

# **AVALIAÇÃO DO PROGRAMA PILOTO PARA PROTEÇÃO DAS FLORESTAS TROPICAIS DO BRASIL**

## **RESUMO EXECUTIVO**<sup>1</sup>

### **EQUIPE – ÁREAS TEMÁTICAS**

FÁBIO DE ANDRADE ABDALA - CIÊNCIA POLÍTICA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

JORGE LUIZ VIVAN - ECOLOGIA E MANEJO DOS RECURSOS NATURAIS

OLYMPIO BARBANTI - GESTÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

RAFAEL PINZÓN RUEDA\* - DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO E POLÍTICAS PÚBLICAS

ROGÉRIO F. S. PINTO - GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**BRASÍLIA, OUTUBRO DE 2006**

---

<sup>1</sup> Produto contratado pela Coordenação do Programa Piloto / Secretaria de Coordenação da Amazônia / Ministério do Meio Ambiente

\* Coordenador

## **Apresentação**

O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, doravante Programa Piloto ou PP, é um empreendimento dos governos federal e estaduais, e da sociedade civil brasileira, com apoio dos governos do G7, da União Européia 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.

O objetivo geral desta avaliação é contribuir para o aprofundamento de conhecimentos a respeito dos principais impactos e lições estratégicas do Programa, de modo a facilitar 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 Programa como um todo e não projetos individuais, e apresenta um conjunto de recomendações com vistas à definição dos próximos passos do Programa Piloto, como resultado dos esforços de organização e sistematização das experiências analisadas.

Aspectos específicos e um amplo conjunto de questões de especial interesse para avaliação foram organizadas em três grupos: 1) Objetivos, Escopo e Estratégia do Programa; 2) Impactos e Lições; e 3) Arranjos Institucionais e Gestão do Programa. Além destes grupos de questões orientadoras foram formuladas também questões para a comparação do Programa com iniciativas semelhantes na experiência internacional.

## **Metodologia**

A metodologia para a avaliação incluiu a revisão de documentos importantes do Programa Piloto e de literatura pertinente às diferentes áreas temáticas, buscando resposta a cada uma das questões relativas às áreas mencionadas. Na análise de dados secundários procedeu-se a uma revisão da documentação e bibliografia sobre o Programa Piloto 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.

Utilizaram-se também entrevistas (individuais e coletivas) e uma enquête, realizada em cinco capitais amazônicas e no Distrito Federal, colhendo opiniões de dirigentes governamentais, participantes das instâncias de coordenação do Programa, gerentes de subprogramas e projetos, beneficiários, lideranças das Redes Socioambientais e OSC, dirigentes e técnicos do Banco Mundial, peritos da Cooperação Técnica e Financeira, e representantes do setor empresarial.

As entrevistas e os conteúdos dos documentos foram sistematizados no “Relatório Consolidado de Avaliação”, ora sintetizado no presente Resumo Executivo, mediante análise comparativa entre os aspectos relevantes catalogados por temas, os resultados da sistematização das entrevistas, bem como as experiências e conhecimentos adquiridos pelos consultores que atuaram no Programa.

Mais do que uma típica avaliação independente, este trabalho se caracterizou pelo diálogo constante entre os consultores e o Comitê de Acompanhamento da Avaliação. Durante o percurso da avaliação foram realizados diversos encontros com o Comitê,

com a Coordenação do Programa e com uma plenária de participantes do PP, nos quais se discutiam versões preliminares de relatórios individuais-temáticos e do consolidado.

### **Perfil do Programa**

Na fase antecedente a principal preocupação era frear o desmatamento. A Comissão Européia (CEC) desempenhou papel importante na mobilização internacional e formulação inicial do Programa. Para a Alemanha, que liderou o processo inicial no interior do G7, o Programa Piloto representaria uma resposta ao desafio de deter a destruição de “global commons”: florestas, biodiversidade e mudanças climáticas.

Dentre os atores nacionais, considerou-se o Programa tanto como uma oportunidade para a experimentação e formulação de projetos inovadores de caráter socioambiental, quanto para uma inserção mais positiva nos arranjos internacionais para meio ambiente.

Assim pode ser desenhado o perfil do Programa: entre 1992 a 1996, marcado pelo processo de formulação, negociações e início dos primeiros projetos. De 1997 a 2002, os projetos começam a apresentar os primeiros resultados e, então, torna-se mais clara a necessidade de articulação com políticas públicas, e uma segunda fase é proposta para a continuidade do Programa. De 2003 a 2006, surge uma nova visão estratégica sobre a política ambiental, com transformações institucionais na coordenação do Programa e na percepção sobre cooperação internacional.

Na etapa inicial do Programa, a criação do FFT, em 1992, estabeleceu as bases para cooperação multilateral e as responsabilidades fiduciárias do Banco Mundial definindo suas atribuições de coordenação, assistência financeira e técnica, e conferindo-lhe inicialmente um papel de liderança na governança dos espaços multilaterais do Programa. Durante os quatro anos subsequentes setores do governo brasileiro, nos níveis federal e estadual, com a inicial participação civil, trabalharam com o BIRD e a CEC na negociação e formulação dos subprogramas estruturantes.

Entre 1995 e 1999, os primeiros projetos foram partilhados entre os atores nacionais com alto grau de dispersão. A rigor, da maneira como foi criado, o Programa Piloto não operou com uma organização de projetos, atividades e orçamentos, com metas comuns, coordenação e monitoramento articulados organicamente; daí a imagem de um “mosaico de projetos”.

A Revisão Institucional (1999), a Revisão de Meio Termo (2000) e os resultados da Reunião de Participantes de Cuiabá (2001) recomendaram maior articulação entre as partes internas e externas ao Programa, com maior empoderamento da liderança brasileira na coordenação conjunta. A partir de então a coordenação brasileira se organizou para exercer maior controle. Entre 2001 e 2002, ocorreu grande esforço para a integração entre as diversas instituições que compõem o Programa em torno da discussão de seis linhas temáticas: gestão pública e comunitária de áreas protegidas; produção sustentável; monitoramento, prevenção e controle ambiental de queimadas e deflorestamento; desenvolvimento territorial; gestão ambiental municipal e desenvolvimento local sustentável e, ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável. Estas linhas mantêm-se como orientação estratégicas para o sucessor do Programa.

