

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL NO ACRE:
CONTRIBUIÇÕES DO SPRN**

Presidência da República

Presidente – *Luiz Inácio Lula da Silva*

Vice-Presidente – *José Alencar Gomes da Silva*

Ministério do Meio Ambiente

Ministra – *Marina Silva*

Secretário Executivo – *Cláudio Langone*

Secretaria de Coordenação da Amazônia

Secretária – *Muriel Saragoussi*

Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

Coordenadora Geral – *Nazaré Soares*

Secretaria de Coordenação da Amazônia – SCA

Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA

Esplanada dos Ministérios, Bloco B, 9º andar

70.068-900 Brasília - DF

Tel.: 55 61 4009-1489

Fax: 55 61 322-3727

E-mail: ama@mma.gov.br

**POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL NO ACRE:
CONTRIBUIÇÕES DO SPRN**

Olympio Barbanti Jr.



**Série 5
Estudos**

Brasília, 2005

Série Estudos é uma publicação do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, vinculado à Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente.

Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA

Coordenador: *Brent H. Millikan*

Estudos

Flávia Pires Nogueira Lima

Fernando Negret Fernandez

Onice Teresinha Dall'Oglio

Monitoramento

Larissa Ho Bech Gaivizzo

Raïssa Miriam Guerra

Disseminação

Célia Chaves de Sousa

Kelerson Semerene Costa

Plácido Flaviano Curvo Filho

Sonia Maria de Brito Mota

Cooperação Técnica Alemã – GTZ

Petra Ascher

Apoio Administrativo:

Eleusa Zica

Paula Lucatelli

Projeto Gráfico: *Formato 9*

Diagramação: Edições Ibama

Carlos José

Capa: Edições Ibama

Denys Márcio

Orelhas da capa sobre arte original de *Isabella Lara*

Normalização Bibliográfica: Edições Ibama

Helionídia C. Oliveira

Fotos: *ProVárzea*

® *Ministério do Meio Ambiente*

Distribuição Dirigida: 1.000 exemplares

Este estudo foi realizado com a colaboração da Cooperação Técnica Alemã - GTZ

B228i Barbanti Júnior, Olympio

Políticas de desenvolvimento sustentável no Acre : contribuições do SPRN / Olympio Barbanti Júnior. - Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005.

59p. ; 28 cm. (Série Estudos, 5)

Inclui Bibliografia

1. Políticas públicas. 2. Desenvolvimento sustentado. 3. Recursos naturais. I. Ministério do Meio Ambiente. II. Secretaria de Coordenação da Amazônia - SCA. III. Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. IV. Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise - AMA. V. Título. VI. Série.

CDU (2ed.) 504.06

Conceitos emitidos e informações prestadas nesta publicação são de inteira responsabilidade do autor.

LISTA DE SIGLAS

| | |
|-----------|--|
| ABONG | Associação Brasileira de ONGs, |
| AMA | Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise |
| ASIMANEJO | Associação de Manejadores do Acre |
| BIRD | Banco Mundial |
| CEC | Comissão das Comunidades Européias |
| CEZEE | Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico |
| CEMACT | Conselho Estadual do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia |
| CPT | Comissão Pastoral da Terra |
| DFID | Department for International Development |
| EMBRAPA | Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária |
| FEMA | Fundação Estadual do Meio Ambiente |
| FI | Fortalecimento Institucional |
| GT | Grupo de Trabalho |
| GTA | Grupo de Trabalho Amazônico |
| GTTP | Grupo Técnico de Trabalho Permanente |
| GTZ | Agência de Cooperação Técnica da Alemanha |
| G-7 | Grupo dos sete países mais industrializados (Grã-Bretanha, Canadá, França, Alemanha, Itália, Japão e Estados Unidos) |
| IBAMA | Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| IMAC | Instituto de Meio Ambiente do Estado do Acre |
| INCRA | Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária |
| INPE | Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais |
| ITERACRE | Instituto de Terras do Acre |
| KFW | Cooperação Financeira Alemã |
| MMA | Ministério do Meio Ambiente |
| MP | Ministério Público |
| MPE | Ministério Público Estadual |
| MOD | Memorandum of the Director |
| OSCIP | Organização da Sociedade Civil de Interesse Público |
| OEMAS | Órgãos Ambientais dos Estados da Amazônia Legal |
| ODA | Overseas Development Administration |
| ONG | Organização Não-Governamental |
| PESACRE | Pesquisa e Extensão em Sistemas AgroFlorestais do Acre |
| PGAI | Projetos de Gestão Ambiental Integrada |
| POAS | Planos Operativos Anuais |

| | |
|---------|--|
| PPG7 | Programa Piloto de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil |
| PSDB | Partido da Social Democracia Brasileira |
| PT | Partido dos Trabalhadores |
| RTF | Rainforest Trust Fund |
| RECA | Reflorestamento Econômico Consorciado Adensado |
| RESEX | Reservas Extrativistas |
| SAE | Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República |
| SEBRAE | Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas |
| SECTAS | Secretaria de Cidadania, Trabalho e Assistência Social do Estado do Acre |
| FAT | Fundo de Amparo ao Trabalhador |
| SEGA | Sistema Estadual de Gestão Ambiental |
| SEATER | Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Rural |
| SEPROF | Secretaria de Extrativismo e Produção Familiar |
| SESCOOP | Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo |
| SIVAM | Sistema de Vigilância da Amazônia |
| SPRN | Subprograma Políticas de Recursos Naturais |
| TDR | Termo de Referência |
| TPF | Transporte de Produtos Florestais |
| UFAC | Universidade Federal do Acre |
| WWF | World Wildlife Fund |
| ZEE | Zoneamento Ecológico-Econômico |
| ZOPP | Planejamento de Projetos Orientado para Objetivos |

SUMÁRIO

| | |
|--|----|
| RESUMO | 9 |
| INTRODUÇÃO | 13 |
| 1. METODOLOGIA | 15 |
| 2. O SUBPROGRAMA POLÍTICAS DE RECURSOS NATURAIS (SPRN) | 19 |
| 2.1 A DEFINIÇÃO DO PROBLEMA A SER RESOLVIDO | 19 |
| 2.2 VISÃO DOMINANTE NA DEFINIÇÃO DO PROBLEMA | 21 |
| 2.3 PROPOSTAS PARA RESOLUÇÃO DO PROBLEMA | 23 |
| 2.4 Os ATORES PARTICIPANTES NA DEFINIÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 24 |
| 2.5 VISÕES E PROPOSTAS ALTERNATIVAS À GESTÃO AMBIENTAL INTEGRADA | 24 |
| 3. O SPRN E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ACRE | 27 |
| 3.1 INTRODUÇÃO | 27 |
| 3.2 ATORES ENVOLVIDOS | 27 |
| 3.3 Os OBJETIVOS DOS ATORES | 29 |
| 3.4 Os CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DOS ATORES ENVOLVIDOS | 30 |
| 3.5 A ESTRATÉGIA DE COMUNICAÇÃO E O GRAU DE INSTITUCIONALIZAÇÃO | 31 |
| 3.6 ORGANIZAÇÃO DOS ATORES NA DEFINIÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS "POLÍTICAS PÚBLICAS" | 32 |
| 3.7 A ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL | 33 |
| 3.8 AS REDES E O SEU GRAU DE HETEROGENEIDADE | 34 |
| 3.9 HETEROGENEIDADES DAS REDES E CAPACIDADE DE RESOLUÇÃO DE PROBLEMAS | 35 |
| 3.10 RESULTADOS DOS PROCESSOS DE FORMULAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .. | 36 |
| 3.11 CONTRIBUIÇÃO DO SPRN NA DEFINIÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS | 38 |
| 3.12 FATORES DECISIVOS DO PROCESSO DE DEFINIÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA | 40 |

| | |
|--|----|
| 4. "MAINSTREAMING" DE UMA POLÍTICA PÚBLICA | 45 |
| 4.1 INTRODUÇÃO | 45 |
| 4.2 O CASO DA EXTENSÃO AGRO-FLORESTAL | 45 |
| 4.3 ALGUNS FATORES QUE CONTRIBUÍRAM PARA O SUCESSO DA INICIATIVA | 47 |
| 4.4 POSSÍVEIS ENTRAVES AO PROCESSO DE "MAINSTREAMING" | 48 |
| | |
| CONCLUSÃO | 49 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 51 |
| LISTA DE ENTREVISTADOS | 55 |

RESUMO

Este estudo investigou como, e com qual intensidade, foram subsidiadas as políticas públicas de descentralização da gestão ambiental no Estado de Acre. Dentre as diversas fontes de subsídios existentes, procurou-se analisar a contribuição específica do SubPrograma Políticas de Recursos Naturais -SPRN, do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Para tanto, foram estabelecidos três objetivos específicos, quais sejam:

- (i) Analisar a forma e a intensidade das contribuições do Subprograma SPRN às políticas públicas que tem procurado influenciar no Estado do Acre.*
- (ii) Analisar o envolvimento de diferentes grupos de interesse na implementação das atividades do projeto e sua participação na formulação e implementação de políticas públicas, visando as diferentes formas de participação, mudanças na articulação e organização, além das relações estabelecidas com o Programa Piloto.*
- (iii) Identificar fatores decisivos para o sucesso, ou fracasso, do processo de definição e implementação das políticas públicas que o SPRN procura subsidiar no Acre.*

Adicionalmente, procurou-se descrever o exemplo de um caso no qual a experiência do projeto foi canalizada para tornar-se política pública, ou seja, um caso no qual houve "mainstreaming", no Estado do Acre.

O Estudo Preliminar

Numa primeira etapa analisou-se o SPRN a partir da investigação da forma como seus objetivos foram sendo definidos. O cruzamento de informações presentes nos documentos com entrevistas realizadas com informantes-chaves permite concluir que os objetivos do programa e sua forma de ação foram sendo definidos ao longo dos anos. Houve um processo de construção da orientação do SPRN ocorrido entre o Governo Federal, o Banco Mundial e os países doadores - processo este que teve um menor envolvimento dos governos estaduais e praticamente nenhum dos governos municipais.

Embora tenha ocorrido certa negociação sobre os objetivos, foi o documento conhecido como "Blue Cover", do Banco Mundial, que serviu como espinha dorsal do

SPRN ao longo dos anos. Este eixo estruturador definiu para o SPRN um foco em gestão ambiental integrada. Sabe-se que foram obtidos diferentes níveis de integração e de participação dos atores do processo nos estados da Amazônia Legal, mas no entanto, a presente análise não contempla toda a área objeto das ações do SPRN e é centrada no estado do Acre, onde ocorreram os melhores níveis de gestão integrada.

O Caso do Acre

Há claras indicações de que o SPRN conseguiu influenciar positivamente a criação e implementação de políticas públicas, bem como também influenciar políticas de organizações privadas no Estado do Acre. No entanto, a determinação desta influência é incerta, como também é imprecisa a definição da profundidade e da extensão da contribuição do SPRN. No entanto, da análise feita depreende-se claramente que o SPRN propiciou alguns insumos que resultaram em políticas, quer em termos de políticas na sua dimensão de processo, quer em termos de produto.

No caso acreano as contribuições mais evidentes referem-se à melhor definição dos objetivos da gestão ambiental, em especial aqueles do zoneamento e do monitoramento. Houve também ganhos palpáveis com a introdução da prática do georreferenciamento e o uso de imagens de satélite no processo de licenciamento e fiscalização. Desta forma, registram-se ganhos concretos em termos de conhecimentos teóricos e metodológicos.

Este estudo procurou também identificar o conjunto de atores envolvidos no processo de implementação do SPRN acreano, bem como seus objetivos. No entanto, houve dificuldades metodológicas para isso, visto que vários antigos atores das ONGs locais estão hoje trabalhando no governo estadual, o que torna impreciso o estabelecimento de uma linha divisória entre sociedade civil e governo.

É notório que o SPRN no estado, a partir da atual administração, esteve aberto a uma maior participação pública e procurou promover a inserção social do seringueiro e do indígena, por meio de um processo de participação que atingiu um elevado grau de capilaridade, se comparado com outros estados da Amazônia Legal. Também foram envolvidos o Ministério Público, a Justiça e a iniciativa privada. Aparentemente, não houve envolvimento significativo do Poder Legislativo, tanto na esfera estadual quanto na municipal.

Os avanços mais palpáveis que podem ser identificados no caso do Acre parecem refletir o fato de que o PGAI/AC foi adotado pelo governo estadual como prioridade política. Desta forma, constituiu-se em base para o governo formular uma proposta de desenvolvimento socioeconômico, baseado em um sistema de gestão pública de comando centralizado e articulação horizontal entre diversas secretarias de estado.

Um exemplo merecedor de destaque é o processo de "mainstreaming" de práticas de gestão agroflorestal no processo de extensão rural da SEATER acreana. Foram incorporadas nas práticas de extensão rural as experiências trazidas de iniciativas pontuais de extensão agroflorestal desenvolvidas por ONGs e movimentos sociais no estado e em outras regiões da Amazônia.

Para tanto, foi realizado um grande número de cursos de capacitação, e passou-se a fazer uso da metodologia conhecida como Diagnósticos Rurais Participativos (DRPs), bem como da formulação de planos estratégicos e de desenvolvimento. Isto significou uma mudança na concepção burocrática e autocrática presente em sistemas clássicos de extensão rural, para um modelo no qual a comunidade tem voz e traça o seu próprio plano de desenvolvimento, o qual passa a ser integrado aos objetivos do SPRN.

Portanto, conclui-se que de um lado é difícil separar governo e sociedade civil, bem como separar as ações próprias do SPRN e outras de política de governo, que existiriam independentemente do SPRN. Desta forma, é também difícil analisar com precisão o grau de subsídio do SPRN às políticas públicas no Acre. É difícil distinguir atores e seus papéis e, portanto, difícil isolar contribuições e analisar os graus das mesmas.

Entretanto, é possível concluir que o SPRN, por meio do PGAI, obteve resultados positivos em diversas das áreas que constituem a espinha dorsal de políticas públicas, como também exerceu importante influência no órgão ambiental do Acre, acima de tudo por criar um ambiente político e técnico favorável, a partir do qual outras iniciativas puderam se erguer.

