



Enfoque nas evidência de meios de subsistência

Março de 2005



International
Institute for
Environment and
Development

Scott Geller (scott-geller@itsi.co.uk) e Kirsti Thornber (kirsti-thornber@itsi.co.uk) elaboraram esta ferramenta a partir de sua experiência recente no planejamento e implementação do *Forest Sector Umbrella Programme* (Programa Geral do Setor Florestal), uma abordagem inovadora abrangente do setor para reformar o setor florestal da Uganda. A ferramenta aproveita diretamente o envolvimento do Sr Geller no processo do programa florestal nacional (1999 a 2004) e reformas proveitosas para produzir bons resultados de governança.

Agradecemos o apoio do Ministério das Relações Exteriores dos Países Baixos (DGIS) e do Ministério Federal Alemão para Cooperação Econômica (BMZ) que financiaram o desenvolvimento destas ferramentas, e do Department for International Development - DFID (Departamento para Desenvolvimento Internacional) que ofereceu apoio de iniciação. Para obter mais informações sobre as Ferramentas de Poder, visite www.policy-powertools.org

Resumo

Esta ferramenta utiliza a experiência em Uganda para apresentar algumas idéias sobre como a evidência do papel da silvicultura no melhoramento dos meios de subsistência das pessoas pode ser reunida e comunicada efetivamente. Os métodos e as táticas descritas são úteis para ajudar a estabelecer a silvicultura nas estratégias nacionais para a redução da pobreza.

Introdução

As contribuições dos setores de recursos naturais para os meios de subsistência rurais e urbanos e, por conseguinte, para o desenvolvimento econômico nacional, são, de modo geral, desconhecidas pelos planejadores governamentais. A silvicultura é um bom exemplo de um setor que, de modo geral, recebe financiamento inadequado, no qual poderá ser de ajuda demonstrar ao governo que investimentos no setor são fundamentais para atingir seus objetivos globais de desenvolvimento.

Pode-se dizer que a silvicultura em todo o mundo está passando por um “processo de re-caracterização de marca” semelhante à reinvenção e comercialização de uma empresa. A comercialização envolve a adaptação do produto e o desenvolvimento de uma cadeia de relações para facilitar a disponibilização do novo produto aos clientes.

A ferramenta *Evidência de Enfoque nos Meios de Subsistência* utiliza a experiência real para oferecer conselhos sobre como continuar destacando a importância da silvicultura junto ao governo nacional. A Parte Um cita algumas questões-chave relativas à silvicultura, aos meios de subsistência melhorados e à política nacional e delineia um processo de 6 passos para demonstrar como os protagonistas do setor florestal podem aumentar sua influência junto ao governo através da coleta de evidência confiável e através da promoção eficaz da silvicultura. A Parte Dois descreve o estudo de caso no qual este processo de 6 passos é baseado: O processo *National Forestry Programme - NFP* (Programa Nacional de Silvicultura Nacional - PNS) da Uganda.

Parte Um. Questões-chave e passos

1. Por que precisamos promover mais o setor de silvicultura?

As florestas e as árvores são importantes para os produtos e serviços que elas oferecem para os meios sustentáveis de subsistência. De modo freqüente, os guardas florestais observam e oferecem grandes contribuições para a sociedade (por exemplo, meios de subsistência local, abastecimento de água, rendas de turismo). Mas os guardas florestais e outros protagonistas tendem a ser ineficazes ao defenderem a importância das florestas para a sociedade e a economia: não temos condições de montar ou comunicar evidência convincente. Do ponto de vista do marketing, os guardas florestais neste caso são “os vendedores”, enquanto o governo é o “cliente” para “produto” da silvicultura. Em muitos países a silvicultura é prejudicada por ser promovida de modo inadequado e sem apelo nenhum (menos retorno sobre o investimento do que das alternativas).

Fazer afirmações sobre os papéis da silvicultura nos meios de subsistência e na redução da pobreza exige um processo de promoção. Promoção neste sentido significa destacar a importância da silvicultura, especialmente para salientar junto ao governo que a silvicultura é importante para seus objetivos maiores e, por isso, deve receber verbas adequadas. A presente ferramenta pode ajudar o usuário a compreender quem deve ser influenciado e ela oferece conselhos sobre como continuar fazendo com que as mensagens certas cheguem aos destinatários competentes. Ela foi projetada para uso por planejadores de gestão de recursos naturais das unidades de política, líderes de agências governamentais envolvidas na reforma, formuladores de políticas e estrategistas, especialistas de monitoramento e assessores sobre governança e pobreza de vários setores.

2. Que evidência é efetiva?

A evidência coletada deve condizer com o quadro de *assuntos fundamentais de governança relativos à silvicultura*:

- Existe um entendimento compartilhado das estruturas políticas e das instituições do país, especialmente daquelas relacionadas com a silvicultura (ou qualquer outro setor sob escrutínio)?
- Existe um entendimento compartilhado dos incentivos e das capacidades de mudança, tanto no curto como no longo prazo?
- Quais são as forças externas, incluindo as relações governo-doador, mercados internacionais e processos de política pública que têm impacto na silvicultura?
- São claros os impactos sobre a redução da pobreza decorrentes das estratégias setoriais atuais e futuras?

O ponto fundamental neste aspecto é que o estilo de apresentação e o conteúdo são importantes. A evidência precisa ser orientada conforme a audiência. Isto envolve a abordagem das *prioridades de outros setores* – não apenas colocando à audiência as prioridades do setor florestal. O ministério de finanças desejará saber dos benefícios financeiros; o ministério de planejamento poderá querer saber das contribuições da silvicultura para os objetivos nacionais mais abrangentes; além disso, é provável que os políticos tenham mais interesse no que está acontecendo no seu distrito eleitoral e no que lhes oferecerá votos.

A evidência influente envolverá um *equilíbrio de fatos qualitativos e quantitativos*: Os conjuntos de dados ‘tangíveis’ e ‘intangíveis’ que relatam uma história convincente. A coleta de informações básicas sobre o alcance do curso histórico do desenvolvimento do setor florestal, os recursos de silvicultura e seu papel na economia, sua posse e uso, os papéis e responsabilidades bem como o incentivo para melhorar o manejo florestal são, todos, parte do processo.

3. Quem precisa ouvir esta evidência?

Lembre-se de que a silvicultura não envolve questões relativas às árvores; só irá envolver questões relativas às árvores na medida em que as elas atenderem às necessidades das pessoas. O primeiro passo é pensar em quem são os participantes atuais da silvicultura e em que poder e influência eles detêm sobre o futuro da silvicultura. Em seguida, pense em o que eles precisam para habilitá-los a apoiar melhor a governança florestal. A promoção da silvicultura precisa ser feita em diversos níveis. Poderá ser de ajuda dividir o público-alvo em *clientes internos e externos*.

Os *clientes internos* (os ‘sujeitos de sempre’) são reunidos pelos foros estabelecidos do setor florestal (conferências nacionais de participantes, grupos de trabalho etc). Os ministérios responsáveis oferecem com freqüência oportunidades para influenciar as pautas de políticas florestais, prestar contas sobre o progresso, desenvolver legislação de habilitação e esclarecer as diretrizes e padrões nacionais. É improvável que tudo isso possa ser abordado ao mesmo tempo. Portanto, determine a prioridade conforme a área em que se pode ganhar influência mais efetiva e de modo eficaz.

Os *clientes externos* (os ‘sujeitos costumeiros’) são de igual importância, mas fora do setor. Os processos governamentais importantes talvez incluam revisões periódicas dos Créditos de Apoio para a Redução da Pobreza, a autorização de pesquisas de famílias integradas, comitês de alto nível e grupos de trabalho setoriais, bem como todas as fases de negociação durante os ciclos anuais orçamentários.

4. Como o planejamento setorial pode ser vinculado às estratégias de redução da pobreza?

O processo principal da política de silvicultura na maioria dos países é o PNS (Programa Nacional de Silvicultura). Em princípio, o processo do PNS tem o potencial de ser uma ferramenta útil da boa governança por meio dos sub-processos de negociação e priorização os quais devem envolver a participação de todos os participantes. Isso, porém, não pode ser separado das realidades de como se formulam políticas no país, levando-se em conta as características do regime político. A vinculação do PNS a processos de políticas voltados aos meios de subsistência, tais como as ERPs (Estratégias para Redução da Pobreza), é uma estratégia eficaz para incluir a silvicultura na pauta principal de políticas nacionais trans-setoriais.