A partir de 2003, com a chamada “estratégia da transversalidade” (MMA, 2005d) o Ministério do Meio Ambiente, internamente, buscou reposicionar o papel da coordenação brasileira, da SCA, e inserir o Programa internamente ao Ministério, por meio da transferência das coordenações dos projetos para secretarias temáticas (SDS e 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 na Região (MMA, 2006).

O Programa Piloto, desde 1995, contou 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: Experimentação e Demonstração, Conservação de Áreas Protegidas, Apoio à Pesquisa, Fortalecimento Institucional e Lições e Disseminação. Estima-se que até 2008 os recursos atualmente disponíveis para a maior parte dos projetos em execução estarão encerrados.

Considera-se que o Programa Piloto 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 a questões ambientais estruturantes. A redução das taxas de desmatamento 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).

A reorientação dos vetores que hoje definem os rumos do desenvolvimento no espaço de atuação do Programa dependerá tanto de investimentos significativos em infraestrutura e capital humano, incluindo 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 que hoje atuam na região, tanto na conservação como no manejo dos recursos florestais. São elas que poderão fazer a diferença, ao se tornarem mais amplas, eficientes em seus resultados e influentes e eficazes na disseminação de suas experiências.

### **Objetivos, Escopo e Estratégia do Programa**

O Programa Piloto 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”*.

O objetivo geral do Programa foi definido como sendo o de *“maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais brasileiras de forma consistente com as metas de desenvolvimento do Brasil, pela implementação de uma abordagem de desenvolvimento sustentável que contribuirá para a redução contínua da taxa de desmatamento”*.

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 Programa Piloto se estruturou ao longo de sua existência. A definição de “sustentável” adotada pelo Programa, por sua vez, acompanhou a noção herdada da linha eco-desenvolvimentismo, ou seja, *“melhorar as condições de vida das comunidades humanas, mantida a capacidade de suporte do ecossistema”*. O Programa Piloto foi, portanto, pensado para promover ações de conservação e de desenvolvimento, integrando ambas perspectivas.

A interpretação dos objetivos na formulação de subprogramas e projetos indica que os atores-chave do Programa priorizaram estratégias múltiplas, orientadas por interesses institucionais e oportunidades de ação conjunta. Ao longo das diferentes etapas do Programa, a perseguição de estratégias de redução de desmatamento, de alternativas

produtivas, fortalecimento institucional, desenvolvimento comunitário, manejo dos recursos naturais, criação e consolidação de áreas protegidas, e a geração de conhecimentos recebeu as maiores atenções, e neste sentido atuaram a maior parte dos subprogramas e projetos.

Se por um lado não houve um diagnóstico tão completo e incluyente como seria desejável, houve espaço para influenciar o debate e abertura para decisões, de modo que o Programa Piloto passou a incorporar elementos de estratégia que não estavam presentes nas suas formulações iniciais e esta “luta evolutiva” entre as posições mais conservacionista e as sócio-ambientais produziu meios de um aprendizado de convivência e interfaces entre posições.

Paulatinamente, as dificuldades para lidar com metas ambiciosas de redução do desmatamento e ações estruturantes foram dando aos participantes maior racionalidade na interpretação dos objetivos, reconhecendo a escala piloto e experimental do Programa. 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).

## **Ordenamento Territorial e Gestão Ambiental no Programa Piloto**

### *Gestão Ambiental*

Pode-se dizer que foi somente após a implementação do PP 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 piloto, em especial do sub-componente 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 PP, os OEMAs não possuíam conhecimento gerencial e técnico suficiente para conceber, implementar e avaliar projetos. Esta capacidade de concepção de intervenções na forma de projetos, qualquer que seja a metodologia adotada, é uma importante contribuição do PP para a área de meio ambiente, e encontra-se hoje inserida no *modus operandi* dessas organizações. Esses projetos, tal como o próprio PP, 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 mal em si, pois projetos são necessários para testar, pesquisar, aperfeiçoar idéias.

O envolvimento público ganhou espaço desde o início do PP, por meio do GTA, CNS, COIAB e RMA. Posteriormente, diversos sub-programas e projetos do PP desenvolveram modelos de envolvimento de partes interessadas-chave 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; no projeto ProVárzea membros das comunidades passaram a trabalhar na fiscalização ambiental. Esses são apenas alguns exemplos que certamente não esgotam as experiências que ocorreram nos sub-programas, mas que ilustram como o envolvimento público tornou-se importante: hoje, por exemplo, essa 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 PP, o fortalecimento dos OEMAs, a realização de estudos de zoneamento com metodologias locais, e busca de soluções pontuais de fiscalização e licenciamento, bem como a abertura de canais de diálogo entre MMA e OEMAs 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 a características de determinadas decisões – essa forma de gestão é agora, efetivamente, possível de ser aplicada, especialmente na forma da gestão compartilhada, e não da imposição de modelos.

Estes 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 adequadamente na sua capacidade de coordenação no âmbito federal. As ações do MMA ainda não estão adequadamente articuladas com outros órgãos do administração federal, tal como o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ou mesmo o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Nesse sentido, o PP dedicou-se aos aspectos operacionais da gestão ambiental nos Estados e não 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, 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 PP.

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, seriam suficientes para lidar-se com uma dimensão que, afinal, requer negociação política em todas os níveis federativos. 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 PP conseguiu progressos apenas limitados na esfera de monitoramento.

Houve ganhos significativos 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 em 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 PP em relação à gestão ambiental, os quais apontam para um novo modelo. No entanto, após os anos de implementação do PP 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.

### *Gestão Territorial*

Aparentemente, o que se tem hoje no campo do ordenamento territorial não é um modelo já encontrado, mas sim um modelo em gestação. Sinais desta situação transitória refletem-se, por exemplo, desde a ausência de uma definição sobre o que seja ordenamento territorial, até o fato de que existem diversos órgãos nos diversos níveis federativos que têm capacidade de implementar políticas que levam a impactos no uso do solo. Em parte, tal situação seria conseqüência de uma falta de segurança jurídica no arcabouço institucional brasileiro, em parte, parece refletir dificuldades de coordenação próprias de um planejamento de nível macro.

Em 1999, conferiu-se a responsabilidade pelo ZEE ao MMA, articulado com outras competências federais visando o ordenamento territorial. O esforço de ZEE realizado no MMA foi eminentemente direcionado ao zoneamento de áreas destinadas a unidades de conservação, com reduzido contato com forças políticas e econômicas. 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.

A coordenação do ZEE no MMA associa esta 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.”