INTRODUÇÃO

O relatório procurar responder aos objetivos definidos no TdR, quais sejam:

Objetivo do Estudo

O objetivo do estudo é averiguar como e em que intensidade foram subsidiadas as políticas públicas de descentralização da gestão ambiental no estado de Acre.

Objetivos Específicos

- Analisar a forma e a intensidade das contribuições do SPRN às políticas públicas que tem procurado influenciar no estado de Acre.
- Analisar o envolvimento de diferentes grupos de interesse na implementação das atividades do projeto e sua participação na formulação e implementação de políticas públicas, visando as diferentes formas de participação, mudanças na articulação e organização, além das relações estabelecidas com o Programa Piloto.
- Identificar fatores decisivos para o sucesso (ou fracasso) do processo de definição e implementação das políticas públicas que SPRN no Acre procura subsidiar.
- Identificar e descrever exemplos concretos de "mainstreaming" em políticas públicas com base na atuação, nas experiências e nos conhecimentos gerados pelo SPRN no Acre.

Este texto está dividido em duas partes. A primeira apresenta questões mais gerais, e que têm maior aplicabilidade ao Subprograma Políticas de Recursos Naturais – SPRN. Na segunda parte são apresentadas respostas mais focalizadas no Estado do Acre.

1 METODOLOGIA

No TdR, "políticas públicas" são definidas da seguinte maneira: "O conceito de políticas públicas utilizado aqui visa tanto o processo de negociação e formulação delas como o resultado final (ou produto) desse processo." . . ."Os resultados não podem ser dissociados do processo de negociação e formulação, que indica quais atores estiveram envolvidos no debate e na elaboração de propostas, se existiram conflitos e quais foram, como se chegou a um acordo, qual perspectiva e quais interesses predominaram no processo e no resultado final. O processo interfere na qualidade e nas características do resultado final, e também na possibilidade real de implementar a política pública desenhada". "O ponto de partida é que políticas públicas sustentáveis e eficazes somente podem surgir se todos os envolvidos no problema ou conflito também participarem na elaboração da solução".

"Os resultados não podem ser dissociados do processo de negociação e formulação, que indica quais atores estiveram envolvidos no debate e na elaboração de propostas, se existiram conflitos e quais foram, como se chegou a um acordo, qual perspectiva e quais interesses predominaram no processo e no resultado final. O processo interfere na qualidade e nas características do resultado final, e também na possibilidade real de implementar a política pública desenhada" (TdRs do estudo , pág. 1).

Seguindo esse conceito, o consultor foi orientado a responder a perguntas com relação aos processos de negociação e formulação focalizando os atores envolvidos, tais como órgãos federais e estaduais, doadores, sociedade civil organizada e outros, e delinear seus diversos interesses, conhecer seus conceitos de política ambiental (que se refletem nas respostas) e, analisar a forma da participação e comunicação e como foram resolvidos os conflitos ou discordâncias, se tiveram.

As perguntas do TdR e sua análise deveriam então ser suficientes para responder à pergunta central colocada no TdR: "*averiguar como e em que intensidade foram subsidiadas as políticas públicas de descentralização da gestão ambiental no estado de Acre.*"

O consultor opina que essas perguntas são necessárias, porém não suficientes para se chegar a respostas que atendam ao objetivo central e aos secundários. Tais perguntas têm foco no envolvimento de diferentes grupos de interesse na negociação do subprograma, na implementação das atividades, e na sua participação na formulação e implementação de políticas públicas, seus interesses, conflitos e formas de organização. No entanto, elas deixam de lado as condições referentes à estrutura, hierarquia e

operacionalização do aparato público, as quais, sabe-se pela ampla literatura existente e pela prática cotidiana, interferem na possibilidade de criação de um permanente ambiente de suporte à elaboração e implementação de políticas públicas.

O foco em grupos de interesse e conflitos é particularmente interessante para se compreender mobilizações que ocorrem em função de objetivos específicos: ação contra ou a favor de um determinado evento. Não têm a mesma utilidade quando se considera um processo contínuo e permanente, no qual tanto os atores como as suas preferências são menos identificáveis.

Deve-se também considerar que as perguntas do TdR, como ocorre em qualquer questionário, apresentam limitações. Tais limitações necessitam ser consideradas para que se possa estabelecer a margem de confiança nas conclusões a que se chega.

No presente estudo, fez-se uso de uma ampla revisão de literatura, e de entrevistas com informantes-chave, escolhidos em função de suas experiências com o Subprograma Política de Recursos Naturais. Tais informantes são pessoas conhecidas por terem amplo relacionamento com o programa, por estarem em postos de comando, e por já terem servido como fonte de informação para outros diversos estudos e relatórios de consultoria no âmbito do Programa Piloto. A maior parte das entrevistas foi gravada, exceto naqueles casos nos quais o entrevistado mostrou desconforto com a possibilidade de gravação.

Foi realizada uma visita de campo ao Estado do Acre, com duração de uma semana, durante a qual o consultor esteve nas cidades de Rio Branco, Brasiléia e Xapuri, nas quais foram realizados contatos e entrevistas. Devido ao curto tempo de permanência, bem como ao reduzido número de atores envolvidos no programa, não foi possível triangular informações em virtude da impossibilidade de retorno do entrevistado, devido ao curto espaço de tempo de permanência o local. Também é limitada a quantidade de informações quantitativas disponíveis para análise, sendo que alguns dados solicitados à Secretaria de Meio Ambiente do Acre não foram fornecidos, e a maior parte das informações disponíveis encontra-se em relatórios oficiais e de consultoria, o que diminui a imparcialidade da análise.

Além dessas limitações, o próprio caráter do estudo implica em limitações adicionais que merecem ser consideradas. Primeiramente, pelo fato de políticas públicas também serem compreendidas como o próprio processo de sua negociação (veja o Termo de Referência), então há que se reconhecer que a atuação dos atores e seus objetivos são eles mesmos fatos negociáveis e, portanto, mutáveis. Um estudo retroativo em quase seis anos dificilmente poderia captar todas as mudanças havidas, principalmente aquelas que ocorreram devido a uma das partes ter tido sua argumentação superada por outra.

Considere-se também que várias lideranças das entidades presentes foram substituídas, e seria incauto e incorreto perguntar a uma liderança atual qual foi o objetivo de seu antecessor na condução de suas atividades profissionais, especialmente sem informações seguras, escritas, sobre a concordância de objetivos entre ambos.

No caso do Acre, antigas lideranças dos movimentos sociais estão hoje no governo, mas continuam sendo membros de suas organizações de origem, o que diminui a independência daqueles que estão dirigindo essas ONGs. Existe a possibilidade de haver informação com viés ou propositalmente incorreta.

O fato de que uma parte significativa dos membros das principais organizações não governamentais atuantes no Estado do Acre (por exemplo, Pesacre, SOS Amazônia e Centro de Trabalhadores da Amazônia) transferiu-se para o Governo Estadual, fez com que os objetivos defendidos pelas organizações não governamentais fossem reinterpretados como objetivos a serem perseguidos na ação do Executivo. As demandas da sociedade civil organizada passaram a ser, em larga escala, as demandas do governo. No caso do Acre, não existe uma clara divisão entre atores governamentais e não governamentais, e seus objetivos.

Outra significativa limitação decorrente da ênfase em atores refere-se ao entendimento do que é ação racional. Diversas perguntas do TdR pressupõem que é possível identificar-se a motivação da ação. Isto de fato é possível, ou mais factível, quando a ação humana está baseada num princípio de racionalidade objetiva, a qual é estruturada em critérios tangíveis e observáveis. Ocorre que a Sociologia da Ação identifica ainda dois outros tipos de racionalidade (Boudon, 1996). A subjetiva é aquela que estrutura a ação humana por meio de um ou vários princípios, os quais podem corresponder, ou não, a critérios objetivos. Segundo o autor, "com a noção de racionalidade subjetiva, afastamo-nos totalmente da representação da ação como uma escolha ótima - ou simplesmente satisfatória - entre soluções possíveis. Aqui, o ator decide a partir de um ou vários princípios que lhe pareçam ajustados ao problema colocado" (p. 47). Existe também a racionalidade psicológica, que estrutura a ação por meio de afetos. Essa categoria corresponde à noção weberiana de "ações afetivas" (*affektuelle*).

Essas duas racionalidades adicionais - subjetiva e psicológica - ajudam a compreender decisões que do ponto de vista estritamente objetivo parecem ser "irracionais". É particularmente importante levar em consideração essas racionalidades quando o tema analisado está ligado a debates com elevado grau de incerteza e preferências pessoais, como é a questão ambiental, na qual princípios e afetos invariavelmente se sobrepõem à análise objetiva. Ocorre que a identificação de formas de organização e de objetivos de atores que atuam por vários princípios e afetos é mais difícil por ser menos tangível do que aquela estruturada por critérios objetivos, e porque princípios e valores mais profundos, ligados aos afetos, não são facilmente revelados.

Uma questão adicional refere-se ao fato de que inúmeros atores do processo não puderam ser localizados, ou encontram-se fora do Brasil.

Assim sendo, as conclusões deste estudo precisam ser interpretadas à luz destas limitações. Ademais, como afirmado anteriormente, aspectos fundamentais da estrutura, hierarquia e operacionalização dos órgãos públicos, que se constituem em elementos centrais para subsidiar políticas públicas, não foram considerados. Desta forma, este estudo indica tendências e, acima de tudo, serve como uma "*stakeholder analysis*" (análise das partes interessadas), no sentido de averiguar como grupos de interesse foram envolvidos na implementação das atividades do projeto e sua participação na formulação

e implementação de políticas públicas, visando seus interesses, e as diferentes formas de participação, mudanças na articulação e na organização.

Embora forneça importantes contribuições, especialmente sobre as visões de importantes partes interessadas no processo do SPRN no Acre, este estudo apresenta as restrições discutidas, as quais limitam as conclusões sobre possíveis relações diretas entre um projeto de intervenção (SPRN) e a elaboração e implementação de políticas públicas estaduais e municipais.

2 O SUBPROGRAMA POLÍTICAS DE RECURSOS NATURAIS - SPRN

2.1 A Definição do Problema a ser Resolvido

O Subprograma Política de Recursos Naturais - SPRN, parte integrante do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, teve seu processo de preparação formalmente iniciado em abril de 1993, após um período de preparação e negociação do Programa Piloto para Proteção de Florestas Tropicais do Brasil, que durou cerca de dois anos.

O Programa Piloto, deve-se destacar, nasceu como resposta brasileira a uma solicitação do G-7, especificamente do governo alemão. Os líderes mundiais mostraram-se preocupados com os efeitos globais de diminuição das florestas tropicais na Amazônia, e ofereceram ajuda financeira e técnica ao governo brasileiro o qual, desta forma, preparou a primeira versão do que viria a se chamar Programa de Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, mais conhecido por PPG-7.

A primeira versão do SPRN foi resultado da influência de diversos atores. O primeiro documento do Subprograma, de agosto de 1994, chamado "documento básico", foi elaborado sob comando do Ministério do Meio Ambiente (MMA), tendo sido consultados o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) o Banco Mundial, a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE), representantes de órgãos ambientais dos estados da Amazônia Legal (OEMAS) e membros de organizações não-governamentais (ONGs), especialmente aquelas que se reuniram no Grupo de Trabalho Amazônico, entidade criada para acompanhar a implementação do Programa Piloto em nome da sociedade civil (MMA, 2003).

Ao longo dos anos de implementação do SPRN, este grupo permaneceu razoavelmente estável, porém sem uma constante presença da área de pensamento estratégico-militar, inicialmente representada pela SAE. As atenções deste grupo de interesse foram canalizadas para o Projeto Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam) e para questões pontuais dentro do Programa Piloto, como a demarcação de áreas indígenas e a criação de unidades de conservação na fronteira norte.

Neste primeiro momento, a representação do governo Brasileiro parece ter tido maior peso na definição do problema do PPG-7 em geral. Por exemplo, evitou-se incluir questões politicamente sensíveis no Programa Piloto, como as políticas de desenvolvimento para a Amazônia Brasileira (Millikan, 2000 a: 18-19). Com o distanciamento dos militares e estrategistas, as principais preocupações do grupo formulador do Programa Piloto/SPRN foram centradas no modelo de proteção das florestas tropicais - Amazônia e Mata Atlântica.

A partir deste momento, os doadores do programa passaram a ter maior influência, quer isto tenha se dado por meio da capacidade de argumentação técnica,

quer seja pela relativa capacidade de definição de rumos advinda do controle da maior parte dos recursos financeiros e de suporte técnico aportados ao Programa Piloto.

Imediatamente após a edição do "documento básico", atores internacionais representando os países doadores do Programa Piloto, se reuniram entre setembro e novembro de 1994 para elaborar uma proposta unificada para o programa. Essa movimentação indicava claramente o fraco consenso que deu suporte ao "documento básico", o qual teve vida de apenas três meses. Em 22 de novembro de 1994 foi publicado o segundo documento de referência do SPRN, o MOD (*Memorandum of the Director*) também chamado *Blue Cover* ou Capa Azul.

Este documento oficial do Banco Mundial teve grande relevância para o SPRN, sendo orientador da definição das ações a serem empreendidas pelo Programa Piloto, segundo informações de Ferreira e Diewald. Os enfoques de atenção aos "problemas" de políticas públicas, como de outros subprogramas, seguiram as recomendações ali contidas. Ainda segundo Diewald, o documento foi construído com base em consultas feitas a organismos internacionais – KfW, GTZ, CEC e ODA (atual DFID) -, e aos representantes de estados da região Amazônica.

A estrutura definida no *Blue Cover* foi a base para a assinatura do Acordo de Subvenção do Fundo Fiduciário da Floresta Tropical (*Rainforest Trust Fund - RTF*), firmado em dezembro de 1994. O *Blue Cover* também serviu à elaboração do Manual Operacional (1995), ao acordo em separado com a Alemanha (julho de 1996), aos Ajustes Complementares com a Alemanha (abril de 1997) e com o Reino Unido (setembro de 1997).