Normalmente não é possível participar de todos os processos de políticas nacionais. As ERPs freqüentemente oferecem as melhores possibilidades tendo em vista os recursos limitados para fazer lobby. É um desafio compreender os processos e estruturas governamentais de macro-política, ter acesso a eles, comunicar-se efetivamente e obter o apoio dos tomadores de decisões. Ao fazer com que o PNS seja vinculado à ERP, é importante antecipar como as diferentes estratégias de curto e médio prazos da PNS afetarão as oportunidades para as pessoas pobres.

5. Quais são algumas táticas úteis para promover as silvicultura?

Bem, como se pode realizar isso? É útil considerar uma série de passos (total de 6), incorporando neles procedimentos e táticas específicos, bem como as táticas de comunicação que funcionarão. Seguem abaixo detalhes dos passos.

Passo 1. Fazer um levantamento das iniciativas de silvicultura e suas oportunidades de subsistência

O Passo 1 visa a ajudar o planejador de silvicultura a ter pleno apreço pelo o setor através da compreensão profunda de uma ampla gama de atividades de desenvolvimento no setor florestal e, ainda, oferecer um equilíbrio qualitativo do que está acontecendo fora do âmbito governamental.

Uma análise do setor é útil para demonstrar o alcance do setor florestal, para identificar a atuação e a importância de seus participantes e para prover informações exatas sobre a extensão e a condição dos recursos florestais do país, bem como as tendências que os afetam. Através da coleta e aprendizagem de lições tiradas das 'vozes no campo', um levantamento das iniciativas de silvicultura será de ajuda para:

- Desenvolver as iniciativas existentes em nível de campo e apoiar as organizações e instituições existentes;
- Identificar e tratar dos principais problemas e limitações enfrentados na prática;
- Incorporar as visões e preocupações dos grupos de interesse que têm menor poder
- Desenvolver um sistema para aprendizagem contínua e programas piloto;
- Adequar as realidades locais de silvicultura;
- Oferecer argumentos úteis que os políticos podem utilizar para fins de lobby;
- Proporcionar acesso a dados socio-econômico-ambientais para a elaboração de indicadores;

Um levantamento das iniciativas de silvicultura poderá examinar as questões de posse de terras e árvores, os arranjos institucionais, as capacidades organizacionais e do pessoal, os incentivos e o compartilhamento de benefícios, a magnitude dos benefícios, as questões de gênero e patrimônio líquido, as políticas e leis, e a descentralização. O conjunto básico de informações para cada iniciativa incluirá:

- Problema(s) que estão sendo tratados pela iniciativa;
- O objetivo e o impacto antecipado (nos beneficiários primários e secundários);

- Os rendimentos da iniciativa;
- As atividades da iniciativa;
- Pontos fortes, fraquezas, oportunidades e ameaças da iniciativa.

Este é uma iniciativa muito exigente de recursos que poderá precisar de vários meses de contribuições de subsídios de uma equipe multidisciplinar de indivíduos. O objetivo não é apenas coletar dados, mas possibilitar uma compreensão comum entre os participantes locais e nacionais. O processo proposto pelo qual a revisão será empreendida baseia-se no conceito de 'aprendizagem por ação', que visa a promover a aprendizagem mútua e a melhoria do programa revisado. Os principais elementos da aprendizagem por ação são:

- Um ciclo de aprendizagem de Ação - Revisão - Reflexão e Aprendizagem - Planejamento - Ação Nova;
- Participação e inclusão neste ciclo de todos os participantes, aprofundando a compreensão e o consenso;
- No início, o ciclo poderá ter ajuda externa, mas com o passar do tempo, ele deve ser interiorizado e adotado pelos participantes.

Passo 2. Estabelecer vínculos entre a silvicultura e os meios de subsistência das pessoas pobres

O Passo 2 envolve maior análise do Passo 1 a fim de aumentar o conhecimento e a compreensão de como as diversas estratégias de subsistência das pessoas pobres estão ligadas às florestas e à silvicultura. Um caminho lógico para perceber os vínculos da silvicultura à subsistência envolve a compreensão:

- Os meios de subsistência das pessoas que usam os produtos florestais: como se diferenciam estes meios de subsistência nos grupos mais pobres e mais ricos e quais são seus bens, vulnerabilidades e estratégias de subsistência?
- O papel exato desempenhado pela silvicultura nesses meios de subsistência.
- Quais as ações empreendidas por essas mesmas pessoas e qual a sua efetividade.
- Os serviços recebidos (por exemplo de grupos públicos, privados e civis) e quão importantes e acessíveis esses serviços são.
- Oportunidades potenciais para atividades adicionais relacionadas à silvicultura.
- Serviços necessários para possibilitar a exploração dessas oportunidades e para desenvolver os bens das pessoas:
- Esses serviços estão disponíveis e, se não, como eles podem ser estabelecidos?
- Quais são as implicações para políticas e programas do governo?
- Que recursos/ ações seriam necessárias para o progresso destes?

O processo proposto deve ser convertido em um processo de pesquisa que dê maior destaque, na análise, às pessoas e às prioridades que elas definem. A equipe de pesquisa deve ter boa compreensão do contexto, uma avaliação geral das principais políticas e programas, da dinâmica geral e das atitudes e percepções dos principais participantes da silvicultura e de seus setores relacionados. Perguntar aos pobres lhe ajudará a explorar algumas das suposições comuns (sabedoria transmitida) por trás das conexões entre a silvicultura e a pobreza e a descobrir o que as pessoas pobres têm a dizer sobre elas. O quadro de Meios de Subsistência Sustentável é útil para esta pesquisa (www.livelihoods.org).

Passo 3. Definir as exigências da coleta de dados, as metodologias e as responsabilidades institucionais pelo monitoramento de florestas e meios de subsistência

O Passo 3 identifica as exigências de monitoramento das ERPs (Estratégias para Redução da Pobreza), mas não chega à avaliação da ERP. A experiência mostra que é útil reunir as informações sobre as conexões entre os diversos níveis (contribuições, rendimentos, resultados e impactos) a fim de identificar as cadeias positivas da causação e os impedimentos da implementação de políticas que envolvem vários níveis diferentes.

As exigências de dados relacionadas à silvicultura podem ser categorizadas de vários modos para o monitoramento nacional. Apresenta-se abaixo uma tipologia útil:

- *Dados econômicos e sociais*: emprego, geração de renda de atividades de silvicultura, consumo de produtos florestais, produtos, comércio, preços de mercado, investimentos, plantação de árvores, coleta de lenha, coleção de receitas financeiras.
- *Dados ambientais*: cobertura de vegetação, taxas de desmatamento, inventário e crescimento de florestas, biodiversidade, dimensão de áreas protegidas.
- *Dados institucionais e de políticas*: propriedade, administração, orçamentos, processos de políticas, envolvimento da sociedade civil, descentralização, projetos de silvicultura, atividades de pesquisa, conscientização pública.

É vital que haja uma combinação de métodos diferentes de coleta de dados a fim de ter uma compreensão válida e confiável sobre as questões de silvicultura que o monitoramento da pobreza exige. As metodologias podem incluir:

- *Dados administrativos agregados* nos quais os funcionários do ministério responsável ou da repartição de estatísticas fazem estimativas das medidas-chave todos os anos ou uma mudança do ano anterior. Tais estimativas normalmente são aproximadas, não muito confiáveis e quase nunca documentadas. Estas estimativas poderiam ser muito parciais. A fonte das informações (por exemplo, um produtor de madeira) talvez tenha conhecimento da tendência parcial, mas não a informa.
- Dados de levantamento-amostra combinados com outras fontes de dados, tais como dados de produtividade da terra e dados administrativos. Este é um procedimento seguro mas exige muitos recursos para as estimativas para os níveis inferiores.
- *Dados cadastrais* com informações regulares sobre propriedade individual -privada, pública ou outra. É dispendioso estabelecer e manter cadastros, os quais são mais úteis para a agricultura e a silvicultura de fazenda. Na prática, os cadastros representam apenas uma opção para pesquisas sobre a silvicultura nos países onde eles já existem para outros propósitos.
- *Dados de sondagem remota* que usam imagens de satélite ou fotogrametria para analisar a cobertura que existe em terras usadas, a classificação de vegetação e os inventários florestais. As imagens de satélite precisam ser interpretadas nos computadores por operadores qualificados. A precisão limitada das imagens de satélite implica um enfoque amplo, mas, nos anos recentes, têm se reduzido os custos e aumentado a precisão. Frequentemente, é necessário o trabalho no campo para identificar ou verificar os dados obtidos via satélite.
- Os *inventários de campo* fazem medições dentro de um sistema de amostras de terrenos para coletar dados tais como volumes de árvores, espécies, vegetação, flora e fauna. Os inventários de campo são frequentemente combinados com os métodos de sondagem remota nos casos em que a distribuição das classes de vegetação foi produzida por imagens de satélite e o estoque de biomassa das classes de vegetação, verificado por medição de terrenos no campo. Os inventários de campo em escala nacional são dispendiosos, especialmente quando exige-se precisão estatística em níveis inferiores.