Tal visão mais ampla se configura em diversas iniciativas, como a demarcação de terras indígenas e de unidades de conservação; e ainda medidas como o uso do instrumento de intervenção pública que é denominado Área sob Limitação Administrativa Provisória (ALAP). Cooperam para esta visão ampliada de ordenamento territorial iniciativas de gestão de paisagem adotadas pelo sub-programa Corredores Ecológicos e, especialmente, 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.” O SLAPR 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.

Esta visão de ordenamento territorial emana do MMA e, no entanto, não é consensual entre atores do PP. Há, por exemplo, francas divergências entre membros do Governo brasileiro, do Banco Mundial e de financiadores em relação à definição do que seja o planejamento para e atividades de ordenamento territorial, bem como em relação ao impacto do programa sobre políticas públicas. O que é tangível neste debate é o fato de que, embora positivas, as iniciativas do MMA têm impacto limitado, uma vez que

esbarram em um conflito de competências sobre as atividades de ordenamento territorial.

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), realizada em 2004 pelo Ministério da Integração Nacional.

Observa-se que a dimensão de ordenamento territorial presente no PPG-7 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 PP 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 do MMA transcenda o planejamento cartográfico de áreas prioritárias para, sem se esquecer delas, passar a dialogar com maior peso político com outros atores do processo de ordenamento territorial.

### **O Caráter Demonstrativo em Atividades Produtivas e de Manejo dos Recursos Naturais**

O enfoque de ecologia e manejo dos recursos naturais no PP destaca os seguintes elementos: manejo florestal, sistemas agroflorestais e silvos-pastoris, cadeias produtivas, pesquisa e inovação.

#### *Manejo Florestal*

O Promanejo é um projeto exemplar em vários aspectos. O Projeto tem 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. Neste sentido, o Promanejo integrou as visões de diferentes atores. É um projeto com foco bastante definido, sistemas de monitoramento implantado, programas de formação, grupos de pesquisa para apoio, conexões com o setor privado em escala bastante grande, e um grande “experimento” em gestão participativa de florestas (FLONA-Tapajós) que é referência nacional.

Ele enfrenta o desafio, entretanto, de estar trabalhando 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. Diante do propósito de “conservação dos recursos genéticos das florestas tropicais brasileiras”, reconhece-se que as lacunas de conhecimento neste 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 nesta 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. Este fato não deve ser uma justificativa para, num extremo, uma atitude imobilista ou, num outro, para um otimismo tecnológico que aumente a velocidade da transformação de capital ecológico em capital financeiro num prazo curto demais para ser devidamente avaliado em suas implicações. O que deve estar na base das ações é o

princípio da precaução, que deve pautar 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.

É esta 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 certificação de produção florestal madeireira obteve sucesso em projetos e iniciativas no Acre, Pará e Amazonas abrindo mercados e assegurando a qualidade dos processos em andamento, porém, ainda tem 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 de comunidades. Eles argumentam que os custos, a ética fundamentalmente comercial da certificação, e sua baixa legitimidade nas comunidades não entusiasma. 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 comunitário.

A necessidade de regularização fundiária foi um elemento fundamental que avançou a passos largos em função da ação do ProVárzea e do Promanejo, através do 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. Esta maior equidade nas negociações, nesta visão, irá gerar agregação de valor e menor pressão sobre a floresta. Como estes são pressupostos de sustentabilidade que orientam ações importantes, eles devem ser monitorados e reavaliados de forma sistemática e dinâmica, pois também são dinâmicos os fatores envolvidos da relação causa-efeito que se está estabelecendo. 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 deverão garantir estas aspirações para as gerações atuais e futuras.

#### *Sistemas agroflorestais (SAF) e silvopastoris (SSP)*

Em 1996, vinte 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 PP, estes sistemas de produção têm, por parte dos agricultores, apropriações e desempenhos diferenciados, e as avaliações ecológicas e econômicas são ainda bastante frágeis em termos de publicações e estudos. Neste sentido, conclusões são apenas aproximadas para estes sistemas de uso da terra.

O sucesso dos projetos piloto com SAF depende, para alcançarem 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, infraestrutura 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 destes sistemas foi provado e poderia contribuir para os objetivos maiores do PP, principalmente em locações estratégicas, como ao longo das rodovias BR-163, Trans-Pacífico (no trecho Rio Branco-Assis Brasil) e no Noroeste do Mato Grosso.

#### *Cadeias Produtivas, C&T e Inovação*

O PP subestimou a cadeia produtiva como vetor de sustentabilidade das ações e resultados dos projetos. Isto 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, é ainda tímida a escala com que os produtos florestais e agroflorestais (principalmente os não-madeireiros) colaboram nos fluxos de renda das comunidades envolvidas no PP.

Um caso ilustrativo é a experiência do PNS na Floresta Estadual do Antimarí, Acre. A idéia de que ter o controle de toda a cadeia facilitaria o processo e geraria aprendizados mostrou que vetores externos e negativos podem ser decisivos. 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 CP que fazem parte dos projetos apoiados pelo PP, 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 PP, ou uma rede de colaboradores e apoios que os viabilizaram. Fica evidente que tanto o PNS como outros SP/P dependem de fatores externos que poderiam ser vantajosos com uma retaguarda em termos de políticas públicas convergentes, numa visão de desenvolvimento regional sustentável. O PNS, dentro do PP, teve o mérito de evidenciar as lacunas existentes, e gerar uma amostragem do potencial de sucesso quando estas lacunas são preenchidas.

Os investimentos governamentais em Ciência e Tecnologia e Pesquisa e Demonstração na Amazônia, que poderiam ajudar a reverter as lacunas de qualidade na cadeia produtiva, são historicamente da ordem de 2%, quando deveriam ser no mínimo 3 vezes maiores que isso para que se pudesse manter pelo menos uma relação com o PIB da região comparável com o resto do país.

O Sub-programa de Ciência e Tecnologia (SPC&T) acumulou pontos e excelentes resultados para a pesquisa regional como um todo, mas sua principal fragilidade foi a falta de compatibilização e fluxo de informações com os projetos demonstrativos do PP. A informação (produzida em quantidade e qualidade inquestionáveis) teve um direcionamento principal para os veículos acadêmicos ou da pesquisa especializada, e as formas de avaliação de pesquisadores contribuem para este direcionamento

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 desta abordagem. Neles, o histórico, a capilaridade e infraestrutura mais consolidada colaboram efetivamente para viabilizar sistemas de monitoramento assumidos localmente, mesmo quando outros vetores, como acessibilidade, instrução, situação sócioeconômica colocaria 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 PD/A, casos como estes devem ser amplamente analisados e difundidos no âmbito do PP.

