

Condições para um projeto junto a povos e populações amazônicas ter alguma chance de não dar errado

Jean Pierre Leroy

16 de julho de 2009

Ao propor essas reflexões, na qualidade de suplente no Conselho de Orientação do Fundo Amazônia, representando o GT Clima do Fboms, pensei nos desafios que apresenta o Fundo Amazônia, mas sem pretender tê-lo como referência, inclusive por não deter informações suficientes sobre a sua execução. No entanto, não tenho dúvidas que o Fundo Amazônia e, com ele, muitas organizações que apresentam projetos para o Fundo, vão enfrentar problemas, pela novidade que representa o Fundo, para todos os envolvidos, mas em particular para o BNDES, pela originalidade de um Fundo que não cumprirá com a sua missão se não se voltar para as populações rurais e florestais e os povos amazônicos e pela faculdade que temos em não saber tirar lições do passado.

As considerações que vêm a seguir me foram inspiradas em particular pela pesquisa que desenvolvemos, Maria Clara Souto Soares e eu, em 1997, sobre um conjunto de projetos financiados pelo Banco Mundial e pelo Bird (Leroy J.P. e Soares, M.C. C. Bancos multilaterais e desenvolvimento participativo no Brasil: dilemas e desafios. Rio de Janeiro, Fase/Ibase, 1998); pelas Avaliações da Rede Frutos do Cerrado (2000) e Avaliação da carteira de projetos apoiados pela Coordenação de Extrativismo - CEX (2002), ambas avaliações feitas a pedido do MMA e publicadas pelo MMA; e pela minha experiência de mais de 33 anos dentro da Fase..

Elas visam, até por sua informalidade e seu caráter de texto “em construção”, a abrir uma reflexão coletiva e dialogar com o Fundo Amazônia/BNDES.

Ressalvas

Do meu ponto de vista, se o Fundo Amazônia apresenta uma grande oportunidade para a Amazônia brasileira, pode e deve ser questionado para não cairmos nos mesmos erros e equívocos de muitos dos seus predecessores e não ser visto como a salvação da Amazônia brasileira.

- Pesquisas e denúncias feitas por Greenpeace, Imazon e Amigos da Terra-Amazônia, em particular sobre a pecuária, mostram que o próprio BNDES não adentra nas questões amazônicas como o bom moço e que os recursos a serem investidos pelo Fundo Amazônia são ridículos frente aos recursos empregados na sustentação do modelo dominante.

- Corre-se o risco das entidades da sociedade civil atuantes na Amazônia e das organizações indígenas, populares e sindicais se envolver tanto em projetos de REDD, via Fundo Amazônico ou não, que a sua necessária luta por políticas públicas universalizantes que busquem o resgate da sua cidadania e dar as bases para que começa a se tornar possível uma maior igualdade seja subsumida no imediatismo.

- Por sua parte, o mecanismo de REDD parece fazer a unanimidade. Porém, ainda há controvérsia sobre se deveria ser associado a Fundos públicos ou a Fundos Públicos e Mecanismos de mercado. Pessoalmente, questiono a sua associação com mecanismos de mercado. Esta associação me parece, numa ponta, nos países industrializados, permitir indevidamente que as empresas poluidoras e contaminadoras se dêem uma boa imagem sem colocar em causa os seus modos de produção e seus produtos; e, na outra ponta, jogar comunidades amazônicas num jogo que, certo, resulta em migalhas para elas, mas que não contribui a repensar o modelo de desenvolvimento como um todo. Localmente, arriscam criar desigualdades entre povos e populações que vão conseguir associar-se a empresas e outros que não terão essa chance. Além de que, esses mecanismos vão colocar em concorrência projetos genuínos desses setores sociais desfavorecidos com empresas e setores produtivos que vão usar esses mecanismos para se sustentar; concorrência claramente desigual desde já.

- Os REDDs prenunciam um outro modo de desenvolvimento da Amazônia ou são uma adaptação do atual desenvolvimento à crise ambiental e climática? Não poderiam ser vistos como moeda de troca: “Deixem-me continuar a extrair mineiros, produzir aço e alumínio, energia, carne, carvão vegetal, biodiesel, etc., e reconheço a necessidade de adaptações à condicionantes ambientais e os direitos dos povos e populações locais”?

- Afinal, preocupa-me a submissão, consciente ou velada, à lógica empresarial da parte da sociedade civil - ONGs e organizações populares e sindicais. Neste movimento em que prevalece uma visão pragmática, quem discorda acaba sendo rotulado como tendo uma postura ideológica; quando quer manter viva a política, feita de conflitos, pois vivemos numa sociedade em que permanece a desigualdade e, eu diria, novas formas da sociedade de classes.