- *Entrevistas escritas ou orais* de participantes ou funcionários administrativos selecionados usando questionários. A padronização de alto nível viabiliza a análise quantitativa, mas reduz a flexibilidade para coletar as “entrelinhas” e pressupõe que os elaboradores do questionário possuam uma boa compreensão das questões em pauta.

Embora haja uma relação interativa entre instituições, de modo comum, são quatro os tipos de instituições que tomam a dianteira no monitoramento em níveis diferentes: o ministério de finanças (da fazenda), os departamentos de estatísticas, os ministérios do setor e repartições inferiores do governo.

Step 4. Desenvolver indicadores de silvicultura através de um processo participativo

O Passo 4 trata da conversão das relações complexas entre a pobreza (representada na política nacional pela ERP) e a silvicultura (representada pelo PNS) em indicadores. É quase impossível exagerar a importância de ter bons indicadores. São necessários para monitorar os passos críticos para a realização de um objetivo estratégico geral. Eles devem especificar explicitamente os usos primários previstos e os usuários – isso raramente é feito, mas é muito útil.

Alguns países já possuem uma estratégia para monitorar a pobreza em nível nacional. Se ainda não existirem, é provável que sejam estabelecidos dentro em breve, na maioria dos países, programas, verbas de despesa pública e sistemas para acompanhar o progresso para garantir que as pessoas pobres derivem benefícios das intervenções governamentais quanto às políticas de alívio de pobreza. De modo geral, isso envolve uma mudança da geração de informações setoriais de finalidade única para um procedimento interligado e de múltiplas finalidades. A razão básica é que os dados qualitativos e quantitativos interrogarão uns aos outros, oferecendo oportunidades para a exploração mais detalhada das tendências e problemas, para responder às perguntas quanto aos “por quês” e para o escrutínio das suposições das políticas. Por outro lado, deve-se dar o devido reconhecimento ao desempenho emergente e às iniciativas de monitoramento de impactos dos ministérios setoriais.

Algumas perguntas úteis a serem feitas em nível nacional antes de estabelecer novos sistemas para monitoramento incluem (o seguinte diz respeito à silvicultura, mas é de igual pertinência para qualquer outro setor de recursos naturais):

- Quais são os sistemas existentes e emergentes de monitoramento e as estruturas administrativas atuais para capturar e usar dados relacionados à pobreza?
- Quais os indicadores relacionados ao meio ambiente que estão sendo usados atualmente? Estão incluídas nas pesquisas ou nos censos nacionais perguntas relacionadas à silvicultura?
- Quais são as fontes de informações e os sistemas de coleta utilizados? Quais são os dados básicos e as lacunas que existem? Qual a possibilidade e a eficácia em termos econômicos da produção de dados confiáveis sobre a silvicultura?
- Quais os papéis do governo central e local na captura e processamento de tais dados? Com que frequência realiza-se este processo?
- Está sendo realizado algum programa detalhado de pesquisa temática para prover respostas às perguntas quanto aos “por quês”?
- Existem avaliações participativas de pobreza, estabelecidas para coletar as perspectivas das pessoas pobres?

Os indicadores da silvicultura devem ser baseados em dados exatos e compilados de maneira a abordar as maiores questões relacionadas à pobreza. Indicadores adequados devem ser específicos e incluir um objetivo e um prazo para a realização do objetivo. Por último, devem ser objetivamente verificáveis (por exemplo, não sujeito a preconceitos da pessoa que coleta as informações) e específicos, mensuráveis, apropriados, realísticos e atempados). De acordo com o

*World Bank PRSP Sourcebook*¹ (Manual de Referência de PRSP do Banco Mundial), um bom indicador:

- É uma medida direta e clara do progresso – mais (ou menos) é melhor;
- Mede os fatores e reflete os objetivos;
- Varia conforme a área, grupo, com o passar do tempo e é sensível às mudanças de políticas, programas e instituições;
- Não é influenciado facilmente por acontecimentos irrelevantes e não pode ser manipulado facilmente para indicar realizações inexistentes;
- Pode ser acompanhado, está freqüentemente disponível e seu acompanhamento não é caro;

A maioria dos usuários de informações prefere indicadores quantitativos porque estes possibilitam a interpretação mais simples, reproduzível e mais objetiva, que é importante para analisar as tendências com o passar do tempo. Contudo, quando forem relevantes e apropriadas, as avaliações qualitativas são importantes e devem ser incluídas no procedimento de marketing. Por exemplo, o PNS talvez queira utilizar uma análise multinível para monitorar o desempenho relativo aos resultados do desenvolvimento social (por exemplo, mudanças de atitudes nos grupos de participantes). Para cada indicador, deve-se definir:

- O método de coleta de dados
- A freqüência da coleta de dados
- A periodicidade dos relatórios

Passo 5. Harmonizar o monitoramento da silvicultura com as estratégias para a redução da pobreza

A silvicultura precisa encontrar vários caminhos a fim de ser institucionalizada em nível macro. O Passo 5 visa a facilitar a apresentação de um caso claro sobre como o monitoramento da silvicultura se relaciona ao quadro da ERP. Será de ajuda se a estratégia de avaliação e monitoramento do PNS incentivar a ação por parte dos principais participantes de modo que tanto os formuladores de políticas como as pessoas por elas afetadas utilizem as informações do monitoramento. Para fins de harmonização e redução de custos, uma estratégia de avaliação e monitoramento do PNS deve ser elaborada dentro do plano de trabalho dos departamentos nacionais de estatísticas.

Algumas perguntas para consideração ao unir o quadro de monitoramento do PNS com os objetivos e metas da ERP incluem:

- Quais são os problemas trans-setoriais da ERP e se foram analisados – no que se refere às causas e aos efeitos?
- Quais são os objetivos da ERP – objetivos específicos em relação a esses problemas?
- São desenvolvidas as estratégias da ERP – estratégias para tratar dos problemas em termos de um conjunto de rendimentos antecipados com indicadores mensuráveis?
- Quais as ações da ERP que estão formuladas – as ações exigidas relativas a cada um dos rendimentos?
- São delegadas as responsabilidades para a execução das ações?

¹ Prensushi, G et al. (2001) "Monitoring and Evaluation" (Monitoramento e Avaliação), Manual de Referência de PRSP do Banco Mundial www.worldbank.org/poverty

Passo 6. Promover de modo proativo a silvicultura nos principais foros de políticas e de tomada de decisões

A política pode ser entendida como os efeitos combinados das decisões tomadas e não-tomadas. A influência sobre as políticas envolve a moldagem desses processos. Os modeladores de políticas bem-sucedidos, os que têm influência, identificam os pontos de entrada do aparato de macro-planejamento e os utilizam. Os *Comitês de alto-nível* e os *Grupos Setoriais de Trabalho* são pontos de entrada cruciais para a conversão da política em ação – plataformas para reivindicações e negociação em níveis estratégicos e operacionais. A fim de identificar e entrar nesses foros, comece por responder às seguintes perguntas:

- O sistema permite que um ministério específico seja responsável pela realização dos objetivos relacionados à pobreza?
- Que mudanças no contexto macro-político estão acontecendo (por exemplo, descentralização, privatização) que afetam a imagem da silvicultura?
- De que maneira essas mudanças determinam se os resultados positivos para pessoas pobres são realizáveis e onde existe maior necessidade de evidência?

Poderá ser que a entrega de evidência dentro de um mecanismo específico de coordenação do setor de silvicultura nem sempre seja a melhor tática. Os foros de participação devem ser considerados levando em conta os atores envolvidos (por exemplo, a administração pública grupo de interesse), seu nível de representação (por exemplo, local, nacional), sua autoridade e seu mandato. Quase todos os países estão envolvidos na reforma da administração pública que inclui procedimentos baseados em resultados para a privatização, a descentralização fiscal e a reforma agrária. O desenvolvimento de indicadores e a participação nestes comitês receberão maior atenção do que os processos específicos da silvicultura. A fim de ser efetivo, um planejador florestal e de governança precisará participar de vários foros.

