de consultores.

3.6.2. Incluir métodos de análise e gestão de conflitos

A intervenção em conflitos precisa ocorrer de forma qualificada, a partir da compreensão de diversas teorias que formam o campo multidisciplinar chamado *conflict resolution*, o qual possui diversas técnicas de intervenção. Pecomenda-se a avaliação da oportunidade do incentivo à criação de uma entidade especializada em gestão de conflitos, na forma de uma Oscip. Uma referência para a mesma é o *U.S. Institute for Environmental Conflict Resolution*. Também há sugestão de que as experiências internacionais, no campo de conflitos ambientais, sejam adequadas à realidade brasileira e agreguem conhecimentos de *peacebuildiing*.

3.7. Dimensão científica

3.7.1. Pesquisa aplicada e direcionada 'as políticas públicas

Recomenda-se que qualquer estratégia adotada em ciência e tecnologia esteja vinculada à produção intelectual, e tenha melhor divulgação entre gestores de projetos. Sempre que possível, deve ser aplicada e

¹⁸⁷ Yin, Robert K. - Case study research: design and methods. 3. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2003.

¹⁸⁸ De especial utilidade são os testes estatísticos não paramétricos. Uma publicação que é referência na área é: Siegel, Sidney & Castellan Jr., N. John, - *Nonparametric Statistics for The Behavioral Sciences*. *London: McGraw-Hill Humanities*, 1988.

¹⁸⁹ Sugere-se o livro: Bulmer, Martin & Warwick, Donald P. - Social Research in Developing Countries. London: UCL Press, 1993.

¹⁹⁰ Uma excelente referência é o *web site*: www.beyondintractability.org.

¹⁹¹ Veja em www.ecr.gov/

3.7.2. Pesquisa para a produção sustentável

- □ Fortalecer a pesquisa, na sua totalidade, e não apenas nos centros de excelência iniciativa que não deveria recair, apenas, sobre programas como o PPG7 -, incluindo a atualização profissional de pesquisadores, para que eles possam contribuir com novas informações sobre a região amazônica.
- □ Criar maior articulação e comunicação entre as iniciativas de geração de modelos sustentáveis para a Amazônia, especialmente na área florestal, agroflorestal e agrícola.
- □ Consolidar linhas de pesquisa que busquem o uso racional dos recursos naturais, incluindo as áreas de Ecologia Humana e Educação Ambiental.

3.7.3. Pesquisa para a sustentabilidade de atividades degradadoras

A tônica deve ser "não basta dizer que não pode, é preciso dizer como pode". A pesquisa precisa ajudar o objetivo político de aumentar o diálogo com setores refratários à tese de sustentabilidade, buscando aumentar o grau de sustentabilidade das atividades que degradam o meio ambiente, como, por exemplo, o agronegócio. 193

3.8. Dimensão institucional

3.8.1. Arquitetura institucional (AI)

O desenho institucional deve refletir, minimamente, a aplicação das seguintes lições da experiência institucional do PPG7:

- □ Proteger-se das vicissitudes da burocracia da administração pública, do "descontinuísmo" político, e dos caprichos e preferências dos doadores.
- □ Aumentar a escala do financiamento, de forma que se alcance massa crítica de recursos e uma relação de custo/benefício capaz de manter o interesse das entidades executoras de projetos.
- □ Estabelecer arranjos de governança que assegurem ao MMA um papel de destaque que permita mobilizar efetivamente seu capital político, em benefício do PPG7.
- Assegurar prestação de contas dos executores com base, tanto em resultados quanto no uso apropriado de recursos.
- □ Elevar a credibilidade institucional do PPG7 e o perfil dos seus órgãos de governança, assegurando o interesse dos doadores para que contribuam com recursos em uma escala pós-piloto do PPG7.
- □ A participação dos doadores deve se orientar pelo princípio de que a lógica da demanda define a lógica da oferta, e não o oposto.
- □ Assegurar participação da sociedade civil no processo deliberativo do PPG7, discernindo entre o papel de representação de interesses socioambientais pelas ONGs do papel de prestação contratual de serviços.
- A contribuição de doadores a um PPG7 em escala ampliada deve ser feita de forma a minimizar o financiamento cruzado, direcionado e com modalidades múltiplas e condicionalidades. A influência dos doadores deve ser exercida nos órgãos de governança do PPG7, e não alavancando suas contribuições. A escala de um novo programa deve ser de tal magnitude que a relação entre custos transacionais e benefícios, em termos de recursos e resultados, seja suficientemente rentável para manter o interesse dos participantes nacionais e doadores.

¹⁹³ Marques, João Fernando et. Al (ed.) - Indicadores de Sustentabilidade em Agrossistemas. Jaguariúna: Embrapa.

¹⁹² Uma bibliografia completa sobre o tema está endereço www.odi.org.uk/rapid/Projects/R0040a/Biblio_Index_A.html. Experiências podem ser conhecidas em www.gdnet.org/middle.php?primary_link_id=3&secondary_link_id=13.

A inserção da prática de M&A de forma orgânica nos projetos tem sido o grande desafio do AMA. As suas demais funções dependem da geração sistemática de informação. Para tal, a função de M&A deve ser sistêmica e estar próxima da função de supervisão dos projetos pelas STs, e não isolada na instância central. O trabalho do AMA ainda não está concluído e a lição obtida é que só podem ser aplicadas lições aprendidas se essas forem extraídas de informação sistemática e traduzidas nos seus desdobra-mentos de políticas públicas ou práticas produtivas. A função de M&A deveria, portanto, continuar a operar no quadro de um novo PPG7, inserida em um contexto mais amplo de gestão do conhecimento. A função de avaliações dos projetos e de um eventual novo Programa deve ser genuinamente independente e, para tal, estar inserida adequadamente na sua estrutura de governança respondendo direta-mente ao órgão deliberativo máximo.

3.8.2. Simplificar o ciclo de projetos: mais foco em qualidade e resultados

O ciclo de projetos estabelecidos pelos participantes internacionais do PPG7 não é um problema em si e, na maior parte dos casos, parece adequado. O problema reside, sobretudo, na sobreposição de mecanismos operacionais, que deveriam ser simplificados e aprimorada sua agilidade. O desenho e execução de projetos podem ser mais ágeis sem perder a qualidade e o rigor. Atualmente, há certa fixação nos fatores processuais dos projetos. O ideal seria implementar ciclos mais atentos à viabilidade e qualidade finalísticas dos projetos, ao alcance dos resultados, mantidos padrões de governança mutuamente acordados entre os participantes. Ou seja, os ciclos poderiam ser mais orientados por objetivos e resultados, não apenas por linhas de ação genéricas e foco nos processos.

3.8.3. Facilitar mecanismos financeiros

O PPG7 seria beneficiado se o governo brasileiro adequasse sua legislação para facilitar a internalização e uso de doações para organizações públicas brasileiras, estatais ou não, tornando sua internalização facilitada em relação ao atual regime baseado nas regras de empréstimos. O estabelecimento de um fundo único para a operação do PPG7 facilitaria mecanismos internos de funcionamento financeiro. Deve-se considerar, igualmente, a necessidade de maior flexibilidade e otimização de recursos em atividades finalísticas, diminuindo a cadeia de repasses e intermediários. Recomenda-se:

- Desembolsos atrelados mais claramente aos planos estratégicos e indicadores quantitativos e qualitativos, sob os quais seriam tomadas decisões para transferências de recursos, baseados em metas préestabelecidas. Acompanhamento do desempenho financeiro (anticorrupção) por instituições independentes do doador e do recebedor.
- Utilizar mecanismos financeiros que OSCs internacionais usam para apoiar projetos na Amazônia, assim como os arranjos financeiros para o trabalho com a sociedade civil (PDA-Bird-doadores) têm se mostrado eficientes e pouco burocráticos, o que deve ser mantido e ampliado. Estudar, inclusive, a possibilidade de constituição de uma Oscip para execução de partes do PPG7, sobretudo daqueles projetos e subprogramas cujas principais lideranças executivas já sejam, ou poderiam ser, as redes sociais, tais como PDA, PDPI, Proteger, Resex e projetos de fortalecimento institucional.
- Aumentar a participação de contrapartida brasileira no PPG7 faria crescer as chances de mobilização de recursos internacionais, e conferiria maior confiança aos parceiros externos sobre os reais compromissos do país com os projetos propostos.

3.9. Dimensão internacional

3.9.1. Aprimorar a cooperação técnica

A cooperação técnica deve ser cuidadosamente selecionada e aplicada a partir de articulação com programas de desenvolvimento local, que apresentem melhor disseminação de resultados e oportunidades de intercâmbio. Recomenda-se:

- Elaborar planos operacionais anuais para implementação da cooperação técnica: os projetos deveriam cumprir determinação segundo a qual as alterações em serviços, cronograma e pessoal requerem a concordância brasileira. Estabelecer fluxo de informações entre peritos e executores ministeriais, o que proveria meios para maior transparência e participação no processo decisório da cooperação internacional.
- □ Reorganizar as formas de cooperação com o fortalecimento da categoria de "contratados locais", considerando a atual disponibilidade de técnicos e gestores capacitados para exercer papéis de especialistas, não sem harmonizar as discrepâncias de remuneração dos peritos nacionais e internacionais.
- □ Rever a situação na qual os peritos técnicos detêm atribuições de controladores financeiros que, a rigor, deveriam ser atividades autônomas, ainda que inter-relacionadas.
- Readequar as atribuições de "não-objeção" para simplificar e agilizar processos operativos dos projetos, reconhecendo o caráter experimental e de inovação de uma série de atividades.
- Definir as modalidades de cooperação a partir dos interesses e condições das partes envolvidas no planejamento e execução dos projetos, e compatibilizar a permanência de peritos de longo prazo, sempre desejável, com aqueles de curto prazo. Para tanto, é possível atuar de forma mais específica e mais flexível que permita aperfeiçoar e otimizar as contribuições da cooperação técnica.
- □ Investir não apenas nos peritos enviados, mas aproveitar mais o uso flexível de instrumentos novos: peritos nacionais, peritos internacionais integrados (CIM), programas de intercâmbio e contatos, bolsas, capacitação acadêmica e não-acadêmica. Investir nos vínculos com universidades, também no ensino.

O balanço entre "apropriação interna" e "adicionalidade externa" sempre é difícil: apropriação excessiva significa que as mesmas coisas poderiam ser feitas com recursos próprios, exclusivamente, e muita adicionalidade significa pouco interesse no lado receptor. Uma saída seria investir em inovações, nas quais ambos os lados sejam interessados a experimentar, o que demandaria certa dose de "pilotagem" em ciência & tecnologia, e curiosidade acadêmica.

3.9.2. Permanência da experimentação e demonstração

Diante do desafio da sustentabilidade das florestas tropicais brasileiras, recomenda-se compatibilizar estratégias de cooperação, tanto para a ampliação dos resultados atingidos pelo PPG7 em políticas públicas quanto para a manutenção de iniciativas "piloto". Tais iniciativas ainda poderiam ter um caráter de inovação, experimentação e demonstração da viabilidade do manejo sustentável dos recursos florestais, sobretudo em se tratando de sua ampliação para o escopo da Bacia Amazônica e para a consolidação do Programa na Mata Atlântica.