É possível dizer que foram os doadores, e em especial o Banco Mundial, que definiram o "problema" a ser resolvido entre 1994 e 1998, na primeira fase do SPRN, ou seja, o enfoque de atuação, os meios a serem empregados e os objetivos a serem alcançados. Em parte, esse enfoque dos doadores e do BIRD foi alterado em maio de 1998, quando ocorreu um acordo entre os chamados principais "atores institucionais" do SPRN. Ferreira declarou que na oportunidade, a Secretaria Técnica do SPRN, o Banco Mundial, a KfW, a GTZ, o DFID, a CEC e o GTTP teriam chegado à nova configuração do SPRN "de forma colegiada".

Devido a alterações ocorridas na Secretaria de Coordenação da Amazônia, em 1999, o Governo Federal passou a ter posição mais propositiva diante dos doadores, procurando imprimir novas prioridades. Dentre elas podem-se destacar a iniciativa de formulação de pactos políticos entre diversas partes interessadas no Programa Piloto, por meio da chamada Agenda Positiva; a designação de representantes do MMA para atuar como ligação com os OEMAS; a busca de disseminação da metodologia de licenciamento ambiental da propriedade rural, criada no Estado do Mato Grosso; e ainda uma atuação mais dinâmica do Projeto de Monitoramento e Análise (AMA).

Em 2003, com a posse do novo Governo Federal, as atividades do PPG-7 passaram por um período de reavaliação, o que diminuiu o seu ritmo de implementação, e abriu espaço para um novo período de redefinições, ainda em curso. O licenciamento ambiental da propriedade rural atualmente encontra-se inoperante no MT. O sistema existe, mas a

fiscalização a ele associada não atua mais. Nos outros estados o sistema, afinal, não foi implementado até o momento, mas abriu-se a possibilidade de fazê-lo no Estado do Tocantins e de Goiás, sendo que este último está fora da área da Amazônia Legal.

2.2 Visão dominante na Definição do Problema

A concepção do SPRN estava marcada pela necessidade de superação do passivo de políticas desenvolvimentistas, de cunho não sustentável, que foram aplicadas na Amazônia por décadas. Elas resultaram nas seguintes características que a nova iniciativa do Programa Piloto procurava superar: (i) centralização das decisões; (ii) incentivo federal ao setor produtivo sem critérios de sustentabilidade, especialmente para os setores agro-pecuário e madeireiro; (iv) extensivo uso de ações baseadas em comando e controle e pouco ou nenhum uso de incentivos econômicos para a sustentabilidade; (v) incapacidade técnica e administrativa no setor público; (vi) e pouco ou nenhum envolvimento da sociedade.

No momento de criação do SPRN parecia haver consenso sobre este conjunto de problemas, apontados em relatórios técnicos. A forma de atacá-los, por meio da definição de um "problema", no entanto, esteve longe de ser consenso. Para o "Documento Básico" de 1994, o SPRN deveria prioritariamente "fortalecer as instituições estaduais responsáveis pela implementação de um Sistema Estadual de Gestão Ambiental (Sega) e implementar o Zoneamento, Monitoramento e Fiscalização, com o fortalecimento das entidades fundamentais para a efetivação do Sega" (MMA, 1994 apud MMA, 2003).

Na sua essência, o Blue Cover do BIRD, que sucedeu o "documento básico", não fugiu a esses objetivos, apresentando inclusive de forma bastante detalhada os objetivos a serem atingidos. Como se trata do documento que formou a espinha dorsal do SPRN, vale reproduzir seus objetivos:

Objetivos estratégicos:

- 1) fortalecer a análise política, a capacidade reguladora e de implementação das entidades envolvidas na gestão ambiental no âmbito estadual, para que possam desenvolver e implementar suas funções principais de uma maneira integrada;
- 2) implementar as atividades de zoneamento, monitoramento, controle e fiscalização ambiental em locais selecionados nos estados para mitigar as principais preocupações ambientais das áreas críticas; e
- 3) apoiar a descentralização da gestão ambiental federal para os níveis estadual e municipal.

Objetivos específicos:

- a) integrar melhor as entidades ambientais estaduais com outras entidades setoriais; com entidades federais presentes nos estados; com ONGs; e com o setor privado, aumentando assim sua capacidade no âmbito da política ambiental e na internalização das preocupações ambientais nas decisões de investimento;
- b) melhorar a consistência interna do quadro jurídico para a política ambiental, integrando-a nas demais leis e políticas setoriais;
- c) melhorar a conscientização política sobre problemas ambientais através da participação da sociedade civil nas principais discussões que afetam o setor, mediante a disseminação de informações sobre a qualidade do meio-ambiente;
- d) assegurar que as entidades encarregadas da proteção do meio ambiente tenham capacidade básica de implementar e fiscalizar os instrumentos da política ambiental; e
- e) fortalecer as capacidades de zoneamento, monitoramento, controle e fiscalização dos Estados em localidades críticas prioritárias.

Pode-se observar neste conjunto de objetivos uma visão de gestão integrada, voltada para os estados, com ênfase no fortalecimento do papel do estado, no ordenamento territorial, na capacitação dos OEMAS e nas atividades de comando e controle. Portanto, a visão que prevaleceu no programa, ao menos até o início do segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1999 - 2002) era a de fortalecimento da capacidade de gestão ambiental estadual, a qual deveria se articular com os municípios de forma a repassar para eles o conhecimento e a técnica adquiridos por meio de sua inserção no SPRN.

Ao longo de sua implementação esta visão foi contrastada por outra, que colocava mais ênfase no controle do Governo Federal sobre o processo, representado por órgãos federais de atuação próxima ao Programa Piloto, como o Ibama o Incra, e também por setores do próprio MMA. Um exemplo desta tendência foi o programa "Amazônia Fique Legal", desenvolvida entre 1999 e 2000, a qual, com o intuito de promover ações de regularização fundiária, destinava maior quantidade de recursos para órgãos federais.

Neste mesmo período, houve uma tentativa de se redirecionar o foco de gestão integrada do SPRN para o controle ambiental, em especial o controle de queimadas. Isso seria possibilitado pela, entre outras ações, implementação de um sistema de licenciamento da atividade rural, nos moldes da iniciativa realizada no Estado do Mato Grosso. Devido à diversidade de situações fundiárias na Amazônia, bem como a diferenças no apoio político, essa iniciativa não frutificou mas serviu de base para a atual administração federal, que em planos recentes tem procurado novos modelos de intervenção na região, conciliando aspectos de gestão integrada e de controle e licenciamento.

No entanto, ao longo dos anos de implementação do SPRN, parece ter havido maior concordância entre doadores entre si, do que entre esses e o Governo Federal como um todo. Dentre os principais contribuintes internacionais, apenas a União Européia preferiu acompanhar o programa de uma posição mais distanciada.

2.3 Propostas para Resolução do Problema

A primeira proposta de intervenção para solução dos problemas associados a políticas públicas não sustentáveis, segundo Ferreira, estava baseada na criação de condições técnicas e políticas para que houvesse um ordenamento territorial baseado em metodologia segura e padronizada, e que este ordenamento fosse acompanhado dos instrumentos de monitoração e controle, objetivando o envolvimento de atores locais - governos estaduais e municipais. As ações deveriam ser piloto e ter foco regional, em áreas prioritárias.

No processo de implementação dessa visão, surgiram diversos problemas, que podem ser resumidos a três principais questões: (i) primeiramente, houve grandes divergências entre os atores, especialmente entre o BIRD e a Secretaria Técnica do SPRN, em relação à qualidade dos projetos encaminhados para aprovação de financiamento; (ii) adicionalmente, houve grandes conflitos entre os chamados atores institucionais do Programa Piloto em função da falta de diálogo sistemático entre eles; (iii) por fim, houve divergências sobre a necessidade e a possibilidade de integração do SPRN às agendas políticas dos Estados que, tradicionalmente, na visão do BIRD emitida em 1996, prestavam um "tênuo" apoio ao SPRN.

Em novembro de 1996 ocorreu a reunião dos doadores, em Bonn, na Alemanha, da qual participaram o MMA, o Banco Mundial, os representantes dos países doadores e a Secretaria Técnica do SPRN. A partir dela, e num período de praticamente dois anos - entre 1996 e 1997 - o SPRN foi reestruturado de forma a ganhar novos objetivos e componentes. Na prática, a reunião de Bonn retirou do programa as atividades de fortalecimento institucional (FI) e de capacitação e treinamento.

Isto ocorreu porque as atividades de FI para os OEMAS, embora necessárias, estavam sendo direcionadas à aquisição de veículos e equipamentos de informática, de forma pouco associada com os fins de uma política ambiental. Nesta época foi incorporada a idéia de Projetos de Gestão Ambiental Integrada (PGAIs). Ferreira afirma que essas mudanças teriam sido concebidas de forma colegiada pelos "atores institucionais" do Subprograma.

No entanto, persistiu no desenvolvimento do SPRN a dificuldade de implementação de políticas ambientais por meio da gestão integrada. De um lado, conforme Ferreira, "até 1997 os Planos Operativos Anuais (POAS), feitos pelos OEMAS, eram listas de compras, não havia estratégia de gestão ambiental que possibilitasse integração de instituições". De outro, faltava articulação entre os órgãos federais envolvidos no SPRN, como apontaram diversos documentos de análise do SPRN.

"O desenho era adequado", opina Diewald, para quem, no entanto, faltava um elemento analítico, intelectual, capaz de alterar o leque de políticas públicas nos Estados.

Por volta de 2001, a execução dos PGAs passou a sofrer problemas semelhantes àqueles enfrentados pelo SPRN no passado, quais sejam, a falta de consenso entre os atores e a prática de busca de benefícios para as organizações envolvidas. "O Banco esperava que o fórum dos OEMAs (GTTP) servisse para a discussão de políticas, mas serviu apenas para se discutir verbas."

Embora houvesse uma expectativa por parte do Governo Federal, do Banco Mundial e dos países doadores de que o SPRN contribuísse efetivamente para a criação e implementação de políticas públicas ambientais, o parceiro prioritário do SPRN (os órgãos estaduais de meio ambiente) possuíam sérias limitações operacionais e tinham pouco peso político (Ferreira). O SPRN somente apresentou progressos palpáveis nos Estados nos quais havia interesse constante ou momentâneo entre as instâncias políticas superiores.

Ou seja, a proposta principal que prevaleceu no SPRN foi a de uma gestão ambiental integrada, na qual as estruturas burocráticas do Governo Federal não foram integralmente envolvidas, ocasionando uma polarização destas pelo Programa Piloto.

2.4 Os Atores Participantes na Definição e Implementação de Políticas Públicas

A participação no âmbito do Subprograma envolveu os atores já mencionados: MMA, BIRD, representantes dos doadores, União Européia, representantes dos Estados (GTTP), e ONGs (GTA). No âmbito dos estados a participação foi irregular, com diferentes níveis de envolvimento.

No entanto, mesmo no caso do Acre, onde foram obtidos níveis superiores de participação, entidades de classe com interesse direto no SPRN, como a Federação da Agricultura e a Federação das Indústrias, não foram adequadamente incluídas no processo participativo, segundo Medeiros. A mesma opinião foi expressa por João Francisco Salomão, Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Acre.

2.5 Visões e Propostas Alternativas à Gestão Ambiental Integrada

Aparentemente não se chegou a elaborar formalmente uma proposta alternativa àquela de gestão ambiental integrada, que prevaleceu. Por isso, não se passou por um processo formal de construção de consenso entre os atores do SPRN, especialmente entre os considerados "institucionais" (governos, doadores, BIRD). A construção de consenso envolve o exame de diversos cursos de ação mas, aparentemente, foi adotada a visão definida no Blue Cover.

No entanto, parece hoje existir uma convergência em relação a uma alternativa que poderia ter sido adotada. Gabriel de Lima Ferreira acredita que teria sido possível implementar uma perspectiva de planejamento regional com uma visão socioeconômica. Para Diewald, teria sido importante criar uma espécie de "think-tank", um grupo capaz de fazer análise de políticas e de utilizar instrumentos analíticos da Economia a fim de recomendar a todos os atores cursos alternativos de ação, e de criar incentivos à formação

de políticas. "Poderíamos ter reservado algum dinheiro para financiar a análise de política", afirma ele.

Hans Krüger opina que "cuidou-se do operacional e abandonou-se o estratégico." Para ele, poderia ter sido criado um projeto para o âmbito federal, a fim de integrar melhor a ação dos órgãos públicos que participaram da implementação do projeto, e da relação destes com outros setores da administração, como os Ministérios da Agricultura e da Fazenda. Hans Krüger acredita que o PGAI "era um pacote vazio" porque o mesmo não foi capaz de articular atores na esfera federal, os quais deveriam ser capazes de suprir a falta de visão estratégica e a falta de comprometimento político que marcaram a execução do SPRN. "Achamos que um processo estratégico poderia surgir dos próprios estados, agora vejo que a esfera federal tem que ter alguma liderança", diz.

Problemas de falta de visão estratégica já haviam sido apontados na Revisão de Meio Termo do Programa Piloto, do SPRN, e na Avaliação de Lições Aprendidas do SPRN, realizada em 2002. Este último documento apontou que "não se influencia políticas públicas (a) sem uma ação sistemática em mais de uma frente, (b) sem argumentos objetivos e concretos, e (c) sem melhorar as relações inter-institucionais nos órgãos executores dessas políticas.

"Para que se possa criar políticas é preciso ter *policy analysis*, que é a ligação de instrumentos a objetivos", afirma Diewald. Para ele, os países doadores estavam dedicando tanta atenção para que os estados conseguissem estruturar seus PGAI, que deixaram de lado o foco em "policy analysis". A falta de orientação para a construção de políticas públicas fez com que, ao final, o SPRN fosse "engolido pelo "normal" da administração pública brasileira", diz Krüger, para quem "agora o PGAI é uma rotina para gastar o que se tem, o projeto caiu nas mãos dos administradores."