Ao informar as realizações do setor de silvicultura, deve-se incluir o progresso físico, a garantia de qualidade e os elementos de progresso financeiro. A avaliação de impactos informados deve incluir impactos que poderão levar algum tempo até que tenham efeito. Inclua, também, medidas claras das contribuições para os objetivos de ordem maior.

Parte Dois. Estudo de caso: Uganda

O *Forest Sector Umbrella Programme* (Programa Geral do Setor Florestal) foi uma abordagem setorial inovadora para reformar o setor florestal da Uganda. Ele foi um programa de vários doadores, chefiado pelo Governo da Uganda através do Ministério de Água, Terras e Meio Ambiente e coordenado pela Secretaria de Coordenação do Setor Florestal. O Programa Geral do Setor Florestal teve a intenção de criar um ambiente institucional e de políticas positivo, eficaz e sustentável para o setor florestal na Uganda. Pela realização desta intenção, o programa visava a gerar aumentos sustentáveis dos benefícios econômicos e ambientais derivados de florestas e árvores, especialmente para as pessoas pobres e vulneráveis.

Passo 1. Fazer um levantamento das iniciativas de silvicultura e suas oportunidades subsistência

A Uganda tem tido sua imagem pública cada vez mais negativa em relação ao setor de silvicultura, atribuível, em grande parte, a uma falta de confiança no Departamento de Silvicultura. Por conseguinte, o financiamento e o apoio do Governo para a silvicultura foram muito baixos. Isto foi reconhecido como uma limitação grave no processo de reforma do Programa Nacional de Silvicultura (PNS). Sem o reconhecimento adequado do valor das florestas e da silvicultura para sociedade em geral, era improvável que o setor realizasse a classificação de prioridade ou a sustentabilidade. Assim sendo, a primeira ação por parte da Secretaria de Coordenação do Setor

Floresta foi ajudar os formuladores de políticas a divulgar seu apreço pelo setor. Quais os blocos de construção usados?

Foi realizada uma Revisão do Setor Florestal a fim de reunir em um único documento um quadro do setor florestal ugandense. Também visava a servir como informações para políticas, para o desenvolvimento legislativo e para a formulação do PNS. Antes disso, não existia nenhum conjunto coerente de informações sobre o setor – muitas informações disponíveis estavam espalhadas e incertas. A Revisão avaliou a condição do recurso e seu uso, sua contribuição para os meios de subsistência e para a erradicação da pobreza, bem como as instituições responsáveis pela gestão do recurso.

A primeira minuta da Revisão de Setor Florestal (RSF), de 2000, serviu de informação para o PNS (veja figura), mas o documento final foi liberado somente em abril de 2003. Foram autorizados vários estudos para a Revisão, incluindo um estudo econômico e um estudo do setor privado. O estudo econômico fez uma grande contribuição para a reavaliação da silvicultura no produto interno bruto. Porém, o estudo mais influente talvez tenha sido a *Revisão de Iniciativas* (RDI). O que esta Revisão acrescentou ao processo do PNS?

A RDI visava a oferecer equilíbrio *qualitativo* ao RSF por escutar e aprender das ‘vozes do campo’. Uma iniciativa foi definida livremente como qualquer atividade de desenvolvimento organizado relacionado à silvicultura. Esta definição incluía atividades do governo, projetos públicos, negócios privados, desenvolvimentos de ONGs, pesquisas, conservação, treinamento e mais. Isto foi especialmente útil para o desenvolvimento do PNS na identificação e compreensão da grande diversidade de participantes na silvicultura.

Uma lista mestra de iniciativas relacionadas à silvicultura na Uganda² registrou 673 iniciativas no país (veja caixa). De modo geral, essas iniciativas de silvicultura são organizadas por ONGs e OBCs com ausência notável de intervenções do governo central ou local. Elas se concentram principalmente na plantação de árvores, na agro-silvicultura, nos viveiros de mudas e na educação ambiental (veja a caixa). Dá-se pouca atenção a outras áreas de subsistência florestal, tais como carpintaria, produção de carvão, fornecimento de sementes ou conservação de energia.

De modo geral, as percepções do público quanto à silvicultura se apegavam muito às percepções negativas do Departamento Florestal. Portanto, a RDI foi útil para:

- Demonstrar que a silvicultura se estendia além do Departamento Florestal, incluindo um grande número de atores no setor;
- Ajudar as pessoas envolvidas no desenvolvimento de políticas a entender as atividades, a cobertura geográfica, as motivações e as necessidades desses atores;
- Mostrar como tais atividades de silvicultura se relacionam aos meios de subsistência dos pobres.

Lista mestra de iniciativas de silvicultura na Uganda: Tipos de organizações e locais geográficos

<u>Tipo de organização envolvida</u>	<u>N.º</u>	<u>Região</u>	<u>N.º</u>
ONG	403	Leste	172
OBC	132	Oeste	160
Privada	62	Norte	126
Organizações religiosas	36	Sul	104
Governo central	22	Central	83
Governo local	13	Nacional	28
Escolas	5	Total	673
	Total	673	

Revisão de Iniciativas (2001), Ministério de Água, Terras e Meio Ambiente

O resultado da RDI foi uma compreensão e conscientização detalhadas sobre uma ampla gama de atividades de desenvolvimento do setor florestal na Uganda, para contribuir para PNS, para as

² Forest Sector Co-ordination Secretariat [Secretaria de Coordenação do Setor Florestal] (2001).

políticas e para a legislação. As informações possibilitavam o planejamento setorial baseado em conhecimentos 'maleáveis' das necessidades e aspirações das pessoas em vez de fatos e cifras 'rígidos' e quantificados.

Passo 2. Estabelecer vínculos entre a silvicultura e os meios de subsistência das pessoas pobres

O PNS da Uganda reconhece que a pobreza é um fenômeno complexo e multi-dimensional, a percepção do qual varia conforme o local geográfico, o tipo de comunidade, a idade, o gênero e os níveis existentes de serviço e infra-estrutura. O PNS da Uganda reuniu os dados existentes, incluindo estudos especialmente autorizados, para mostrar:

- *Que as florestas fornecem rendas por meio de empregos ou pela venda de produtos florestais.* Calcula-se que a silvicultura cria cerca de 850.000 empregos na Uganda. A maioria destes é informal, na coleta de lenha, mas até 100.000 pessoas estão empregadas de tempo integral e recebem salários nos setores mais formais (produção de carvão, gestão de plantação, indústrias florestais e instituições). Calcula-se que as rendas derivadas da venda de produtos florestais não-madeireiros, tais como carne de caça, remédios, rota e bambu, materiais de artesanato e comida, totalizam cerca de UG\$ 66 bilhões por ano (USD 38 milhões). Alguns estudos revelam que as famílias pobres em áreas arborizadas ganham até UG\$130.000 (USD75) por ano da venda de tais produtos, nas épocas quando existem falta de fontes alternativas de renda tal como a mão-de-obra assalariada ou a venda de produtos de fazenda.
- *Que a energia de lenha é a principal fonte de energia para a cozinhar e para o aquecimento e a iluminação no país.* Mais de 90% dos ugandenses usam lenha como sua principal ou única fonte de energia, consumindo 16 milhões de toneladas cada ano como lenha para uso doméstico e 4 milhões de toneladas como carvão. A escassez de lenha está aumentando em muitos distritos e são afetadas especialmente as mulheres e crianças que têm que caminhar cada vez mais para juntar lenha.
- *Que os produtos florestais são alguns dos bens gratuitos mais importantes produzidos pela natureza* que são críticos para a subsistência de famílias pobres. O abrigo e a segurança alimentar são de prioridade máxima das pessoas pobres, assim como produtos tais como materiais de construção de moradias e implementos agrícolas, comidas florestais de carne e vegetais que aumentam a condição nutritiva e medicinas herbáticas para várias doenças são colhidas grátis das florestas naturais. Mais de 75% da população do mundo depende de remédios tradicionais muitos dos quais são colhidos nas florestas. As mulheres, as crianças e os idosos são as pessoas que dependem especialmente desses recursos não cultivados.
- *As florestas oferecem 'redes de segurança' contra a escassez de víveres, de combustível e de renda e contra a doença.* Esses são períodos especialmente importantes de transtornos naturais ou econômicos que perpetuam a vulnerabilidade e a pobreza. A diversidade natural encontrada nas florestas ajuda a proteger as famílias rurais contra secas e inundações, contra as flutuações drásticas dos mercados que afetam os preços dos produtos que elas cultivam e vendem, ou contra as inseguranças que resultam de guerras e do deslocamento.
- *Os valores espirituais e culturais das florestas aumentam o capital e o senso de bem-estar social.* As florestas e a diversidade natural têm significado especial para muitas comunidades, sendo a base de muitas crenças religiosas e muito conhecimento tradicional. Tais valores estão sendo reconhecidos por pessoas de fora através do turismo ecológico o qual, por sua vez, pode ser uma fonte de renda e desenvolvimento para as pessoas pobres.

