

LIÇÕES E METODOLOGIA DE UM PROGRAMA INOVADOR

de ADALBERTO VERÍSSIMO

O programa Fogo: Emergência Crônica foi iniciado em outubro de 1999, em onze municípios da Amazônia brasileira: Alta Floresta, Guarantã do Norte, Novo Mundo, Carlinda, Matupá e Peixoto de Azevedo (MT), Marabá (PA), Acrelândia, Xapuri, Rio Branco e Senador Guimard (AC).

Trata-se de um programa promovido pela Cooperação Italiana e implementado por meio da coordenação da entidade Amigos da Terra - Amazônia Brasileira, com mais de setenta parceiros locais.

Hoje, está sendo implementada sua segunda fase, com atividades e/ou negociações de protocolos municipais sobre fogo também nos seguintes municípios: Juína, Juruena, Castanheira, Cotriguaçu e Paranaita (MT), Tucuruí, Breu Branco, Goianésia do Pará, Nova Ipixuna, Novo Repartimento, Jacundá, Itupiranga e Baião (PA), Brasiléia, Eptaciolândia, Capixaba e Plácido de Castro (AC).

As atividades enfocam as áreas de saúde, negociação de protocolos municipais, treinamento, educação, comunicação e divulgação, monitoramento comunitário por rádio transmissão.

O programa Fogo: Emergência Crônica procurou, pela primeira vez na Amazônia Brasileira, integrar a ação emergencial à ação preventiva. Além disso, realizou um teste de atividades em escala municipal, com o envolvimento direto de todos os atores relevantes: econômicos, sociais e institucionais.

O programa ganhou uma participação expressiva, levou a estipular cinco protocolos municipais de prevenção (outros onze em fase de negociação) e obteve, em sua primeira fase, significativos resultados em termos de limitação e controle do uso do fogo.

Hoje, o principal objetivo é incorporar as lições aprendidas no âmbito das políticas públicas. É necessário que a experiência do programa seja utilizada nos grandes projetos, que estão sob a responsabilidade de governo federal, governos estaduais e instituições financiadoras externas.



Amigos da Terra
AMAZÔNIA BRASILEIRA

Amigos da Terra – Amazônia Brasileira

Rua Bento de Andrade, 85

04503-010 São Paulo – SP

Tel: (11) 3887-9369 Fax (11) 3884-2795

E-mail: info@amazonia.org.br

www.amazonia.org.br

Governo Italiano

Diretor Geral da Cooperação para o Desenvolvimento

Giandomenico Magliano

Chefe da Unidade de Emergência da Cooperação

Agostino Miozzo

Embaixador no Brasil

Vincenzo Petrone

Responsável pela Cooperação Italiana

Francesco Perlotto

AO LEITOR

Esta publicação destina-se principalmente a um público de tomadores de decisão e formadores de opinião no âmbito das políticas públicas, incluindo instituições locais da Amazônia, instituições da sociedade civil, programas estaduais e federais relevantes, assim como instituições internacionais que financiam e apoiam atividades de cooperação e desenvolvimento.

O Programa Fogo: Emergência Crônica solicitou este trabalho a um respeitado especialista independente, com o objetivo de extrair - da experiência de campo - as lições metodológicas que possam contribuir para outros programas e projetos. A publicação é complementada por anotações realizadas pelos coordenadores locais que participaram da implementação das atividades. O objetivo é facilitar o acesso de todos às experiências do Programa e permitir que outros possam contribuir para ampliá-las.

Roberto Smeraldi

Diretor de Amigos da Terra - Amazônia Brasileira

O AUTOR

Adalberto Veríssimo, diretor de pesquisa do Instituto para o Homem e Meio Ambiente na Amazônia (IMAZON), é considerado hoje um dos principais especialistas em questões florestais na Amazônia e desenvolveu as mais recentes análises sobre tendências nas atividades econômicas de base florestal na região. Autor de artigos nas mais importantes revistas científicas internacionais, é consultor regular tanto do governo federal quanto de instituições internacionais, como Banco Mundial e FAO. Mestre em Ecologia pela Universidade da Pennsylvania (EUA), com formação em agronomia pela Faculdade de Ciências Agrárias do Pará, desde 1988 tem seu nome associado ao Imazon. Aqui desenvolveu trabalhos de pesquisa abordando especialmente impactos ecológicos, econômicos e sociais para a floresta amazônica. Para o Instituto também coordenou os estudos de zoneamento florestal para os Estados de Pará e Acre. O autor possui várias publicações no Brasil e no exterior, incluindo sete livros relativos ao setor florestal. Dedicou-se especialmente às questões de zoneamento da atividade madeireira; criação de Florestas Nacionais na Amazônia; manejo florestal, estudo de economia florestal com ênfase em mercado de madeira.

ÍNDICE

Apresentação	9
Lição 1 – <i>Como fazer</i> é tão importante quanto o <i>que fazer</i>	10
Lição 2 – Abordagem multidisciplinar, com temas “periféricos”	11
Lição 3 – Soluções negociadas pelos atores locais	14
Lição 4 – Gestão eficiente, desburocracia e descentralização	16
Conclusão.....	17
Bibliografia	18
ANEXO I – Acre	21
ANEXO II – Mato Grosso	25
ANEXO III – Pará	28

APRESENTAÇÃO

O fogo é um poderoso agente de transformação da paisagem amazônica. Em 1998, os incêndios florestais atingiram proporções catastróficas em diversas localidades ao longo do arco do desmatamento e, sobretudo, em Roraima. A maior parte desses incêndios foi acidental. Os custos econômicos, sociais e ambientais foram enormes. Na área rural, o fogo arrasou florestas exploradas, plantações, construções e dizimou rebanhos. Nas cidades, a fumaça provocou fechamento de aeroportos, interrupção de atividades escolares, doenças respiratórias.

Em resposta à escala e à gravidade do problema, surgiram diversos programas (governamentais e não-governamentais) de combate, prevenção e alternativas ao uso do fogo. Em meio a essas iniciativas, uma em particular tem merecido a atenção da imprensa, governo, sociedade civil e intelectuais - por sua forma original e efetiva de abordar o problema. Trata-se do Programa Fogo: Emergência Crônica, promovido pela Cooperação Italiana e executado pela ONG Amigos da Terra – Amazônia Brasileira.