3.9.3. Explorar novos mecanismos de valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais

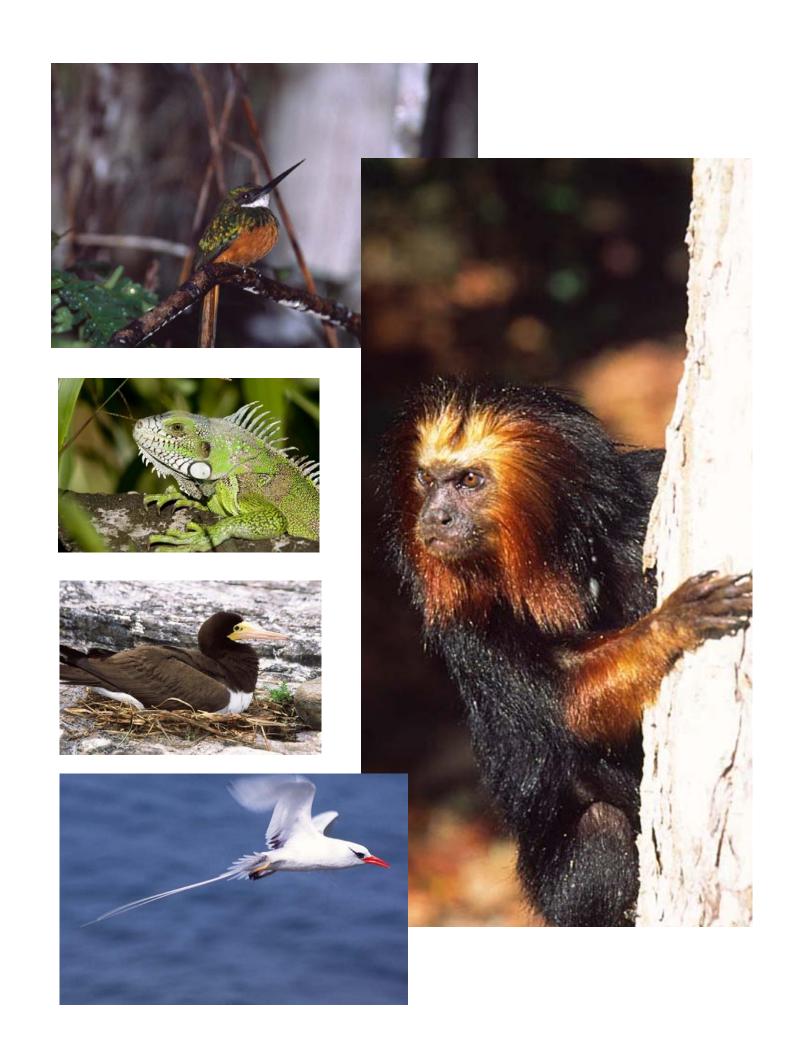
A exemplo da experiência centro-africana recomenda-se uma estratégia dupla:

- □ Em curto e médio prazo, aproveitar os instrumentos de remuneração florestal possibilitados pelo MDL.
- □ Preparação para a segunda fase do Protocolo de Quioto, após 2012, atualmente em negociação, com particular interesse em incluir mecanismos que financiem gestão e conservação de ecossistemas florestais da América do Sul.

3.9.4. Fortalecimento da cooperação pan-amazônica

No âmbito da OTCA, considerando os objetivos comuns ao do PPG7 em proteger as florestas e utilizá-las com sustentabilidade, reduzir o desmatamento e proporcionar meios mais efetivos de cooperação internacional, recomenda-se as seguintes atividades:

- □ Iniciar processos bilaterais e multilaterais de pesquisa e desenvolvimento de projetos em 1) áreas críticas; e 2) áreas com potencial de oportunidades para conservação da bacia, sejam elas fronteiriças ou impactadas por processos intensos de desmatamento, de queimadas, assoreamento de rios, ocupação acelerada da terra, extração predatória de recursos produtos florestais e fluviais, a exemplo da Iniciativa Amazônica liderada pela Cpatu/Embrapa. A gestão florestal incluindo as concessões, controle & fiscalização, e incentivos públicos e privados para o manejo sustentável (comunitário e empresarial) poderia ser priorizada na agenda regional.
- □ Viabilizar, prioritariamente, projetos conjuntos de P&D sobre recursos hídricos, incluindo a análise e prospecção das condições sobre fluxos e qualidade da água, assoreamento e trechos navegáveis, particularmente sobre as condições (oportunidades e situações críticas) dos recursos pesqueiros, buscando contribuir com a formulação dos acordos de pesca, ou estabelecer ajustes necessários aos existentes.
- □ Viabilizar o estudo sobre a compatibilização de normas e legislações existentes para proteção da biodiversidade, incluindo a disseminação das melhores práticas sobre a constituição de áreas protegidas e os meios de seu financiamento.
- □ Intercâmbio de informações em áreas de alto interesse para conhecimentos e ações conjuntas: biodiversidade e biotecnologia, cultivos alternativos e agroecologia, conhecimentos tradicionais, ecoturismo e negócios sustentáveis.
- □ Estudar a constituição de um fundo de financiamento para o desenvolvimento regional sustentável, com recursos dos países amazônicos e da cooperação internacional, inclusive, internalizando recursos provenientes dos mecanismos de remuneração dos serviços ambientais prestados pela Floresta Amazônica ao clima global.
- Incluir o processo Madre de Diós Acre Pando (MAP) de consócio transfronteiriço entre Peru, Brasil e Bolívia nas iniciativas parceiras no arranjo futuro do PPG7, como meio de formular e disseminar conhecimentos sobre aspectos relevantes ao desenvolvimento regional, e promover a participação popular em decisões coletivas. Dessa forma, é possível aproveitar a atual mobilização dos apoios federais, de OSCs locais e internacionais, universidades, fundações, organizações internacionais multilaterais e de cooperação bilateral, como OTCA, Pnud, Bid, Bird, Usaid e GTZ.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDALA, Fábio de Andrade. - Meio Ambiente e Relações Internacionais: as Conversões de Dívida Externa com Fins Ambientais na América Latina. (com Tullo Vigevani) *In*: Hogan, Daniel (Org.) Resultados de Pesquisas. São Paulo, Campinas: Unicamp, 1996.

ABERS, Rebecca. *In: Civil Society Participation in the Pilot Program to Conserves Brazilian Rainforest – Preliminary Draft Version.* Brasília: Bird, September, 2000.

ALMEIDA, Alfredo B. In: Avaliação Independente do PPTAL. mimeo. GTZ CONTRATO No. 122A/00, Brasília, março, 2001.

ALTVATER, Elmar. - Falência e destruição: ou de como a crise financeira internacional e a destruição da floresta tropical estão interligadas. In: Contexto Internacional no. 10. Rio de Janeiro, 1989.

AMARAL, Paulo. - Manejo Florestal Comunitário: processos e aprendizagens na Amazônia Brasileira e na América Latina. Belém: IEB/Imazon, 2005.

AMIGOS DA TERRA (Org.) - In: Políticas Públicas Coerentes para a Região Amazônica. São Paulo, 1994.

BACEN/BANCO CENTRAL DO BRASIL - *In*: Programa Brasileiro de Conversão de Divida Externa em Investimento. Brasília: Firce, 1991.

BARBIERI, José Carlos. - Desenvolvimento e Meio Ambiente. As Estratégias de Mudanças da Agenda 21. Petrópolis: Vozes, 2001.

BIRD - Memorandum and Recommendation on a Proposed Grant from the RFT to the Federative Republic of Brazil for a Natural Resources Policy Project. November, 1994.

BIRD - Resolution 92-2. Establishment of Rain Forest Trust Fund and Background Note. March 13, 1992.

BIRD - Brasil Rain Forest Unit Business Plan 2005-2008. August, 2004.

BIRD/BRFU - Proposta de uma Reformulação do SPRN. Sem data.

BIRD/BRFU - Rumo a uma Estratégia para o PPG7 do Brasil. 6 de abril, 2001.

BIRD/BRFU/WB - *Financial Reports of* 2001, 2002, 2003, 2004, 2005.

BIRD/BRFU/WB - Report to the IAG for the Period July-November 1998.

BIRD/BRFU/WB - Work Plan and Budget of the World Bank for Fiscal Year 2001.

BIRD/BRFUT/WB - Annual Report 1999-2000. August, 2000.

BIRD/PPG7 - Lessons from the Rain Forest. Brasília, August, 2002.

BROSE, Markus. - Agricultura familiar, desenvolvimento local e políticas públicas. Santa Cruz do Sul, 1999.

Câmara dos Deputados/Comissão da Amazônia e do Desenvolvimento Sustentável - Agenda Positiva da Amazônia. Brasília, 2001.

CANDY, K. and Raditz, Cary. - *Opportunities and constraints to investment in natural tropical forest industries* - *Forest Trends Paper*, 2005.

CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro *et alii. In*: Biodiversidade na Amazônia Brasileira: avaliações e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios. São Paulo: Isa, 2001.

CASA CIVIL/GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO INTERMINISTERIAL SOBRE DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA - Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Brasília, 2004.

Casa Civil - Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da Rodovia BR-163 Cuiabá - Santarém. Brasília, 2005.

CEFDHAC/IUCN - CD Rom com informações gerais sobre o processo. 2003.

CLEMENT, C. R.; VAL, A. L. - Soja versus Desenvolvimento Sustentável na Amazônia? Jornal da Ciência. Disponível em www.jornaldaciencia.org.br - Acesso em 19 e 22 setembro, 2003.

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO INTERINSTITUCIONAL - Plano Amazônia Sustentável (PAS). Brasília, 2004.

COMPANHIA PERNAMBUCANA DO MEIO AMBIENTE - Cadastro de Fontes Nacionais e Internacionais de cooperação para projetos ambientais. Recife, 2001.

DEMO, Pedro. - Participação é Conquista. São Paulo: Cortez Editora, 1999.

ECHEVERRI, Rafael. - Ruralidade, Territorialidade e Desenvolvimento Sustentável. Brasília: IICA, 2005.

FAO (ORGANIZAÇÃO DA ONU PARA AGRICULTURA E ALIMENTAÇÃO). *In: La Evaluación de los Recursos Forestales en 1990: Países Tropicales.* Roma, 1993. Documento Florestal da FAO 112.

Grupo Permanente de Trabalho Interministerial sobre Desmatamento na Amazônia - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia. Brasília, 2005.

GTA - Relatório Preliminar de Resultados do Projeto de Fortalecimento Institucional 2002-2004. mimeo. Brasília, 2005 (b).

GTA/PROTEGER II - Fazendo Gênero na Amazônia. Brasília, 2005 (a).

GTNFT/GROUPE DE TRAVAIL NATIONAL SUR LES FORÊST TROPICAUX - Rapport (White paper) sur les forêts tropicaux: recommendations des acteurs la France pour la politique française pour la forest tropicaux. mimeo. 2003.

GUIMARÃES, Roberto. - Da oposição entre desenvolvimento e meio ambiente ao desenvolvimento sustentável: uma perspectiva do Sul. *In*: Temas de política externa brasileira. v. II. Brasília, 1994.

HADDAD, Paulo; REZENDE, Fernando. *In*: Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia. Brasília: MMA, 2002.

IAG - *In*: O Plano Amazônia Sustentável (PAS) e a Segunda Fase do Programa Piloto. Brasília, 8 a 12 de dezembro, 2003 (b). Relatório da XX Reunião.

IAG - *In*: O Plano BR-163 Sustentável no quadro das políticas governamentais para Amazônia. Brasília, 26 de julho a 6 de agosto, 2004 (a). Relatório da XXI Reunião.

IAG - *In*: O Plano BR-163 Sustentável no quadro das políticas governamentais para Amazônia: Evolução e Tendências. Brasília, 6 a 10 de dezembro, 2004(b). Relatório da XXII Reunião.

IAG - *In*: O PPA 2004-2007 na Amazônia: tendências e investimentos em infra-estrutura. Brasília, 21 de julho a 1 de agosto, 2003(a). Relatório da XIX Reunião.

IAG/GRUPO DE ASSESSORIA INTERNACIONAL - *In*: As políticas brasileiras de conservação e o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais Brasileiras. Brasília, julho, 2001. XV Relatório.

IBAMA/CENAFLOR - Relatório Físico Financeiro. 2005.

IBAMA/PROVÁRZEA - Grupos de Interesse e Atores na Região da Várzea Amazônia. Manaus, junho, 2002.

IBAMA/RESEX - Projeto Resex: Um Futuro Sustentável para a Amazônia - Brasília, 1999.