O fato de não haver ligação clara entre o Subprograma e políticas públicas já havia sido notado no documento de "Lições Aprendidas do SPRN", de abril de 2002, o qual destacou questões como: a) "o programa deveria ter uma estratégia de suporte para fomentar a vontade política onde ela não existe ou é falha"; b) "a lógica nos estados e municípios é a da produção e as políticas ambientais precisam dialogar melhor com essa lógica"; c) "é necessário melhorar a qualidade do planejamento antes do início de novas iniciativas, definindo com maior clareza as relações interinstitucionais e as necessidades de capacitação"; d) "a falta de integração entre órgãos locais e entre esses e os federais continua sendo uma grande barreira e indica a necessidade de capacitação, em Brasília e nos estados, para se formar consenso e gerir conflitos.

O documento de "Lições do Programa Piloto", de junho de 2002, apresentado na Rio + 10, na África do Sul, destacava: "Resultados positivos na formulação e implementação de políticas públicas influenciadas pelo Programa Piloto têm demonstrado como lição que são necessários bons argumentos, múltiplas articulações e uma ação decidida e sistemática. (...) Nesse sentido, destaca-se o exemplo do sistema de licenciamento ambiental em propriedade rural desenvolvido pela Fema de Mato Grosso, já em processo de replicação em outros estados amazônicos, com o apoio do MMA" - fato este que, aliás, não ocorreu.

Para Diewald, "somente os Estados do Mato Grosso e do Acre adotaram políticas públicas, como o licenciamento ambiental em propriedade rural". Nos demais estados o SPRN parece ter contribuído para o fortalecimento dos OEMAs, mas pouco ocorreu em termos do estabelecimento de políticas públicas. Mesmo no caso do Mato Grosso, a mudança na administração estadual causou descontinuidade no processo de licenciamento. O exemplo de maior sucesso geral, senão o único, é o caso do Acre.

A implementação do SPRN no Acre insere-se neste contexto mais amplo e, em parte, reflete os mesmos problemas. Houve, no entanto, interesse do Executivo Estadual na implementação do projeto, em especial no componente de zoneamento econômico-ecológico. Há vários resultados positivos no Acre, mas há também problemas.

3 O SPRN E AS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ACRE

3.1 Introdução

A implementação do SPRN no Acre teve início a partir do ano de 1997. Nos primeiros anos as ações concentraram-se no fortalecimento institucional e na capacitação da equipe. Porém, os levantamentos e as entrevistas realizadas para o presente estudo permitem a reconstrução do Programa Piloto apenas a partir de 1999. Com a posse para o primeiro mandato de governo de Jorge Viana (Partido dos Trabalhadores - PT), o qual foi reeleito em 2002, mantendo a sua plataforma de promoção do desenvolvimento sustentável no estado, é que ocorreu a definição do enfoque a ser dado ao Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI) propriamente dito no Acre.

Segundo Carlos Edegard de Deus, Secretário de Meio Ambiente do Acre e presidente do Instituto de Meio Ambiente do Estado do Acre (Imac), passou-se de um enfoque em atividades de comando e controle (antes de 1999) para "um projeto de desenvolvimento sustentável para o estado." Ou seja, a particularidade do SPRN no Acre é que ele não estava desvinculado de uma proposta de governo, mas sim inserido nela.

Ou seja, no Acre o SPRN é um instrumento da própria política de governo, fato que influi sobre o objetivo do estudo que é "averiguar como e em que intensidade foram subsidiadas as políticas públicas de descentralização da gestão ambiental no estado de Acre." Ocorre que em grande parte o SPRN se confunde com a própria política do estado, que é de promoção do desenvolvimento sustentável.

3.2 Atores Envolvidos

Se o SPRN é parte integrante da política de governo, então a identificação dos atores é problemática porque a política, como se entende neste estudo, inclui o próprio processo de negociação e formulação das políticas, que na dinâmica de se governar é um processo muito amplo, fluido e em permanente composição e recomposição.

Uma possível aproximação é dada pela composição das 35 entidades que são membros da Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico (CEZEE), que foram divididos em oito câmaras para efeito de consulta e negociação.

Câmara Pública Estadual

1. Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação (presidência)
2. Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (secretaria executiva)
3. Secretaria de Estado de Infra-Estrutura

4. Secretaria de Estado de Produção
5. Secretaria de Estado de Educação
6. Secretaria de Estado de Saúde e Saneamento
7. Secretaria de Estado de Cidadania, Trabalho e Assistência Social

Câmara de Trabalhadores

1. Central Única dos Trabalhadores
2. Conselho Nacional dos Seringueiros
3. Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado do Acre

Câmara Empresarial

1. Federação das Indústrias do Estado do Acre
2. Federação da do Comércio do Estado do Acre
3. Federação da Agricultura do Estado do Acre
4. Serviço de Apoio às Pequenas e Micro Empresas do Estado do Acre
5. Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
6. Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
7. Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

Câmara Pública Federal

1. Superintendência Estadual da Fundação Nacional do Índio
2. Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
3. Superintendência Estadual do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente

Câmara Indígena

1. União das Nações Indígenas
2. Organização das Populações do Rio Envira
3. Organização das Populações Indígenas do Vale do Juruá

Câmara da Sociedade Civil

1. SOS Amazônia
2. Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agro-Florestais (Pesacre)
3. Centro de Trabalhadores da Amazônia

Câmara de Representantes de Outras Esferas Governamentais

1. Regional do Alto Acre
2. Regional do Purus
3. Regional do Baixo Acre
4. Regional do Juruá
5. Regional do Tarauacá e Envira
6. Assembléia Legislativa

Câmara de Pesquisa

1. Universidade Federal do Acre - UFAC
2. Centro de Pesquisa Agropecuária/Agroflorestal do Acre - Embrapa
3. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE

Além dessas entidades participantes da CEZEE, 22 entidades participaram do Grupo de Trabalho (GT) do PGAI¹. Esta ampla participação teve início em 1999, com a posse do governo petista. Anteriormente, segundo depoimento de Magaly Medeiros, não havia participação da sociedade civil. Ao longo do processo não participaram do GT, mas foram incluídos na CEZEE, a Federação das Indústrias e a Federação da Agricultura.

As entidades federais que participam do GT foram Incra, Ufac, Embrapa, e Ibama. Além disso, participam "um representante de cada regional e a sociedade civil", de acordo com Magaly Medeiros, para quem "os representantes locais (municípios) tinham presença freqüente, enquanto que as instituições federais não tinham uma participação efetiva." Ao longo do processo, o Incra abandonou o GT, pois não se via como órgão que pudesse ser contemplado no PGAI. Deve-se considerar que o presidente do instituto mudou três vezes.

Hans Krüger acredita que os níveis de participação foram no Acre maiores do que em outros estados, mas ainda assim apresenta sérios problemas de comunicação: "havia muita reunião com *powerpoint*", diz o representante da GTZ referindo-se ao fato de que havia uma certa distância entre o governo e as comunidades, no caso específico em relação à divulgação do ZEE.

3.3 Os Objetivos dos Atores

A identificação de precisos objetivos é problemática, conforme já analisado no item "Metodologia", deste estudo. Uma aproximação por dedução indica o quadro descrito a seguir.

- a) O governo estadual e as ONGs ambientalistas procuraram implementar um modelo de desenvolvimento para o estado baseado no uso sustentável dos recursos naturais. Tendo inicialmente maior ênfase na atividade extrativista, este modelo passou a incorporar a atividade madeireira manejada e sustentável. Eventuais divergências de objetivos entre ONGs ambientalistas e governo são difíceis de serem verificadas pelas razões anteriormente expostas.
- b) Os governos municipais reagiram ao PGAI em função de objetivos políticos maiores e da possibilidade de obtenção de benefícios particulares. Aqueles que possuíam orientação política em sintonia com o governo do estado procuraram estar alinhados com o PGAI, outros procuraram apenas se beneficiar de atividades de fortalecimento institucional, como cursos de treinamento para sua equipe.
- c) A Federação da Indústria está baseada na atividade de construção civil, e não teve interesse direto no SPRN, mas sentiu-se alijada do processo de discussão. Seu objetivo maior parece ter sido o que contestar a viabilidade do modelo de

¹ A relação dos nomes dessas entidades foi solicitada três vezes à Secretaria de Meio Ambiente, mas não houve resposta.

desenvolvimento sustentável. Este também parece ter sido o objetivo maior da Federação da Agricultura, que, no entanto, marcou posição claramente contrária ao governo, objetivando aumentar os recursos e possibilidades de desenvolvimento da agropecuária no estado.

- d) O Conselho Nacional dos Seringueiros logrou obter subsídio para a produção de borracha, e para o desenvolvimento de atividades de geração de renda associadas à manutenção das reservas extrativistas, como turismo de profissionalização de trabalhadores em serrarias.
- e) Os membros da Câmara de Pesquisa - Ufac, Embrapa e IBGE -, estiveram mais distantes do PGAI, mas a universidade beneficiou-se diretamente por meio de recursos financeiros para o desenvolvimento de pesquisas.
- f) Os grupos indígenas manifestaram em diversos documentos objetivarem a demarcação de suas terras, a educação ambiental e de saúde, e a obtenção de melhores condições de vida.
- g) Tanto a representação do Ibama como a do Inbra no estado não se envolveram com o PGAI na maior parte do tempo. Mais recentemente, com mudanças na direção dos dois órgãos, tanto em âmbito federal como local, ambos passaram a acompanhar o SPRN no estado de forma mais próxima, como também mudaram procedimentos. No caso do Ibama, esta mudança está ilustrada na análise do processo de "*mainstreaming*".

Todavia, não há elementos para se deduzir os objetivos de outros atores componentes da Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico. De uma forma geral, os objetivos de uma parcela significativa dos atores envolvidos no PGAI parece ter estado mais vinculada ao atendimento de suas próprias necessidades, por meio do PGAI, do que ao objetivo maior e mais elevado de implementação da gestão ambiental integrada.

3.4 Os Conceitos de Políticas Públicas dos Atores Envolvidos

Uma resposta completa a esta questão não é possível pelas razões apontadas anteriormente e por mais um motivo adicional: não seria ético identificar respostas incorretas ou mesmo imprecisas, principalmente no caso de servidores públicos que, por dever de ofício, deveriam saber o que fazem.

No entanto, a pergunta "o que você entende por política pública" foi feita a quase todos os entrevistados, sendo a resposta invariavelmente a mesma em termos de conteúdo geral: políticas públicas são identificadas com leis. Se há lei, há política. O processo de interação entre as partes e de negociação entre elas não foi mencionado, por nenhum entrevistado, como sendo ele mesmo, política pública.

A Secretária Denise Garrafiel, no entanto, mencionou que a visão do governo sobre políticas públicas ambientais envolve não só a legislação, mas também uma mudança na prática de fomento, de extensão, e de assistência técnica.

Veja-se que o SPRN/AC pode também ter influenciado políticas na esfera privada, tanto de organizações não governamentais como de entidades representantes de classe e até mesmo de empresas. No entanto, essa dimensão de política privada não faz parte do Termo de Referência. Note-se, ainda, que esta pergunta do TdR é feita para o Estado do Acre, e não para o SPRN como um todo, onde ocorreram divergências em relação ao papel que a OEMA atribuía ao GT do PGAI e ao Conselho Estadual de Meio Ambiente.

3.5 A Estratégia de Comunicação e o Grau de Institucionalização

Não houve uma estratégia de comunicação no sentido estrito do termo, que pressupõe a implementação de ações de comunicação estruturadas por um marco teórico, e desenvolvidas tanto para o público interno como externo. O que houve foram ações isoladas de divulgação. As ações de comunicação nem sempre tiveram o intuito de cooperar diretamente para a negociação e formação de políticas públicas, não passando de simples instrumentos de divulgação.

Segundo Rosangela Oliveira, Gerente de Divulgação do PGAI entre 1999 e 2002, função acumulada com o a de Gerente de Capacitação do PGAI e de Coordenadora de Educação Ambiental do estado no mesmo período, a divulgação das atividades do SPRN no Acre foram feitas por uma "Revista do PGAI", por meio de programas de rádio, por um vídeo sobre o ZEE, e por um folder explicativo das diretrizes e atividades do PGAI. É possível que este conjunto de materiais tenha contribuído para o processo de negociação ao esclarecer a população sobre o intuito dos componentes do SPRN, mas o estabelecimento de uma relação causal é difícil.

No que tange à comunicação interna ao processo de consulta pública, parece ter havido alguns pontos altos e alguns deficientes. Para Luís Meneses, coordenador do Programa Amazônia do WWF, "parece haver uma participação mais informativa do que realmente consultiva." Ou seja, a estratégia de comunicação, na sua opinião, teria sido mais unidirecional, com o intuito informar, deixando de lado um esforço de promoção de consulta, de obtenção de opiniões de diversos atores.

Ainda segundo ele, o problema poderia ser creditado, em parte, às próprias ONGs locais, uma vez que elas "estão lutando para sobreviver com seus projetos e têm dificuldade de atuar de forma mais qualificada em políticas públicas." Apesar das dificuldades e limitações, Meneses reconhece que no PGAI houve pela primeira vez uma relação efetiva da sociedade com órgãos de governo.

Reclamação semelhante, e que reflete uma possível comunicação unidirecional, é apresentada por Antonio Furtado, diretor da Federação das Indústrias do Estado do Acre. Ele relata que é convidado a comparecer no Conselho Estadual de Meio Ambiente, mas ao participar não é ouvido.

No entanto, a extensão da consulta pública realizada pelo governo estadual nos municípios do interior do Estado do Acre mostra um grande esforço de comunicação. Este processo teria o intuito de fazer com que diferentes partes interessadas comparecessem ao processo de consulta pública.

3.6 Organização dos Atores na Definição e Implementação das "Políticas Públicas"

Há várias dimensões referentes à organização dos atores. Nesta pergunta é colocado foco na formação de articulações políticas.

O fato de o governo estadual ter levado para o seu quadro de funcionários diversos membros de organizações não governamentais fez com que prioridades políticas do Executivo estivessem mais próximas de reivindicações anteriormente defendidas por estas organizações. A contraparte deste efeito positivo foi uma certa desarticulação da função de reivindicação das ONGs no estado. As entidades ambientalistas com atuação no Acre possuem ligações com outras ONGs de âmbito nacional e internacional. Estas, ao mesmo tempo em que são as principais responsáveis pelo financiamento das atividades das ONGs locais, têm apoiado politicamente o governo estadual. Desta forma, as organizações não governamentais locais ficaram atreladas à política do Executivo, e se organizaram em função de uma pauta governamental.