O objetivo deste documento é identificar os princípios básicos de atuação do Programa "Fogo: Emergência Crônica" e extrair lições que possam ser úteis aos tomadores de decisões e dirigentes de instituições públicas, privadas e não-governamentais, tanto brasileiras quanto internacionais. Espera-se que as lições geradas por esse Programa influenciem a elaboração e implementação de outras iniciativas sobre o fogo em curso na Amazônia.

Enfrentar a questão do fogo em busca de soluções para o seu manejo e prevenção requer o envolvimento dos diversos atores locais (muitas vezes inimigos políticos). Nesse nível, as chances de respeito para com as regras firmadas são maiores, pois o processo está baseado no diálogo, debate e acordos éticos. No entanto, é preciso inicialmente considerar cada diferente contexto regional e sub-regional.

Em áreas típicas da fronteira amazônica, onde o capital social é incipiente, os moradores têm uma relação tênue e conflitante com o Estado. Em muitas localidades, o poder público só existe na forma dos serviços básicos de saúde e agências de correio, ou em operações esporádicas de fiscalização ambiental. Neste caso, a população da região percebe o governo como uma instituição que apenas pune e proíbe. O resultado é uma forte resistência, e muitas vezes um boicote, a ação pública, mesmo quando se tratar de programas com potenciais benefícios para a comunidade.

Essa mesma percepção pode ocorrer em relação aos programas de cooperação internacional. A população local sente como se houvesse uma pressão externa para deter o desenvolvimento local. Dessa forma, programas relacionados a temas classificados como ambientais, como é o caso do fogo, podem enfrentar um público hostil em sua fase inicial.

Para superar essa adversidade, é crucial valorizar os processos e as demandas locais. Ou seja, *como fazer* deve ser tão importante quanto *o que fazer*. O fato é que não há uma receita para executar com sucesso uma atividade como o programa Fogo: Emergência Crônica. Há sim características básicas e recorrentes em outras iniciativas de sucesso na Amazônia. Por exemplo: (i) equipe com boa capacidade de negociação de conflitos; (ii) permanecer no município e interagir com a vida social – por exemplo, ser reconhecido como parte da comunidade; (iii) estabelecer mecanismos de consulta transparentes; (iv) ser plurais e apartidários – não excluir nenhum setor do processo e (v) não apresentar soluções prontas – ouvir e respeitar as sugestões dos atores locais.

No caso do Programa Fogo: Emergência Crônica, os coordenadores regionais revelaram uma atitude pautada nas características descritas anteriormente. Essa atitude trouxe várias vantagens para o Programa. Primeiro, gerou simpatia e confiança e, portanto, maior aceitação do Programa por parte dos atores locais. Segundo, permitiu que os coordenadores identificassem a questão da saúde como porta de entrada para discutir a questão do fogo. Terceiro, criou sinergia com atividades e recursos disponíveis em outros programas (saúde, educação, desenvolvimento agrícola, manejo florestal) e dessa maneira aumentou o impacto do Programa para além de suas metas originais.

LIÇÃO 2 - ABORDAGEM MULTIDISCIPLINAR, COM TEMAS "PERIFÉRICOS"

O fogo é um problema complexo, o que requer uma abordagem multifacetada e interdisciplinar para o seu manejo. Para a equipe do Programa isso significou usar os mais variados temas de modo a estabelecer a confiança e o respeito dos atores locais. Um ponto em comum: a escolha e a prioridade do enfoque eram definidas pela demanda local. O resultado foi que, ao invés de tratar diretamente o fogo, o Programa começou suas atividades na área de saúde.

Nas três regiões de atuação do Programa a fumaça foi considerada a questão mais grave, e não o fogo em si como poderia se esperar. Para os habitantes locais há uma diferença entre o fogo e a fumaça. Para muitos, o fogo é uma prática usual de limpeza de áreas agrícolas, além de uma maneira fácil de obtenção de nutrientes a partir da queima da biomassa vegetal. Por outro lado, a fumaça é percebida como sério problema de saúde pública. De fato, uma pesquisa conduzida pelo Programa com pequenos produtores em Marabá revelou que a maioria (70%) não reconhecia o fogo como problema. E o restante (30%) afirmou que o fogo só se torna uma questão grave quando escapar do controle. Entretanto, praticamente todos os entrevistados identificavam a fumaça e os seus efeitos deletérios, incluindo doenças respiratórias e cancelamentos de vôos, como questão grave.

Saúde. A separação, ainda que artificial, entre fumaça e fogo orientou as ações iniciais para a área de saúde. O enfoque em saúde foi oportuno em locais como o norte do Mato Grosso, onde havia uma maior rejeição a iniciativas ambientais. O mesmo ocorreu em Marabá, onde as ações de fiscalização do Ibama criaram uma percepção, na população, de que a área ambiental só atua para restringir, punir e impedir o “desenvolvimento” da economia local. Ainda que em geral esse modelo de “desenvolvimento” seja do tipo “*boom-burst*”, ou seja, rápido, caótico e insustentável, no longo prazo, em termos sociais, ambientais e econômicos.

É importante reconhecer que essa abordagem na área de saúde minou as resistências previsíveis a um projeto com tema ambiental sensível (fogo), executado por Amigos da Terra, uma ONG ambientalista, e financiado pela cooperação estrangeira no Brasil (no caso, embaixada da Itália).

Em Xapuri e Acrelândia (Acre) bem como em Marabá (Pará), o Programa ajudou os pequenos produtores a estabelecerem a conexão entre o uso do fogo, fumaça e doenças respiratórias. Para atingir essa meta, foi fundamental a capacitação dos agentes comunitários de saúde. Por serem oriundos e residirem nas comunidades, esses agentes gozam de expressiva confiança e respeito dos produtores rurais e, portanto, são os atores mais recomendados para as ações de prevenção do fogo.

Para capacitar os agentes comunitários de saúde, bem como os profissionais da saúde (enfermeiros, auxiliares e médicos locais) foram realizados cursos de curta duração sobre a relação entre fumaça e doenças respiratórias. Tais cursos, ministrados por especialistas do Centro de Pneumologia do Hospital das Clínicas de São Paulo, envolveram mais de mil agentes comunitários e mais de 600 profissionais da saúde. No caso dos agentes

comunitários, os resultados foram altamente compensatórios, com esses profissionais tratando não apenas as doenças respiratórias, mas também oferecendo dicas de prevenção e redução do impacto do fogo.