- Neste quadro, considero que o Fundo Amazônia, sendo público, é bem vindo. Como representante suplente da sociedade civil no Conselho, penso que é a nossa missão tentar fazer com que o Fundo Amazônia esteja a serviço dos que necessitam mais dele. Por isso, proponho-me aqui em listar e comentar critérios e condições que possam contribuir, em minha opinião, para o sucesso dos projetos.

Vale ressaltar que as minhas observações não são adequadas a vários componentes do Fundo.

Critérios e condições

1. O tempo.

Há projetos que se inserem dentro de um trabalho em curso e que, por isso mesmo, talvez (ver ponto 2) possam ser executados num tempo relativamente curto. Quando se trata de projetos novos, com uma nova perspectiva, como parece ser o caso dos projetos a serem apoiados pelo Fundo Amazônia, supondo articulação intensa de e entre entidades e volumosos recursos, não nos parece viável a sua execução em prazo de um ou dois anos. Afora algumas poucas ONGs e alguns municípios, a capacidade de gestão e administração de projetos é muito reduzida. Faltam técnicos preparados para assessorar projetos apropriados aos ecossistemas amazônicos e a sua população e povos. Faltam informação e educação fundamental para grupos beneficiários assimilarem e se engajarem nas propostas do projeto sem um longo preparo. Faltam condições institucionais e legais para que certos projetos possam ser executados com sucesso num curto espaço de tempo. Por exemplo, o manejo comunitário da madeira não se viabiliza para comunidades que não têm experiência, sem um longo tempo de aprendizado e de experimentação, mas também sem que a legislação e as normas ambientais sejam adequadas à realidade inaugurada com esses projetos. A comercialização de muitos produtos amazônicos e de outros oriundos da agricultura familiar e do agroextrativismo enfrenta redes comerciais estabelecidas que não abrem espaço sem um longo e constante trabalho.

Preocupa o fato que prefeituras e governos estaduais que apresentam projetos tenham como horizonte o mandato dos seus prefeitos.

1. O volume dos recursos financeiros.

Fora eventuais exceções (não nos parece que atualmente há grandes recursos investidos para atender comunidades carentes na Amazônia brasileira), a injeção imediata de recursos volumosos em comunidades ou entidades pode ter um efeito contrário ao esperado. Corre-se o risco das instâncias superiores de gestão e direção dos projetos se aparelharem enquanto não se consegue aplicar os recursos destinados às atividades fins. As entidades financiadas ficam inchadas com um aporte de recursos súbito que não se sustentará no futuro. Quando os recursos chegam aos seus destinatários finais, a “inundação” de dinheiro artificializa as dinâmicas de sobrevivência: para receber o dinheiro, aceita-se propostas não entendidas. Quando terminar o dinheiro, tudo volta ao que era antes, com um ônus a mais: a descrença em projetos e a apreciação que pode se continuar vivendo, de projeto em projeto, numa nova forma de clientelismo.

O financiador trabalha segundo a lógica técnica/bancária/burocrática. As entidades gestoras/beneficiárias arriscam se afogar na gestão dos projetos, em detrimento do cumprimento do seu papel político, de formador e organizador.

2. A ótica nas quais os projetos são elaborados, aprovados e executados.

Esses projetos não podem ser visto sob uma perspectiva meramente econômica e bancária. A lógica capitalista que preside a todo empreendimento econômico é quase que absolutamente estranha à lógica de reprodução social dos povos indígenas (como o é em boa parte às outras populações rurais e florestais da região). Os projetos que não levarem em conta isso poderão gerar enormes frustrações. As populações amazônicas - povos indígenas, populações extrativistas, pequenos produtores rurais - desenvolveram estratégias de sobrevivência distantes de ou com integração parcial e precária com o mercado; e os projetos têm que ser vistos nesse contexto. Os projetos devem ter como focos, eixos e pontos de partida a

sua história, o ambiente no qual vivem e as suas estratégias. E isso não pode ser trabalhado sem uma abordagem sistêmica, antropológica e ecológica da realidade dessas populações.