Duas outras movimentações importantes parecem ter ocorrido no setor industrial madeireiro e nas federações privadas. A política de "governo da floresta", a qual dá prioridade à exploração florestal sustentável, parece ter começado a realinhar forças dentro do setor madeireiro, uma vez que foi constituída uma associação de exploração sustentável, formada por madeireiros locais. Assim, o setor que historicamente se posicionou contrariamente às políticas de sustentabilidade, parece estar passando por um processo de mudança interna, a qual é incentivada por políticas públicas não diretamente ambientais, como a ação do Exército em parceria com o governo do Estado para montar três novas bases militares, na fronteira com o Peru. As novas unidades estarão localizadas nas regiões mais isoladas e inóspitas do Acre, nas cabeceiras dos rios Purus, Juruá e Moa.

As federações privadas, da agricultura e da indústria, passaram a ter uma nova posição em função das políticas públicas ambientais do governo da floresta. A ação propositiva do governo na área ambiental levou essas entidades a se organizarem, ou se articularem de maneira mais estreita, com suas representações nacionais - Confederação Nacional da Agricultura e Confederação Nacional da Indústria -, em busca de suporte técnico e político. Todavia, isso não implicou num enrijecimento ou numa polarização em relação às propostas oficiais. As federações acreanas participaram do ZEE e subscreveram seu resultado.

Porém, nas entrevistas realizadas, representantes de ambas afirmaram não acreditar que o projeto do governo, que busca o desenvolvimento com base florestal sustentável, seja uma alternativa economicamente viável. Sendo assim, nas próximas eleições estaduais é bem provável que esses grupos se organizem para apoiar uma candidatura que proponha usos mais intensivos dos recursos naturais.

3.7 A Organização da Sociedade Civil

Dentre as ONGs ambientalistas locais destacam-se a SOS Amazônia, o Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agro-Florestais (Pesacre), e o Centro de Trabalhadores da Amazônia - sendo que estes foram os três representantes da Sociedade Civil na Comissão Estadual de Zoneamento Ecológico-Econômico (CEZEE).

A SOS Amazônia na verdade não é uma ONG, mas sim uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). Este tipo de entidade administra verbas públicas e realiza atividades que antes estavam sob a competência exclusiva do estado. Assim sendo, sua independência do poder público é relativa, tanto quanto a sua capacidade de negociação com o governo.

O Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agro-Florestais (Pesacre) é uma das principais organizações da Amazônia Ocidental. Possui forte atividade de pesquisa e intervenção, mantendo parecerias com as universidades do Acre e da Flórida. No entanto, vários de seus diretores passaram a trabalhar para o governo, o que fez com que a capacidade da entidade de negociar a partir de uma posição independente, neutra, fosse solapada.

O Centro de Trabalhadores da Amazônia possui a missão de trabalhar em favor das reservas extrativistas (RESEX). No desempenho da sua missão, expandiu suas competências para áreas correlatas, como educação e saúde. Sua influência nas políticas está mais direcionada para as RESEX, com a mesma observação do fato de que membros da ONG são bastante próximos do governo estadual.

Uma representação ambientalista importante na região é a ONG WWF. Seu "Programa Amazônia" financia diversas atividades de organizações locais, incluindo a SOS Amazônia, OSCIP do governo estadual.

Para Magaly Medeiros, a influência do PGAI com relação à sociedade civil foi muito pequena. Para ela, "a sociedade civil local anda muito bem com suas próprias pernas, independente do projeto" - opinião que parece contraditória com o fato de que essas entidades na verdade estão no projeto por meio de seus dirigentes. Denise Garrafiel concorda com a coordenadora da CEZEE, no que diz respeito ao que considera uma vantagem que o Estado do Acre tem. Para ela, "O governo do estado, ao assumir em 1999, tem o histórico de ter assumido com todos os ideais das cooperativas, do movimento social, é um governo que veio (daí), o berço desse governo - tanto que grande parte do secretariado do primeiro mandato e parte do segundo são pessoas que militavam nesse movimento social."

Segundo a secretária, que é membro do Pesacre, "esse governo, já tem no seu berço, na sua história, toda essa luta do movimento social, das cooperativas e das associações. Então as políticas, mesmo o trabalho da extensão, tiveram como foco as cooperativas e associações, o trabalho não é uma assistência técnica individual, mas é uma assistência técnica coletiva, trabalhando com grupos associativos, com comunidades e, a partir daí a formação das cooperativas, e a tentativa de consolidação dessas cooperativas."

De outro lado, a implementação da gestão ambiental no estado também serviu para organizar a resistência de setores empresariais que dependem da conversão da floresta. Um exemplo é a participação política organizada dos representantes da Federação da Agricultura no CEMACT, quando do debate acerca de uma nova norma interna para procedimentos de desmate e queima. Segundo Nilton Cosson, o Imac propôs fazer um censo/levantamento de 100% da área de conversão. Tal cobertura tornava o procedimento mais caro para os agricultores. A Federação da Agricultura defendeu seus interesses, se posicionou contra, buscou aliados (os madeireiros) e ganhou a discussão. O censo ficou definido como sistemático, por amostragem. "Foi um meio termo, nós queríamos 100%, eles queriam só uma listagem das espécies", afirma Nilton Cosson.

O setor madeireiro, por sua vez, não tem uma ação organizada como a Federação da Agricultura, afirma Nilton Cosson. O Sindicato dos Madeireiros praticamente se desintegrou, segundo Carlos Edegard de Deus, da Secretaria de Meio Ambiente do Acre, quando da adoção de procedimentos mais rígidos de controle ambiental, o que abriu espaço para alguns madeireiros formarem a Associação de Manejadores do Acre (Asimanejo). Ela é formada por 12 a 13 manejadores, que eram predadores e hoje se preocupam com o meio-ambiente, na opinião de Nilton Cosson.

3.8 As Redes e o seu Grau de Heterogeneidade²

A redes existentes na área ambiental possuem atuação nacional, sendo a sua atuação local complementar àquela. A principal rede é a Associação Brasileira de ONGs, que congrega entidades das mais diversas áreas de atuação social e ambiental. A ABONG poderia ser considerada mais precisamente como um guarda-chuva de redes, sendo que algumas delas, como o Fórum ONG/Aids do Estado de São Paulo, estão fora da temática ambiental e possuem atuação circunscrita a um espaço geográfico exterior à Amazônia. A rede mais próxima aos temas ambientais Amazônicos e Acreanos é o Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. Além dele, integram a ABONG:

- Aliança por um Mundo Responsável e Solidário
- Articulação de Mulheres Brasileiras
- Articulação de ONGs de Mulheres Negras Brasileiras
- DHNET - Rede de Direitos Humanos & Cultura
- Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
- Fórum da Amazônia Oriental
- Fórum de Articulação do Comércio Ético e Solidário no Brasil - Faces do Brasil.
- Fórum Nacional de Assistência Social

² em termos de atores e visões, capacidades de expressão de interesses

- Fórum Nacional de Mulheres Negras
- Fórum Nacional de Participação Popular
- Fórum Nacional de Reforma Urbana
- Marcha Mundial das Mulheres
- " Plataforma Brasileira de Direitos Humanos Econômicos Sociais e Culturais
- " Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais
- " Rede Brasileira de Educação Ambiental
- " Rede Brasileira de Socioeconomia Solidária - RBSES
- " Rede das Águas - Fórum Nacional da Sociedade Civil nos Comitês de Bacias
- " Rede de Educação Popular entre Mulheres da América Latina (Repem)
- " Rede Nacional de Saúde e Direitos Reprodutivos
- " Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Reprodutivos e Direitos Sexuais
- " Wedo - Organização de Mulheres, Meio Ambiente e Desenvolvimento

O Fórum Brasileiro de Organizações Não Governamentais e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e Desenvolvimento ganhou corpo no início da década de 90 em função da Rio-92. Ao longo daquela década, o Fórum de ONGs, como é mais conhecido, passou por diversas etapas nas quais possuía maior ou menor influência em relação ao conjunto de ONGs. Com os anos, assumiu o papel de principal articulador da participação da sociedade civil organizada em eventos socioambientais, particularmente os internacionais. Desta forma, consegue alguma influência sobre discussões políticas locais, o que no momento parece estar acontecendo com maior ênfase para a região de Mata Atlântica.

A rede Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) é uma organização surgida no em 1992, com o objetivo de acompanhar os projetos do Programa Piloto e de se constituir em uma rede, integrando outras ONGs e movimentos sociais na região Amazônica, em defesa do meio ambiente e de questões sociais. Inicialmente foi largamente influenciada pelo movimento de seringueiros do Acre. Posteriormente, passou a acompanhar com maior ênfase os projetos tipo Projetos Demonstrativos Tipo "A" - PDA, do Programa Piloto e se distanciou do SPRN. No Acre, a secretaria-executiva do GTA é exercida pelo Grupo de Pesquisa e Extensão em Sistemas Agro-Florestais (Pesacre).

3.9 Heterogeneidades das Redes e Capacidade de Resolução de Problemas

Pode-se fazer comentários do ponto de vista político e técnico. Em ambos, há pouca heterogeneidade nas redes existentes. Todas as redes são formadas por indivíduos semelhantes em termos políticos. Historicamente no país, a maior parte das ONGs - organizadas em rede ou não -, tem apoiado partidos considerados progressistas, tais como o Partido dos Trabalhadores (PT), ou o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB). No caso do Acre, assim como em outras partes da Amazônia, a polarização política é maior entre "esquerda" e "direita", o que amplia o apoio à "esquerda", uma vez que os empresários que fazem uso intensivo dos recursos naturais costumam apoiar a chamada "direita". Assim, no Acre, as redes e ONGs nela inseridas apoiaram o grupo político do Partido dos Trabalhadores.

Do ponto de vista técnico, as redes inicialmente foram formadas por agrônomos, antropólogos, sociólogos, biólogos, cientistas políticos e jornalistas. Recentemente tem-se observado uma participação de outras profissões, como economistas.

Pode-se argumentar que esta falta de heterogeneidade tem diminuído a capacidade de resolução de problemas, uma vez que as dimensões ambientais requerem uma análise multidisciplinar. Um exemplo da dificuldade está na falta de capacidade de análise econômica que faça frente aos argumentos das federações privadas do Acre, em especial a Federação da Agricultura. Observe-se que o Banco Mundial fez análise do custo interno de retorno do manejo florestal e da atividade predatória, chegando a resultados de 70% e 120%, respectivamente. Se assim é, então a capacidade de análise quantitativa, presentes em áreas do conhecimento como Economia, Administração de Empresas e Estatística, seriam fundamentais para a solução de problemas.

3.10 Resultados dos Processos de Formulação e Implementação de Políticas Públicas

Considerando-se políticas públicas como algo tangível, então os resultados mais palpáveis foram o ZEE e seus subprodutos, bem como alterações no licenciamento ambiental. O zoneamento ecológico-econômico foi realizado na escala 1:1.000.000, e nesta etapa, segundo o secretário de Planejamento, Gilberto Siqueira, a maior parte dos dados utilizados em sua elaboração era de 1989 e foram apenas compilados.

Embora com poucas novidades, o conhecimento do ZEE serviu para a formulação da proposta de planejamento do desenvolvimento sustentável (chamado de "Sistema Seplands") lançada no início da segunda administração do atual governador (2003). A mesma base de ZEE serviu também para a formulação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre (Contrato BID BR-0313), no valor de US\$ 240 milhões, tendo sido contratados US\$ 108 milhões para os primeiros quatro anos.

Vale destacar os componentes deste projeto, por terem grande interface com políticas públicas ambientais e de desenvolvimento sustentável:

Manejo Sustentável e Conservação dos Recursos Naturais

- Administração de terras, incluindo a criação do Instituto de Terras do Acre;
- Estabelecimento e manejo de áreas protegidas;
- Apoio à preservação de culturas tradicionais (população indígena);

Apoio e difusão do desenvolvimento produtivo sustentável e emprego

- Geração e transferência de tecnologia;
- Apoio às populações tradicionais e pequenos produtores - Fundo Florestania;
- Defesa e inspeção sanitária;

- Manejo de recursos florestais;
- Promoção de negócios - Fundo para Promoção de Negócios.

Infraestrutura Pública de Desenvolvimento

- Asfaltamento da BR-364 (trecho Tarauacá/Rio Liberdade);
- Melhoramento da rede fluvial;
- Energia para comunidades isoladas.

A partir do final de 2001, e principalmente em 2002, o foco do ZEE foi alterado para implementar políticas públicas voltadas aos eixos de desenvolvimento das rodovias BR-364 e BR-317, com vistas a prever e tentar evitar impactos ambientais nas suas áreas de influência. Este trabalho encontrava-se em andamento por ocasião deste estudo, no início do segundo semestre de 2004.

Com relação às alterações no licenciamento ambiental, o Imac passou a emitir autorizações de desmatamento que anteriormente eram de competência exclusiva do Ibama, criando assim no estado políticas inéditas para a conversão da floresta.

A respeito do controle ambiental sobre procedimentos de desmate e queima, Nilton Cosson afirma que o controle do estado sobre a atividade aumentou de 12% em 1999 para algo em torno de 47% a 52%, dependendo da região do estado. Segundo ele, o Acre planeja chegar no mínimo a 75% de controle da atividade, o que implica em se ter controle total sobre todas as áreas atingidas pela fiscalização do estado (o que exclui, por exemplo, as áreas indígenas). O estado também planeja fazer uso dos dados técnicos de monitoramento para a concessão de licenças. Rosângela Oliveira acrescenta que "houve uma mudança no processo de controle". Segundo ela, o conceito de "fiscal" foi substituído pelo de "analistas ambientais", e o processo é bem diferente, passando pela assessoria jurídica.