Resíduos de Madeira. A Amazônia é a principal produtora de madeira tropical do mundo. Entretanto, a grande maioria da exploração florestal é predatória. Além disso, as madeireiras são extremamente ineficientes no processamento industrial, gerando mais resíduos do que produtos finais. De fato, um estudo recente do Imazon revelou que para cada metro cúbico de madeira em tora, apenas 35% é convertida em produto serrado, enquanto o resto (65%) se torna resíduo industrial. Em geral essas sobras de madeira acabam sendo queimadas a céu aberto, tornando a fumaça um problema ainda mais grave.

Para minimizar esse problema, o Programa apoiou iniciativas para o reaproveitamento do resíduo de madeira. No norte de Mato Grosso, por exemplo, o Programa colaborou com uma indústria local para a confecção de móveis (mesas, escrivaninhas, armários etc.) feitos partir de sobras de madeira.

Um outro exemplo ocorreu em Marabá, com o aproveitamento de resíduo de madeira para a produção de brinquedos e jogos educativos. O trabalho foi realizado pelos adolescentes carentes do CEACA, em parceria com empresas madeireiras. Em Breu Branco (Pará), carpinteiros estão aproveitando os resíduos de madeira para confecção de artesanato de madeira e carteiras escolares.

Manejo Florestal. Na Amazônia a exploração predatória de madeira afeta aproximadamente 10 mil km² de floresta todos os anos e, portanto, é um dos maiores responsáveis pelo aumento de incêndios florestais na região. A solução desse dilema requer a adoção de manejo florestal, o que protege a floresta do fogo bem como assegura produção madeireira sustentada. Reconhecendo a importância do assunto, o Programa tem estimulado, em parceria com as associações dos madeireiros, a discussão sobre as vantagens do manejo florestal - e formas de implantá-lo - no norte de Mato Grosso. Como resultado há hoje uma reivindicação local para a criação de uma Floresta Estadual (concessão florestal) bem como a instalação de um projeto piloto de manejo florestal para produção de madeira certificada com procedência de origem social e ambiental (no âmbito do selo do FSC).

Educação. Os coordenadores do Programa constataram no campo aquilo para o qual as estatísticas de educação alertam: o baixíssimo nível de escolaridade da maioria da população rural da Amazônia. Esse fato anulou os planos iniciais direcionados para a elaboração de cartilhas e guias de campo. Como resposta, surgiram materiais aptos para esse público (veja abaixo sobre o calendário) e iniciativas de alfabetização rural para adultos, em colaboração com o SENAR, utilizando o tema fogo como referência, através do método Paulo Freire.

Em Marabá, além disso, foi realizada uma parceria com a prefeitura para introduzir a questão do fogo no currículo do ensino fundamental (1ª a 4ª série). Nesse caso os professores, em conjunto com a equipe do Programa, definiram e elaboraram o material didático relacionando o tema fogo com as matérias oferecidas, tais como matemática,

ciências, geografia, história e português. O resultado foi uma abordagem interdisciplinar ao assunto.

Considerando o nível educacional bem como a dispersão da população na zona rural, foi acertada a escolha das emissoras de rádio locais como um dos principais veículos de informação do Programa. O rádio permite aos produtores rurais acesso às atividades do Programa, incluindo informações sobre a importância do manejo de fogo, calendário de queima em função das chuvas bem como o controle das informações sobre doenças respiratórias provocadas pela fumaça. Além disso, o Programa inovou com a produção de 100 mil calendários, na forma de quadrinhos com dicas de prevenção e manejo do fogo. Com um texto leve, ilustrações bem humoradas e didáticas, o calendário é um produto muito mais efetivo do que cartilhas e folhetos educativos.

Interface Agropecuária. O fogo tem sido componente constante das práticas da pecuária na Amazônia. Para superar esse modelo é necessário gerar novas tecnologias de cultivo, intensificar o uso do solo e, por fim, informar e orientar os produtores. Em parceria com a Federação da Agricultura do Pará e a Embrapa, o Programa realizou em Marabá um diagnóstico do estágio de manejo das pastagens. O resultado revelou uma forte tendência para a reforma dos pastos degradados, redução drástica de novos desmatamento assim como uma diminuição significativa do fogo como método para limpeza do pasto.

A agricultura de corte e queima, largamente praticada na região, é um dos paradoxos do uso do solo na Amazônia. Para agricultores pobres é a forma mais barata e efetiva de preparo do solo. A intensificação das áreas abertas através do uso de adubo para fertilização do solo e mecanização para limpeza do terreno são soluções técnicas desejadas, mas nem sempre economicamente viáveis. Por isso, o Programa adotou uma postura pragmática em relação à agricultura. Ao invés de apregoar a eliminação do fogo, enfocou-se seu manejo e controle. Medidas simples de controle como aceiro e contra fogo, bem como um calendário de queima definido em função da situação meteorológica (queima só depois da primeira ou segunda chuva), podem resultar em uma redução significativa do fogo descontrolado.

LICÇÃO 3 - SOLUÇÕES NEGOCIADAS PELOS ATORES LOCAIS

A década de 90 foi marcada na região por uma espécie de *boom* democrático, com o surgimento de centenas de organizações de base em toda a Amazônia. Essas ONGs, dos mais variados matizes (ambientais, políticas, sindicais, direitos humanos, minorias, participação da mulher etc.), tendem a ser mais pragmáticas, tolerantes e voltadas para as soluções dos problemas quando comparadas às organizações estabelecidas nas décadas anteriores.

A constatação de um amadurecimento nas relações sociais e políticas entre os atores sociais permitiu que a equipe do Programa Fogo: Emergência Crônica estabelecesse como ponto central de sua abordagem - na questão do fogo - a solução negociada através de protocolos.