### **O Desenvolvimento Comunitário: Condição para o Manejo Sustentável dos Recursos Naturais.**

O reconhecimento geral de que a produção sustentável é fundamental para a conservação ambiental levou o Programa Piloto a apoiar iniciativas que criassem condições para inserir novos sistemas de produção no âmbito de um processo mais amplo, o do desenvolvimento comunitário. Daí os múltiplos esforços realizados pelo Programa 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. Esta visão do desenvolvimento identifica-se com aquela que passou a ser chamada de “desenvolvimento sustentável”, no sentido que não contempla apenas o “crescimento” econômico, o 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”.

A comprovação do esforço do Programa Piloto 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.

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

Os Projetos Resex I, o PPTAL - posteriormente apoiado pelo PDPI - e o Promanejo, na Flona Tapajós, conseguiram os maiores avanços nesta linha porque se tratava de comunidades inseridas num “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 das afinidades ambientais, sociais, econômicas e culturais.

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

O Programa 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 todo um trabalho de controle social sobre o acesso e uso do patrimônio ambiental, que consistiu em fazer aplicações práticas à realidade local, visando o 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 PP 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 a uma 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 Programa, a gestão alcançada pela sociedade civil ficou limitada ao âmbito dos projetos e não chegou a atingir a esfera do desenvolvimento comunitário como um todo, 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, foram 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 a um planejamento participativo, mas não foram construídos instrumentos para a execução, acompanhamento e controle dos projetos constantes nesse planejamento, como também não foi construída a coordenação desse processo.

É insuficiente pensar em DC sem pensar na equidade de gênero, elemento fundamental para o verdadeiro desenvolvimento. De um modo geral, conclui-se que o Programa Piloto 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.

O Programa Piloto, 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, beneficiamento e beneficiamento de alimentos locais, óleos vegetais, artesanato e plantas medicinais.

Considera-se como principais lacunas do Programa Piloto no DC: i) ambigüidade de propósitos, ii) falta de integração programática e operacional com outros projetos e programas, iii) falta de uma estratégia municipal.

*Conclusão: Ações Comunitárias, característica do Programa Piloto*

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

- a inclusão de populações na socioeconomia do país
- organização dessas comunidades que estavam excluídas

Estes 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 era ambiental, de proteção, de diminuição do desmatamento e como tal contava com o pressuposto de que a infraestrutura e demais exigências para possibilitar o DC seriam supridas pelo Governo. Não se pode, portanto, responsabilizar o Programa pelo desenvolvimento das comunidades onde atuou, pois seu papel era apenas de colaborador, de apoiador desse processo.

A análise dos diferentes projetos permite afirmar que todos procuraram “contribuir”, “apoiar”, “fortalecer” setores econômicos ou camadas sociais, apenas alguns componentes específicos da comunidade. Isto é, o Programa Piloto não era um programa de desenvolvimento integrado, local ou territorial. A contribuição para o desenvolvimento dirigia-se sempre a um segmento da economia ou da sociedade. Mesmo nos casos em que trabalhou com áreas bem definidas, como é o caso do Projeto Resex e do PPTAL, os investimentos eram 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, FUNASA, e posteriormente entraram parceiros como Luz para Todos, Eletronorte, Embratel e Movimentos Sociais.

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

## **Políticas Públicas e o Programa Piloto**

### *Diálogo, Negociação e Tomada de Decisões*

Todos os sub-programas do PP lidaram, em maior ou menor grau, com situações de promoção do diálogo e de negociação. A tomada de decisão, estrito senso, ocorre já a partir da concepção do sub-programa e da escolha dos projetos beneficiários, e se estende posteriormente, interligando-se com as outras duas dimensões citadas. No início da segunda metade do PP em diante, os temas de formação de consenso (diálogo) e gestão de conflitos (negociação) ganharam maior atenção dos gestores. Especialmente relevante foi a experiência de construção de Agendas Positivas. Exemplos de negociação também ocorreram nos Grupos de Trabalho do SPRN, que foram analisados no documento de “Lições Aprendidas” do sub-programa. A análise ali realizada permanece válida e pode ser recuperada, ampliando a profundidade da presente análise.

No entanto, o sub-programa que provavelmente mais se aprofundou em termos de negociação foi o ProVárzea, por meio dos chamados Acordos de Pesca (APs).

### *Fragilidade da estratégia para a formulação de políticas públicas*

Não obstante o aumento da esfera de influência do GOB na governança do Programa, 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 PP constituem a matéria-prima para desencadear um processo de formulação de políticas públicas. O Programa 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, estadual e municipal para transformar as experiências em programas de governo.

A avaliação dos projetos do PDA na Amazônia e na Mata Atlântica mostrou que 50% conseguiram algum nível de influência sobre políticas públicas. Entretanto, esta influência não chegou às políticas estratégicas, isto é, àquelas que provocam mudanças substanciais como seria uma política fiscal, tributária, de crédito específico, uma política de ocupação territorial, uma política de fortes investimentos na área ambiental, de manejo de recursos florestais ou hídricos. O documento do MMA que propõe a discussão do Programa Amazônia constata: “Historicamente, os investimentos em infraestrutura 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 consequência disto, a decisão sobre a 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”.

Muriel Saragoussi afirma: “A análise da influência do PP 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 este Programa começa ser visto como política pública. Um passo significativo neste sentido foi o reforço que recebeu a coordenação do Programa, repassando os projetos para as áreas-fins dentro do Ministério. Começa a existir uma possibilidade do PP influenciar políticas nacionais”.

### **A Experiência Institucional do Programa Piloto**

A dimensão institucional no Programa Piloto constitui um de seus fatores mais críticos. A institucionalidade e governança do PP baseia-se num sistema de múltiplos níveis e formas de regulação. Inclui micro e macro regiões, 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 PP níveis diferenciados de governança e participação neste ciclo.

O desenho inicial dos arranjos institucionais (AI) pelo BM, para o PP como um todo, foi feito sem maior esforço de diagnóstico de capacidades dos executores centrais do GOB e à luz de sua pouca experiência com programas piloto desta natureza. Do lado do GOB, os compromissos da resolução de criação do Programa, fixados no seu Anexo foram tratados de forma legalista com a emissão de instrumentos jurídicos sem maiores desdobramentos operacionais.