Passo 3. Definir as exigências da coleta de dados, as metodologias e as responsabilidades institucionais pelo monitoramento de florestas e meios de subsistência

A erradicação da pobreza é um dos principais objetivos da política do governo ugandense, conforme o *Poverty Eradication Action Plan-PEAP* (Plano de Ação para a Erradicação da Pobreza - PAEP). Com o arranjo do PNS dentro do quadro do PAEP, seu impacto será avaliado de acordo com sua contribuição para os quatro pilares do PAEP. As principais estratégias dentro do PNS, que farão uma contribuição para a erradicação da pobreza bem como os indicadores do seu impacto, estão delineados no Passo 5.

Este proceder exige o estabelecimento de referências básicas quantificadas (que, na maioria dos casos, não existem atualmente) e a definição de objetivos realísticos para a realização dos impactos – expressados em termos de prazos e quantidades. A combinação de vários métodos diferentes de coleta de dados foi essencial para a compreensão válida e segura do necessário para o monitoramento da pobreza. As pesquisas de famílias e de comunidades estão sendo usadas para examinar os níveis de prestação de serviços, as razões desses níveis de serviço e as mudanças nas tendências da pobreza. As avaliações participativas da pobreza também facilitam um exame detalhado dos problemas de processos e outras perguntas não respondidas que surgem no trabalho analítico das pesquisas. A Tabela 1 Destaca os resultados do Passo 3.

Tabela 1 - Dados, metodologia e as instituições responsáveis pelo monitoramento nacional do setor florestal

Dados	Metodologia	Instituição responsável
Dados econômicos e sociais		
Emprego	UNHS	UBOS
Geração de renda das atividades de silvicultura	UNHS	UBOS
Consumo de produtos florestais	UNHS	UBOS
Produção	Relatórios da NFA e LG	MWLE
Comércio de produtos florestais	Relatórios URA	URA
Preços do mercado	Pesquisas de mercado/ UNHS	MWLE/UBOS
Investimentos	Relatórios da NFA e UIA	MWLE
Atividades de plantio de árvores	Pesquisas agrícolas/ UNHS	UBOS
Access a recursos	UNHS	UBOS
Esforços de coleta de lenha	UNHS	UBOS
Vulnerabilidade relacionada à silvicultura	UNHS	UPPAP
Adoção de tecnologias de energia de biomassa	UNHS	UBOS
Dados ambientais		
Cobertura florestal/ desmatamento	Sondagem remota	MWLE-NBS
Inventário e crescimento de florestas	Sondagem remota/ inventário	MWLE-NBS

Condição de áreas protegidas	Relatórios da NFA e UWA	MWLE / MTTI
Dados institucionais e de políticas		
Orçamento do Governo da Uganda para atividades de silvicultura	Alocações orçamentárias	MWLE
Propriedade e manejo de florestas	Relatórios da NFA	MWLE
Desenvolvimento de políticas responsivas	Relatórios	MWLE
A voz da sociedade civil nos processos de políticas	Relatórios	MWLE
Desenvolvimentos de silvicultura de distrito	Relatórios de Distrito/ PMA	MWLE
Prestação de serviços de silvicultura	Relatórios de Distrito/ NAADS	MWLE
Pesquisas e treinamento	Relatórios MUK, NFC, e NARO	MWLE / NARO
Conscientização pública	Relatórios	MWLE

Encontra-se na conclusão deste documento uma lista completa de abreviaturas

Passo 4. Desenvolver indicadores de silvicultura através de um processo participativo

A dependência que as pessoas pobres têm dos recursos florestais e sua habilidade de melhorar seus meios de subsistência por meio da silvicultura não foram adequadamente reconhecidas na Uganda pelo PAEP inicial. A razão para se ter investimentos públicos na silvicultura como um meio de erradicar a pobreza aumentou fortemente desde a elaboração do processo do PNS em 1999 até 2002. A Revisão de Iniciativas na silvicultura reconheceu que a grande maioria das pessoas depende da silvicultura para todos ou parte de seus meios de subsistência e, ainda, freqüentemente, são os mais pobres que dependem de modo mais crucial dos recursos florestais para seu bem-estar e sobrevivência na ausência de outros bens de subsistência ou oportunidades. O desafio foi provar isso por meio de indicadores indisputáveis, fazer com que os outros entendessem e aceitassem a evidência conforme apresentada e a utilizassem na formulação de políticas.

Participação no Projeto Participativo de Avaliação da Pobreza da Uganda

Este projeto é uma parceria entre o Ministério de Finanças, Planejamento e Desenvolvimento Econômico, as autoridades de distrito e organizações da sociedade civil. Através da realização freqüente de avaliações participativas nacionais da pobreza, ela procura informar o Governo central e os parceiros de desenvolvimento da 'situação fática' da pobreza na Uganda – conforme expressada pelas próprias pessoas pobres. Ela examina:

- O melhoramento da compreensão da pobreza e como as pessoas locais percebem a pobreza
- As dimensões e as tendências da pobreza
- O impacto das políticas do Governo na pobreza

Os resultados iniciais da primeira avaliação participativa da pobreza foram usados para informar o PNS, mas foi reconhecido que questões do meio ambiente (e da silvicultura) não foram abordadas adequadamente. Em 2002, a Secretaria de Coordenação do Setor Florestal, junto com doadores e ONGs, fizeram pressão em prol de uma avaliação mais enfocada do meio ambiente/ pobreza – a Avaliação Participativa da Pobreza-Meio Ambiente – a fim de melhorar a compreensão dos vínculos. Os funcionários da secretaria participaram do grupo de trabalho que supervisionou o processo e documentou os resultados e eles continuam ativos na disseminação dos resultados como parte do programa de comunicação do setor de silvicultura.

O destaque da silvicultura. Três relatórios distritais e nacionais destacaram a silvicultura como um recurso importante para os meios de subsistência local. Agora a silvicultura e o meio ambiente têm capítulo próprio no relatório nacional.

Formulação de indicadores com a Unidade de Monitoramento e Análise da Pobreza

Esta unidade monitora como as estratégias de redução de pobreza são implementadas em todos os setores e até que ponto a pobreza está sendo reduzida. Ela é responsável pela produção de um Relatório da Situação da Pobreza semestral que informa o ministério de finanças das alocações de gastos bem como das revisões do PAEP. Esses relatórios baseiam-se em dados qualitativos de avaliações participativas da pobreza e dados quantitativos da Agência de Estatísticas da Uganda.

Aumento lento mas sólido do destaque da silvicultura. A lenha foi reconhecida como um grande problema para os pobres no Relatório da Situação da Pobreza em 2001. Um dos indicadores atuais da pobreza do PAEP é a distância viajada para buscar lenha. Outro problema é a medição das taxas de desmatamento (veja abaixo).