Os protocolos municipais sobre o fogo são acordos assinados de maneira voluntária pelos líderes das diversas organizações com atuação na região, por exemplo, sindicatos, ONGs, associações de produtores, prefeitura, órgãos estaduais, instituições federais, etc. Por serem voluntários, os protocolos não têm valor legal e, portanto, não são sujeitos a penalidades. Trata-se de fato de um acordo de cavalheiros. Sua força reside exatamente no compromisso moral e cívico e na cobrança mútua entre atores sociais. De fato, não há nada mais constrangedor, para um indivíduo ou organização, do que desrespeitar um compromisso assumido voluntariamente para com a sua própria comunidade.

A idéia de protocolo tem origem na teoria do capital social. De acordo com um dos seus mais famosos teóricos, o sociólogo Robert Putnam da Universidade de Harvard (EUA), o capital social é formado por uma rede de relações sociais, normas de conduta, confiança e respeito que permitem aos atores locais agir conjuntamente de maneira mais efetiva em busca de soluções para problemas comuns. Em um sentido maior, significa conectar a vida do indivíduo com o destino de sua comunidade.

As negociações, a definição do conteúdo e a assinatura do protocolo seguem alguns princípios básicos. Primeiro, o processo deve ser transparente, o que significa realizar reuniões abertas e em locais públicos para facilitar a participação de todos os interessados. Segundo, todas as instituições relevantes e indivíduos de reconhecida liderança com atuação no município são convidados com antecedência. Terceiro, o conteúdo e os termos do protocolo são definidos exclusivamente pelas organizações envolvidas. Quarto, a adesão ao protocolo é voluntária. Em geral, o protocolo também é assinado por líderes cívicos locais, tais como jornalistas, professores, médicos e padres. E, finalmente, o protocolo é revisado e adaptado periodicamente de acordo com a dinâmica e a experiência acumulada.

Em função dessas características, os protocolos tendem a ser mais pragmáticos em suas metas e específicos quanto a responsabilidades e prazos, aumentando, dessa forma, as chances de seu cumprimento. Em seguida, o caráter voluntário e público acaba gerando uma cobrança mútua entre os setores em relação ao acordo firmado. Portanto, o protocolo torna-se uma norma de conduta da comunidade muito mais poderosa e eficaz do que decretos e portarias governamentais.

O conteúdo dos protocolos varia entre as localidades, mas alguns itens são comuns em função de sua aplicação ser factível em diferentes situações. Entre os compromissos firmados nos protocolos municipais destacam-se: (i) medidas de controle do fogo – aceiros, contra-fogo etc.; (ii) calendário para uso do fogo – como a permissão para o fogo somente após a segunda chuva; (iii) acordo entre vizinhos para a definição de um período comum para as queimadas – a fim de evitar incêndios florestais acidentais; (iv) proibição da queima do lixo nas áreas urbanas; e (v) adoção de técnicas de exploração madeireira para evitar a inflamabilidade da floresta. Além dessas medidas específicas, há uma série de compromissos dirigidos para a redução do uso do fogo na agropecuária, bem como a intensificação do uso do solo.

O mais surpreendente, nos protocolos, é a diversidade de atores engajados em um mesmo compromisso público. Em Xapuri, por exemplo, assinaram o protocolo inimigos históricos como os pecuaristas e os líderes do movimento seringueiro. Em Marabá, uma região com elevada tensão fundiária, o protocolo contou com a adesão de todos os setores sociais incluindo a federação da agricultura, do exército e das lideranças do sindicato dos trabalhadores rurais. No norte do Mato Grosso, a adesão ao protocolo também foi maciça, incluindo madeireiros, pecuaristas, pequenos agricultores, igreja etc.

É importante considerar incentivos para os municípios com protocolos assinados. Um exemplo foi a edição de uma portaria no estado de Mato Grosso, flexibilizando as datas do início das queimadas em função da ocorrência de chuva. Essa medida foi válida apenas para os municípios com protocolos sobre fogo assinados e em funcionamento. Além disso, programas de crédito rural como o FNO (Fundo Constitucional do Norte), a principal fonte de financiamento para o setor agrícola, poderiam priorizar a avaliação de projetos oriundos dos municípios onde protocolos sobre fogo foram consolidados. O mesmo raciocínio poderia se aplicar aos outros programas de crédito e investimento para a Amazônia, como o Pronaf, a nova Agência de Desenvolvimento da Amazônia, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES), entre outros.

A atuação do Programa Fogo tem um efeito adicional extremamente relevante: fortalecimento do capital social local. O papel do Programa é oferecer os recursos básicos (informação, idéias, regras básicas e recursos financeiros) para facilitar o processo de negociação em torno das soluções possíveis para o problema. A definição dos limites de atuação dos projetos requer visão de longo prazo e maturidade institucional.

A Amazônia tem sido um rico laboratório de experiências em meio ambiente e desenvolvimento sustentável. Todos os anos, milhões de dólares são gastos em cooperação internacional (doação) e também empréstimos destinados ao múltiplos programas direcionados ao uso sustentável e conservação da Amazônia. Entretanto, tem sido difícil para os governos e as agências de cooperação (bancos multilaterais, agências de desenvolvimento etc) escaparem da tendência de elaboram programas complexos, caros e com pouca flexibilidade durante a execução.

Esse diagnóstico é igualmente válido para a série de programas voltados para a solução do fogo na Amazônia (Pró-Arco, PrevFogo, Prodesque). Apesar de inegáveis méritos na definição da questão e abordagens inovadoras, tais programas ainda sofrem de problemas recorrentes tais como (i) planejamento e gestão centralizada; (ii) metas e atividades definidas de cima para baixo; (iii) dificuldade para incorporar demandas locais ao longo de sua execução; (iv) tendência a criar esferas institucionais locais efêmeras.

Em uma região marcada pela fragilidade institucional, ausência do Estado, ocupação dinâmica e caótica, é inviável estabelecer programas com atividades e soluções prontas, agenda pré-determinada e metas inflexíveis. Portanto, é essencial estabelecer premissas mais realistas, mais pragmáticas e, sobretudo, mais efetivas. Em suma, é essencial mudar o paradigma introduzindo planejamento descentralizado e participativo, orçamento flexível, equipes multidisciplinares e orientadas a solução dos problemas.