Entre os fatores limitantes da AI do PP, 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 PP requer mais do que os quatro anos que tiveram os respectivos ministros e secretários estaduais de meio ambiente. Assegurar a continuidade do PP 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 PP, já que este praticamente parava na etapa final do governo concludente e demorava a arrancar com o governo entrante. Num caso este lapso chegou a ser de nove meses .

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 PP e a causa ambiental das florestas tropicais. Finalmente está o conhecido problema de ter que operar dentro das inúmeras restrições de contratação, utilização e remuneração de pessoal, aspecto que afetou negativamente o PP, principalmente na sua atual etapa. Todos estes fatores apontam para a necessidade de criar uma AI com “blindagem institucional” que proteja o sucessor do PP destas graves limitações.

A principal lição da experiência institucional do PP é de que 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 estiverem carentes. Outra lição importante é que geração de conhecimentos e sua aplicação tecnológica, vocação de um programa piloto, foram deslocados em virtude do debate em torno a uma agenda substantiva mais ampla e a gestão das múltiplas demandas sobre o Programa, tendo como consequência um desempenho de execução programática fraca, principalmente com respeito à função de M&A. A experiência institucional do PP tratada neste estudo oferece uma plataforma que poderia ser útil na escolha entre as alternativas de arranjos institucionais para uma eventual ampliação ou sucessão do PP.

As perspectivas institucionais do PP 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 (supondo que o Programa se estenda até 2008, como preconizado) o PP terá acumulado suficiente experiência e acervo de conhecimentos para fundamentar uma estratégia de aumento de escala baseada na aprendizagem dos seus projetos. Na hipótese de que este inventário de conhecimentos acumulados revele que ainda não se alcançou esta 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 estas 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 PP. Para nutrir este corpo de políticas públicas, não haveria alternativa que não fosse prosseguir com o caráter piloto do PP com ajustes institucionais sugeridos por este estudo. Isto naturalmente, se ainda houvesse interesse dos doadores e do GOB em financiar de forma substancial esta extensão do PP como projeto piloto, após 15 anos de experiência.

Sendo, entretanto constatado deste trabalho complementar de inventário do saldo de aprendizagem do PP, que existe uma massa crítica em termos traduzíveis em políticas públicas, a natureza do PP ampliado, ou seu sucessor mudaria radicalmente. Tratar-se-ia então de um projeto de escala muito maior e baseado no legado da aprendizagem do PP-piloto. 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 aperfeiçoada da que foi utilizada no seu lançamento. Por exemplo, numa 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 PP) 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 PP: Documento para discussão”, de Agosto de 2004 que tinha em vista a implementação do PAS. Aí se visualizam 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 PP em uma segunda fase. Esta ainda que com características diversas que, e 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 PP, que consistiu na dispersão das intervenções em vários pontos dos vastos territórios florestais. Esta estratégia se justifica num 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 PP, incluiria infra-estrutura, o que requereria um nível de mobilização e coordenação de recursos muito superior ao que o PP conheceu. 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 o que haveria que fazer é substituir 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.

#### *Síntese das Lições Institucionais*

O diagnóstico e a avaliação da capacidade institucional de implementação é um requisito indispensável para o desenho de qualquer programa ou projeto. O PP não levou a cabo este diagnóstico. O reforço institucional das entidades executoras a nível central merece atenção prioritária. Houve excessiva dependência do PNUD para substituir e não desenvolver a capacidade institucional e organizacional das entidades executoras.

AI do PP estava mais voltada para a implementação e não refletiu grande preocupação com o impacto finalístico institucional do PP. O Programa não tinha aspirações explícitas de alterar a estrutura institucional das entidades operando na área de proteção ambiental do Brasil e isto prejudicou a implementação do PP. Trabalhou-se com o “que havia institucionalmente”, o que poderia ter-se aperfeiçoado ao longo da execução do Programa.

A governança do PP não deu acesso adequado dos seus executores às entidades formuladoras de políticas, no executivo ou no legislativo, para veicular por elas os resultados do aprendizado dos seus projetos, entretanto a participação da Sociedade

Civil teve um impacto salutar na AI do PPG7, pois abriu a sua execução e incorporou mecanismos de controle/auditoria social.

Embora, em nível estadual, o PP tenha contribuído para o reforço das entidades públicas e para alguma aproximação ao setor privado, em nível nacional, não conseguiu incorporar este setor, que tem grande capacidade de lobby junto ao executivo e ao legislativo e de controle da agenda de desenvolvimento sustentável.

O multi-financiamento cruzado dos projetos contribui substancialmente para a complexidade organizacional do PP com impacto negativo sobre os incentivos das entidades executoras dos projetos para a gestão eficiente dos recursos e para a eficácia na busca dos objetivos finalistas do Programa.

A multiplicidade de regras associadas ao multi-financiamento 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 uma maior economia de sistemas informatizados de gestão financeira. Uma justificação do custo transacional elevado da gestão dos projetos é pela sua natureza experimental/piloto que se estende às suas modalidades de financiamento, portanto haveria que tolerar certos níveis de ineficiência e constante mutação, pois fazem parte da experimentação de todo regime piloto.

Um corpo consultivo como o IAG, com a qualidade e prestígio internacional de seus membros teve um papel importante e agregou valor ao PP na sua primeira fase.

### **Arranjos Internacionais no Programa Piloto e Contribuições da Experiência Internacional de Interesse ao Programa**

O Programa Piloto é um experimento institucional dos mais desafiadores na medida em que pretendeu organizar a ação coletiva internacional para lidar com um tema ambiental de repercussões globais (conservação de florestas) por meio de arranjos multilaterais de negociação e decisão sobre projetos, com base nas contribuições depositadas no FFT, além de compatibilizá-los com os arranjos bilaterais e co-financiamentos.

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

O Programa buscou compatibilizar três fontes de recursos externos: 1) Fundo Fiduciário das Florestas Tropicais – FFT (multilateral); 2) co-financiamentos por meio de doações bilaterais a projetos; e 3) pequenos fundos fiduciários também geridos pelo BM, que por sua vez aplica recursos não requeridos pelos projetos no mercado financeiro cujos rendimentos são internalizados no Programa. Os valores globais movimentados pelo Programa Piloto, entre 1992 a 2004, somaram US\$ 428 milhões incluindo também a contrapartida do governo brasileiro (MMA, 2005d). Destaca-se que os mecanismos bilaterais representam a inversão dos maiores volumes financeiros no Programa somando US\$ 273,50 milhões, particularmente advindos da RFA e da CEC.