Também ocorreram mudanças na descentralização da gestão ambiental para o nível estadual devido a um acordo feito com o Ibama em 1999. Em 1999, o Imac só autorizava o desmate de até 3 hectares; em 2000 a área passou para até 20 hectares; em 2001 para até 60; e em 2002, o Imac passou a licenciar acima de 60 hectares. A partir de 2004, Imac e Ibama firmaram convênio pelo qual o OEMA torna-se responsável pelo controle de todo o processo de uso da floresta, incluindo reposição florestal e manejo florestal. O Imac também negocia com o Ibama a autorização para emitir a autorização de Transporte de Produtos Florestais (TPF).

Também foram desenvolvidas e implementadas políticas públicas direcionadas à produção agro-florestal envolvendo a produção de castanha, borracha, pecuária e madeira. Desta forma, o Acre assume a política de desenvolvimento sustentável como política central para seu progresso, incluindo a madeira e os produtos florestais como prioridade associada ao extrativismo da castanha e da borracha, e aos produtos não madeireiros como o urucum, sementes, óleos de andiroba e copaíba. O objetivo do governo, segundo Cosson, é o de avançar na cadeia produtiva, agregando valor

localmente e assim gerando mais empregos. Neste momento estão sendo implantadas duas fábricas de pneu (Sena Madureira e Brasiléia), e uma fábrica de preservativos masculinos e luvas cirúrgicas (em Xapuri).

A política de manejo florestal tem sido incentivada por instrumentos econômicos. Segundo Carlos Edegard de Deus, estão sendo facilitados os procedimentos administrativos para manejo, bem como tornados mais ágeis os procedimentos em relação a vistorias e liberação dos licenciamentos para esse tipo de atividade. Esses procedimentos estão mais simples do que aqueles necessários para a retirada de autorização para o desmatamento.

Na área de educação ambiental uma política pública destacada pelo governo é o Programa Respirar. Seu enfoque era a prevenção de queimadas para o desmate e envolvia atividades nos municípios, nos quais se reuniam sindicatos rurais. Segundo Rosângela Oliveira, à época Coordenadora de Educação Ambiental, foi feita uma grande parceria envolvendo o IMAC, o MP, o Ibama, o Corpo de Bombeiros e Embrapa. O trabalho consistia em levar informações às comunidades sobre como queimar e alternativas às queimadas.

Em 1999 o governo estadual conseguiu aprovar a Lei Chico Mendes, de subsídio à exploração de látex. Segundo a Secretária da SEPROF, Denise Garrafiel, a nova lei propiciou o retorno de cerca de 2.600 famílias da zona urbana para a área rural, no período de 1999 a 2003: "Isso é de um impacto muito grande na região, pode não ser em estados mais populosos, mas no Acre é bastante significativo", afirma Garrafiel.

3.11 Contribuição do SPRN na Definição e Implementação de Políticas Públicas

Para o Secretário de Meio Ambiente do Acre, Carlos Edegard de Deus, os recursos do PGAI - que na posse do primeiro governo do PT eram da ordem de um milhão de reais, à disposição no caixa do governo, facilitaram enormemente a criação e implementação de políticas, em especial o ZEE. Para Magaly Medeiros, o PGAI também contribuiu para a criação das Florestas Públicas Estaduais na área de influência da BR-364, para o diagnóstico do potencial madeireiro do estado. O projeto para o BID é um sub-produto do ZEE, que é resultado do PGAI.

Um exemplo importante na formação de uma nova política no Acre (veja exemplo de "mainstreaming") é a mudança da extensão agrícola tradicional para a agroflorestal, realizada, principalmente, no final de 2002, na segunda gestão de Jorge Viana. Mudança esta que, segundo o secretário da Seater, Marcos Inácio Fernandes, "apesar de todos os problemas que aconteceram (com o PGAI), o programa possibilitou a mudança de paradigma" - no que ele se refere ao novo perfil do extensionista da Seater. Denise Garrafiel argumenta que o PGAI contribuiu para essa mudança de paradigma no que diz respeito à capacitação e reciclagem de técnicos.

Na opinião de Carlos Edegard de Deus, o SPRN também contribuiu em outro campo, o da melhoria dos procedimentos de controle e desmatamento do estado,

Segundo ele, não havia em 1999 a possibilidade de se controlar os desmatamentos via imagem de satélite, o que hoje é possível para todo o território estadual, em parte devido a uma parceria com o Projeto Sivam.

Para o secretário Cosson, os novos procedimentos de licenciamento são de fato um exemplo da contribuição do PGAI; antes existia apenas uma vistoria de campo, com base na interpretação do fiscal. Segundo Cosson, houve também a capacitação dos técnicos do geoprocessamento e foi criada uma nova metodologia de análise do incremento do desmatamento. Desta forma, o Imac pôde discutir dados de desmatamento com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), e argumentar que havia problemas com os dados deste instituto.

O PGAI também contribuiu bastante para o processo de gestão, como reconhece Magaly Medeiros. Segundo ela, antes os órgãos eram muito operacionais, não conseguiam elaborar um objetivo maior. Segundo ela, atualmente o governo trabalha com planejamento estratégico, e possui um que se estende até 2006. Ela defende que "em cada setor os funcionários se habituaram a planejar, seguir metas, objetivos." Análise semelhante é feita por Denise Garrafiel, para quem o PGAI contribuiu para o processo de definição e implementação da gestão integrada estadual, que aliou o setor produtivo ao ambiental.

Além de uma melhor gestão, o PGAI também acarretou uma alteração na estrutura do IMAC. Áreas de atuação antes pouco estruturadas ganharam corpo administrativo e gestão, tais como a Gerência de Zoneamento, a Gerência de Informação, que o IMAC considera estratégica, e a Gerência de Planejamento. Em termos de gestão, o PGAI também contribuiu para os municípios. Segundo Rosangela Oliveira, atual coordenadora do PGAI, o programa facilitou a descentralização e o fortalecimento da gestão ambiental no nível municipal, especialmente com a capacitação de recursos humanos de prefeituras e associações nos municípios da área prioritária do Alto Acre (região formada por Brasiléia, Xapuri, Assis Brasil e Etipaciolândia).

Segundo Cosson, a partir da assinatura de um convênio com o INCRA, que repassou os dados dos projetos de assentamento, e com a utilização das informações via satélite, foi criado um sistema de compartilhamento de informações, via rede estatal. Foram interligados por esse sistema os três núcleos existentes do IMAC, em Rio Branco, Cruzeiro do Sul e Tarauacá, e os novos núcleos, em Brasiléia, Sena Madureira, Acrelândia e Feijó. Essas informações servirão de base para a tomada de decisões de licenciamento com maior qualidade e segurança.

A sensibilização da Justiça para as questões ambientais é obra do Ministério Público, facilitada pela parceria deste órgão com o PGAI. Em um primeiro momento, os recursos do PGAI foram utilizados para o fortalecimento e a estrutura do Ministério, e para financiar a participação dos seus membros no Congresso de Direito Ambiental Internacional, relata Rosangela Oliveira. Ela afirma que, "agora está havendo muita capacitação, mas direcionada para as promotorias", por meio do PGAI.

Por fim, de modo mais geral, segundo Carlos Edegard de Deus, o PGAI fez parte do processo de mudança de paradigma das políticas públicas ambientais no estado.

3.12 Fatores Decisivos do Processo de Definição e Implementação da Política Pública

O fato de o governo estadual estar implementando uma política de promoção do desenvolvimento sustentável tem sido apontada como o diferencial do Acre em relação aos outros estados. A isso se tem chamado de "vontade política."

Um olhar sobre o problema que identifique os atores e seus interesses mostra uma outra imagem. A "vontade política" daqueles que controlam o poder é fundamental, mas ela não basta se outras forças políticas existentes na localidade se opuserem e conseguirem barrar a iniciativa governamental.

Desta forma, parece decisivo o fato de que o governo, de um lado, estabeleceu uma orientação política com base na promoção do desenvolvimento sustentável, e de outro logrou diminuir a resistência às políticas de desenvolvimento sustentável por parte de setores tradicionalmente contrários a essa proposta e suas conseqüências. É possível constatar a orientação política por meio de ações e declarações, já refletidas em diversos documentos de análise e na aplicação dos recursos públicos. Por sua vez, a verificação da diminuição da resistência às políticas de sustentabilidade não é algo claramente visível.

Membros do governo usam como principais argumentos de apoio a esta idéia o fato de que alguns madeireiros fundaram uma associação que faz uso manejado da floresta, e o fato de que o ZEE foi aprovado por unanimidade dos membros da comissão que o preparou e que, como conseqüência, o mesmo estaria sendo implementado sem a necessidade de tornar-se lei. Ou seja, a ausência de uma lei implementando o ZEE é fato apresentado como garantia da existência de consenso em torno das premissas e orientações do ZEE.

Embora isto possa ser verdade, há sinais claros de desacordos entre as duas principais contrapartes da iniciativa privada: a Federação da Agricultura e a Federação da Indústria, como admitido pelos secretários Cosson e Garrafiel. Ambas manifestaram, sem meias palavras, possuir visão contrária àquela do governo: não acreditam que o modelo de uso sustentável dos recursos florestais possa constituir base para um desenvolvimento economicamente sustentado do Estado do Acre. Ora, se há desacordo com relação ao modelo, como pode então haver acordo com relação ao ZEE? Talvez a lógica de não conversão do ZEE em lei seja apenas uma estratégia para se evitar, neste momento, um confronto que afinal deve surgir mais tarde.

Assim sendo, os elementos positivos do SPRN/PGAI no estado, até o momento, parecem estar diretamente associados à capacidade de o Executivo elaborar e implementar uma proposta de governo e - talvez principalmente -, o fazer de forma coordenada entre as suas diversas instâncias. Existe no governo do Acre um "núcleo duro", formado pelo governador e por um pequeno número de colaboradores que estão juntos há mais de uma década de anos.

Papel importante neste núcleo é exercido pelo secretário Gilberto Siqueira, que elaborou um sistema de planejamento para o estado que guarda semelhanças com o método ZOPP por definir claramente objetivos a serem atingidos e indicadores de

resultado. Este planejamento, bem estruturado e coordenado por um secretário com poder político, parece se distinguir como elemento decisivo para o sucesso na concepção e implementação de políticas públicas no estado.

Há, no entanto, problemas. Talvez seja demais referir-se a eles como "fracasso", como consta nesta pergunta do Termo de Referência - mas, certamente, há problemas.

Um ponto de embate entre o governo e o setor privado diz respeito ao aspecto econômico da gestão ambiental, o qual não estaria adequadamente contemplado no planejamento governamental, segundo a Federação das Indústrias do Estado do Acre e a Federação da Agricultura do Estado. Para Assuero Veronez, presidente da Federação da Agricultura e membro da Comissão de Meio Ambiente da Confederação Nacional da Agricultura, a "exploração madeireira é importante, mas não é sustentável." Para ele, "o arco do desmatamento é o arco do desenvolvimento", pois a produção pecuária, que é mais forte nessa região, sustenta e economia.

Veronez defende que o crescimento do estado está limitado pela legislação federal que impede o desmatamento de mais de 20% das propriedades rurais, pois a produção de gado na região somente é competitiva se o boi for criado livre no pasto, com pouquíssimos insumos, a fim de compensar os custos de transporte, elevados na Amazônia, tornando o preço da carne competitiva nos principais mercados nacionais e internacionais.

Esta visão é contraditada pelo secretário de Meio Ambiente, Edegard de Deus, para quem a pecuária do estado "que já estava estabelecida, é uma pecuária forte." Para ele, "a saída para o setor da pecuária é investimentos em tecnologias."

De qualquer forma, a defesa da inserção de uma dimensão econômica na gestão ambiental também encontra voz em Carlos Ovídio Duarte Rocha, Secretário de Floresta do Governo do Acre. Para ele, "a gestão ambiental (no Acre) é fraca ou não existe, e deveria incluir uma dimensão econômica e de negócios." Segundo Rocha, o atual desmatamento no Acre é de aproximadamente 60 mil hectares/ano, sendo que cerca de 30 mil hectares não têm controle. "Cerca de 1,2 milhão de metros cúbicos de massa florestal são queimados por ano, sendo que apenas 300 mil metros cúbicos são comercializados", diz ele.

Um outro ponto de atrito, relativo à prática de gestão ambiental no Acre, é formulado pelo Ministério Público Estadual. Para Meire Cristina de Amaral Gonçalves, Promotora de Justiça da Promotoria Especializada de Meio Ambiente, o trabalho do PGAI não está sendo desenvolvido a contento. Segundo ela, "há dados mascarados" e a gestão ambiental é mais alardeada do que concreta. A promotora afirma que o município de Rio Branco não tem controle ambiental sobre nada e que, no âmbito estadual o Imac estaria licenciando atividades em áreas de posse, sem conhecê-las, ou seja, sem que um perito tivesse ido ver a área pessoalmente.

Devido a estes problemas, e ao fato de que, segundo o Ministério Público os órgãos públicos estaduais e federais atuantes no Estado não estavam se comunicando de forma adequada, o próprio MP patrocinou, no dia 05 de agosto de 2004, a assinatura

de um Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (Inquérito Civil nº 001/2003), envolvendo, além do próprio MP, o Imac, o Ibama, o Instituto de Terras do Acre (Iteracre), o Incra, a Seprof e a Seater.

Os objetivos do Termo incluem a promoção da convergência de interesses dos compromissados, buscando "a regularização fundiária, a implementação do licenciamento ambiental, bem como o aprimoramento do controle e fiscalização dos desmatamentos clandestinos e exploração irregular de madeira, inclusive, em áreas protegidas (reserva legal e áreas de preservação permanente)."

O Termo considera que o sistema de licenciamento ambiental está causando grandes dificuldades para que pequenos produtores possam exercer as atividades que lhes garantam a subsistência, devido ao fato destes não possuírem o título da terra, documento solicitado pelo Oema para expedir licenciamento de desmate. O Termo ainda pondera que os órgãos públicos não estão dando, com a necessária agilidade, tratamento adequado à regularização fundiária e ao controle e fiscalização das áreas de posse licenciadas.