O sucesso do Programa Fogo: Emergência Crônica é fruto da opção deliberada por esse novo paradigma de gestão. O que pode parecer fácil, na verdade requer uma atitude corajosa em reconhecer os limites de sua competência. Portanto, não se trata de apresentar soluções, mas de criar um processo pelo qual os atores locais, em parceria com a equipe do Programa, definem o que é que deve ser feito para enfrentar o problema. Essa abordagem oferece a vantagem adicional de se criar atividades com orçamentos modestos, execução simplificada e rápida, responsabilidades definidas e metas muitas vezes modestas, porém exequíveis.

Finalmente, o sucesso do Programa em suas áreas de atuação no Acre, norte de Mato Grosso e região de Marabá reside em características essenciais tais como (i) o problema está claramente definido; (ii) a equipe envolvida tem autonomia, tempo e talento necessário para abordar o problema; (iii) planejamento e orçamento são flexíveis e são definidos pelas equipes locais com base nas metas gerais do programa; (iv) as prioridades são definidos em parceria com os parceiros locais.

Este documento revela que programas institucionais dirigidos a assuntos complexos, como é caso do fogo, devem seguir algumas considerações fundamentais a fim de serem mais efetivos e sustentáveis.

Inicialmente, é importante esclarecer que o processo (“como fazer”) é tão importante quanto o resultado a ser obtido pelo programa. Neste caso, as atividades a serem desenvolvidas devem partir de demandas locais. Portanto, é essencial ganhar a confiança dos atores locais através de um processo de consulta transparente e isenta de posições partidárias, culturais, religiosas, etc.

Em seguida, deve-se considerar a natureza complexa e multifacetada de temas como o do fogo, a qual requer uma abordagem interdisciplinar. Por exemplo, as áreas de saúde, educação, manejo florestal, resíduo industrial e intensificação da agropecuária foram tão importantes para o Programa Fogo: Emergência Crônica quanto aquelas diretamente relacionadas ao tema.

Também é importante construir consenso e gerar responsabilidade cívica entre os atores locais na busca de solução para os problemas ambientais. O Programa Fogo: Emergência Crônica usou um instrumento de caráter voluntário e público, o protocolo municipal, para desenvolver uma norma de conduta social a ser absorvida pela comunidade. Essa norma tornou-se muito mais poderosa e eficaz do que leis e decretos governamentais.

Finalmente, a experiência de gestão descentralizada e desburocratizada do Programa Fogo: Emergência Crônica, realizado com os procedimentos de uma ONG em vez que com aqueles de um órgão de cooperação internacional, revela que as prioridades devem ser definidas durante a implementação do Programa. Por consequência, o planejamento original deve ficar restrito a diretrizes e objetivos gerais, sem detalhar as atividades nem especificar as linhas orçamentárias.

- Amigos da Terra –Amazônia Brasileira. 2000. *Nós e o Fogo: A Amazônia Encontrando Soluções*. São Paulo: Amigos da Terra, 2001. 31 p.; il.
- Imazon. *O Pará no Século XXI: Oportunidades para o Desenvolvimento Sustentável*. Belém: Imazon 1998. 83p.; il.
- NEPSTAD, D., MOREIRA, A. & ALENCAR, A. *Flames in the Rain Forest: Origins, Impacts and Alternatives to Amazonian Fire*. Brasília: Pilot Program to Conserve The Brazilian Rain Forest, 1999. 190 p.; il.
- SCHNEIDER, R., ARIMA, E., VERÍSSIMO, A., BARRETO, P. & SOUZA Jr, C. *Amazônia Sustentável: Limitantes e Oportunidades para o Desenvolvimento Rural*. Imazon & Banco Mundial: Brasília, 2000. 57 p.; il.
- UHL, C., BARRETO, P., VERÍSSIMO, A., AMARAL, P., VIDAL, E. & SOUZA Jr, C. *Uma Abordagem Integrada de Pesquisa sobre o Manejo de Recursos Naturais na Amazônia*. Série Amazônia n. 07. Imazon: Belém, 1997. 29 p.; il.

ANEXOS

de Clóvis Brasileiro Franco, coordenador do Programa no Acre

1. Aspectos mais importantes:

- O Programa desenvolve ações nas áreas de saúde; educação ambiental; alternativas ao uso do fogo na produção rural (substituição e redução do uso do fogo); e medidas de combate a acidentes com o fogo; além de ações na área de comunicação (**dinâmico**).
- O programa envolve todos os segmentos diretamente interessados com a problemática do fogo, que por livre iniciativa, e em condições de igualdade participam nos debates, nas formulações das propostas, na identificação de demandas e na apresentação de possíveis soluções (**democrático**).
- Além das pessoas diretamente envolvidas na área rural, há participação da população urbana no Programa, através das ações na área de saúde, e nas campanhas contra a queima do lixo (**abrangente**).
- No Acre, o pacto para a efetivação dos protocolos se deu a partir de debates organizados com as comunidades rurais e urbanas, no âmbito de cada associação de produtores, com a participação da equipe do projeto, técnicos do IMAC, IBAMA, SEATER, SEPRO, e secretarias municipais de Saúde, Educação e Agricultura e, Meio Ambiente (**participativo**).
- Um ponto muito forte é o fato do programa funcionar a partir de demandas provenientes da comunidade, e dentro daquilo que pode ser feito; o que é alcançável (**realidade local**).
- Outro fator de consolidação do Programa junto à população é que além de participar da formulação de ações, o Programa financia e executa tarefas juntamente com os parceiros (**solidário**).
- O projeto não tem um formato previamente definido, vai sendo construído a cada reunião com a comunidade. O resultado final é que cada município ou comunidade desenvolve sua própria proposta (**experimental, inovador**).
- O Programa por possuir muitas interfaces e ser muito aberto, estimula demandas que não pode acompanhar por falta de equipe e recursos (**limitado**).
- As instituições parceiras nem sempre acompanham o ritmo necessário, ou mesmo aquilo que se comprometem junto ao Programa e às comunidades envolvidas, gerando cobranças à equipe do projeto que fica responsável por repassar essas cobranças, gerando alguma dificuldade de relacionamento (**conflitos operacionais**).
- Dificuldades: avaliação e planejamento do Programa, tendo em vista que as ações de monitoramento dependem de dados anteriores, estatísticas, medições, etc.