A cooperação técnica ao Programa também envolveu mecanismos bilaterais e multilaterais. No nível bilateral foram acordadas ações com as agências GTZ e DFID; a

participação da GTZ foi a mais expressiva em termos de recursos financeiros, técnicos e tecnológicos. No nível multilateral a Unidade de Florestas do BM é responsável pelo acompanhamento técnico dos projetos financiados pelo FFT; utilizou-se também a cooperação do PNUD no campo da contratação de serviços técnicos especializados para o governo brasileiro na operação de projetos, desde atividades de coordenação até a execução de atividades em campo.

O Programa foi relativamente bem sucedido na mobilização de parcerias e formulação de estratégias nacionais e internacionais, no governo e na sociedade civil, na busca de soluções para harmonização do uso e conservação dos recursos florestais, ainda que em escala piloto e sobretudo no campo socioambientalista.

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 PP. O empoderamento brasileiro na coordenação do Programa e a constituição de instâncias de governança conjunta (CCC, CCD e CCB) representam avanços na 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 onde estão, de fato, sobrepostos gerencias e executores federais, estaduais e municipais, com recursos do FFT e co-financiamentos, intermediados pelo PNUD e Banco Mundial, e ainda com transferências para OSCs. Neste sentido são pertinentes recomendações por maior simplificação e flexibilização dos procedimentos do programa, sem desconsiderar a utilização de mecanismos de desembolso alternativos. Por outro lado, permanece a insatisfação com situações onde quantias de financiamento ficam ociosas devido a implementação excessivamente lenta.

A falta de definição mais clara sobre o papel, as atribuições e os limites dos parceiros internacionais no Programa gerou conflitos e tencionou negociações entre as partes envolvidas em sua governança. Neste sentido se conclui que o regramento institucional dos parceiros internacionais do Programa não esteve completamente adaptado às condições dos executores e beneficiários para a execução de projetos no nível local.

Alterar o papel dos participantes e o regime operativo dos projetos financiados pelo FFT e co-financiamentos bilaterais exigirá todo 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 como também reforçam a complexidade do multifinanciamento.

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

Considera-se a cultura organizacional uma das principais contribuições dos parceiros internacionais do Programa Piloto 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. Paradoxalmente, a complexidade dos ciclos de projetos se mantém como fonte de frustração para os diversos participantes. Neste sentido ainda são pertinentes recomendações por maior simplificação e flexibilização dos procedimentos do programa.

O exemplo do Programa Piloto 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. Esta é uma situação que se altera paulatinamente com o fortalecimento institucional dos participantes nacionais, como também com a implementação de políticas de governo mais consistentes com os objetivos do Programa, que vão além do setor ambiental.

O futuro mais efetivo da cooperação para o meio ambiente deveria fortalecer as capacidades do Estado em operar os programas internacionais, inclusive a execução financeira e a gestão técnica, reduzir a pulverização de projetos, aumentar mecanismos de complementação e integração com setor privado, mas concatenada com políticas públicas. É desejável que se aponte com clareza qual a estratégia brasileira para a conservação das florestas tropicais, onde o Programa Piloto se insere como programa de governo, e conseqüentemente, qual o papel reservado aos participantes externos.

O Programa Piloto acumulou resultados com potencial para contribuir tanto com as políticas públicas quanto para a implementação de compromissos internacionais do Brasil, particularmente com Agenda 21, CDB, UNFF, ITTO e com a Convenção de Mudanças Climáticas e o Protocolo de Quioto, em temas como 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 é válida a proposição segundo a qual o Programa Piloto constitui tanto um provedor de lições estratégicas, experiências e demonstrações bem sucedidas, quanto um receptor delas, reconhecendo seu caráter “piloto”, de quem está na verdade mais aprendendo do que ensinando; ou seja, a experiência internacional do Programa Piloto seria um caminho de “mão dupla”, de quem dá e recebe conhecimentos sobre temas inovadores como é a gestão florestal sustentável.

O quarto objetivo do Programa Piloto, de experimentação de um modelo de cooperação internacional, expressa expectativas de que o Programa 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. De fato, o objetivo de tornar o Programa um modelo internacional é o menos explicitamente perseguido pelos participantes, como algo sistematicamente buscado, monitorado, avaliado e gerador de lições e aprendizados capazes de gerar modelos. As contribuições do Programa Piloto para a implementação dos compromissos internacionais do Brasil estarão associadas, sobretudo, as questões substantivas da gestão ambiental, com ênfase na participação e controle social. Neste sentido, no contexto internacional certamente o Programa Piloto 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.

As iniciativas de fortalecimento do capital social e institucional do Programa são elementos com as maiores capacidades de replicabilidade no nível 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-madeiráveis (inclusive comunitários), certificação florestal e remuneração por serviços ambientais, controle e monitoramento ambientais, novos mecanismos de financiamento, como também na 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 Provarzea. Os temas de ordenamento territorial e fundiário, assistência técnica, empreendedorismo & gestão de negócios, beneficiamento e 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 Programa Piloto. Ainda se faz necessário aprimorar o diálogo interno entre os operadores de política externa e os de cooperação internacional na área ambiental, visando convergir avaliações, conceitos e estratégias comuns.

Dentre os pontos fortes e fracos da cooperação técnica provida ao Programa destacam-se: 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, bem como os resultados são mais bem apropriados quando espelham conquistas das partes implicadas na cooperação em um modelo de soma positiva no relacionamento interno-externo.

Com o fortalecimento das capacidades locais e da coordenação brasileira no ciclo de implementação dos projetos, desde a gestão e execução até o monitoramento e análise. Neste caso, a tendência seria a de reduzir a inserção de aspectos da cooperação técnica.

Os arranjos bilateral e multilateral implementados no Programa não devem ser avaliados como excludentes para constituição de futuros programas de cooperação na área ambiental, seja porque ambos detêm qualidades distintas e podem ser mantidos e aperfeiçoados (no sentido da internalização dos recursos, facilitação dos ciclos de projetos e de governança compartilhadas, aperfeiçoamento de M&A), seja porque as oportunidades e obrigações institucionais dos parceiros internacionais muitas vezes impõem a utilização de acordos nos dois formatos já estabelecidos entre os países envolvidos.

Da experiência internacional concluem-se os seguintes pontos: a ajuda internacional, financeira e técnica pode ser mais efetiva se atuar diretamente sobre a redução da pobreza nas áreas florestadas articulando com estratégias de desenvolvimento local, reduzindo os 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 aos manejadores sustentáveis, tanto aos grandes empreendimentos quanto ao manejo comunitário; um tema novo é a remuneração por serviços ambientais e pelo desmatamento evitado.