IBAMA - Desenvolvimento Sustentável: a Institucionalização de um Conceito. Brasília, 2002.

INOUE, Cristina Y.A. - *In*: Regime Global de Biodivesidade: comunidades epistêmicas e experiências locais de conservação e desenvolvimento sustentável - o caso Mamirauá. CDS/UNB- agosto, 2003. Tese de doutorado

LIMA, E. Leite. - Florestas Familiares. Belém: IPAM, 2003.

LITTLE, Paul E. (Org.) - In: Políticas ambientais no Brasil. Brasília: IEB, 2003.

MARGULIS, S. - In: Causas do Desmatamento da Amazônia Brasileira. Brasília: Bird, 2003.

MDA/SDT - Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasília, 2005.

MDA/SDT - Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais. Brasília, 2005.

MDA/SDT - Referências para o Desenvolvimento Territorial Sustentável. Brasília, 2003.

MILLIKAN, B. & Azevedo, M. - Avaliação Preliminar da Gestão Institucional do SPRN. Brasília: MMA, 1998.

MIRANDA, Carlos. COSTA, Cristina. - Gestão Social do Território. Experiências no Estado do Maranhão. Brasília: IICA, 2005.

MMA/PCA - Amazônia: Fortalecendo Capacidades para o Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2003.

MMA - Políticas de Desenvolvimento Sustentável no Acre: Contribuições do SPRN. Brasília, 2005.

MMA/SDS - Fórum Permanente para o Desenvolvimento Sustentável do Brasil. Memória da Reunião de Instalação. Brasília, 2000.

MMA/CONAMA - Diálogo de Política Social e Ambiental: Aprendendo com os Conselhos Ambientais Brasileiros. Brasília, 2002.

MMA/PPG7 - Propostas para a estruturação da II Fase do Programa Piloto. mimeo. Brasília, 2002.

MMA/PPG7 - Rascunho de Resoluções da Reunião de Participantes de Cuiabá. Cuiabá, 2001.

MMA/PPG7 - Atas das Reuniões da Comissão de Coordenação Brasileira.

MMA/PPG7 - Atas das Reuniões da Comissão de Coordenação Conjunta.

MMA/PPG7 - Desafios, Resultados, Ameaças e Oportunidades em uma Unidade de Conservação na Amazônia: A Floresta Nacional do Tapajós. Santarém, 2004.

MMA/PPG7 - Pontos para Revisão do Documento-Base para a Estruturação da 2ª Fase. Brasília, 2001.

MMA/PPG7 - Programa Amazônia. Proposta para Discussão. Brasília, fevereiro, 2006.

MMA/PPG7 - Proposta do Governo Brasileiro para um Novo Programa Piloto. Brasília, 1999.

MMA/PPG7 - Proposta para a Estruturação da Segunda Fase do Programa Piloto. Brasília, 2002.

MMA/PPG7 - Questões Estratégicas sobre o Futuro do Programa Piloto: Documento para Discussão. Brasília, agosto, 2004.

MMA/PPG7 - Relatório de Atividades do ProManejo, 2002, 2003, 2004, 2005.

MMA/PPG7 - Relatório de Avaliação de Meio Termo do Projeto Resex. 1997.

MMA/PPG7 - Relatório de Avaliação do SPRN (1995-2002). 2003.

MMA/PPG7 - Relatório de Progresso 2001-2004. Brasília, junho, 2005.

MMA/PPG7 - Relatório Final Projeto Centros de Ciência. Brasília, 1999.

MMA/PPG7 - Relatórios das Reuniões de Doadores. mimeo.

MMA/PPG7 - Relatórios de Reuniões dos Participantes. mimeo.

MMA/PPG7 - Resumo Comentado da Proposta Brasileira para Reformulação do PPG7. Brasília, outubro, 1999.

MMA/PPG7 - Rumo a uma Estratégia para o Programa Piloto. Brasília, abril, 2001.

MMA/PPG7- Estudos da Amazônia: Avaliação de Vinte Projetos PDA. Brasília, 2004

MMA/PPG7 - Estudos da Mata Atlântica: Avaliação de Doze Projetos PDA. Brasília, 2004

MMA/PPG7 - Gestão Compartilhada e Desenvolvimento Local. 2006. Apostila.

MMA/PPG7 - Lições da Sociedade Civil em sua Relação com o Programa Piloto. Setembro, 2005

MMA/PPG7 - Questões Estratégicas sobre o Futuro do PPG7: Documento para Discussão. 05/08/2004.

MMA/PPG7 - Recomendações sobre Arranjos Financeiros e ciclo de Projetos do Grupo de Trabalho B da Reunião do CCC de 1999. Sem data.

MMA/PPG7 - Relatório de Progresso 2001-2004. Brasília, junho, 2005.

MMA/PPG7/AMA - Lições da Floresta para o Desenvolvimento Sustentável. Brasília, 2005.

MMA/PPG7/AMA - Prevenção de incêndios florestais na Amazônia: lições aprendidas no Projeto Proteger. Brasília, 2005. Série Estudos 1.

MMA/PPG7/AMA - Projetos Demonstrativos - PDA Sua influência na construção do Proambiente. Brasília, 2005. Série Estudos 2.

MMA/PPG7/AMA - Influência do ProManejo sobre Políticas Públicas de Manejo Florestal Sustentável na Amazônia. Brasília, 2005. Série Estudos 3.

MMA/PPG7/AMA - Aprendizado do Projeto de Manejo dos Recursos Naturais da Várzea (ProVárzea). Brasília, 2005. Série Estudos 4.

MMA/PPG7/AMA - Políticas de Desenvolvimento Sustentável no Acre: Contribuições do SPRN. Brasília, 2005. Série Estudos 5.

MMA/PPG7/AMA - Gestão Ambiental Descentralizada: um estudo comparativo de três municípios da Amazônia Brasileira. Brasília, 2005. Série Estudos 6.

MMA/PPG7/AMA - Construindo a Sustentabilidade: Lições Aprendidas no Programa Piloto. Brasília, 2002.

MMA/PPG7/AMA - Contribuições para o debate com os projetos em execução no Programa Piloto sobre o futuro da cooperação técnica bilateral. mimeo. Brasília: GTZ, janeiro, 2006.

MMA/SCA - Agenda Amazônia 21- Bases para Discussão. Brasília, 1997.

MMA/SCA - Política Nacional Integrada para a Amazônia Legal. Brasília, 1995.

MMA/SCA/PPG7 (Zila S. Ribeiro) - Procedimentos de Execução Orçamentária e Financeira Decorrentes da Contratação de Contribuição Financeira não Reembolsável. Agosto, 2003

MMA/SCA - Livro das Secretarias Técnicas - PPG7. Brasília, 1997.

MMA/SCA - Documentos diversos: Atas e Relatórios da CCC, CCB e Reuniões de Participantes. Brasília, 2005 (a). Coletânea de documentos apresentados ao consultor.

MMA/SCA/PPG7 - Apresentado pela Coordenação do PPG7 no Seminário Nacional. Santarém, 2005 (b).

MMA/SCA - Histórico do Programa Piloto. mimeo. 2005 (c).

MMA/SCA - PPG7: Relatório de Progresso 2001-2004. Brasília, junho, 2005 (d).

MMA/SCA - Programa Amazônia: proposta para discussão. mimeo. Fevereiro, 2006.

MMA/SCA - Rascunho das Resoluções da Reunião de Participantes de Cuiabá. Brasília, 2001.

MMA/SDF - Saberes Tradicionais e Biodiversidade no Brasil. Org. Antônio Carlos Diegues. Brasília, 2001. Série Biodiversidade 4.

MMA/SPRN - Revisão a Meio Termo do SPRN. Brasília, fevereiro, 2000. mimeo.

MP/SEAIN - Manual de Financiamentos Externos. Setor Público com Organismos Multilaterais e Agências Bilaterais de Crédito. Brasília, 2005.

MRE/ABC - Acompanhamento de Projetos. 28/02/2005. Ficha Completa. Não publicado.

MRE/ABC - Acompanhamento de Projetos. 01/03/2005. Lista de Projetos. Não publicado.

MRE/ABC - Diretrizes para o Desenvolvimento da Cooperação Técnica Internacional Multilateral e Bilateral. 2a. Ed. Brasília, 2004.

NEGRET, Fernando. - *In*: Proposta de atividades de interesse do PPG7 perante uma atuação na bacia amazônica no âmbito do Tratado de Cooperação entre países Amazônicos. Brasília: Projeto AMA, 2002. mimeo.

NEPSTAD, Daniel e ALMEIDA, Oriana. - A Amazônia no caminho da transição agrícola mundial. Belém: Ipam/WHRC, 2005. Acessado em www.ipam.org.br.

NITSCH, M. - *Natural vs. Social Science Concepts in Applied Research on Amazônia: A critical Assessment*. p. 319-346. *In:* Vieira, I.C.; Silva, J. M. C.; Oren, D. C.; D´Incao, M. A. - Diversidade Biológica e Cultural da Amazônia. 421 p. 2001.

PADOVAM, M.P. - In: Avaliação do Manejo da Floresta Nacional do Tapajós. Belterra: ProManejo, 2004.

PINZÓN RUEDA, Rafael. - Capacitação e Disseminação. Projeto Integrado de Biodiversidade Aquática e dos Recursos Hídricos na Amazônia. Brasília: Aquabio, 2004.

PINZÓN RUEDA, Rafael. - Reservas Extrativistas. Bruxelas: IUCN, 1997.

PNUD - *Reconceptualising governance - Discussion paper 2.* Jan. 1997. Acessado em www.pnud.org, outubro de 2003.

PNUMA - Registro de Tratados e outros Acordos Internacionais Relativos e ao Meio Ambiente. Nairobi, 1991.

PORTER, G.; BROWN, J. - Global Environmental Politics. Boulder: CD Westview Press, 1991.

PRESTRE, Philippe Le. - The Convention on Biological Diversity: Negotiating the Turn to Effective Implementation. In: www.isuma.net - Fall, 2002

REDWOOD III, Jonh. - In: A Amazônia Brasileira: a Experiência do Bird. Brasil: Banco Mundial, junho, 2003.

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL - Constituição de 1988.

RFA - Cooperação entre Brasil e Alemanha nas Florestas Tropicais Brasileiras. Brasília: KfW/GTZ, 2002.

RMA - Manual de Operações e Procedimentos da RMA, 2004-2006. Sem data.

RMA - Relatório de Conclusão Projeto TF 029-769, Apoio Institucional à Rede de ONGs da Mata Atlântica, 2001-2004. Brasília, 2005. mimeo.

RMT/INDUFOR OY & STCP - Relatório Final da Fase de Avaliação - RMT do Programa Piloto. Brasília, 2000.

SCHNEIDER, Marcelo. (Org.) - Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural. Porto Alegre, 2004.

SCHÖNENBERG, Regine & SCHOLZ. - *Imme*: Resumo e Avaliação dos Resultados dos Estudos sobre os Impactos Políticos do Programa Piloto. Elaborado para o Projeto AMA/GTZ, 2005. mimeo.

Secretaria Especial de Produção - Plano Estratégico do Pará para o SPRN, 2005-2006. Março, 2005.

SEPÚLVEDA, Sérgio. - Desenvolvimento Sustentável Microrregional: métodos para planejamento local. Brasília: IICA, 2005.

SIZER, Nigel. - Oportunidades para conserver y mantener los bosques a traves de la cooperacion internacional. In: WRI: Temas y Conceptos - Washington, Deciembre, 1994.

SJÖBERG, Helen. - From Idea to Reality - The Creation of the Global Environment Facility. 1994. GEF Working Paper 10.

SOUZA, Maria Luiza de. - Desenvolvimento de Comunidade e Participação. São Paulo: Cortez, 2000.

TRIGUEIRO, André. (Org.) - Meio Ambiente no Século XXI. Rio de Janeiro: Sexante, 2006.