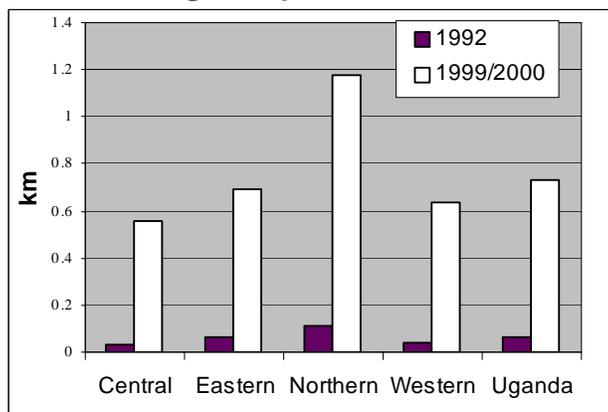
A Secretaria de Coordenação do Setor Florestal reconheceu a necessidade de se dar destaque à silvicultura no Relatório da Situação da Pobreza, como um meio de aumentar o destaque da silvicultura e o reconhecimento de sua contribuição para a erradicação da pobreza. Os funcionários da Unidade de Monitoramento e Análise da Pobreza foram convidados para o Grupo de Trabalho de Pobreza e Gênero do PNS a fim de melhorar sua compreensão da silvicultura e para contribuir idéias sobre a erradicação da pobreza. Eles também trabalharam de perto com a unidade para desenvolver indicadores de pobreza relacionados à floresta – quatro indicadores para cada pilar do PAEP (veja o Passo 5). Alguns foram selecionados para inclusão no trabalho de monitoramento da unidade. Um vínculo importante para este ponto de entrada para fins de influência é a Agência de Estatísticas da Uganda, que é a principal fonte de dados para a análise de pobreza feita pela Unidade de Monitoramento e Análise da Pobreza.

Integração da Silvicultura nas pesquisas de famílias da Uganda Bureau of Statistics - UBOS (Agência de Estatísticas da Uganda)

A UBOS faz parte do Ministério de Finanças, Planejamento e Desenvolvimento Econômico e produz todas as estatísticas principais do governo usadas para planejamento macro-econômico e relatórios. Ela faz uma pesquisa nacional entre famílias a cada dois anos, que é usada para informar o Relatório da Situação da Pobreza emitida pela Unidade de Monitoramento e Análise da Pobreza.

O encargo imposto pela degradação florestal nos meios de subsistência das pessoas – especialmente nas mulheres e nas crianças - é exemplificado pelo aumento acentuado da distância que as pessoas têm que percorrer para buscar lenha. Conforme a *Uganda Integrated Household Surveys* (Pesquisas Integradas de Famílias da Uganda), a distância média percorrida por famílias para buscar lenha

Figura 1. Distância média percorrida pelas famílias na Uganda para buscar lenha



Fonte: dados da UBOS, 2001

aumentou dramaticamente entre 1992 e 2000 de 0,06km para 0,73km (veja a Figura 1). A distância percorrida é inversamente relacionada ao tempo que os membros da família pode dedicar a outras atividades produtivas, tendo assim um grande impacto na pobreza (veja a Figura 1).

A Secretaria de Coordenação do Setor Florestal trabalhou de perto com o pessoal da Agência de Estatísticas para formular uma série de perguntas especificamente relacionada à silvicultura (por exemplo, renda derivada da venda de produtos florestais, acesso a recursos florestais) para o questionário da Pesquisa de Famílias. Isto produzirá informações mais detalhadas sobre os parâmetros dos meios de subsistência relacionados à silvicultura e até que ponto os desenvolvimentos na silvicultura poderão contribuir para a redução da pobreza. A Secretaria também defendeu a revisão das estatísticas sobre a contribuição da silvicultura para o PIB da Uganda visto que os dados estatísticos formais excluem muitas das atividades do setor informal na silvicultura, dá pouca importância aos processos de agregar valor fora da floresta e desconsidera os valores ambientais na silvicultura.

Passo 5. Harmonizar o monitoramento da silvicultura com as estratégias para a redução da pobreza

A realização dos objetivos do PNS de erradicação da pobreza, do crescimento econômico e da gestão de recursos sustentáveis será avaliada de duas maneiras: *progresso* e *impacto*. O progresso de implementação será avaliado para cada um dos sete programas do PNS para os quais um conjunto de indicadores será elaborado, avaliado e atualizado durante a revisão anual e o processo orçamentário. O impacto será avaliado de acordo com a contribuição feita pelo PNS para os quatro pilares do PAEP (veja a Tabela 2).

A harmonização dos quadros de monitoramento e avaliação do PAEP e do PNS foi uma tática de comunicação muito útil para informar os colegas no governo. A Tabela 2 foi uma ferramenta-chave para organizar a evidência enquanto os foros de macro-políticas começaram a institucionalizar os indicadores de silvicultura.

Tabela 2. Avaliação do impacto do PNS dentro do quadro do PAEP

Pilares do PAEP	Principais Estratégias do PNS	Indicadores do impacto no PAEP (fonte de informações)	Direção da mudança
I. Crescimento econômico e transformação	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminação de limitações (terra, sementes de árvores) • Melhoria do clima de investimento (transparência, posse segura) • Fornecimento de informações (mercados, preços) • Incentivos econômicos (Fundo de Desenvolvimento de Plantações) • Treinamento (habilidades e conselhos) 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Valor do investimento comercial em negócios de silvicultura (NFA/ UIA, UBOS contas nacionais anuais) 2. Volumes e valores dos produtos florestais comercializados (interno e internacional – URA/ UBOS) 3. Número de pessoas e salários (por gênero, grupo socioeconômico, local geográfico) em <i>empregos</i> relacionados à silvicultura (pesquisa da mão-de-obra de 5 anos da UBOS) 4. Valor e % da contribuição da silvicultura para o PIB (UBOS anual) 	<p>Aumentando</p> <p>Aumentando</p> <p>Aumentando, no setor formal,</p> <p>Aumentando, por maior produção e agregação de valor</p>
II. Boa governança e segurança	<ul style="list-style-type: none"> • Planejamento participativo e melhor acesso a informações • Criação da NFA, NAADS e dos Serviços Distritais de Silvicultura • CFM e a manejo de florestas de comunidade - MFC • Regulamentos e diretrizes a favor dos pobres • Foro de defesa da sociedade civil 	<ol style="list-style-type: none"> 5. Representação local na de Comitês de Silvicultura da FMA (NFA) 6. Área de RFs [Reservas Florestais] sob manejo florestal produtivo da NFA e governos locais -GLs (NFA/ GLs) 7. Número de acordos MFC efetivos em RFs (NFA) 8. Número e áreas DE florestas de comunidade (GLs) 9. Acesso aberto a informações públicas sobre a silvicultura (MWLE) 	<p>Aumentando, não existe atualmente</p> <p>Aumentando, por meio de controle e manejo melhor</p> <p>Aumentando, quase não existe atualmente</p> <p>Aumentando, não existe atualmente</p> <p>Aumentando, por comunicações melhores e participação popular</p>

Pilares do PAEP	Principais Estratégias do PNS	Indicadores do impacto no PAEP (fonte de informações)	Direção da mudança
III. Capacidade dos pobres de gerar rendas	<ul style="list-style-type: none"> • Acesso a recursos florestais • Melhores serviços de aconselhamento sobre silvicultura • Desenvolvimento de pequenas empresas nas oportunidades de silvicultura • Segurança de terras e posse de árvores • Tecnologias apropriadas 	<p>Cada indicador avaliado por gênero, grupo socioeconômico, local geográfico – para garantir o enfoque das intervenções:</p> <p>10. % de renda familiar derivada de diferentes empreendimentos relacionados à silvicultura (UBOS)</p> <p>11. Número de contratos NAADS para serviços de assessoria de silvicultura (NAADS)</p> <p>12. Número de pessoas pobres com licenças para o cultivo de árvores em RFs (NFA)</p> <p>13. Número de agricultores que usam tecnologias melhoradas de agro-silvicultura (UBOS)</p>	<p>Aumentando</p> <p>Aumentando, não existe atualmente</p> <p>Aumentando, existem poucas licenças</p> <p>Aumentando, atualmente muito limitado geograficamente</p>
IV. Melhoria da qualidade de vida dos pobres	<ul style="list-style-type: none"> • Uso das florestas como redes de segurança para reduzir a vulnerabilidade • Conservação de energia de biomassa • Desenvolvimento do manejo de florestas sustentáveis • Proteção dos valores culturais das florestas 	<p>14. % da população com acesso seguro aos recursos florestais para subsistência (como N.º 7 e N.º 8 no Pilar II)</p> <p>15. Cobertura de árvores, biodiversidade e correntes de água das florestas naturais em RFs e florestas privadas (NFA – NBS)</p> <p>16. Distância para buscar lenha (UBOS pesquisa de famílias)</p> <p>17. Número de casas e empresas que usam tecnologias aprimoradas de energia de biomassa (UBOS)</p>	<p>Aumentando</p> <p>Taxa invertida de desmatamento, aumento da cobertura de árvores em fazendas</p> <p>Reduzida pela metade em 10 anos</p> <p>Aumentando</p>

Encontra-se na conclusão deste documento uma lista completa de abreviaturas

Passo 6. Promover de modo proativo a silvicultura nos principais foros de políticas e de tomada de decisões

Forest Sector Co-ordination Committee - FSCC [Comitê de Co-ordenação do Setor Florestal]

O FSCC foi estabelecido como o foro do mais alto nível de coordenação para dirigir o Programa Geral do Setor Florestal. Foi sediado no Ministério de Água, Terra e Meio Ambiente e realizava reuniões regulares, pelo menos no início. Quando o povo da Uganda fala da coordenação do setor florestal, este pensa no comitê principal. O Secretário Permanente presidia e os membros incluíram representantes do nível de Secretário Permanente de sete ministérios (Agricultura, Turismo, Governo Local, Serviço Público, Finanças, Energia e Educação) e, importantemente, representação do setor privado (plantações e serrarias) e da sociedade civil (ONGs e personalidades).