- os produtores rurais estão interessados no debate relativo à legislação, bem como nas alternativas ao uso do fogo;
- a população urbana na cobrança de continuidade das ações;
- as instituições parceiras na possibilidade de obtenção de recursos para complementar suas ações;
- de modo geral, as capacitações são sempre muito interessantes, para todas as áreas;
- Uma questão séria é a ausência de um acompanhamento mais permanente junto às comunidades. A presença constante nos municípios talvez seja a forma de suprir esta deficiência e evitar lapsos de isolamento.

2. Fases do Programa no Acre.

O trabalho inicial foi a divulgação do Projeto, procurando atrair parcerias institucionais e comunitárias, através de seminários e reuniões. Nesta fase o Projeto procurou integrar-se às atividades de outras instituições: Programa RESPIRAR; Parque Zoobotânico (UFAC); Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Rio Branco (SEMEIA); Programa de Gestão Ambiental Integrada (PGAI), além de promover a sensibilização de lideranças políticas (208 só nos primeiros três meses).

A primeira grande ação do Programa foi na área de saúde com a realização de cursos de capacitação aos profissionais da área, além da compra e distribuição de remédios e equipamentos, tudo voltado para reduzir as consequências do fogo sobre a saúde humana. Esta primeira fase foi muito bem recebida pela população. Foi essencial na criação dos primeiros vínculos.

Para a divulgação utilizou-se calendários educativos sobre o uso do fogo (11.000 no primeiro ano e 6.000 no segundo), cobrindo todos municípios do Programa, além da instalação de out-doors em todos os municípios envolvidos no Programa. Foram também realizadas matérias em jornais e rádios locais, além da produção de um CD para divulgar o protocolo de Xapuri, em uma rádio local.

Na segunda etapa do programa, as ações foram estendidas para mais quatro municípios: Brasiléia, Epitaciolândia, Capixaba e Plácido de Castro. Todos localizados no Vale do Acre, região de maior incidência de queimadas rurais.

Esta etapa está sendo desenvolvida a partir dos resultados e das demandas identificadas na primeira, principalmente a partir dos seminários de avaliação dos protocolos de Xapuri e Acrelândia.

Para os novos municípios estão sendo feito os trabalhos de sensibilização e agendamento das reuniões comunitárias, visando a discussão dos protocolos.

3. Elaboração de protocolos municipais sobre o uso do fogo.

Esta fase compreendeu a ampliação do debate nos municípios de Acrelândia e Xapuri. O resultado foi a participação de extrativistas, pecuaristas, pequenos produtores rurais, madeireiros e representação técnica e política das instituições públicas. Esta participação ocorreu através de sindicatos, associações, cooperativas e instituições públicas e não governamentais, concluindo com um documento assinado por todos, contendo compromissos de todos.

No acompanhamento após a assinatura dos protocolos ficou constatado que as duas comunidades levaram a sério o documento criado e assinado por eles, respeitando o que foi firmado.

Um ponto falho na elaboração dos protocolos foi o comprometimento de algumas instituições públicas com ações muito genéricas, de difícil avaliação dos resultados, e com ações difíceis de implementar.

Na cidade de Rio Branco, foi iniciada a negociação do protocolo municipal e, após três reuniões comunitárias, em decorrência de contingências políticas eleitorais (foi no período pré-eleitoral da eleição para Prefeito), foi suspensa por divergências com setores ligados à administração municipal, especialmente com a SEMEIA.

4. Campanhas urbanas de combate ao fogo.

Esta atividade, realizada nas cidades de Acrelândia, Xapuri e Rio Branco, teve como ação principal a campanha de rua, com a distribuição de folhetos e cartazes, em parceria com o IMAC, através do Programa Respirar. Houve boa receptividade por parte da população abordada, entretanto, necessita de continuidade – de uma repetição periódica, pelo menos no período crítico das queimadas.

Como complemento, foi desenvolvido um pequeno programa de cursos (oficinas) para produção de papel artesanal, a partir do lixo das escolas, e da produção de artefatos de sucata e compostagem orgânica. Este trabalho, além da parceria com o IMAC, contou com forte parceria da Secretaria municipal de Educação da cidade de Xapuri e com o SEBRAE/AC.

Estas atividades levaram à identificação de muitas demandas nos municípios do interior e, têm como ponto negativo o fato destes municípios não contarem com os equipamentos necessários para dar continuidade ao trabalho.

5. Parcerias que deram certo:

- As parcerias com as organizações comunitárias funcionaram muito bem, principalmente com os Sindicatos de Trabalhadores Rurais (STRs) e, com as associações de produtores rurais.
- A parceria institucional com o Governo do Estado foi muito boa, principalmente através do Instituto do Meio Ambiente do Acre (IMAC), em articulação com o projeto RESPIRAR, e também com a Secretaria de Extensão Rural do Estado (SEATER), através dos escritórios locais.

- Com a Secretaria Estadual de Saúde funcionou bem a parceria através do Departamento de Ações Básicas da Saúde (DABS) na atividade de capacitação e distribuição de remédios e equipamentos.
- Com a Secretaria Estadual de Educação também foi desenvolvido um trabalho urbano exitoso contra as queimadas (do lixo e da vegetação), através dos Protetores da Vida.
- A prefeitura do município de Xapuri, através de suas secretarias de Saúde, Educação e Agricultura também foi um excelente parceiro.
- Com a Embrapa o relacionamento foi sempre positivo, e se deu através de técnicos que organizaram seminários e cursos sobre o uso do fogo, e da produção sem o uso do fogo.
- Com o Corpo de Bombeiros há uma parceria que funciona muito bem.
- O IBAMA, através da Superintendência estadual tem participado como parceiro na discussão dos protocolos, além de ter assinado os dois protocolos municipais.

de Sérgio Guimarães, Coordenador do Programa em Mato Grosso

O programa atua com base em três pilares que se constituem em seu diferencial metodológico em relação à maior parte de programas semelhantes:

- ações em escala municipal envolvendo os diferentes atores locais;
- atividades definidas e realizadas a partir do diálogo e da demanda dos diversos setores da sociedade local, especialmente os que utilizam o fogo;
- agilidade administrativa e operacional.

Observações sobre o que funciona e dá resultado (e também sobre o que não funciona) com os parceiros locais.