USAID/CARPE - Phase 1 Results and Lessons Learned. Washington, março, 2001.

USAID - Plano Estratégico da USAID para a Iniciativa de Conservação da Bacia Amazônica. Junho, 2005. Documento de Estratégia para Discussão Pública.

VIGEVANNI, Tulo (Org.) - In: A dimensão subnacional e as relações internacionais. EDUC/EDUSC/UNESP/FAPESP, 2005.

WEIDMAN CONSORTIUN - The: Mid Term Assessment of The CARPE. Washington: Usaid, 2006. Final Report.

INTERNET: PÁGINAS ELETRÔNICAS CONSULTADAS

MCT/Agência Brasileira de Cooperação: www.abc.mre.gov.br/

Banco Mundial (Bird): www.worldbank.org

CBFP: www.cbfp.org

CEC, 2005 e 2006: www.delbra.cccrc.eu.int

Fao, 2005: www.fao.org

IIRSA, 2005: www.iirsa.org

ISSD: Earth Negotiations Bulletins: ITTO Archives: www. iisd.ca/vol24/index.htm

ITTO: Documents and Publications: www.itto.or.jp/live/index.jsp

Jornal do Meio Ambiente: www.jornaldomeioambiente.com.br/txt_importante/downloads/cadast_fontes_financ.pdf

Map: http://map-amazonia.net/

Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT): www.mct.gov.br/Fontes/internacionais/GEF/Estrutura.htm

Ministério do Meio Ambiente (MMA): www.mma.gov.br

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG): www.planejamento.gov.br

MRE - Coletânea de atos de cooperação bilateral e multilateral - 2006: www.mre.gov.br

Riddac: www.riddac.org/

UNFF: Documents and Compilation of Proposals - www.un.org/esa/forests/

WRI, 2005 e 2006, documentos diversos em Earth Trends acessado em: www.wri.org

WRI: Earth Trends: Environmental Information. Forest Issues: www.earthtrends.wri.org/

ANEXOS

ANEXO I. Metodologia e definições conceituais, e dimensionamento do Componente Ordenamento Territorial	142
ANEXO II. Perspectivas Institucionais para o sucessor do PPG7	149
ANEXO III. Lista de entrevistados (as)	155
ANEXO IV. Perguntas analíticas do Termo de Referência (TdR)	158

ANEXO I

METODOLOGIA E DEFINIÇÕES CONCEITUAIS, E DIMENSIONAMENTO DO COMPONENTE ORDENAMENTO TERRITORIAL

A metodologia da avaliação deste componente é compreensiva (interpretativa), fazendo uso de análise documental e de entrevistas com informantes-chave. Algumas definições conceituais são necessárias para o trabalho:

1. Análise de impacto

- □ Esta análise adota a classificação do Banco Mundial¹⁹⁴ (1993) em relação aos tipos de estudos de impacto existentes: os explicativos e os exploratórios.
- A análise explicativa de impacto procura chegar a uma explicação sistemática e à quantificação das mudanças que são o foco da análise, ou seja, procura-se estabelecer relações de causalidade por meio de métodos experimentais que idealmente deveriam envolver grupos de controle.
- □ A análise exploratória de impacto, por sua vez, procura documentar as mudanças que ocorreram, sem tentar estabelecer uma relação de causalidade direta.

2. O entendimento da natureza da política pública

Há uma grande quantidade de enfoques teóricos sobre políticas públicas. No entanto a grande maioria diz respeito a modelos (tipos) de concepção e de implementação de políticas. Poucos abordam os atributos intrínsecos da ação política. Talvez por isso exista certa dificuldade de muitos analistas compreenderem diversas dimensões de uma política pública.

a. Enfoques dominantes

Há dois enfoques dominantes na análise de políticas: a abordagem do estilo americano e a abordagem de "ciclo de políticas". A abordagem norte-americana de "análise política" (policy analysis) põe foco no desenvolvimento de uma metodologia para determinar resultados de uma política específica, normalmente por meio de cálculo custo-benefício entre alternativas possíveis. Por sua vez, a abordagem de "ciclo/etapas de política", entende que a mesma é uma sucessão de passos seqüenciais, os quais seriam:

Determinação de objetivos;
escolha dos cursos de ação;
implementação desses cursos de ação
avaliação de resultados; e
modificação da política.

Esta é a abordagem dominante na discussão da política, entendida como exercício da autoridade para atingir objetivos coletivos. Portanto, a abordagem de "ciclo/etapas de política" pressupõe a idéia de política como um curso de ação intencional, ou seja, o processo político é visto como um número de estágios sucessivos.

b. O enfoque deste estudo sobre políticas públicas

Esta análise adota uma perspectiva que não procura identificar relações de custo-benefício, da mesma forma que se afasta da concepção de política pública como sendo uma seqüência de passos tomados de forma racional e seqüencial. Adota-se a perspectiva apresentada por Colebatch¹⁹⁵, para quem o conceito de política deve ser compreendido para além da idéia que prevalece no senso comum, a que de política é um objeto, uma declaração clara de intenções da parte de uma organização. Neste estudo o termo "política" será utilizado para se referir a quatro dimensões não excludentes da manifestação política:

World Bank (1993) - Expanding OED's Program of Impact Evaluations: proposed Principles and Procedures, Report of Interim Working Group, World Bank, Washington DC, In E. Cracknell Evaluating Development Aid. Sage. London, (2000) Colebatch, H. K. – Policy. Concepts in the Social Sciences. Bukingham: Open University Press, 2002.

Uma declaração de valores (p.ex.: diretriz);
uma orientação ampla (p.ex.: plano);
uma indicação de prática corriqueira (por exemplo: instrumento de ação); e
um compromisso específico (por exemplo: lei, decreto, norma, entre outros).

Essas quatro dimensões significam "resultados", ou seja, algo a que se chegou (uma diretriz, um plano, um método ou uma lei, por exemplo). No entanto, como se verá a seguir, considera-se também como elemento constituinte da política os atos relacionados ao processo de se chegar a essas dimensões, bem como a estrutura essencial para que tais atos ocorram. Por exemplo, o envolvimento público, por meio de consultas ou troca de informações, é uma dimensão de processo. Igualmente, a estrutura necessária para se obter informações sobre técnicas imprescindíveis à formulação de uma diretriz, plano, método ou lei é também parte constituinte da política, pois sem tal estrutura, como um georreferenciamento, por exemplo, a política não existiria.

3. Atributos da política

A análise de política que se faz neste estudo parte de outra visão sobre o que é política. Pressupõe-se que para se analisar política é necessário tecer algumas considerações sobre três atributos da política: ordem, autoridade e conhecimento.

a. Ordem

O primeiro atributo implica que política requer ações sistemáticas e consistentes para tornar a atividade organizada, estável e previsível. Assim, a aplicação universal de uma fórmula geral evita arbitrariedade e casuísmo, e coloca limites para o comportamento dos atores, delimitando as opções de escolha e determinando um quadro comum de referência – cria-se pela ordem um melhor ambiente institucional.

Nas organizações públicas, a criação de ordem refere-se ao conjunto de medidas que asseguram que uma determinada política criada seja executada pela organização. Ordem, porém, não implica em rigidez burocrática ou, de outro lado, em falta de controle. Ordem também não implica em rigidez hierárquica ou comando de cima para baixo¹⁹⁶.

A ordem também está relacionada à segurança de execução de uma decisão ¹⁹⁷, a qual deve estar aberta a alterações por contribuições feitas no processo e deve ocorrer dentro de um prazo adequado. A execução não pode ser exageradamente lenta de forma que novos fatos superem a realidade considerada para efeito de formulação política, nem exageradamente rápida de forma que a realidade não seja adequadamente analisada e as partes interessadas ouvidas.

As contribuições ao processo podem advir de vários setores da sociedade (público externo à burocracia pública), mas deve também considerar o público interno, com especial atenção ao grupo de burocratas de baixo escalão, normalmente negligenciados, pois se entende que os mesmos também fazem política ao entrar em contato direto com os usuários do serviço público.

Ao se estabelecer uma política por meio da ordem, alguns interesses serão incluídos e outros serão deixados de fora, pois embora se busque o entendimento coletivo, nem todos os interesses são conciliáveis. Porém é importante saber quais interesses não podem ser deixados de fora, pois a exclusão de interesses de atores relevantes pode causar o fracasso da política.

b. Autoridade

O segundo atributo implica que uma política necessita ser formulada e ter o endosso de tomadores de

¹⁹⁶ Refere-se ao chamado comando "top-down".

¹⁹⁷ Refere-se ao conceito "enforcement".

decisão autorizados e legítimos para com seus constituintes e entre si mesmos. Quanto maior o grau de legitimidade dos tomadores de decisão envolvidos, maior deverá ser o caráter democrático da política e as chances de a mesma ser implementada.

No entanto é preciso ter em mente que o termo "autoridade" não é neutro. A auto-proclamação de autoridade pode ser usada como recurso pelos atores, pois este termo estrutura uma visão de mundo, conferindo a certos atores uma posição privilegiada no processo político e dificultando o acesso a outros.

É importante notar que o fluxo de autoridade ocorre em dois sentidos, qualquer que seja a organização envolvida. Atores com autoridade passam orientações de cima para baixo, enquanto participantes de baixo escalão buscam o endosso das autoridades para seus planos.

c. Conhecimento (expertise)

O terceiro atributo, conhecimento, refere-se ao fato de que uma política não existe isolada de outros fatos sociais, mas é criada e implementada em função de algum objetivo concreto. Por isso, a construção e implementação de políticas implicam em três dimensões de conhecimento¹⁹⁸:

- 1. O teórico, que permite generalizar;
- 2. o conhecimento metodológico, que permite enfocar e planejar intervenções; e
- 3. o conhecimento específico, que permite recortar o objetivo segundo dimensões específicas daquilo sobre o que se pretende atuar. Este conhecimento específico pode ser técnico, no sentido de ser estruturado por análise formal e acadêmica, ou conhecimento tradicional, estruturado pelo saber individual e coletivo, construído pela prática através dos tempos.

4. O lócus da política

Há três dimensões associadas ao lócus, ou seja, onde a política se realiza: a dimensão vertical, a horizontal e a processual. As três dimensões não são excludentes; elas convivem. As três são necessárias: a vertical implica em comando, a horizontal em consulta, e a processual em organização. As dimensões precisam estar equilibradas para que não se caia ou no *consultismo*, resultado de excesso de uma dimensão horizontal; no *autoritarismo*, resultado de excesso da dimensão vertical; ou se tenha um *resultado aleatório*, resultado de uma falta de processo.

a. Dimensão vertical

Em parte, a política é feita no topo da hierarquia burocrática, quer seja do Poder Executivo, do Legislativo ou mesmo do Judiciário, e se manifesta em leis, decretos, normas, orientações e outros atos dos Poderes que regulamentam a ação dos atores na sociedade. As autoridades devem buscar a escolha equilibrada e justa, e procurar colocar suas decisões em prática de forma a obter o cumprimento da ordem.

b. Dimensão horizontal

A política também ocorre na reunião entre partes interessadas, sejam elas governamentais ou não, refletindo a interação entre elas. Essa perspectiva admite que o Estado não é uma autoridade única e centralizada, e confere certa autonomia às organizações que fazem parte da máquina estatal, bem como as organizações não-governamentais.

Deve ser considerada a influência de autoridades externas no processo político nacional, quer sejam essas autoridades representantes de governos subnacionais (estaduais e municipais), ou de autoridades e governos internacionais. Estes últimos não possuem legitimidade para elaborar políticas nacionais, mas, por meio de sua ajuda ao desenvolvimento, influenciam no debate entre nacionais que resulta em políticas públicas.