É notável que esta foi a primeira vez que um foro transparente e oficial foi providenciado para os participantes empresariais e não-governamentais fazerem contribuições para as políticas do setor florestal. O FSCC supervisionava o trabalho da Secretaria de Coordenação do Setor Florestal e a Secretaria apresentava relatórios mensais e trimestrais ao FSCC. O Comitê se reunia a cada três a seis meses até que fossem estabelecidas as políticas e a direção das reformas. Devido à antiguidade dos membros do Comitê (Secretários Permanentes, Diretores ou Comissários), a assistência das reuniões apresentava um desafio – tais pessoas tinham pouco tempo livre e faltavam freqüentemente.

O FSCC foi estabelecido para ‘dirigir’ e o fez de modo eficaz, dando arranque útil à vontade e à compreensão da necessidade de mudança. Logo se descobriu que, para que haja ‘verdadeira influência’, a silvicultura tinha que ‘se ramificar’ e penetrar de modo assertivo outros foros de macro-política. O que aconteceu depois disso?

Plano de Ação para Erradicação da Pobreza (PAEP)

O PAEP é o Quadro de Desenvolvimento Abrangente (*Comprehensive Development Framework*) da Uganda que também é a Estratégia para Redução da Pobreza (ERP) do País segundo a terminologia do Banco Mundial. Faz com que a redução da pobreza ocupe posição central em todas as áreas de políticas e ação do Governo. É encabeçado pelo Ministério de Finanças, Planejamento e Desenvolvimento Econômico e é desenvolvido e revisado a cada três anos por um processo participativo que envolve todos os setores e organizações da sociedade civil. O PAEP promove o crescimento econômico, a boa governança, melhores rendas e melhor qualidade de vida para as pessoas pobres.

A primeira versão do PAEP dava atenção limitada ao meio ambiente e aos recursos naturais e como resultado disso os setores de recursos naturais sofriam dificuldades para se engajarem eficazmente e recebiam alocações orçamentárias limitadas. Durante o processo do PNS, foi feito grande esforço para alinhar as estratégias de desenvolvimento do setor florestal com os quatro pilares do PAEP. Isso exigiu a execução de estudos, a coleta de dados e a elaboração dos argumentos que mostram que a silvicultura contribui para o crescimento econômico (indústrias florestais), a boa governança (reformas institucionais e a descentralização), a geração de rendas (melhores oportunidades para subsistência) e a melhoria da qualidade de vida (acesso a lenha e recursos de propriedade comum).

Da voz para a influência:
Levando a voz da silvicultura além do Departamento de Florestas serviu para ganhar a confiança do Governo. Como resultado do engajamento construtivo no processo do PAEP, o pessoal da Secretaria foi convidado a integrar o comitê de revisão do PAEP.

As fases posteriores do Programa Geral do Setor Florestal coincidiram com uma grande revisão do PAEP e, através de ações de pressão e defesa por parte da Secretaria de Coordenação do

Setor Florestal, a silvicultura, o meio ambiente e os recursos naturais passaram a ocupar posições centrais na nova versão do PAEP. Isso se deu devido ao trabalho diligente e persistente que contribuía para dois foros de macro-política:

(i) Grupo de Trabalho do Setor de Recursos Naturais e do Meio Ambiente

O ministério de finanças estabeleceu vários grupos de trabalho para preparar orçamentos de setores e para assegurar que os fundos fossem alocados eficazmente e sem duplicação. O objetivo foi agilizar a distribuição de fundos do governo. Os grupos de trabalho fazem solicitações junto ao Quadro de Despesas de Médio Prazo, de três anos, o principal foro no qual os setores (ou sub-setores) podem 'concorrer' para fundos do governo. Prevê-se que os grupos de trabalho que representam os setores de recursos naturais incluirão cada vez mais o monitoramento para se determinar se os fundos alocados estão realizando os objetivos.

Importância do setor do meio ambiente e recursos naturais:

Mais de 90% da população depende direta ou indiretamente dos produtos e serviços do setor

Mais de 90% de energia

Grande contribuinte ao Produto Interno Bruto

Principal empregado de mão-de-obra

Fonte de matérias-primas para as indústrias

Segurança alimentar

Geração de receitas

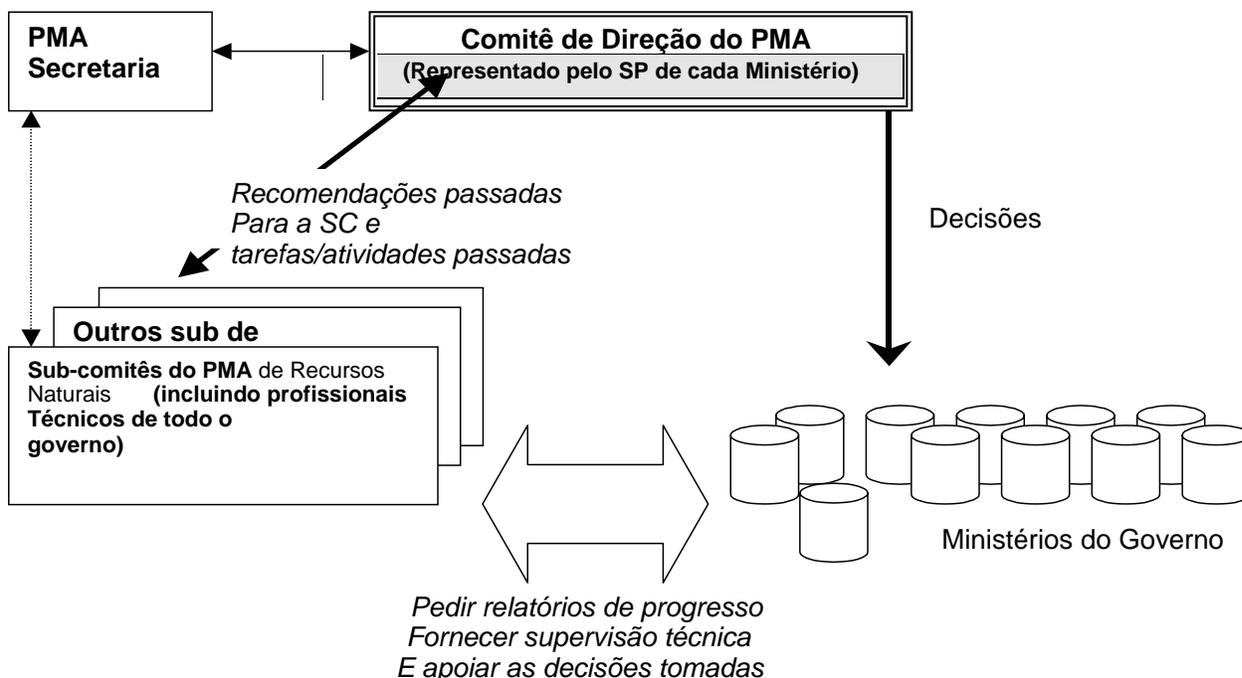
Faturamentos de divisas

Rendas domésticas

(ii) Plano de Modernização da Agricultura (PMA) e o Serviço Nacional de Assessoria Agrícola

Os parceiros de desenvolvimento apóiam o PAEP por meio de vários Créditos de Apoio para a Redução da Pobreza, cada qual tem claras referências de desempenho, indicadores dos resultados e medidas de política. O PMA orienta a implementação do PAEP para o setor privado. Um componente importante do PMA é a reforma dos serviços de extensão agrícolas tradicionais e o desenvolvimento do novo serviço de assessoria NAADS. Isso exige que os grupos de fazendeiros se estabeleçam e esclareçam suas demandas prioritárias de apoio do serviço de assessoria as quais seriam atendidas usando-se dinheiro público para contratar provedores privados de serviços. Estas reformas corajosas visavam a aumentar a relevância e a efetividade dos serviços agrícolas na Uganda rural. Contudo, dá-se pouca atenção à silvicultura, além de uma intenção geral de apoiar o manejo sustentável de recursos naturais. A Secretária de Coordenação do Setor Florestal desenvolveu relações iniciais com o NAADS, abrindo o caminho para a silvicultura ser aceita por praticantes agrícolas como componente principal de sistemas holísticos de agricultura (agro-silvicultura) e como um empreendimento rural de mérito próprio. Por meio de lobby efetivo, baseado nestas demonstrações práticas e experiências de campo, o pessoal da Secretaria ajudou o NAADS a desenvolver estratégias.