Os melhores resultados são conseguidos quando:

- São estabelecidos contatos diretos com o setor, através de sequência organizada de atividades; desde que a atividade tenha ligação efetiva com o dia-a-dia e os interesses diretos do setor;
- O programa consegue ser percebido como um verdadeiro parceiro em relação aos atores locais. Isso ocorre porque não leva soluções prontas; não gera falsas expectativas; reconhece os problemas, mas também as dificuldades enfrentadas para solucioná-los; ressalta a capacidade da comunidade local para resolver seus problemas, e se coloca lado a lado na busca de soluções;
- As ações são definidas a partir do diálogo e da demanda de setores da sociedade local;
- Há envolvimento e a capacidade de mobilização das lideranças locais, especialmente da Prefeitura. Esse é o caso das atividades com os agricultores de Guarantã, onde foram realizados diversos encontros, palestras e cursos. Foi de onde surgiu a proposta de “só queimar depois da segunda chuva”, que terminou prevalecendo nos protocolos assinados. É também o local onde ocorreu a maior redução de focos de calor em 2000, em relação ao ano de 1999. O envolvimento da prefeitura pode ser decisivo em alguns casos, pois propicia maior legitimidade ao Programa para atuar no município. No caso de Matupá, por exemplo, a resistência do prefeito em relação ao programa dificultou a mobilização de vários setores, e reduziu a possibilidade de atuação no município, o que culminou, inclusive, com a retirada do município do rol de participantes do Programa Fogo neste ano;

- Há difusão de informações: principalmente através do rádio, mas também através da mídia, outdoors, folhetos, cartilhas, camisetas e bonés. Isto preenche um vazio de informações, cria uma “presença”, e confere importância ao tema, o que provoca uma repercussão bem positiva na sociedade;
- São realizadas atividades de fundo que complementam as palestras gerais buscando a conscientização, como é o caso das mudas distribuídas em Alta Floresta, e também dos cursos sobre sistemas agro-florestais, realizados em parceria com a Ceplac;

O que desperta interesse e o que não desperta

A discussão do tema fogo desperta interesse desde que a solução venha acompanhada da busca de alternativas, e da possibilidade da resolução de outros problemas dos agricultores. Um exemplo é o caso do manejo de pastagem ecológica, que desperta interesse na medida em que consegue também duplicar a capacidade de suporte do pasto; reverter o processo de degradação do pasto, e; reduzir o ataque de pragas. Em suma, na medida em que contribui também para aumentar a rentabilidade econômica dos agricultores;

A capacidade de interlocução e articulação do Programa com atores federais e estaduais, na medida em que podem contribuir para resolver problemas institucionais com esses atores. É o caso da flexibilidade da portaria da FEMA/IBAMA, que proibía as queimadas até 30 de setembro no Estado de Mato Grosso, conseguida somente para os municípios que assinaram o Protocolo;

A possibilidade de captação de recursos através de outros programas e projetos; tanto aqueles ligados ao Ministério do Meio Ambiente, quanto oriundos de outras fontes;

Quando recebem informação diferenciada daquelas que têm acesso mais freqüentemente. Como no caso do setor madeireiro de Guarantã e Alta Floresta, sobre certificação florestal e as possibilidades da política nacional de florestas;

O que é viável e o que não é

O resultado das ações realizadas no ano 2000 mostra que a metodologia que vem sendo empregada, bem como os temas selecionados nos municípios do Mato Grosso são viáveis para o sucesso do Programa. Um fator fundamental foi a rapidez e a flexibilidade de decisão, que superou entraves burocráticos muitas vezes impeditivos à realização, em tempo útil, de várias atividades dos diversos programas.

Não é viável:

- ampliar a escala do projeto em termos de número de municípios (pois as atividades de multiplicam) sem redimensionar a equipe;
- realizar as atividades com entraves burocráticos, e sem agilidade de decisões.

O que tem custo - benefício razoável.

As diversas atividades do projeto apresentam uma relação custo benefício bastante favorável, especialmente, as ações de mobilização, conscientização e comunicação; bem como, as publicações e os projetos demonstrativos.

O que é interessante, mas difícil de se realizar

Ações articuladas entre atores de diferentes municípios (pelo menos nesse momento).

O que influi mais diretamente na dinâmica do fogo, e o que apenas influencia de forma genérica

O compromisso real dos vários atores, a disposição das lideranças em mudar comportamento e condições mínimas de combate a incêndio, para intervir quando os focos estão no início. Mas é importante ressaltar que o conjunto das ações, e a circulação das informações, de uma forma geral, criam um clima de “mudança de paradigma” na utilização do fogo.

E, foi isso que ocorreu no município de Guarantã - que reduziu a aproximadamente 83% o número de focos em relação a 1999 – onde, segundo líder local: “colocar fogo, em Guarantã, virou falta de educação, assim como cuspir no chão da sala”.

Considerações políticas, sociais, técnicas e até mesmo econômicas

No caso de mato Grosso, a redução do número de focos de calor se deu também devido à proibição de queimadas, por parte da FEMA/IBAMA, no período de julho a setembro. Entretanto, muitos agricultores ficaram sem queimar e tiveram prejuízos. Neste ano, eles estão dispostos a desobedecer a portaria de proibição de queima já editada. Por isso, é possível que haja um aumento de focos em relação ao ano passado.

Entretanto, neste ano, em função da assinatura dos Protocolos; dos resultados obtidos no ano passado, nos municípios do Programa, e; da atuação junto a FEMA, foi incluída na Portaria a possibilidade de flexibilidade de datas de reinício das queimadas, em função da ocorrência de chuva, que é o princípio que orienta os protocolos.

Mas, para que esta flexibilidade funcione, é preciso que haja um forte esquema de comunicação entre os agricultores, de modo a transmitir credibilidade e a certeza de que poderão queimar logo após o início das chuvas.

As reuniões nos diversos municípios mostram que esse é o ponto mais crítico em relação às queimadas deste ano, e pode ser determinante para os resultados a serem obtidos pelo programa no período de seca.

de Carmen Figueiredo, Coordenadora do Programa no Pará

O Programa Fogo! Emergência Crônica apresenta um diferencial significativo em relação a outros projetos governamentais ou não, e que abordam o mesmo tema na região nordeste do Pará. Dentre as características mais importantes, destacam-se:

- A discussão do tema fogo em pleno período de chuva;
- O fato de ser um projeto em escala municipal;
- O processo participativo - por não ser um projeto setorial, ou seja, dirige-se a um público bem maior do que o de agricultores familiares e pecuaristas;
- A não existência de um projeto pronto - foi construído com cada setor a partir de suas demandas;
- O repasse direto de recursos, no seu início;
- A inclusão de atividades relacionadas às consequências das queimadas, como por exemplo, as doenças respiratórias.