¹⁹⁸ Não se quer, aqui, propor uma divisão formal em "tipos" de conhecimento, mas apenas uma classificação para efeitos didáticos e da avaliação que se pretende fazer.

c. Dimensão processual

A política também acontece no ato de se criar rotinas. Toda organização envolve rotinização, ou seja, o desenvolvimento de maneiras previsíveis e conhecidas de se lidar com os eventos. A política também resultaria do ato de se criar regularidades reconhecidas no processo organizacional, ou procedimentos padrão de operação. Política, portanto, é também estrutura, ou seja, a natureza das formas organizacionais por meio das quais ela ocorre. Portanto, é difícil delimitar onde exatamente a política é feita, pois se trata de um processo contínuo, e ambíguo, de negociação entre as partes envolvidas.

5. Dimensionamento do trabalho (análise de impacto de subprogramas em políticas)

Idealmente, uma análise de impacto dos subprogramas em políticas públicas deveria correlacionar as três dimensões próprias de impacto (identificação, medição e atribuição) com cada uma das variáveis de cada dimensão da política para cada subprograma. Isso seria feito por meio da identificação da presença de indicadores, tanto de gestão ambiental como de ordenamento territorial, nas atividades desenvolvidas nos subprogramas. Desta forma, se teria uma análise exploratória de impacto com adequado grau de confiabilidade.

No entanto, esta análise completa se torna impossível de ser realizada nas condições de prazo deste trabalho, bem como devido à impossibilidade de se realizar as viagens necessárias para visita a projetos, e ainda devido ao fato de que diversos coordenadores de subprogramas encontravam-se viajando no período de realização deste trabalho.

Portanto, infelizmente, um detalhado nível de análise não pode ser empregado dadas as circunstâncias nas quais se insere este trabalho. Assim, a metodologia proposta (análise documental e entrevista com informantes-chaves) deve identificar de maneira exploratória os impactos sobre políticas públicas. Desta forma, elementos de política distinguíveis por meio do emprego da metodologia seriam associados às variáveis/dimensões de políticas, mas sem a composição de indicadores. Este, aliás, seria um passo que deveria de qualquer forma ser dado para que se chegasse, no futuro, a indicadores de impacto em política. Como não há indicadores, as dimensões de impacto relativas à identificação, medição e atribuição ficam também prejudicadas, ainda que, por meio da experiência de pessoas que ao longo dos anos participaram do processo, alguns impactos podem ser identificados.

Uma segunda limitação refere-se ao item "b" do título "questões analíticas" do termo de referência, o qual solicita que se faça análise a respeito da compatibilidade das políticas entre si, bem como se identifique se a hierarquia das políticas está definida de maneira adequada.

Ocorre que a resposta a estas indagações necessariamente dependem de entrevistas com os executores das políticas, pois se a política não é apenas o produto, mas também o processo e a estrutura, somente por meio de entrevistas com os administradores públicos é que se chegaria a este resultado, o que não é possível na atual consultoria.

Para que se tenha uma melhor dimensão do trabalho, relaciona-se a seguir o conjunto de variáveis de análise para identificação de impactos em políticas públicas, com base na perspectiva teórica de Colebatch. Este trabalho deveria ser seguido pela definição de indicadores para cada variável. Ocorre que a seleção de indicadores é tarefa técnica e política, por isso precisaria de um amplo dialogo com o MMA e outros stakeholders do PPG7, o que não pode ser feito no momento devido às circunstâncias desta consultoria.

6. Análise de impacto de projetos em políticas variáveis de análise

a. Ordem

- ☐ Adequação institucional (conjunto de medidas adicionais à política) □ Segurança de execução (capacidade de *enforcement*) ☐ Momento (*timing* de elaboração e implementação)
- Previsão de consulta (para que a dimensão horizontal ocorra)
- Consulta interna à burocracia pública

	Identificação de grupos/individuos interessados-chaves
	b. Autoridade
	Legitimidade do formulador da política na sociedade
	Legitimidade do formulador da política na própria burocracia pública
	Capacidade de comando superior (top-down)
	Capacidade de influência inferior (botton-up)

c. Conhecimento

Fundamentação teórica
Fundamentação técnico/metodológica
Fundamentação social/conhecimento tradicional
Adequação do modelo de gestão proposto
Grau de consenso sobre a configuração final

d. Lócus da política (equilíbrio entre as três dimensões):

Dimensão vertical – a concretização da escolha política
Dimensão horizontal – envolvimento público
Dimensão processual – estabelecimento de rotinas nas dimensões de ação política

7. Definições adicionais

Este item visa a apresentar duas definições que não são abordadas no Termo de Referência.

a. Gestão ambiental

Nesta análise, o termo "gestão ambiental" refere-se às atividades de ZEE, de monitoramento e avaliação/análise; de controle ambiental; de fortalecimento dos Oemas; de promoção da interação entre Oemas com entidades de direito público e privado relacionadas à questão ambiental; e à difusão da temática ambiental.

b. Ordenamento territorial

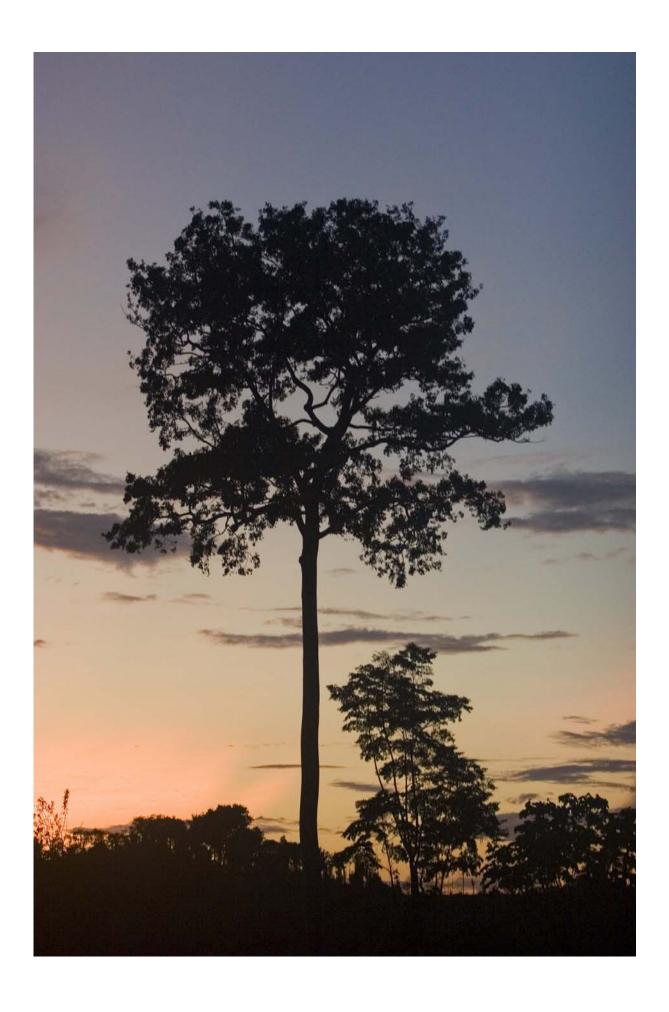
Nesta análise, o termo "ordenamento territorial" refere-se ao conjunto de ações públicas e privadas que definem direitos em relação ao uso do solo em ecossistemas ou regiões geográficas específicas. Essas ações incluem atividades de planejamento do uso, de estabelecimento de direitos sobre o uso, de definição da posse e titulação da propriedade, bem como as atividades de criação e implementação de instrumentos que incentivem o ordenamento, a realização de análises e a implementação de ações de comando e controle necessárias para aferir e fazer cumprir tais ações.

c. Lições aprendidas

Neste texto, considera-se análise de "lições aprendidas" aquela que busca identificar numa ação pública ou privada – quer seja ela projeto, política, programa ou plano – os motivos, processos e resultados que tenham relevância suficiente para serem novamente aplicados ou então evitados no futuro. Motivos são os elementos causais. Processos são as condições de realização. Resultados são as conseqüências. Idealmente, obtém-se a identificação de lições por meio de declaração daquele que, por dever de ofício, precisa tê-las aprendido. Também se opera por meio da identificação do convencimento de indivíduos que – quer por seu poder de decisão, de formação de opinião, ou seu representativo número –, indicam que tal "lição" já foi ou está em processo de aprendizado. Nesta atividade, deve-se distinguir lições referentes a casos isolados ou a processos repetitivos.

A confecção do relatório de lições aprendidas pode se dar em dois níveis de profundidade, dependendo do grau de interesse de indivíduos e instituições em identificar aspectos negativos, problemas associados àquilo que se empreendeu. **Neste trabalho, adota-se o nível 1 de análise**.

- a. Nível 1 Foco nos resultados: O que deu certo? O que deu errado? O que faltou?
- **b. Nível 2** Foco nos processos e motivos: a relação de causalidade; as variáveis intervenientes; a eficácia e a eficiência do processo.



ANEXO II

PERSPECTIVAS INSTITUCIONAIS PARA O SUCESSOR DO PPG7

1. Fundamentação

As perspectivas institucionais do PPG7 devem ser tratadas em função da natureza e alcance de sua próxima etapa. Portanto, importantes constatações ainda estão por ser feitas e decisões correspondentes ainda estão por ser tomadas. Primeiramente, deve-se determinar se nos seus 15 anos de existência o PPG7 terá acumulado suficiente experiência e acervo de conhecimentos para fundamentar uma estratégia de aumento de escala baseada na aprendizagem com seus projetos. Na hipótese de que esse inventário de conhecimentos acumulados revele que ainda não se alcançou tal massa crítica, será necessário que o trabalho a cargo do Projeto AMA seja concluído.

Um esforço sério deve, portanto, ser feito no sentido de resenhar e catalogar essas experiências, extraindo seus desdobramentos em termos de insumos para um corpo coeso de políticas públicas amplas, de desenvolvimento sustentável, que reflita a variedade dos projetos do PPG7. Para nutrir este corpo de políticas públicas, não haveria alternativa além de prosseguir com o caráter piloto do PPG7 com ajustes institucionais sugeridos por este estudo. Naturalmente, se ainda houvesse interesse dos doadores e do governo brasileiro em seguir financiando essa extensão do PPG7, após 15 anos de experiência. Uma perspectiva não muito promissora.

Sendo, entretanto, constatado por este trabalho complementar de inventário do saldo de aprendizagem do PPG7 que existe uma massa crítica em termos traduzíveis em políticas públicas, a natureza do PPG7 ampliado, ou seu sucessor mudaria radicalmente. Tratar-se-ia, então, de um projeto de escala muito maior e baseado no legado da aprendizagem do PPG7. As dimensões dos recursos deveriam ser de magnitude capaz de causar impacto em termos de desenvolvimento sustentável, com índices decrescentes de comportamentos predatórios em áreas alvo nas florestas tropicais brasileiras. Nesse caso, seria necessária uma estratégia de desenho programático, mais aperfeiçoada do que a utilizada no seu lançamento. Por exemplo, em uma escala cujo objetivo seria maximizar o impacto desenvolvimentista sustentado, haveria que pensar na possibilidade de montar uma bateria de intervenções múltiplas (inspirada no elenco dos projetos do **PP-piloto**) concentrada em áreas ou sub-regiões das florestas que apresentem condições e capacidade institucional de absorção. 199

Tal estratégia seria diametralmente oposta à do PPG7, que consistiu na dispersão das intervenções em vários pontos dos vastos territórios florestais. A estratégia se justifica em um programa piloto, mas não quando o propósito é gerar massa crítica para desencadear desdobramentos produtivos, ambientalmente responsáveis. A massa crítica a que nos referimos, além da convergência e concentração geográfica das intervenções herdadas dos projetos do PPG7, incluiria infra-estrutura, mobilização e coordenação de recursos muito superior ao que o PPG7 conheceu.²⁰⁰ A pulverização dos projetos no **PP-piloto** daria lugar a uma concentração estratégica no **PP-escala**, com uma estratégia verdadeiramente programática em que os projetos se complementam mutuamente. Em termos institucionais, deveriam ser substituídos os arranjos organizacionais para o "varejo" dos pequenos projetos por arranjos institucionais para o "atacado" dos grandes investimentos integrados, com o propósito de desencadear processos de desenvolvimento e geração de emprego e renda, ambientalmente sustentáveis.