As iniciativas de conservação de florestas experimentadas na África Central constituem referências para a cooperação regional sulamericana, em especial na Amazônia Continental, em temas como concessão de florestas públicas (exemplos positivos e

negativos), governança florestal e especialmente nas novas estratégias para valoração e remuneração dos serviços ecológicos das florestas tropicais.

### **Conclusões Gerais da Avaliação**

Os objetivos gerais do Programa de 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, na medida em que o PP viabilizou o fortalecimento institucional para a gestão ambiental integrada, a promoção do manejo florestal sustentável, o 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.

O PP gerou uma base de conhecimento e experiências tão ricas que transbordaram os seus objetivos iniciais. Pode-se dizer sem medo que as atuais macro-políticas do Governo Federal para a região Amazônica bebem na fonte do Programa Piloto: o Plano Amazônia Sustentável, 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 e a Lei de Gestão de Florestas Públicas” ( MMA-Programa Amazônia-Proposta para Discussão).

As experiências do Programa 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, como o Programa Nacional de Florestas e a Lei 11.284/06 sobre Gestão de Florestas Públicas; na área de ocupação espacial como o ZEE, criação do ARPA, demarcação de T.I.; na proteção da Mata Atlântica como a lei da Mata Atlântica em andamento, o reconhecimento da RMA e a criação do Subprograma Mata Atlântica; na gestão e educação ambiental como o licenciamento ambiental em propriedades rurais e o fortalecimento do Ministério Público; nos serviços públicos como a criação da ATER florestal e a reativação do agroextrativismo no INCRA.

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. Daí pode-se concluir que a reorientação dos vetores que hoje definem os rumos do desenvolvimento no espaço de atuação do Programa dependerá tanto de investimentos significativos em infra-estrutura e capital humano, incluindo 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 que hoje atuam na região, tanto na conservação como no manejo dos recursos florestais. São elas que poderão fazer a diferença, ao se tornarem mais amplas, eficientes em seus resultados e influentes e eficazes na disseminação de suas experiências.

O PP 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.

A capacitação foi um dos melhores resultados do Programa; foi formada uma massa crítica e um 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.

O PP favoreceu e impulsionou o surgimento de um novo modelo de gestão pública ambiental, descentralizado, mais aberto, mais flexível, adaptado às necessidades locais e contando com a participação social. Colocou em prática instrumentos de gestão ambiental, entre os quais o ZEE passou a ser um apoio efetivo de gestão do território e o Proteger prestou grandes contribuições na prevenção de incêndios florestais.

Ocorreu, 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 disto, a base social definiu uma agenda, mais completa e complexa, de propostas de mudança do modelo de desenvolvimento, onde 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).

Muitas populações tradicionalmente excluídas passaram a participar da socioeconomia regional. A renda das comunidades beneficiadas foi incrementada com apoio do Programa, tais como: 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.

Mediante os trabalhos nas comunidades foram colocados os alicerces para que os beneficiários assumam a gestão social do próprio desenvolvimento, contribuindo assim para a construção da cidadania, a partir da tomada de consciência sobre direitos e obrigações.

Constatou-se que Projetos como PPTAL, RESEX, PDA, Promanejo, ProVárzeas podem ser bem sucedidos tanto na produção sustentável quanto na conservação ambiental. Consolidar estes resultados implicará em maior articulação entre iniciativas numa visão territorial e estratégica, no fortalecimento e aperfeiçoamento dos sistemas de monitoramento já gerados, e pela articulação dos investimentos de Ciência, Tecnologia e Inovação com as demandas identificadas por este conjunto. Isto será fundamental para alavancar a escala piloto para políticas públicas dentro de uma moldura de sustentabilidade econômica, ecológica e social.

O PP conseguiu mobilizar um conjunto expressivo de doadores, numa parceria internacional, por 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.

O Programa em muito contribuiu para a criação de uma cultura institucional no trato com a cooperação, antes inexistente, abrindo caminhos para iniciativas nas demais áreas de interesse do Estado e da Sociedade.

O PP introduziu entre os gestores das políticas ambientais uma “cultura” de planejamento, de meios de monitoramento e avaliação, de maiores controles de implementação, enfim, de elementos de desenvolvimento organizacional e institucional.

Os doadores e o Banco Mundial desempenharam papel expressivo em todo o ciclo do Programa, especialmente mediante suas capacidades institucionais que possibilitaram atingir resultados satisfatórios.

O Programa deixou a desejar na maneira como tratou as questões de gênero. Não se integrou devidamente com outros programas e projetos e não trabalhou numa visão de estratégia municipal.

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 do pessoal responsável pelos projetos ambientais, especialmente no nível estadual; prevalência de uma “cultura de projetos” relativamente isolados, em detrimento de políticas públicas ambientais de maior escala; politização excessiva da governança dos projetos, associados a baixo grau de monitoramento e conhecimento técnico-científico capaz de gerar ganhos de escala.

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 PP.

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.

### **Recomendações**

As propostas visam concretizar as políticas públicas de conservação, uso e produção sustentável com a participação social, o qual 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.

Recomenda-se que ações de intervenção na realidade social tenham uma estratégia clara, mas que a mesma não seja monolítica: ela 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 tal flexibilidade não nascem espontaneamente; elas precisam de vontade política e da aplicação de uma sofisticada metodologia para prever possíveis cursos de ação em situações de elevada incerteza. Por sua vez a vontade política precisa ser fomentada – onde lideranças políticas estiveram comprometidas, a gestão ambiental e o ordenamento territorial alcançam melhores resultados. Isso implica que programas de desenvolvimento precisam estar atentos a 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, 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, a Produção Sustentável, a Inclusão Social e a 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): a) o ordenamento fundiário; b) os incentivos fiscais e creditícios para áreas já desmatadas; c) a implantação de infra-estruturas ambientalmente sustentáveis; d) a geração de emprego e renda em atividades de recuperação de áreas degradadas; e) a incorporação ao processo produtivo de áreas abertas e abandonadas e o manejo de áreas florestais, e,f) atuação integrada no monitoramento e fiscalização.

Recomendam-se três vertentes para a estratégia global: a definição de áreas geográficas para atuação, o incremento da renda mediante a gestão sustentável dos recursos naturais (produção sustentável) e a construção da integração programática e institucional.