3. O foco dos projetos

Os projetos devem ter um foco nem estreito demais, nem demasiadamente aberto. Manter a “floresta em pé”, para populações tradicionais e pequenos produtores rurais, não se resolve sem que envolva um conjunto de estratégias, como dito acima. Um projeto voltado, por exemplo, para o aproveitamento de essências e frutas da floresta supõe ações de pesquisas, de coleta e produção (por exemplo, com adensamento de espécies), de comercialização e de gestão. Quantos projetos deram errados porque investiram na produção, sem ter a questão da comercialização devidamente equacionada.

Mas a questão vai além, como aludi ao falar da temporalidade dos projetos. Como imaginar que numa Reserva Extrativista ou uma TI, possam executar um projeto de manutenção e aproveitamento da sua biodiversidade se não garantirem condições no seu entorno para tal, contra as invasões ou as propostas externas de atividades desestabilizadoras, etc.? Como pequenos produtores podem investir em sistemas agroflorestais num entorno de pastagens e cultura de grão em larga escala, que os inviabilizam? Como investir em atividades econômicas sem ter segurança fundiária? Ora, essas questões apelam para a necessidade dos projetos incorporarem uma dimensão de organização social, de formação que vá além da técnica e de fortalecimento da capacidade de intervenção em políticas públicas.

Perguntamo-nos sobre as possibilidades reais de irradiação e, portanto sobre as suas reais condições de sustentabilidade a médio e longo prazo de projetos, se não estiverem sustentados por políticas públicas regionais e nacionais (crédito, extensão, apoio à transformação e à comercialização, etc.) voltadas decisivamente para essas populações, que substituam esses Projetos.

Essas considerações, além de chamar a atenção sobre a necessidade de certa amplitude de objetivos e atividades de cada projeto, mostram a necessidade de articulação entre os diferentes tipos de projetos a serem apreciados pelo Fundo. O ideal, pelo menos nos primeiros anos, não seria concentrar boa parte dos projetos em determinadas sub-regiões, para que projetos orientados para diferentes categorias das iniciativas desenvolvam sinergias que contribuam a criar um ambiente de mudança irreversível naquelas sub-regiões?

5. Pré-projetos.

É certo que há entidades cuja experiência lhes habilita a apresentar projetos fundamentados e com razoável chance de sucesso. Mas ainda há uma grande margem de incerteza em projetos que visam a manter os ecossistemas amazônicos e, ao mesmo tempo, assegurar a sobrevivência das populações locais. Lembro as necessidades de informação, de articulação institucional, de formação à gestão, de ensaios técnicos, de constituição de arranjos produtivos, etc. Os resultados não podem ser avaliados à medida de resultados quantificáveis imediatos. Tais resultados aparecem mais a longo prazo.

Deveria existir a possibilidade de apresentar pré-projetos ou projetos que não pretendam apresentar resultados finais, mas que sejam a primeira etapa de um processo a ser consolidado num segundo projeto, de duração maior.

5 Como atingir os destinatários finais?

Projetos de envergadura, na sua fase de elaboração não conseguem envolver as bases que pretendem atingir e em nome de quem o projeto é apresentado e aprovado. O pré-projeto deveria ter como uma das suas finalidades a construção de um quadro dos consensos e das questões em aberto; e da participação não só na execução, mas na discussão e aprovação das questões de fundo do Projeto: seu espectro de atuação, as entidades e alianças envolvidas, seus objetivos, suas prioridades, etc. Os técnicos, os eleitos e as ONGs passam, mas povos e população local ficam.

O Projeto mesmo, como um todo, deve comportar uma circulação permanente de informações, dos responsáveis para as bases e horizontalmente, entre comunidades e grupos envolvidos.

6. Recomendações.

São retomadas aqui as recomendações feitas por mim na Avaliação da carteira de projetos apoiados pela Coordenação de Extrativismo - CEX (2002),

“Levar em conta esses critérios estratégicos para escolha de projetos:

a) Projetos junto a organizações da sociedade que, articulados com outros parceiros, tanto pessoas e/ou setores da função pública, quanto da sociedade civil, têm força suficiente para criar impacto relevante numa meso-região. Projetos lá onde há história acumulada por movimentos (observar o histórico de competência, seriedade e legitimidade);

b) projetos onde a conjugação de organizações da sociedade, não tão fortes quanto no primeiro caso, com um executivo local ou regional e/ou setores dos executivos federal ou estadual com poder político e operacional real pode produzir mudanças reais nessa mesma escala. Neste caso, deveriam se considerar as condições reais para que forças sociais locais possam não somente executar o projeto, mas inseri-lo dentro de um processo mais amplo. Dito em outros termos, que as mudanças introduzidas pelo Projeto ou promovidas pelas atividades e processos sociais, técnicos, econômicos e políticos nos quais o Projeto se insere não morrem com ele. Há que se assegurar do compromisso do poder público em fortalecer as instituições da sociedade civil.

c) os projetos não podem apoiar tudo ao mesmo tempo, mas tem que verificar se se inscrevem dentro de uma estratégia sistêmica, que vai garantir que se há produção, será escoada, se há comercialização, haverá produção, etc.;

d) em todo caso, o Projeto deve se somar a outros Projetos e programas para criar sinergia e possibilitar mudanças reais e duradouras, o que o projeto isolado, até pelos valores financiados, não poderia promover.