¹⁹⁹ A análise desenvolvida neste último Módulo coincide, em grande medida, com o que encontramos no documento do MMA - Questões Estratégicas sobre O futuro do PPG7: Documento para discussão -, de agosto de 2004, que tinha em vista a implementação do PAS. Neste documento estão duas hipóteses semelhantes às nossas: A primeira considera o PPG7 virtualmente encerrado e propõe que concentre tanto as ações governamentais quanto os recursos financeiros e técnicos da cooperação internacional na implementação do PAS. A segunda acredita que a definição da política para a Amazônia em torno do PAS não exclui, pelo contrário, aumenta a importância da continuidade do PPG7 em uma segunda fase - com características diversas, não excluindo novas experiências piloto -, que ajudaria a implementar o PAS e promover a ampliação de escala das experiências bem sucedidas.

²⁰⁰ A abordagem do Plano BR-163 Sustentável aproxima-se do que se propõe aqui.

2. Eixos de uma possível arquitetura institucional²⁰¹

Caso a segunda hipótese indicada acima fosse a opção estratégica para um PPG7 ampliado ou seu sucessor, o desenho institucional requerido seria fundamentalmente distinto ao do atual Programa, pois deveria refletir, minimamente, a aplicação das seguintes recomendações extraídas da sua experiência institucional:

- □ Proteger-se das vicissitudes da burocracia da administração pública, do "descontinuísmo" político, e dos caprichos e preferências dos doadores.
- □ Aumentar a escala do financiamento, de forma que se alcance massa crítica de recursos e uma relação de custo/benefício capaz de manter o interesse das entidades executoras de projetos.
- □ Estabelecer arranjos de governança que assegurem ao MMA um papel de destaque que permita mobilizar, efetivamente, seu capital político em benefício do PPG7.
- ☐ Assegurar prestação de contas dos executores com base, tanto em resultados quanto no uso apropriado de recursos.
- □ Elevar a credibilidade institucional do PPG7 e o perfil dos seus órgãos de governança de forma a assegurar o interesse dos doadores para que contribuam com recursos em uma escala pós-piloto do PPG7.
- □ A participação dos doadores deve orientar-se pelo princípio de que a lógica da demanda deve definir a lógica da oferta, e não o oposto, discernindo entre o papel de representação de interesses socioambientais pelas ONGs, do seu papel de prestação contratual de serviços.
- Assegurar a participação da sociedade civil no processo deliberativo do Programa.

a. Quatro eixos

A arquitetura institucional que se visualiza, para atender ao aprendizado, estaria estruturada em torno a **quatro eixos**, com articulações mútuas, mas com a respectiva autonomia que permitiria uma montagem modular e agilidade executiva.

O primeiro eixo consistiria de um arranjo institucional e organizacional capaz de gerir - com eficácia e eficiência executivas - a estrutura programática das múltiplas intervenções que poderiam ser projetadas dentro de um quadro programático para a nova etapa. Este eixo deveria estar protegido das inúmeras distrações e desvios próprios da gestão de recursos pela administração pública direta, examinada neste estudo e que muito prejudicariam a execução de um PPG7 ampliado. A este chamaríamos do Eixo de Gestão Programática: deveria ter credibilidade suficiente para captar recursos externos e internos de certa magnitude, para o qual seria assegurada a flexibilidade gerencial requerida e dotação de equipes técnicas à altura.

O **segundo eixo** - que congregaria a função de M&A e a de assessoria internacional do **PP-piloto** - continuaria a desenvolver e aperfeiçoar a base de conhecimento sobre a viabilidade das várias intervenções conhecidas, com uma renovada abordagem do trabalho de M&A. Teria como função, também, manter os vínculos com a comunidade científica internacional voltada aos problemas socioambientais das florestas tropicais brasileiras. A este chamaríamos de **Eixo de Gestão do Conhecimento**.

O **terceiro eixo**, de caráter público nuclear, teria a custódia e o desenvolvimento de áreas temáticas que norteariam as políticas públicas para um programa de desenvolvimento sustentável das florestas tropicais

²⁰¹ Não se trata, aqui, de propor uma estrutura organizacional para um novo PPG7, mas de projetar uma série de módulos organizacionais - **os eixos** - inspirados na experiência institucional do PPG7 que deveriam ser escolhidos para montagem de um arcabouço institucional e organizacional, buscando superar problemas caracterizados nesta avaliação.

brasileiras.²⁰² Caberia, ao **terceiro eixo**, interpretar os conhecimentos e tecnologias do **Eixo de Conhecimentos** e traduzi-los nos seus desdobramentos de políticas públicas, formulando os instrumentos legais e regulamentares que viabilizem tais políticas, zelando por sua coerência geral, realizando o *lobby* ambientalista necessário junto aos demais módulos de formulação de políticas em instâncias federal e estadual. A este chamaríamos **Eixo de Políticas de Desenvolvimento Sustentável**.

O quarto eixo buscaria assegurar a participação da sociedade civil, dando acesso às entidades de legítima representatividade no processo deliberativo do Programa, discernindo entre ONGs que têm como propósito representar seus associados, das que têm como propósito prestar serviços em bases comerciais, conforme vem sendo feito pelo PDA. Este eixo seria denominado de **Eixo de Participação Social**.

b. O financiamento dos eixos

A natureza do financiamento desta nova abordagem institucional seria fundamentalmente distinta da que usou o PPG7. O **Eixo de Gestão Programática** teria um elenco de projetos ou subprogramas capazes de mobilizar recursos de magnitude condizente com o desafio de uma estratégia de desenvolvimento sustentável. Os recursos seriam de origem governamental e de doadores, em forma de doações ou empréstimos sem direcionamento ou condicionalidades, minimizando os financiamentos cruzados dentro dos mesmos projetos e subprogramas. A assistência técnica (AT) seria financiada por doações enquadradas nos projetos e consistente com seus objetivos.

O **Eixo das Políticas de Desenvolvimento Sustentável** poderia financiar-se por meio de instrumentos dos bancos internacionais de desenvolvimento (Bird e Bid) do tipo *policy based*, ou seja, destinados a recompensar a formulação, adoção e implementação de determinadas políticas. ²⁰³

O Eixo de Gestão do Conhecimento seria financiado, inteiramente, por doações não direcionadas ou por componentes de empréstimos a projetos ou a políticas públicas. Os recursos seriam captados por um fundo de Conhecimentos sobre as Florestas Tropicais e seriam alocados pelo consórcio de cujo conselho de administração participariam os doadores. Os recursos dos instrumentos das operações do tipo "empréstimos atados a políticas" (policy based lending) dos bancos internacionais de desenvolvimento poderiam, também, ser "alavancados" para financiar suas atividades.

O **Eixo de Participação Social** seria financiado por doações provenientes de um fundo a ser criado para tal fim e dedicadas ao apoio operacional, mínimo, das ONGs que desempenham uma função de representação dos interesses de suas classes ou movimentos sociais. Por outro lado, as ONGs que se dedicam à prestação de serviços seriam beneficiadas como concorrentes nas licitações para a contratação de serviços em qualquer dos mecanismos de financiamento. Deveria ser evitada a compensação de ONGs de representação socioambiental direcionando contratos de prestação de serviços.

3. O perfil institucional

O Eixo de Políticas de Desenvolvimento Sustentável estaria radicado no MMA e montado sobre as suas secretarias com competências e conhecimentos correspondentes às áreas temáticas. Traduziriam os conhecimentos do Eixo de Gestão de Conhecimentos em políticas públicas e alimentariam a preparação dos projetos e subprograma do Eixo de Gestão Programática. No desempenho de suas atribuições relativas ao PPG7, as secretarias estariam mais voltadas para fora do MMA, principalmente para os pontos internos e externos do governo, onde políticas são formuladas e influenciadas/articuladas. Assim, seria assegurado que o produto de seu trabalho estivesse presente no "lócus" das decisões de política no Poder Executivo e no Legislativo. Para tal e, especialmente, para competir com o lobby dos interesses privados, seus produtos deverão ser de qualidade e seus agentes deverão ter capacidade e liberdade para articulação externa.

As áreas temáticas poderiam ser as já identificadas e validadas pelos vários parceiros do PPG7 e que incluem a conservação e gestão ambiental, fomento e produção sustentável, participação social e cidadania, e Instrumentos ambientais para Infra-estrutura de desenvolvimento.

O Sector Wide Approach (SWAP) - do Bird e Bid - está baseado em abordagens setoriais integradas com incentivos para a formulação de políticas para o setor sem ataduras no uso dos recursos, e de desembolso rápido.

O trabalho do **Eixo de Gestão do Conhecimento** seria confiado a um consórcio de entidades nacionais especializadas em pesquisa e divulgação, com competência comprovada, também, em traduzir conhecimentos nas matérias socioambientais sobre as florestas tropicais brasileiras e tecnologias aplicadas. Tal trabalho seria definido por um programa vinculado à estrutura temática do **Eixo de Políticas de Desenvolvimento Sustentável** com o propósito de fundamentar, em conhecimento e tecnologia, suas propostas de política, aumentando sua credibilidade. Os doadores participariam do seu Conselho de Administração. O arranjo institucional no qual está calcado o Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), inspirado no modelo das Associações Civis, poderia ser um referencial para a montagem dessa entidade, pois haveria maior flexibilidade para a captação e utilização de recursos, sem a rigidez e contingenciamento de recursos orçamentários próprios do governo federal brasileiro. ²⁰⁴ O produto desses dois eixos, naturalmente, deve chegar ao **Eixo de Gestão Programática** influenciando a formulação de seus projetos e subprogramas.

Com exceção do **Eixo de Políticas de Desenvolvimento Sustentável** - que teria seu ponto focal no MMA, em localização institucional a ser definida -, cada eixo corresponderia a uma entidade com institucionalidade adequada aos seus propósitos e exigências operacionais, inspirando-se nas inovações que a legislação brasileira vem caracterizando como Entidades Públicas Não-Estatais. Entidades amparadas pelo Código Civil são controladas pela sociedade, mediante contratos de gestão com seus financiadores, como as sociedades civis, associações civis e fundações de direito privado, conhecidas, genericamente, como organizações sociais. A legislação prevê, também, o modelo de Agência Executiva para exercer funções de Estado. A agência é uma autarquia ou fundação pública que desfruta de certa autonomia para dotá-la de agilidade executiva.

O Eixo de Gestão Programática seria uma entidade autônoma modelada a partir das organizações sociais ou agências executivas, já consagradas pela legislação brasileira. Esta entidade estaria na esfera de tutela do MMA, que teria posição preeminente no seu conselho de administração e com a qual se celebraria um contrato de gestão com metas e indicadores. Operaria em um regime de gestão matricial de forma a permitir que a equipe do Eixo de Políticas de Desenvolvimento Sustentável - altamente competente e com vocação para servir em estruturas de projetos - possa participar das equipes dos projetos e subprogramas. Isso asseguraria, também, a transversalidade entre projetos e áreas temáticas. Deveria ser assegurada a integração vertical de tal forma que os projetos das diferentes jurisdições governamentais estivessem integrados. Os projetos seriam geridos por gerentes profissionais de comprovada competência na gestão de projetos públicos.

O **Eixo de Participação Social** continuaria calcado nas redes GTA e RMA, ONGs de direito privado que se assemelham às sociedades civis. Essas ONGs foram objeto de vários apoios do PPG7 e desenvolveram, consideravelmente, sua capacidade gerencial.

A interface entre o **Eixo de Gestão Programática** e o de **Políticas de Desenvolvimento Sustentável** deveria ser desenvolvida de forma que a articulação seja permanente e efetiva, e a execução dos projetos esteja em sintonia com os objetivos das políticas de desenvolvimento sustentável: o principal objetivo do PPG7.