#### *Recomendações Específicas por Dimensões Temáticas*

As recomendações estão divididas em nove dimensões: política, econômica, ambiental, social, gestão, metodológica, científica, institucional e internacional.

**Política:** recomenda-se fortemente que seja debatida a distinção entre a natureza de políticas e projetos, e se estabeleça um posicionamento claro para futuras cooperações; comprometer outras áreas de políticas públicas em todos os níveis federativos, em especial a construção de canais permanentes de diálogo entre MMA e OEMAs, reconhecendo que 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; consolidar a comunicação institucional e para o público mais amplo. Investir em insumos necessários à produção de material gráfico e audiovisual de cunho institucional/educacional que dê suporte às ações políticas que prevêm a construção da transversalidade, com a disseminação de material gráfico e audiovisual de cunho educacional que dê suporte às ações políticas que prevêm a construção da transversalidade.

**Econômica:** Recomenda-se, enfaticamente, que a “visão estratégica” 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; a definição de direitos de propriedade, com a respectiva capacidade de defesa desses mesmos direitos. Sem esta base, pouco se atingirá na gestão ambiental e no ordenamento territorial; 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. Embora de natureza diferente, a situação atual das RESEX se enquadra na questão de viabilidade econômica para a dimensão material dos meios de vida de seus moradores. Alternativas que agreguem valor à produção local devem ser buscadas para se tentar dar sustentação econômica e sustentabilidade àquelas populações.

Na área econômica recomenda-se a abordagem de cadeias produtivas, o fortalecimento do manejo florestal, sistemas agroflorestais e silvopastoris, e um forte vínculo com as áreas de pesquisa, C&T e Inovação, esta se constituindo como o grande desafio da sustentabilidade para os próximos anos.

**Ambiental:** ter clareza sobre as causas do desmatamento; ampliar o foco em conectividade e trocas genéticas; ampliar os sistemas de licenciamento; recomenda-se especial atenção aos impactos positivos e negativos da agricultura de energia para

geração de álcool e biodiesel.

**Social:** Recomenda-se que se tenha maior clareza sobre as alternativas de intervenção e seus impactos sociais, especialmente no caso de atividades produtivas. Adicionalmente, é de extrema importância que os projetos de intervenção socioambiental procurem pôr foco em grupos jovens, especialmente na faixa dos 16 aos 25 anos, que são aqueles que estão entrando no mercado de trabalho, como aprendiz ou profissional, e que podem adotar, ou não, os valores da sustentabilidade desde ponto de suas vidas em diante, ou não. É preciso que se incorpore a técnica de impacto social para incorporar medidas de mitigação e compensação pelo impacto social adverso; incorporar a dimensão de gênero na gestão ambiental e desenvolvimento territorial.

**Gestão:** ampliar atividades de capacitação; prever a formação de gestores; flexibilidade e foco em biomas; fortalecer os meios de monitoramento com conexões multifocais (econômico, ecológico, cultural).

**Metodológica e Científica:** assumir um rigor metodológico que garanta condições ideais e desenho, implementação, monitoramento e avaliação de atividades; incluir métodos de análise e gestão de conflitos; pesquisa aplicada e direcionada a políticas públicas; se a tônica deve ser “não basta dizer que não pode, é preciso dizer como pode”, então a pesquisa precisa ajudar o objetivo político de aumentar o diálogo com setores refratários à tese de sustentabilidade, de forma a aumentar o grau de sustentabilidade destas atividades que degradam o meio ambiente, como, por exemplo, o agronegócio.

**Institucional e Internacional**

O desenho institucional deve refletir minimamente a aplicação das seguintes lições da experiência institucional do PP: proteger-se das vicissitudes da burocracia da administração pública, do "descontínuismo" 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 o permita mobilizar efetivamente seu capital político em benefício do PP; assegurar prestação de contas dos executores com base, tanto em resultados como no uso apropriado de recursos; elevar o nível de credibilidade institucional do PP e o perfil dos seus órgãos de governança de forma a assegurar o interesse dos doadores para que contribuam recursos numa escala pós-piloto do PP; 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; assegurar a participação da sociedade civil no processo deliberativo do Programa;

A contribuição de doadores a um PP em escala ampliada deve ser feita de forma a minimizar o financiamento cruzado, direcionado e com modalidades múltiplas e condicionalidades. A influencia dos doadores deve ser exercida nos órgãos de governança do Programa, e não alavancando suas contribuições. A escala de um novo programa deve ser de magnitude tal 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.

**Simplificar Ciclo de Projetos:** mais foco em qualidade e resultados: 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.

**Facilitar Mecanismos Financeiros:** o Programa Piloto 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. Por outro lado, o estabelecimento de um Fundo Único para a operação do Programa 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; inclusive com a constituição de uma OSCIP para execução de partes do Programa, sobretudo daqueles projetos e subprogramas cujas principais lideranças executivas já sejam, ou poderiam ser, as redes sociais.

**Aprimorar a Cooperação Técnica:** A cooperação técnica deve ser cuidadosamente selecionada e aplicada em articulação a programas de desenvolvimento local, com melhor disseminação de resultados e oportunidades de intercâmbio. As modalidades de cooperação devem ser definidas a partir dos interesses e condições das partes envolvidas no planejamento e execução dos projetos; seria possível compatibilizar a permanência de peritos de longo prazo, sempre desejável, com aqueles de curto prazo. Para tanto é possível atuar de forma mais específicas e mais flexíveis que permitam aperfeiçoar e otimizar as contribuições da CT. 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.

**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 Programa Piloto em políticas públicas, quanto para a manutenção de iniciativas “piloto” que 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.

**Explorar Novos Mecanismos de Valoração e Remuneração dos Serviços Ecológicos das Florestas Tropicais,** a exemplo da experiência centro-africana: aproveitar os instrumentos de remuneração florestal possibilitados pelo MDL; e preparar para a segunda fase do Protocolo de Quioto, após 2012, atualmente em negociação, com particular interesse em incluir mecanismos para financiar a gestão e conservação de ecossistemas florestais da América do Sul.

**Fortalecimento da Cooperação Pan-Amazônica:** 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; com especial atenção nas áreas de gestão florestal e dos recursos hídricos, incentivando a participação e controle social. Viabilizar o estudo sobre a compatibilização de normas e legislações existentes para proteção da biodiversidade, incluindo a disseminação das melhores práticas em termos da constituição de áreas protegidas. Incentivar processos de cooperação transfronteiriça, como o MAP. Fomentar novos meios de financiamentos para projetos de desenvolvimento regional sustentável.