2/ Verificar a duração prevista para o Projeto, se ela é consistente com as condições reais da região, com a experiência acumulada anteriormente, com o seu caráter inovador, etc. Prever a possibilidade de termos aditivos aos Projetos ou possibilitar que projetos possam ter uma duração maior do que o usual.

3/ Se assegurar que o Projeto permitiu e garante explicitamente a participação dos beneficiários na sua elaboração, na sua gestão e no monitoramento. Essa garantia poderia ser cancelada pelas legítimas organizações dos beneficiários de nível superior (não só organizações locais).

4/ Exigir que a apresentação dos Projetos mostre como estão inseridos numa estratégia e atividades que dêem maiores chances destes atingirem os objetivos aos quais se propõem. Por exemplo, para o financiamento de capital de giro, deveria se exigir que a cooperativa ou associação que pede o apoio apresente o seu plano de negócios, o modo como ela resolveu ou pretende resolver o beneficiamento e/ou a comercialização.

5/ A CEX e outros setores, tais como o PDA, apoiam projetos de toda a cadeia produtiva, na produção e no extrativismo e a jusante (compra da produção e beneficiamento comercialização). Deveria se cuidar para que se dê um tratamento unificado aos vários projetos que dizem respeito à mesma organização. Mesmo que o projeto apoiado diga respeito, por exemplo, à produção, é imprescindível verificar como vão ser assegurados o beneficiamento e a comercialização. Se há diferentes projetos de uma mesma entidade apoiados por várias fontes, o entendimento entre essas fontes e o monitoramento do conjunto é indispensável.

6/ Facilitar a participação de profissionais e beneficiários desses projetos em atividades de capacitação do tipo ATER. Aproveitar profissionais desses Projetos para processos de capacitação promovidos pela CEX.

7/ Se assegurar que os Projetos prevêm, ou que a entidade executora tenha, profissional capacitado em antropologia ou educação ou outras áreas de ciência social ou de pedagogia. Na impossibilidade de todos os projetos terem esse perfil de técnico, assegurar uma capacitação complementar aos técnicos dos projetos nessas áreas de conhecimento ou, talvez mais factível, em prática pedagógica.

8/ Encorajar e apoiar projetos de resgate e divulgação dos conhecimentos empíricos e de produção de novos conhecimentos orientados para facilitar novas práticas de manejo agorecológico e agroflorestal e de manejo extrativista. Apoiar atividades de intercâmbio de conhecimentos e práticas.

9/ Realizar avaliações específicas de Projetos: a) quando apresentam problemas não resolvidos para que possam extrair lições desses impasses; b) para certos projetos que parecem muito promissores, depois de uma fase de execução, para potencializá-los; c) quando concluídos com sucesso, para que produzam efeito irradiador.

10/ A questão dos desembolsos. Atraso dos desembolsos, às vezes, se dão por atraso ou incorreções nas prestações de contas. Vale lembrar que a necessidade, por exemplo, de apresentar notas fiscais dificulta bastante em regiões onde não são usadas. Mas, em geral, esse atraso se deve à lentidão das tramitações burocráticas mais afeitas a respeitar as regras do que a seguir o cronograma dos projetos. Se isso não é dramático quando se trata de comprar tijolos, é muito sério quando se trata de mudas com época certa para serem plantadas. Não seria o caso de realizar periodicamente reuniões de apresentação dos projetos

aos funcionários encarregados do acompanhamento administrativo e financeiro ou mesmo de permitir que conheçam um ou outro projeto, indo a campo? Poderiam entender melhor ao serviço de que e de quem estão trabalhando e se sensibilizar.

10/ Deveria ter um quadro de técnicos que assegure que, pelo menos uma vez por ano, cada projeto tenha a visitas de um técnico, visita que permita encontrar não somente os dirigentes e técnicos do projeto mas beneficiários finais.”