A governança dos eixos seria assegurada por um só órgão deliberativo (Conselho Único) semelhante à Comissão de Coordenação Conjunta (CCC) do PPG7, cuja presidência seria confiada ao MMA, apoiado por uma secretaria-executiva. O conselho seria coadjuvado por um Comitê Executivo que congregaria os dirigentes das entidades executoras dos eixos indicados, com presidência rotativa. Por outro lado, poderia haver quantos comitês fossem necessários, para tratar de assuntos relacionados aos diversos eixos propostos, que sempre se reportariam à plenária do Conselho Único.

As condições para o estabelecimento de uma Agência Executiva estão dadas na Medida Provisória 1549-39 de 29 de janeiro de 1998 e no Decreto 2.487 de 2 de Fevereiro, 1998, *Ibid*, Modelos Alternativos de Gestão: Análise de Cenários.

Criadas pelo Código Civil de 2002, Lei 10.406 e, portanto, pessoa jurídica de direito privado, sob controle do MP.
 As condições para o estabelecimento de uma Agência Executiva estão dadas na Medida Provisória 1549-39 de 29 de



A coordenação gerencial de um novo programa deve ser uma responsabilidade exclusiva das autoridades brasileiras nos módulos correspondentes e na integração. A participação dos doadores deve ocorrer junto ao órgão deliberativo que não possui atribuições gerenciais, pois se concentra na constatação do desempenho do programa, em função do cumprimento de metas fixadas no programa anual aprovado Esse arranjo institucional representado pelo **Diagrama 2**, também converge para uma das hipóteses articuladas no documento estratégico do MMA, referido acima. Evitaria a "superposição" onerosa das múltiplas instâncias deliberativas, tornando a governança mais ágil e transparente, pois haveria um só "lócus" de deliberação com ampla participação²⁰⁶.

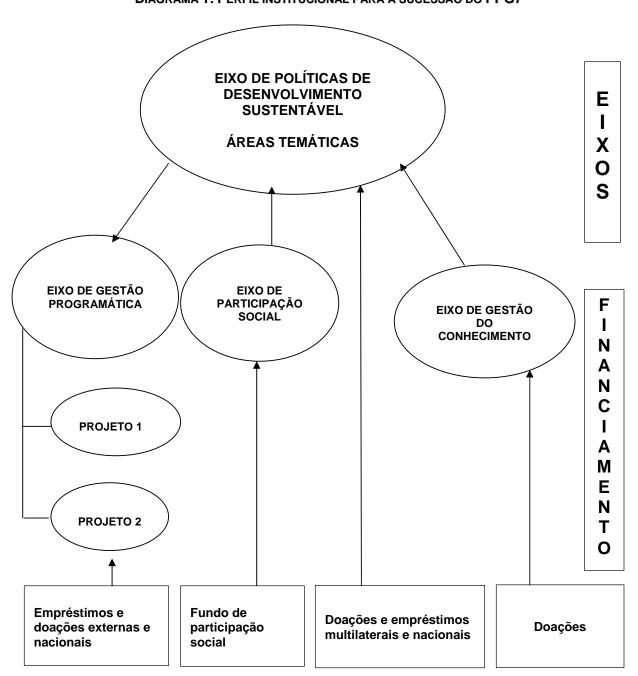


DIAGRAMA 1: PERFIL INSTITUCIONAL PARA A SUCESSÃO DO PPG7

⁻

Disfunção importante, assinalada na RI. Estas modalidades coincidentemente também são consideradas pela Proposta do Programa Amazônia, na sua seção sobre Gestão de Recursos Transferências e Descentralização.

ANEXO III

LISTA DE ENTREVISTADOS (AS)

- 1. Abel Mejia (Sector Manager SODS, Bird)
- 2. Adelaide Fátima de Oliveira (Assimanejo/AC)
- 3. Ademar da Cruz (liderança/AM)
- 4. Adilson Serrão (Iniciativa Amazônica/Embrapa)
- 5. Adriana Moreira (gerente ESD/Bird)
- 6. Adriana Ramos (Isa)
- 7. Agostinho Guimarães (Poema/PA)
- 8. Aidee Maria Moser (MPE/RO)
- 9. Alberto Góes (SDEPS/AP)
- 10. Alberto Lourenço (MMA/SBF)
- 11. Alberto Martins de Freitas (Segov/AM)
- 12. Alberto Ninio (advogado principal/Bird)
- 13. Alcione Souza (perita local GTZ)
- 14. Alexandre (Ibama/CNPT)
- 15. Aléxis Bastos (Rio Terra/RO)
- 16. Samuel Almeida Soares (MPEG)
- 17. Almir Astério Carvalhal (CEDRS/AM)
- 18. Alexandre Andrade Goulart (Sepi/AC)
- 19. André Ahlert (KfW)
- 20. Anna Cecilia (MMA/PDA)
- 21. Antoniela V. Borges (SCA/MMA)
- 22. Antônio Carlos Hummel (Ibama/diretor de Florestas)
- 23. Arte Fleck (diretor de Fiscalização do Ibama)
- 24. Artur Mendes Nobre (Funai)
- 25. Audria Albuquerque e Ana Paula Paiva (Seplan/AM)
- 26. Augusto Ferreira Filho (Sectam/PA)
- 27. Benedito Rabelo, Socorro Chaves, Antonio Tradin, Aroldo Venâncio, Aristóteles Viana, Francinete,
- 28. Valdeci Gibson, Afonso Pena e José Pery (coordenador do ZEE e equipe/lepa)
- 29. Brent Milikan (consultor SCA/MMA)
- 30. Evandro Câmara (ProVárzea/Ibama)
- 31. Cáritas das Chagas (Monape/PA)
- 32. Carlos (Fase)
- 33. Carlos Aragon (OTCA)
- 34. Carlos Augusto (Fetagri/PA)
- 35. Carlos Castro (PNUD/Brasília)
- 36. Carlos Edegard de Deus (Sema/AC)
- 37. Carlos Souza (Imazon/PA)
- 38. Carolina R. Dória (Ecoporé/RO)
- 39. Celso Schenkel (Unesco)
- 40. Christoph Diewald (consultor, UFTB/Bird)
- 41. Claudinei Lopes (GTA/PA)
- 42. Cláudio Langone (Secex/MMA)
- 43. Charles R. Clement (Inpa/AM)
- 44. Crisomar Lobato (Sectam/PA)
- 45. Cristina Carvalho (União Européia)
- 46. Cristina Lacerda (ZEE/AC)
- 47. Daniel Gross (consultor ESD, Bird)
- 48. Armin Proter Dietenbach (Registro/SP)
- 49. Edivaldo de Azevedo Souza, Arnaldo Queiroz, Alcione Cavalcante, Luiz Miguel (Sec. Sema/AP e equipe)
- 50. Edson Barcelos (Segov/AM)
- 51. Eduardo Martins (consultor)

- 52. Elizeu Cardoso Viana (OCB/AP)
- 53. Elke Urbanovicius Costanti (ABC/MRE)
- 54. Emanoel Souza, Rosilda Rabelo e Lurdival Romano (Ibama/AP)
- 55. Emmanuel Casara (consultor/RO)
- 56. Enrico Bernard (Conservação Internacional)
- 57. Eric Stonner e Ernani Pilla (Usaid)
- 58. Escrawen Sompre (Coiab/AM)
- 59. Eugenio Pantoja (coordenador PGAI-AC/Sema)
- 60. Fátima C. Silva (CNS/PA)
- 61. Fernando Lyrio (ASSINT/MMA)
- 62. Evandro Ferreira (Inpa/AC)
- 63. Foster Brown (Inpa/AC)
- 64. Francisco C. Fonseca (MMA/SDS/PA)
- 65. Francisco Cavalcanti (secretário técnico do SPRN/MMA)
- 66. Francisco de Assis Teixeira (Ibama/RO)
- 67. Francisco Pianta (Secretaria dos Povos Indígenas)
- 68. Francisco Vieira (Maracá/AP)
- 69. Gabriel de Lima Ferreira (Seplands/AC)
- 70. Garo Batmanian (gerente, UFTB/Bird)
- 71. Genival de Oliveira (Coiab/AM)
- 72. Georgete Cavalcante, José Roberto, Milton Lima Jr, André Souza (diretora da ADA e equipe)
- 73. Gilney Viana (secretário da SDS/MMA)
- 74. Gregor V. Wolf (gerente da UFTB/Bird)
- 75. Monika Grossman (GTZ /PDA/Brasília/DF)
- 76. Hadil Viana (Dema/MRE)
- 77. Hans Dorresteijn (CEC)
- 78. Henrique Brandão Cavalcanti (Funatura)
- 79. Hidemberg Cruz (coordenador ProManejo/Ibama/AM)
- 80. Niro Higuchi (Inpa/AM)
- 81. leda Cella (Ecoporé/RO)
- 82. Ima Célia G Vieira (diretora do MPEG)
- 83. Irmã Emília (CPT/RO)
- 84. Ivaneide Bandeira (Kanindé/RO)
- 85. João A. Capiberibe (PSB/AP)
- 86. Jorg Zimmermann (PDA)
- 87. Jorge Luis (CPT/AM)
- 88. Jorge Pinto (Fase/PA)
- 89. Joris Jurriens (Embaixada Países Baixos)
- 90. José M. de Aquino (CNS/AC)
- 91. José Ribamar Quintas, André Luiz Souza, Claudia Machado, Idelberto Pinto (diretor Adap e equipe)
- 92. José Ubirajara Timm (consultor Brasília/DF)
- 93. Josemar Amorin Campo (Ibama/Resex/Acre)
- 94. Judith Lisansky (gerente ESD/Bird)
- 95. Justiniano de Queiroz Neto (Fiepa)
- 96. Leila Medeiros e Patrícia Rego (MPE/AC)
- 97. Leny Coraza (Seain/MPOG)
- 98. Lisandro Cogo Beck (MMA/DAC)
- 99. Lourdes Spinell (Ipam/PA)
- 100. Lourdival Romano (Ibama/AP)
- 101. Lourenço Bolção (Mopepa/PA)
- 102. Lucy Leão (Sepro/Pará Rural)
- 103. Luis Carlos Joels (MCT)
- 104. Luiz Miguel Carvalho (PGAI/AP)
- 105. Malvino Salvador (Agência de Florestas/AM)
- 106. Marcel Viergever (DfID)

- 107. Marcello R. Coelho (gerente, UFTB/Bird)
- 108. Marcio Amorim (Corredores Ecológicos/AM)
- 109. Marcos Sussuarana (CPT/RO)
- 110. Marcus Alexandre Medici Aguiar (Seplands/AC)
- 111. Maria do Carmo (SDS/AM)
- 112. Maria do Carmo Costa (ZEE/AC)
- 113. Maria Jazylene Abreu (Corredores Ecológicos/AM)
- 114. Maria Miquelina B. (Coiab/AM)
- 115. Marta Valéria Cunha (CPT/AM)
- 116. Mary Allegretti (professora TCD/UF)
- 117. Mauricio de Souza (Sema/AP)
- 118. Laércio Meirelles (Centro Ecológico Litoral/RS)
- 119. Miriam Prochnov (Rede Mata Atlântica)
- 120. Antonio Borges Model (agricultor/RS)
- 121. Muriel Saragoussi (MMA/SCA)
- 122. Nazaré Soares (coordenadora PPG7/MMA)
- 123. Nilson Holanda Craveiro (consultor em Gestão Pública, Brasília/DF)
- 124. Noemi Porro (Ipam/PA)
- 125. Oberdan M. Andrade (lesa/AP)
- 126. Onice Dall'Oglio (coordenadora do Projeto AMA)
- 127. Oswaldo C. Oliveira (STR-PV/RO)
- 128. William Leslie Overal (MPEG)
- 129. Paulo Amaral (Imazon/PA)
- 130. Pedro Leitão (Funbio)
- 131. Pedro Ramos (Sema/AP)
- 132. Denise Pufal (GTZ/PDA)
- 133. Raimundo Moraes e Raquelita Athias (MPE/PA)
- 134. Rainer Willingshofer (Embaixada RFA)
- 135. Renato A. Gabazzi (CPI-AC)
- 136. Ricardo Militão (Projeto Corredores Ecológicos)
- 137. Ricardo Tarifa (gerente UFTB/Bird)
- 138. Rita Mesquita (coordenação do ZEE e PGAI/AC)
- 139. Robert Kaplan (Bid)
- 140. Roberto Pimentel (Policia Civil/PA)
- 141. Rômulo Barreto de Melo (Ibama)
- 142. Ronaldo Weigand (coordenador do Arpa)
- 143. Rosangela Castelo Branco (Seain/MPOG)
- 144. Mauro Ruffino (ProVárzea)
- 145. Sabine Preuss (GTZ)
- 146. Cláudia Job Schimitt (Conab)
- 147. Sebastiana (Fetacre/AC)
- 148. Sebastiana S.S. Almeida (Sedam/RO)
- 149. Sergio Queirós (Fase/PA)
- 150. Sérgio Sá (PDPI/AM)
- 151. Sério Queiroz (Fase/PA)
- 152. Silvânio Rocha (GTA/RO)
- 153. Silvia Nicola (GTA/Proteger II)
- 154. Tasso Azevedo (SBF)