Figure 2. Relação entre o Sub-Comitê do PMA de Recursos Naturais e outras instituições



Nesta fase do processo de desenvolvimento de políticas (3 anos depois), o Comitê de Coordenação do Setor Florestal tinha servido ao seu objetivo – os *clientes internos* estavam satisfeitos e integrados com uma visão compartilhada. Reivindicações e negociação trocaram de lugar em relação aos *clientes externos*, e o pessoal da Secretaria se firmou e fundou suas reivindicações de políticas em foros de políticas de níveis mais altos tais como o Sub-comitê de ENR do PMA (veja a Figura 2). O Secretário Permanente do Ministério de Finanças era presidente deste comitê. Durante a rodada de 2002 para o preparo anual de relatórios de progresso e dos indicadores para o próximo ano, o Banco Mundial se reuniu com os sub-comitês e grupos de trabalho. A ‘voz’ da silvicultura foi alta e bem percebida de várias perspectivas. Levou mais de 3 anos desde o início dos trabalhos para fazer com que a silvicultura fosse integrada na matriz do Banco Mundial da Estratégia para a Redução da Pobreza – uma realização de potencial significativo no sentido de que focalizará anualmente no setor a atenção de funcionários de alto escalão do Governo da Uganda e do Banco Mundial.

Lições de sucesso da Uganda

- *A geração e disseminação de informações* é crítica – a coleta e compilação de dados, o preparo de documentos e informes que mostram os vínculos entre a silvicultura e a pobreza e que aumentam a conscientização sobre os valores ambientais e socioeconômicos (por exemplo, dados sobre as populações que vivem perto das florestas, as contribuições da silvicultura para a criação de empregos ou para atender às exigências domésticas de energia, os valores da silvicultura para a proteção e melhoria do solo).
- *Participação ativa e consultas* – com outros setores e organizações (por exemplo, a inclusão nos grupos de trabalho do PNS de funcionários da Unidade de Monitoramento e Análise da Pobreza; reuniões táticas com os funcionários e comitês do ministério de finanças para fazer pressão e explicar os vínculos entre a silvicultura e a pobreza; geração de indicadores relacionados à silvicultura para estratégias de redução da pobreza). Fazer com que as pessoas tenham mais conhecimento da silvicultura faz com que sejam melhores defensores.
- *Engajar-se para exercer influência* – engajar-se representando a silvicultura em outros processos (por exemplo, a inclusão de perguntas relacionadas à silvicultura nas pesquisas

regulares de famílias da Agência de Estatísticas da Uganda; afiliação com Grupo de Trabalho do Setor do Meio Ambiente e Recursos Naturais e outros comitês relevantes – PMA (sub-grupos de gênero e RN), Força-tarefa ENR da NAADS, Grupo de Direção do PPEA; inclusão da silvicultura na matriz de políticas do PRSP). Esses evitam que a silvicultura seja marginalizada e demonstram oportunidades para influência positiva e construtiva.

- *Ação de lobby* – Tudo isso exige lobby ativo e uma estratégia clara de defesa. A estratégia seguiu vários caminhos e utilizou a mídia para influenciar os processos que se relacionam à política e à tomada de decisões, especialmente no Ministério de Finanças.

Desafios enfrentados na Uganda

As táticas para se ter influência pode parecer simples, mas será que são realmente tão fáceis? Os funcionários da Secretaria enfrentaram desafios para fazer com que os procedimentos funcionem na Uganda.

- *Informações inadequadas*: Frequentemente havia uma falta de fatos quantitativos confiáveis, fazendo com que fosse difícil ‘provar o caso’ – as estatísticas são especialmente importantes para influenciar as distribuições orçamentárias. A Revisão do Setor Florestal e o acordo geral do processo do PNS ajudaram significativamente para aliviar este problema.
- *Despercebendo o que é mais importante e prestando atenção a insignificâncias*: Tipicamente os residentes de florestas não são hábeis em fazer contatos fora de seu círculo e poucos são aptos para sair dos círculos da silvicultura. Isto significa que há representação limitada da silvicultura em outros setores. Se mesmo os residentes de florestas não entendem por que devem falar com outros, é compreensível que os outros sejam lentos em entender o valor da silvicultura para eles.

Soluções – Ajude todos os residentes de florestas a entender seus impactos positivos para que todos eles possam promovê-los. Isso aumentará a defesa e as oportunidades de lobby.
- *Processos lentos de ‘comitês’* – Com apenas um representante de silvicultura numa reunião geral de vários setores, é necessário tempo para ser ouvido corretamente e mais tempo ainda para convencer e mudar as perspectivas. As mudanças dramáticas necessárias exigem tempo e mais de uma conversação para realmente ficar entendido pelos outros. Especialmente em relação à péssima imagem pública da silvicultura durante anos recentes, a qual prejudicou todo o setor.

Soluções - Combine mecanismos formais com ação de lobby informal. Aproveite o máximo qualquer oportunidade para ter influência.
- *Necessidades imediatas* – existe uma percepção compreensível de que as necessidades urgentes da pobreza não podem ser atendidas pelos benefícios provenientes no longo prazo do cultivo de árvores e, por conseguinte, que a silvicultura não é útil ou não é uma prioridade no curto prazo.

Soluções - A Secretaria promoveu informações e evidência para mudar essas percepções.
- *Apoio político* – A silvicultura não é considerada pelo Governo como prioridade alta ou positiva devido, em parte, às percepções negativas do desempenho do setor florestal.

Abreviaturas

CBO Community-based organization - Organizações Baseadas na Comunidade (OBC)
CFM Community forest management – Manejo de Florestas de Comunidade (MFC)
ENR Environment and natural resources – Meio Ambiente e Recursos Naturais
FSCC Forest Sector Co-ordination Committee - Comitê de Coordenação do Setor Florestal (CCSF)
FR Forest Reserve – Reserva Florestal (RF)
FSR Forest Sector Review - Revisão do Setor Florestal (RSF)
GDP Gross domestic product - Produto Interno Bruto (PIB)
LG Local government – Governo Local (GL)
MTTI Ministry of Tourism, Trade and Industry - Ministério de Turismo, Comércio e Indústria
MWLE Ministry of Water, Lands and Environment - Ministério de Água, Terras e Meio Ambiente
NAADS National Agricultural Advisory Service - Serviço Nacional de Assessoria Agrícola
NBS National Biomass Survey – Pesquisa Nacional de Biomassa
NFA National Forest Authority – Autoridade Nacional de Florestas
NFP National Forestry Programme - Programa Nacional de Silvicultura Nacional (PNS)
NGO Non-governmental organization – Organização Não-Governamental (ONG)
PEAP Poverty Eradication Action Plan - Plano de Ação para Erradicação da Pobreza (PAEP)
PMA Plan for Modernisation of Agriculture - Plano de Modernização da Agricultura (PMA)
PRS Poverty Reduction Strategy - Estratégia para Redução da Pobreza (ERP)
PRSP Poverty Reduction Strategy Paper - Documento da Estratégia para a Redução da Pobreza
ROI Review of Initiatives - Revisão de Iniciativas (RDI)
UBOS Uganda Bureau of Statistics - Agência de Estatísticas da Uganda
UIA Uganda Investment Authority - Autoridade de Investimento da Uganda
UNHS Uganda National Household Survey - Pesquisas de Famílias da Uganda
UPPAP Uganda Participatory Poverty Assessment Process - Processo Participativo de Avaliação da Pobreza da Uganda
URA Uganda Revenue Authority - Autoridade Tributária da Uganda
USD United States dollar – Dólar Americano
UWA Uganda Wildlife Authority - Autoridade de Vida Selvagem da Uganda