À medida em que o programa foi sendo implementado, esses diferenciais conduziram a outros, responsáveis por uma mudança de comportamento, no que se refere à forma com que a maioria dos projetos são vistos e desenvolvidos na região.

O mais importante, na minha avaliação, foi a mudança de comportamento dos atores locais, no que se refere à identificação do problema (fogo), atribuindo-se maior prioridade ao tema.

No caso das prefeituras, demonstrou-se que seu interesse no projeto não estava voltado apenas para o repasse de recurso.

Outra observação importante diz respeito à entrada de outros atores que têm relação com a questão do fogo/fumaça como madeireiros; população de zona urbana (no que se refere à queima de lixo); carvoeiros etc.

A identificação desses grupos levou à diminuição da pressão que se concentrava única e exclusivamente na agricultura familiar e nos pecuaristas, como se estes fossem os únicos que utilizam o fogo. A diminuição dessa pressão sobre estes dois segmentos resultou na possibilidade destes atores discutirem o tema com mais tranquilidade e, ao mesmo tempo, envolveu outros atores, até então, confortavelmente fora desta discussão e da linha de frente das pressões. Resumindo, está ocorrendo uma desmistificação sobre este tema.

De modo geral, a agricultura familiar já está mais habituada a discutir o tema fogo, principalmente depois que o projeto Proteger desenvolveu ações de prevenção com este público em 1998.

Apesar desta maior experiência do movimento, no ano de 2000, a FETAGRI e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais regionais estavam numa fase de reestruturação que levou ao afastamento de líderes mais antigos, com posterior ascensão de uma geração mais nova junto a FETAGRI.

Assim, o projeto sofreu certos percalços e as ações ficaram prejudicadas. Como aprendizado restou-nos a lição de que é necessário identificar e respeitar estes momentos típicos a cada setor.

Por outro lado, é questionável continuar a desenvolver ações com este segmento única e exclusivamente em forma de “cursos de sensibilização”.

Uma vez que estávamos trabalhando no período de chuva, pudemos levantar dados interessantes no que se refere ao que realmente significa o fogo para os agricultores.

Fizemos entrevistas com a ajuda de técnicos agrícolas da Copserviços atingindo um total de mais de 250 agricultores de diferentes áreas do município, em vários assentamentos. Desta amostragem pudemos colher informações preciosas que estão orientando nossas ações com este segmento, nesta segunda fase.

A informação mais importante refere-se a simples questão de como o agricultor identifica o fogo, e o que pudemos registrar, é que desde a época do Proteger estamos fazendo encontros que têm como base explicar e estimular a queimada controlada.

O que não tínhamos percebido é que a maioria dos agricultores sabem muito bem o que fazer para não perder o controle do fogo.

Queríamos então entender o motivo pelo qual o agricultor não o controlava. A resposta, pela nossa razoável amostragem, é que eles não identificam o fogo como um problema, e não acham que vão perder o seu controle. O fogo só passa a ser um problema quando ele, efetivamente, sai de controle.

Portanto, o investimento tem que ser feito no sentido de ajudar os agricultores a identificar o fogo como um problema antes de sair de controle. Caso isto seja feito, e eles se conscientizem deste fato, eles irão tomar todos os cuidados necessários para que isso não ocorra, caso contrário, vamos morrer de falar para eles fazerem aceiros que não serão feitos.

Para outros setores como os madeireiros e os pecuaristas a maior novidade foi a parceria com uma ONG. Esses setores mostraram-se abertos e interessados no tipo de abordagem que lhes foi apresentada. Chamou atenção o fato do programa não iniciar o debate levantando os aspectos proibitivos, ou mesmo procurando culpados, e sim, atendo-se à problemática real do setor com o fogo e trabalhando-se com sua demanda.

Uma surpresa foi o envolvimento da prefeitura de Marabá na primeira fase do projeto. Esta mostrou-se muito consciente e com desejo real de levar o projeto adiante.

Já nesta segunda fase, apesar de ter ocorrido a reeleição do prefeito, pela primeira vez assisto a um retrocesso, após mudança no secretariado, a prefeitura ainda não conseguiu deslanchar e produzir.

O projeto de produção de brinquedos a partir de resíduos madeireiros, com adolescentes da periferia de Marabá - uma inovação no âmbito de projetos com o tema fogo - está no momento completamente abandonado. Esta iniciativa foi de extrema importância para o programa como um todo, pois conseguiu transmitir algo prático que as pessoas puderam ver, tocar e entender enquanto alternativa real ao uso do fogo.

De modo geral, durante a primeira fase, não encontramos qualquer dificuldade em firmar parcerias, mesmo com setores que normalmente não se envolvem neste tipo de projeto. É fato que os trabalhos anteriormente desenvolvidos pela coordenadora facilitam a proximidade com os setores, pois estes já não temem e não perdem tempo com desconfianças pois já possuem como referência os trabalhos anteriores.

Tendo em vista as atividades desenvolvidas, nota-se uma mudança importante no que se refere à forma de se tratar este tema.

No início do projeto, quando foi proposto um trabalho com o ensino formal (inclusão do tema fogo no currículo formal), e com a alfabetização de adultos, existiam algumas dúvidas quanto à eficácia dessa proposição.

Nesta segunda fase, duas foram as atividades mais demandadas pelos novos municípios: Educação e Saúde.

A saúde possibilita-nos a abertura de uma nova forma de abordarmos o tema. Forma esta que não encontra resistência, e é de fácil acesso aos diferentes públicos.

A educação sinaliza para nós uma real preocupação das prefeituras com o tema de forma a pensarem, finalmente, a curto, médio e longo prazos, quebrando um pouco a cultura imediatista a que estão acostumados.

Como resultados práticos, estas duas atividades tiveram um importante impacto no que se refere à construção sólida de uma parceria com a população em geral, sem aquela idéia persistente de que projetos ambientais estão ligados a proibições e multas.