Segundo o documento, assinado por representantes de todas as entidades mencionadas, no período de 2001 até 2003 foram licenciados para desmatamento 9.8446,31 hectares, e 27.874,88 hectares para queima, representando 2.489 solicitações. Apesar desses números, considerados "expressivos" pelo Termo, não houve "avanço na regularização fundiária dessas áreas e, por conseguinte, no cumprimento da legislação ambiental, particularmente no que tange ao monitoramento e fiscalização do licenciamento e das áreas protegidas (reserva legal e áreas de preservação permanente).

Para membros do MPE, os problemas legais referentes à gestão ambiental incluem ainda outras questões. Segundo Leila Araújo de Medeiros, Secretária-geral da Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público, "quem definiu a agenda (de discussões políticas) foi o Imac, sendo que o MP tem se sentido marginalizado, não tendo sido envolvido nas discussões. A mesma afirma que o PGAI propiciou pouca capacitação técnica ao MP, e que a principal política pública ambiental do Estado do Acre, como a Política de Meio Ambiente do Estado, instituída pela lei nº 1117/92, foi aprovada antes do PGAI.

Além disso, a legislação precisa ser revista e regulamentada, o que poderia ter sido feito durante os anos de execução do programa, mas tal não aconteceu. Além disso, segundo Araújo de Medeiros, outras leis ambientais foram criadas no período de implementação do PGAI, como a lei de Recursos Hídricos e a lei de Florestas, mas isso aconteceu sem o apoio do PGAI. No Acre, segundo ela, "o PGAI serviu mais para fortalecer o controle, com a compra de equipamentos, veículos e barcos. O ZEE é muito macro e não serve para planejamento municipal."

Há, no entanto, casos nos quais o SPRN, por meio do PGAI, obteve resultados positivos. Um exemplo, segundo a Secretária-geral da Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente, foi a Política Municipal de Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 1330/99, com apoio do PGAI. A articulação para criação e a sua aprovação envolveu a sociedade civil e a Câmara dos Vereadores. Além disso, segundo José Fernando Escalante Arzadun, assessor técnico da Coordenadora de Defesa do Meio Ambiente,

o PGAI criou cultura de discussão e eventual colaboração. "As pessoas ficaram mais habituadas a colocar os problemas à mesa e procurar soluções conjuntas", diz Escalante Arzadun.

Segundo Magaly Medeiros, ocorreram divergências e conflitos com o Ministério Público e com entidades representantes de setores da sociedade civil organizada, sendo dois os principais motivos. Um deles teria sido a dificuldade de se repassar recursos financeiros, devido à destinação destes estar definida em projeto e não haver convênio entre o governo estadual e o MP e algumas ONGs. Um segundo motivo teriam sido ruídos de comunicação entre informações oriundas de Brasília e outras veiculadas na própria localidade. Este problema de comunicação, na opinião de Magaly, teria sido "o conflito mais grave que tivemos." Adicionalmente, ocorreram problemas com descumprimentos de decisões do GT por parte de seus próprios membros.

Todavia, o mais difícil teste relativo à definição e implementação de políticas públicas no Acre ainda está por vir. Um foco de conflito latente é a segunda fase do ZEE, que será feito na escala de 1:250.000. Segundo Magaly Medeiros, "agora é a fase do conflito mesmo, que a gente terá que resolver, aí tem grandes interesses."

4 "MAINSTREAMING" DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

4.1 Introdução

Ao longo dos anos de implementação do PGAI no Acre, algumas iniciativas incorporam o conhecimento obtido no programa e fizeram uso do mesmo em ações práticas. Para a escolha de uma iniciativa emblemática consultou-se a direção do IMAC, que opinou ter sido a mudança nos procedimentos de extensão rural para extensão agro-florestal o principal exemplo de "*mainstreaming*"³.

4.2 O Caso da Extensão Agro-Florestal

A proposta atualmente em curso na Seater acreana representa uma mudança de percepção política em relação aos recursos naturais, o que é exemplificado numa publicação da secretaria. Tal proposta está, segundo a SEATER, "centrada na percepção do que hoje nos parece óbvio, mas que foi desconsiderada por tanto tempo: a floresta como a nossa principal riqueza e a nossa maior vantagem competitiva."

Desta forma, o objetivo é o de se transformar a prática corriqueira de extensão rural em novas ações de extensão agroflorestal, incorporando-se nelas as experiências trazidas de iniciativas pontuais de extensão agroflorestal desenvolvidas por ONGs e movimentos sociais no estado e em outras regiões da Amazônia - como as do Pesacre; do projeto Reça; da Comissão Pastoral da Terra - CPT; e da Comissão Pró-Índio. Assim sendo, a proposta ora em implementação visa transformar essas experiências em políticas públicas, à luz dos conhecimentos trazidos pelo PGAI.

Segundo Denise Garrafiel, o PGAI contribuiu decisivamente para este processo ao tornar possível a capacitação e reciclagem de técnicos extensionistas:

"Nesse sentido, o PGAI foi importante, porque todo o processo de qualificação dos técnicos, (com várias modelagens, seja educadores agroflorestais, um trabalho em módulos, até o trabalho de vivência prática com metodologias de manejo de pastagem, incluindo também a parte agrícola e pecuária), todo esse processo de reciclagem dos técnicos ocorreu com o suporte do PGAI. Até mesmo as reuniões, os seminários e as discussões dessa construção desse modelo novo, o PGAI contribuiu muito para esse processo. Teve vários momentos em que a extensão teve a necessidade de reunir os técnicos junto com os produtores e repensar esse modelo. E esse processo todo foi acompanhado e foi discutido com o suporte do PGAI".

³ Trata-se de um procedimento de purposive sampling.

Segundo o Relatório de Atividades da Seater, de 2003, foram realizados 114 cursos de capacitação de recursos humanos no ano de 2001, e 57 no de 2002, em áreas diversas e com parceiros como Embrapa, Sebrae, Ufac, SESCOOP, WWF, MMA, Imac, PGAI/SPRN, Basa, Incra e Sectas/Fat. Exemplos de atividades realizadas com recursos do PGAI na extensão indígena, segundo o mencionado relatório, incluem cursos de gestão ambiental nas terras indígenas: Katukina/Kaxinawá (município de Feijó); Jaminawa (rio Caeté, município de Sena Madureira); Cabeceira do Acre (município de Assis Brasil); Katukina (município de Cruzeiro do Sul); Igarapé do Caucho (município de Tarauacá). Outro exemplo de parceria dá-se com o Parque Zoobotânico da Ufac, o qual desenvolve um programa de capacitação para educadores agroflorestais. Segundo Reginaldo Silveira de Lima, gerente de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Seater, eles formaram 36 educadores em 2000 e esses educadores estão trabalhando, a maior parte, na extensão rural, formando novos educadores.

Uma metodologia utilizada é a aplicação dos Diagnósticos Rurais Participativos (DRPs), bem como a formulação de planos estratégicos e de desenvolvimento. "A comunidade traça o seu próprio plano de desenvolvimento, com a percepção dela", afirma Reginaldo.

Desta forma, o conhecimento advindo dos projetos mencionados, juntamente com o suporte do PGAI, resultou em uma nova concepção de extensão rural, menos focada na agropecuária. Segundo Reginaldo, havia a necessidade de se garantir uma assistência de qualidade para a população rural, bem como adequar esta extensão à política de desenvolvimento sustentável do governo estadual, mais focada no uso sustentável dos recursos madeireiros e não madeireiros.

Para a Seater, a atual proposta de extensão representa uma mudança significativa, pois incorpora aspectos antes não considerados prioritários nas políticas públicas estaduais como, por exemplo, as necessidades de toda a população tradicional do estado, incluindo ribeirinhos, seringueiros, extrativistas, índios.

O Governo do Estado tem procurado construir um novo conceito para dar sustentação política à nova proposta de extensão. Trata-se do conceito de "florestania", que seria utilizado para fazer referência às condições de cidadania de quem mora da floresta. Em outras palavras, "florestania" diria respeito às condições de inserção social dos habitantes da floresta, com direitos semelhantes àqueles de quem vive na cidade. Para a Seater, este conceito está relacionado a seis dimensões de sustentabilidade, as quais o órgão governamental identifica como: (i) sustentabilidade política; (ii) sustentabilidade cultural; (iii) sustentabilidade social; (iv) sustentabilidade econômica; (v) sustentabilidade ambiental; e (vi) sustentabilidade ética.

Outra novidade nesta política, e que guarda relação com o PGAI, é a utilização das regiões de bacias hidrográficas como a "nova territorialidade", ou o novo espaço no qual se organizam os principais eixos de intervenção para composição dos sistemas agro-florestais (Safs), o manejo de recursos naturais e a agroindústria de base familiar.

Dentro da perspectiva de inclusão social, a extensão agroflorestal passou a trabalhar temas de segurança alimentar e nutricional, economia solidária e

organização social, além das questões de gênero e etnias, nos espaços geográficos definidos pelas bacias.

A Seater almeja que sua proposta seja "transversal", no sentido de que a mesma deva perpassar todas as dimensões supracitadas, e com as seguintes características:

Manejo florestal comunitário de uso múltiplo: manejo comunitário de recursos madeireiros e não madeireiros, visando o equilíbrio da floresta, a manutenção da diversidade, o fornecimento de alimentos e a geração de renda.

Sistemas agro-florestais: sistemas de produção sustentável com vistas à diversificação da produção e à recuperação de áreas alteradas: quintais agro-florestais, hortas, sementes caboclas, plantas medicinais, criação de animais, sistema silviagrícola, sistemas silvipastoril, sistema agrossilvipastoril.

Agroindústria: agregação de valor aos produtos de origem florestal e agroflorestal.

Segundo Reginaldo Silveira de Lima, desde 1999 as ONGs locais realizavam práticas de manejo florestal comunitário de uso múltiplo⁴ e implementavam sistemas agroflorestais. A diferença é que eram tratados nos moldes antigos, ou seja, o crédito era o instrumento principal. Isso se devia, em sua avaliação, à falta de capacitação e à grande quantidade de pessoas a serem atendidas na comunidade - o que tem mudado, em sua opinião. Ele explica que o manejo florestal de uso múltiplo envolve a madeira e outros componentes da floresta, inclusive a fauna.

Já os sistemas agroflorestais são sistemas de cultivo que integram espécies agrícolas e espécies florestais. "Aí já é uma intervenção na terra mesmo", diz ele, referindo-se ao fato de que esses sistemas são implantados em áreas das quais a vegetação original já foi retirada e a mesma encontra-se com algum grau de antropização. Para Reginaldo, com a implementação de um sistema agroflorestal "você volta com plantios definitivos, culturas perenes, mas bem diversificadas", que substituem as tradicionais plantações de arroz, feijão ou café. Os cultivos agroflorestais que se destacam, segundo ele, são o consórcio de palmáceas, café e cupuaçu.

4.3 Alguns Fatores que Contribuíram para o Sucesso da Iniciativa

Reginaldo Silveira de Lima comenta parcerias formadas com os órgãos federais Ibama/ Ac e Inca, possibilitadas por mudanças no comando das instituições, com a ascensão à diretoria executiva de Anselmo Forneck e Cardoso, respectivamente.

"O INCRA é hoje o nosso maior parceiro, a gente tem conseguido trabalhar muito bem com eles; eles têm conseguido entender nossa situação, têm apoiado nossa

⁴ Neste caso, só havia uma experiência realizada por uma ONG, segundo Reginaldo.

nova proposta. (...) Mudou a direção, com um pensamento muito parecido com o do governo e consegue-se trabalhar no mesmo caminho. Antes era mais difícil porque tinha briga política, uma outra forma de pensar o desenvolvimento - e com o Ibama é a mesma coisa. No passado tinha dirigentes que não acreditavam na proposta do estado, e hoje há pessoas que vieram do movimento social - isso é que é interessante -, de trabalhos com ONGs. Hoje, o superintendente do Ibama aqui é uma pessoa que veio da CPT, então entende toda essa política que foi trabalhada ao longo dessas décadas, desde Chico Mendes para cá"....) Você não mudou o comportamento institucional, mas mudou a concepção de quem está dirigindo, quem está dirigindo é que comanda o barco. Se hoje o presidente do Ibama entende a política agroflorestal, o órgão vai funcionar assim. O Incra também. Então a gente tem alguns avanços aqui no estado, por exemplo: a mudança de concepção de assentamentos do Incra, a criação dos novos assentamentos florestais, que é novidade que está começando a ser criada aqui, os assentamentos extrativistas. Todo esse leque de opções que tem para trabalhar a área rural vem sendo incorporado pelo Incra, em parceria com o governo. Então facilita muito o trabalho.

4.4 Possíveis Entraves ao Processo de "*Mainstreaming*"

Segundo Reginaldo Silveira de Lima há três principais dificuldades para a concretização de uma política de extensionismo agroflorestal:

- 1) quantidade insuficiente de técnicos para atender a demanda, mesmo com aumento do número de extensionistas de 120 para 180 durante o período entre 1999 a 2002, pois a maior parte das contratações é temporária. Atualmente são atendidas somente 2.000 famílias em um universo de 45.000 consideradas como público-alvo.
- 2) a necessidade de capacitação, não só em grande quantidade, mas, principalmente, em temas variados com os quais a Seater trabalha na extensão agroflorestal;
- 3) a infra-estrutura da Seater, especialmente no que diz respeito à frota de veículos, a qual, segundo ele, não é renovada há cerca de cinco ou seis anos - em um contexto amazônico de muitas chuvas, de condições de acesso muito ruins, ressalta ele. No que diz respeito aos recursos financeiros da Seater, ele afirma que, de 2003 para 2004, eles foram triplicados por meio de projetos e recursos do governo federal.

Outra dificuldade, afirma, se dá na relação com as prefeituras, especialmente a de Rio Branco, que transformou a Secretaria de Meio Ambiente em apenas uma gerência da Secretaria de Agricultura. Por fim, ele cita a dificuldade de se viabilizar a municipalização da extensão agroflorestal, o que demandaria interesse e vontade das prefeituras em prestar esse tipo de assistência, recursos financeiros e recursos humanos.

CONCLUSÃO

É complexo o estudo da relação entre um programa de desenvolvimento e a formação de políticas públicas, especialmente no caso do SPRN, devido ao grande número de atores envolvidos. Desta forma, as possíveis conclusões precisam ser compreendidas à luz das limitações metodológicas deste tipo de análise.