ANEXO IV

PERGUNTAS ANALÍTICAS DO TERMO DE REFERÊNCIA (TDR)

Perguntas analíticas - 1º. grupo

- 1. Como é que a origem, a natureza global do problema motivador do PPG7 e os interesses diferenciados dos parceiros afetaram (a) a formulação dos objetivos e da estratégia e (b) a apropriação (ownership) e a implementação do PPG7 no Brasil (isto é, por parte do governo federal, governos estaduais, sociedade civil, setor privado)?
- 2. Os objetivos do PPG7 foram suficientemente claros, delimitados e realistas? Como mudaram desde o início? Quais foram as expectativas dos parceiros internacionais no início, e quais são hoje? Qual foi o papel dos parceiros internacionais na formulação de objetivos e estratégia?
- 3. A definição dos objetivos e da estratégia do PPG7 baseou-se em um diagnóstico adequado sobre o problema central (desmatamento) envolvendo a análise de suas causas diretas e indiretas? Foi consistente com o perfil do PPG7 como iniciativa piloto?
- 4. O diagnóstico dos problemas e a formulação dos objetivos e da estratégia do PPG7 contaram com a participação e aceitação dos diversos setores interessados (*stakeholders*) tanto no governo quanto nos grupos da sociedade? Foram identificados os interlocutores certos? Houve um processo formal de identificação? Em caso afirmativo, o processo foi objetivo e sistemático o suficiente? Houve incentivos adequados para que as partes interessadas se envolvessem?
- 5. Como a liderança brasileira no PPG7 foi afetada pela inclusão ou exclusão de partes interessadas? Foi certo o foco do PPG7 de trabalhar mais por meio do governo federal do que os governos estaduais?
- 6. Houve apropriação adequada do PPG7, nos estados e municípios, inclusive no âmbito político? Que fatores poderiam explicar diferenças na apropriação entre estados?
- 7. Sendo que o PPG7 teve caráter piloto, como foram abordadas as questões de experimentação, aprendizagem, disseminação e capacitação na estratégia do PPG7?
- 8. Em que medida a tendência de fragmentação em subprogramas e projetos prejudicou o impacto do PPG7?
- 9. Quais lacunas podem ser identificadas na estratégia do PPG7, tendo em vista as principais causas do desmatamento e problemas socioambientais correlatos? O que explica a existência ou persistência dessas lacunas?
- 10. Como é que a estratégia do PPG7 evoluiu e mudou ao longo de sua implementação, e em decorrência de quais fatores? Houve flexibilidade para ajustar a estratégia do PPG7 em decorrência de aprendizados, novos entendimentos e eventos?

Perguntas analíticas - 2º. grupo

Quais são os impactos mais significativos do PPG7 nas seguintes dimensões:

- 1. Conhecimentos gerados (por exemplo, modelos inovadores com potencial de aplicação em outros contextos; base analítica e lições relevantes para a formulação de políticas públicas; e conhecimento científico sobre a conservação de florestas, entre outros).
- 2. Disseminação de conhecimentos entre comunidades locais e outros públicos alvo, relacionados às práticas inovadoras de proteção e uso sustentável dos recursos naturais.

- 3. Leis propostas, modificadas ou aprovadas.
- 4. Outras políticas propostas, modificadas ou criadas.
- 5. Internalização de diretrizes ambientais entre políticas "desenvolvimentistas" (infra-estrutura, fundiária, crédito, Ater, entre outras) (transversalidade).
- 6. Fortalecimento de um estilo de gestão compartilhada de políticas públicas entre diferentes esferas de governo (federal, estadual, municipal) com competências e parcerias institucionais claramente definidas.
- 7. Políticas de gestão ambiental, em termos de efetividade, funcionamento de instituições, parcerias, transparência e sustentabilidade.
- 8. Capacitação de instituições e pessoas, como forma de garantir eficácia, eficiência e sustentabilidade às iniciativas do PPG7.
- 9. Espaços de diálogo e negociação entre instituições governamentais, organizações da sociedade civil e o setor privado sobre políticas públicas para o desenvolvimento sustentável.
- 10. *Ownership* (compromisso com a conservação e o desenvolvimento sustentável) nas três esferas do governo e entre diversos setores da sociedade civil e setor privado.
- 11. Opinião pública e grupos de interesse político para o desenvolvimento sustentável e a conservação.
- 12. Fortalecimento de organizações da sociedade civil em termos de capacidade de mobilização (inclusive em redes), preparação e negociação de propostas para mudanças entre políticas públicas e construção de práticas viáveis de conservação e o uso dos recursos naturais, com melhorias na qualidade de vida de populações locais.
- 13. Novas iniciativas do setor privado (produtos, tecnologias, parcerias).
- 14. As políticas públicas subsidiadas são compatíveis entre si? A hierarquia das políticas está definida de maneira adequada?
- 15. Quais foram os resultados e impactos positivos que poderiam ou deveriam ter ocorrido, mas não ocorreram? Por quê? Até que ponto as fragilidades identificadas na gestão do PPG7 resultaram em impactos negativos?
- 16. Quais são os possíveis impactos futuros? Que premissas estão envolvidas no prognóstico e viabilização desses impactos?
- 17. Que impactos foram, estão sendo, ou têm chances de ser transformados em políticas mais abrangentes e programas maiores (*mainstreaming*)?
- 18. Quais seriam as principais recomendações da avaliação, referentes ao aproveitamento de oportunidades para maximizar as contribuições do PPG7 às políticas de desenvolvimento sustentável no Brasil?
- 19. Em termos de disseminação, houve intercâmbio suficiente com centros de conhecimento nacionais e internacionais para aprender sobre as experiências existentes (tanto técnicas como administrativos)?
- 20. Quais são os fatores que mais favorecem a sustentabilidade de iniciativas apoiadas pelo PPG7, e quais os que têm maior probabilidade de se opor a ela?

21. Em que medida o PPG7 gerou mudanças no conhecimento relacionado aos seus objetivos? Tendo em vista o seu caráter piloto, o conhecimento gerado é suficiente para permitir sua ampliação de escala?

Perguntas analíticas - 3º. grupo

- 1. Como podem ser avaliados, em retrospectiva, os acordos originais de 1992 sobre os arranjos institucionais do PPG7?
- 2. Como podem ser caracterizadas a eficácia e eficiência dos arranjos institucionais (governance) do PPG7, revisados em 1999 (CCB, CCC, CCD) como instâncias de diálogo, negociação e tomada de decisões sobre questões estratégicas, tais como a inserção do PPG7 em políticas públicas, conforme esperado?
- 3. Quais são as principais lições do PPG7 para a gestão de iniciativas estratégicas como o PAS, em termos de diálogo, negociação e tomada de decisões?
- 4. Como é que o governo federal exerceu a liderança do PPG7? Como podem ser caracterizadas a coordenação e gestão do PPG7, pelo MMA? Até que ponto tem existido um problema de coordenação estratégica versus administração operacional? Qual foi o papel dos diferentes atores no apoio à existência e funcionamento de uma coordenação estratégica?
- 5. A capacidade das principais instituições parceiras do PPG7, em termos de absorção de recursos, foi avaliada corretamente? A inclusão, logo no início, de outras instituições federais e/ou a escolha de um órgão de mais alto nível como ponto focal (tal como a Casa Civil da Presidência da República) teriam melhorado a capacidade de absorção e proporcionado uma implementação mais eficiente?
- 6. Qual tem sido o papel e a contribuição da sociedade civil organizada em termos de governança e implementação do PPG7? Quais as lições sobre a participação da sociedade civil em diferentes planos formulação de estratégias, gestão de projetos, entre outros com relevância para outras iniciativas no Brasil e em outros países do mundo?
- 7. Quais foram os principais avanços e fatores limitantes na preparação, no financiamento e na implementação de subprogramas e projetos? Quais os principais fatores que têm dificultado o ciclo de gestão de projetos (planejamento, execução, monitoramento e avaliação)? Houve alternativas realistas para financiar e administrar o PPG7, de forma mais eficiente? Quais são as lições relevantes sobre essa questão para o futuro do PPG7 e outras iniciativas semelhantes?
- 8. Como pode ser avaliada a relação custo-benefício da administração de um programa envolvendo múltiplos doadores e o Bird, em termos dos interesses das partes e a efetividade do PPG7? Os custos foram justificados pelos benefícios desse tipo de parceria? Eles poderiam ter sido menores?
- 9. Como pode ser avaliado o papel do Bird no PPG7, ao longo de sua implementação? Considerando o seu papel fiduciário na gestão do RFT, o Bird tem deixado espaço suficiente para a liderança brasileira? Houve mudanças significativas na atuação do banco, especialmente a partir da revisão institucional de 1999?
- 10. Quais são as principais lições aprendidas sobre monitoramento e avaliação de um programa *piloto*, com objetivos gerais e projetos diversos? O que deve ser *monitorado* prioritariamente, e com que fim? O que deve ser alvo de *avaliação*?
- 11. Que grau de prioridade foi dado pelas diversas partes (governos, doadores, sociedade civil, comunidades e Bird) ao aprendizado e à disseminação, e qual foi a contribuição dessas partes?
- 12. Análise e aprendizado devem ser coordenados de forma mais independente ou devem ser integradas à gestão do PPG7?

- 13. Como o aprendizado pode ser planejado e implementado sem provocar conflito com os interesses das partes envolvidas?
- 14. Quão efetivo foi o Grupo de Assessoria Internacional (IAG) no monitoramento e assessoria ao PPG7? Como é que a sua assessoria influenciou o desempenho e a estratégia? Que fatores influenciaram a adoção das contribuições do IAG pelos seus parceiros?
- 15. Como o PPG7 tem lidado com a comunicação?
- 16. O conjunto de questões formuladas com interesse em comparar o PPG7 às iniciativas semelhantes no país e no exterior, no sentido de aprender com a experiência internacional e aprimorar a continuidade do Programa, foram as seguintes:
 - **a.** Quais parcerias internacionais relevantes seriam suficientemente documentadas para tirar lições a partir de uma análise comparativa com o PPG7?
 - b. O que pode ser aprendido com essa comparação?
 - c. De que maneira os projetos servem como modelos novos para outras parcerias internacionais?
 - d. O que pode ser utilizado em outros países, particularmente na Pan-Amazônia?
 - e. O que deve ser evitado?
 - **f.** Quais seriam características de "projetos ideais" que poderiam ser aplicadas com benefício às futuras iniciativas de conservação florestal no país em parceria internacional?