Existiu uma influência do SPRN, e seus componentes, sobre as políticas ambientais no Acre? Sim, as informações primárias e secundárias obtidas permitem concluir que houve uma relação positiva, e que a mesma se deu não apenas nas políticas públicas, mas também nas políticas de organizações privadas. Representações de classe, como a Federação da Agricultura e associações de empresários, além de organizações sociais, como ONGs e movimentos de produtores rurais, se organizaram ao redor dos temas e dos produtos do SPRN, em boa parte em função do zoneamento ecológico-econômico, principal contribuição do SPRN.

No entanto, a determinação desta influência é incerta, da mesma forma que - em consequência a essa incerteza - também é imprecisa a resposta à questão sobre a profundidade e a extensão da contribuição do SPRN. Diversos fatores concorrem para a formação de políticas nas esferas pública e privada, e para a inter-relação entre elas. Não é possível isolar as contribuições do SPRN, pois o mesmo faz parte de dinâmicas políticas, sociais e econômicas nos níveis municipal, estadual e federal, que se entrelaçam. No entanto é certo que o SPRN propiciou alguns insumos que resultaram em políticas, estas entendidas como processos e produtos.

No Acre, houve contribuição clara para a melhoria dos objetivos dos processos de gestão ambiental, em especial do zoneamento e do monitoramento, com o georreferenciamento e o uso de imagens de satélite no processo de licenciamento e fiscalização. O SPRN também contribuiu ali para a alteração do quadro organizacional do OEMA acreano e conferiu maior status à administração ambiental estadual por ter melhorado sua capacidade de argumentação interna ao governo e com a iniciativa privada. Houve, desta forma, uma melhora na coordenação interna do OEMA, mas é difícil argumentar o mesmo sobre a relação deste com outras áreas da administração pública, uma vez que o planejamento do desenvolvimento sustentável está inserido como política de governo.

Ocorreram ainda melhoras na organização tanto do OEMA como do restante do governo, que se capacitou em planejamento e aprendeu atividades básicas porém necessárias, como realizar uma reunião, por exemplo. Houve, em consequência, melhoras na comunicação e na formação de consenso, que são atribuíveis ao SPRN, como os avanços nessas áreas obtidas com o ZEE.

O SPRN trouxe benefícios palpáveis para a melhora de conhecimentos teóricos e metodológicos. Também houve inserção do conhecimento local (de pequenas

municipalidades) e do conhecimento tradicional, principalmente do seringueiro e do indígena, por meio de um processo de participação que atingiu um elevado grau de capilaridade, se comparado com outros processos participativos que ocorreram no âmbito do SPRN em outros estados da Amazônia Legal.

No entanto, a dimensão de participação pública é de difícil avaliação no caso do Acre, o que reflete as dificuldades de resposta ao Termo de Referência no que tange à identificação de diferenças de objetivos. Vários atores históricos das ONGs locais são hoje membros do governo. Essas mesmas ONGs foram envolvidas nos processos de consulta, e seus atuais membros executivos tiveram assento ao lado de antigos diretores de suas organizações, pessoas que, aliás, continuam participando, ainda que indiretamente, dessas mesmas ONGs. Portanto, há um ambiente confuso entre sociedade civil e governo, no que diz respeito às organizações que possuem a maior capacidade de articulação no estado.

Porém, a dimensão de capilaridade indica o envolvimento de diversos grupos locais, estabelecidos no interior do Acre. Devido a gargalos de tempo e distância não foi possível entrar em contato com esses grupos, o que teria enriquecido a análise aqui feita. O SPRN definitivamente ampliou o espaço de discussão e criação de políticas, e todos os municípios, em maior ou menor grau, foram envolvidos. Além destes, foram também envolvidos o Ministério Público, a Justiça e a iniciativa privada. Aparentemente, as ligações com o Legislativo não foram significativas.

Uma característica específica do Acre, e que o diferencia da forma como o PGAI foi implementado em outros estados, bem como o diferencia do SPRN nacional, é a capacidade de coordenação. Enquanto o SPRN sofreu com a falta de uma visão estratégica, e com a desarticulação entre órgãos federais, e entre estes e os estaduais, o PGAI/AC foi prioridade política que se mesclou com uma proposta de desenvolvimento socioeconômico, esteve sob uma linha de comando mais bem definida e refletiu uma melhor coordenação horizontal, entre órgãos de um mesmo governo.

Devido a esses fatores, a análise do grau de subsídio de políticas públicas no Acre torna-se imprecisa. Primeiramente, é difícil distinguir atores e seus papéis e, portanto, difícil isolar contribuições e analisar os graus das mesmas. Em segundo lugar, é difícil separar governo e sociedade civil, bem como proposta de um programa (PGAI) e política de governo. Nos dois casos há elementos de amálgama, o que dificulta a análise.

É, no entanto, possível concluir que o SPRN, por meio do PGAI, obteve resultados positivos em diversas das áreas que constituem a espinha dorsal de políticas públicas. Uma melhor conclusão seria possível na presença de estudos de marco zero, que possibilitassem a comparação longitudinal de informações. Ainda assim, parece evidente que o SPRN exerceu importante influência no OEMA, acima de tudo por criar um ambiente político e técnico favorável, a partir do qual outras iniciativas puderam se erguer. Afinal, esta é a principal função de um programa piloto.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANCO MUNDIAL. **Proposta de uma reformulação do subprograma de política de recursos naturais**. Brasília: Banco Mundial, 1996. Mimeo.

_____. **Documentos de ajuda memória de missões de supervisão do SPRN (agosto de 2000, fevereiro de 2001, março de 2002)**. Brasília.

BARBANTI JÚNIOR, O. **Lições aprendidas no subprograma de política de recursos naturais**. Relatório de Consultoria, Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise (AMA), Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, MMA, abril de 2002. Mimeo.

BARROS SILVA, P.L.; MELO, M.A.B. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programa e projetos. NEPP-UNICAMP caderno 48, 2000.

BOUDON, R. (Org.). **Tratado de sociologia**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

COLEBATCH, H. K. **Policy**. Bukingham: Open University Press. (Concepts in the Social Sciences). 2002.

GOVERNO DO ESTADO DO ACRE. **Zoneamento Ecológico-Econômico do Acre - ZEE**. Documento Final - 1ª Fase. Disponível em http://www.ac.gov.br/meio_ambiente/zee2.html. Acessado em 30/06/2004.

_____. **Nota técnica sobre o programa de desenvolvimento sustentável do Estado do Acre**. (Contrato BID BR-0313), disponível em: <http://www.ac.gov.br>. Acessado em: 24/08/2004.2002.

_____. **Sistema seplands - plano consolidado, versão 2.0**. Maio de 2003, Rio Branco: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Sustentável do Estado do Acre, 2003. Mimeo.

GTZ. **Controle de Avanço do Projeto (CAP) da Cooperação Técnica Alemã (PN: 96,2198.0)**. Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, Subprograma de Política de Recursos Naturais - SPRN, Projetos de Gestão Ambiental Integral - PGAI nos Estados do Acre, Amazonas Pará e Rondônia, Relatório Final do CAP/GTZ, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, Mosqueiro-PA, 22/02/2003.

IAG. **Report of the international advisory group fifth meeting**. Brasília, 4-8 Março de 1996. Disponível em: <http://www.amazonia.org.br/arquivos/13304.htm>, Acessado em: 23/08/2004.1996.

INDUFOR/STPC. **Revisão de meio termo do programa piloto de conservação da floresta tropical brasileira**: relatório final da fase de avaliação. Brasília, 2000.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). 1991. Proposta Preliminar para um Programa Piloto para a Conservação da Floresta Tropical Brasileira. Brasília, Março de 1991.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). 2003. Relatório de Avaliação do SPRN - MMA, Versão Preliminar para Discussão (24/03/2003), Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA), Ministério do Meio Ambiente, Brasil.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta (Inquérito Civil nº 001/2003), mimeo, Rio Branco, Ministério Público do Estado do Acre - Procuradoria Geral de Justiça, 05 de agosto de 2004.

OECD. 2000. "Donor Support for Institutional Capacity Development in Environment: Lessons Learned". Evaluation and Aid Effectiveness nº 3. OECD.

OSTROM, ELINOR. 1999. Governing the commons. The evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press.

PARSONS, WAYNE. 1995. Public Policy - An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis, London, Edward Elgar.

PRADO, Antonio Carlos do & DEUSDARÁ FILHO, Raimundo. Políticas Públicas e Uso dos Recursos Florestais na Amazônia. FUNATRA: Brasília, julho de 1992.

RAMÍREZ, RICARDO. "Stakeholder Analysis and Conflict Management", em D. Buckles, Cultivating Peace. Toronto. IDRC.

RIETBERGEN MCCracken, J. and NARAYAN, D. 1998. Participation and Social Assessment, Washington, World Bank.

ROCHE, CHRIS. 2000. Avaliação de Impacto dos Trabalhos de ONGs, São Paulo, Cortez Editora.

SEATER. Extensão Agroflorestal. Folder. Rio Branco, Acre.

SEATER-GP (EMATER-AC e CAGEACRE). Relatório de Atividades - Ano 2001 e 2002. Rio Branco - Acre, 2003. 34 p.

SPRN: Manual Operacional, Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PPG7, Brasília, fevereiro de 1999.

SPRN, 2000. Revisão de Meio Termo do SPRN, Relatório Final: Principais Conclusões e Encaminhamentos, Subprograma de Política de Recursos Naturais, Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA), Ministério do Meio Ambiente, Brasil, maio de 2000.

SPRN, 1999. Revisão de Meio Termo do SPRN - Estado do Acre, Subprograma de Política de Recursos Naturais, Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, Secretaria de Coordenação da Amazônia (SCA), Ministério do Meio Ambiente, Brasil, novembro de 1999.

STEWART, J. **A dogma of our times - the separation of policy-making and implementation.** Public Money and Management, July/September, 1996.

SUTTON, R. **The policy process - an overview.** ODI Working Paper 118, London, ODI, 1999.

TURNER, M.; HULME, D. **Governance, administration and development - making the state work.** West Hartford, 1997.

LISTA DE ENTREVISTADOS

| | |
|---------------------------------|---|
| Leila Araújo de Medeiros | Secretária-geral da Coordenadoria de Defesa do Meio Ambiente do Ministério Público |
| Nilton Cosson | Diretor-técnico do Imac e gerente da diretoria de Controle e Monitoramento Ambiental da Atividade de Desmate e Queima |
| Carlos Edegard de Deus | Secretário de Meio Ambiente do Acre, Presidente do Instituto do Meio Ambiente do Acre. |
| Carlos Ovídio Duarte Rocha | Secretário de Floresta do Governo do Acre |
| Christoph Diewald | Ex-oficial de Programa do SPRN, Banco Mundial, atual consultor do Programa Piloto |
| José Fernando Escalante Arzadun | Assessor Técnico da Coordenadora de Defesa do Meio Ambiente |
| Marcos Inácio Fernandes | Gerente de Assistência Técnica e Extensão Agroflorestal, Secretário Interino da Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Agroflorestal |
| Gabriel de Lima Ferreira | Ex-Secretário Executivo do SPRN, atual consultor independente |
| Denise Garrafiel | Secretária de Extrativismo e Produção Familiar |
| Meire Cristina de A. Gonçalves | Promotora de Justiça da Promotoria Especializada de Meio Ambiente |
| Hanz Krüger | Perito da GTZ |
| Magaly Medeiros | Ex-coordenadora do PGAI no Acre, atual coordenadora do ZEE. |
| Luís Meneses | Coordenador do Programa Amazônia do WWF |
| Rosangela Oliveira | Ex-gerente de Divulgação do PGAI (1999 a 2002), ex-gerente de Capacitação do PGAI e ex-coordenadora de Educação Ambiental do Estado. Atual Coordenadora do PGAI |
| Márcia Regina de Sousa Pereira | Procuradora do Governo do Estado do Acre |
| João Francisco Salomão | Presidente da Federação das Indústrias do Estado do Acre |
| Reginaldo Silveira de Lima | Gerente de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Seater |
| Antônio Furtado | Diretor da Federação das Indústrias do Acre |
| Assuero Veronez | Presidente da Federação da Agricultura do Acre e membro da Comissão de Meio Ambiente da Confederação Nacional da Agricultura |
| Carlos Ovídio Duarte Rocha | Secretário de Florestas do Governo do Acre |

○ AUTOR

Olympio Barbanti Jr.

Olympio Barbanti Jr. é bacharel em Comunicação Social pela Fundação Cásper Líbero de São Paulo, mestre em Planejamento do Desenvolvimento Social pelo Centro de Estudos do Desenvolvimento da University of Wales, e PhD em Políticas Sociais e Administração pela London School of Economics. Também possui uma especialização de pós-doutorado em Estudos de Conflito pela University of Colorado. Atualmente, é professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Acompanha o tema de desenvolvimento local, com ênfase na região amazônica, há cerca de 19 anos.

SÉRIE ESTUDOS

Os documentos reunidos na Série Estudos abordam grande diversidade de temas relacionados a fenômenos e processos envolvidos na construção de caminhos para o uso sustentável da Amazônia e da Mata Atlântica. São produzidos no âmbito do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise (AMA), a partir da experiência do Programa Piloto, bem como por colaboradores eventuais. Com a Série Estudos, o Projeto AMA pretende divulgar conhecimentos, fundamentar a elaboração de políticas públicas específicas e convidar ao debate o leitor interessado pela conservação das florestas tropicais do Brasil

TÍTULOS PUBLICADOS

- 1 Prevenção de Incêndios Florestais na Amazônia: Lições Aprendidas no Projeto Porteger - *Sérgio Sauer*
- 2 Projetos Demonstrativos - PDA e sua Influência na Construção do Proambiente - *Paul E. Little*
- 3 Influência do Promanejo sobre Políticas de Manejo Florestal Sustentável na Amazônia - *Adalberto Veríssimo*
- 4 Aprendizados do Projeto de Manejo dos Recursos Naturais da Várzea - ProVárzea - *Marli Teresinha dos Santos*

