



INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL
data _____/_____/_____
cod. 174 90 773

SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL  
**MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE,  
DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL**

OFÍCIO Nº 449 /MMA/SCA/PPG-7

Brasília, 17 de novembro de 1997.

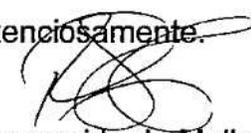
Prezado Senhor

Em conformidade com o Artigo 3º, Parágrafo 2º do Regimento Interno da Comissão de Projetos do Subprograma de Política de Recursos Naturais, estamos enviando, para sua apreciação, **suplementos** dos Projetos de Gestão Ambiental Integrada dos estados do **Pará e Acre**. Estes **suplementos** foram produzidos em função das recomendações dos pareceres do KfW, Banco Mundial e SPRN e foram produzidos com o apoio técnico da GTZ.

Anexamos ainda, para sua apreciação, o Projeto de Gestão Ambiental Integrada do estado do Maranhão.

Informamos que a próxima reunião ordinária da Comissão de Projetos **realizar-se-á nos dias 02, 03 e 04 de dezembro, em Brasília**, no auditório do 4º andar do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, conforme agenda em anexo.

Atenciosamente.

  
Neli Aparecida de Mello  
Secretaria Técnica do SPRN/MMA

Ilmo. Sr.  
Marcio Santilli  
Representante do Instituto Sócio Ambiental - ISA

## AGENDA PARA A 5ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA

Local: MMA/BRASÍLIA – DF. De 02 a 04 de Dezembro de 1998.

### 02/12

- 09:00 Hs      Leitura e aprovação da Ata da reunião anterior.  
09:30 Hs      Apresentação do PGAI do Tocantins com as alterações sugeridas pela Comissão de Projeto.  
10:30 Hs      Apresentação do PGAI de Roraima com as alterações sugeridas pela Comissão de Projeto  
11:30 Hs      Apreciação e votação, pela C.P, dos PGAls reformulados.  
12:30 Hs      Encerramento

#### INTERVALO

- 14:30 Hs      Apresentação do PGAI do Estado do Amazonas.  
15:30 Hs      Apresentação do PGAI do Estado do Maranhão.  
16:30 Hs      Discussão dos projetos apresentados  
18:30 Hs      Encerramento.

### 03/12

- 09:00 Hs      Apresentação do PGAI do Estado do Acre  
10:00 Hs      Apresentação do PGAI do Estado do Pará  
11:00 Hs      .Discussão dos projetos apresentados  
12:30 Hs      Encerramento

#### INTERVALO

- 14:30 Hs      Análise e votação dos PGAls apresentados pela C.P.  
18.30 Hs      Encerramento.

### 04/12

- 09:30 Hs      Apreciação dos Planos de Trabalho, por Estado, para 1998  
11:00 Hs      Apreciação e aprovação do calendários das reuniões da C.P. para o ano de 1998.  
12:00 Hs      Outros Assuntos.  
13:00 Hs      Encerramento.

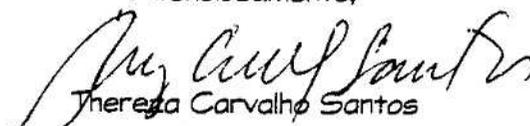
Sr. Gabriel  
Subprograma de Políticas de Recursos Naturais  
Ministério do Meio Ambiente, Recursos Hídricos e da Amazônia Legal

Brasília, 13 de outubro de 1997

Prezado Senhor

Encaminho, em anexo, o Parecer Técnico sobre o Projeto de gestão Ambiental Integrada do Estado do Pará.

Atenciosamente,

  
Thereza Carvalho Santos  
Professora Adjunta - CIORD/UnB

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB  
CENTRO INTEGRADO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL-CIORD

ANÁLISE E AVALIAÇÃO  
DO PROJETO DE GESTÃO AMBIENTAL INTEGRADA  
DO ESTADO DO PARÁ

1. Introdução

Este Parecer foi elaborado a partir do exame de documentos a seguir listados, encaminhados a este CIORD/UnB pela Secretaria Técnica do Subprograma de Políticas de Recursos Naturais, do Ministério de Meio Ambiente, da Amazônia Legal e dos Recursos Hídricos - MMA:

Manual Operacional (versão de 23/09/97, faltando as páginas 5 e 12)

Plano Estadual Ambiental do Estado do Pará e

Projeto de Gestão Ambiental Integrada do Estado do Pará.

Não houve contato com os técnicos da equipe proponente, ou seus consultores, o que limita a presente avaliação ao exame tão somente dos registros apresentados como diagnóstico e das intenções apresentadas como proposta.

2. Escopo do Projeto

2.1 título: Projeto de Gestão Ambiental Integrada (6ª versão de 22/09/97)

2.2 proponente: Governo do Estado do Pará através de Grupo de trabalho, GT/PA/SPRN/PPG-7, coordenado pela SECTAM - Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente.

2.3 instituições envolvidas: O GT é constituído pelas Secretarias de Estado de Agricultura -SAGRI, de Saúde - SESP, de Indústria, Comércio e Mineração - SEICOM, pela Polícia Militar, através da Companhia Independente de Polícia de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - CIPOMA, pela Polícia Civil, pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico e Social do Pará -IDESP/PA, pelo Ministério Público e pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA. Outras instituições "foram contratadas por serem consideradas muito importantes para o Projeto, tais como: o 5º Distrito do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, o Instituto de Terras do Pará - ITERPA e a seção do Pará da Ordem dos Advogados do Brasil" (p.3 do Projeto).

2.4 áreas prioritárias: Foram escolhidas duas áreas com características significativamente distintas. A área do Tapajós, com 228.238 km<sup>2</sup> e 451.158 habitantes,

e densidade de 1,97 hab/km<sup>2</sup>, compreendendo 8(oito) municípios: Aveiro, Belterra, Itaituba, Jacareacanga, Juruti, Novo Progresso, Santarém e Trairão. A região é formada por florestas densas de terra firme, várzeas, igapós e densa rede hidrográfica. Possui 7 (sete) reservas indígenas e duas unidades de conservação, a Reserva Garimpeira do Tapajós e inúmeras jazidas de calcário, gipsita, fosfato e outros minerais.

A outra área prioritária é a do Mojú-Capim, com 94.588,90 km<sup>2</sup> de área e 560.093 habitantes de população, e 5,92hab/km<sup>2</sup>, compreende 21 municípios: Acará, Aurora do Pará, Breu Branco, Bujaru, Capitão Poço, Concórdia do Pará, Dom Eliseu, Garrafão do Norte, Goianésia do Pará, Ipixuna do Pará, Iritua, Jacundá, Mãe do Rio, Mojú, Nova Esperança, Paragominas, Rondon do Pará, São Domingos do Capim, Tailândia, Tomé-Açu e Ulianópolis. Apresenta áreas significativas utilizadas, hoje, pela pecuária, assim como extensas áreas de pastagens abandonadas, originalmente produzidas com os incentivos financeiros e linhas de crédito facilitado oferecidos nas décadas de '60 e '70, além de exploração madeireira, agricultura de corte e queima e mineração.

**2.5 justificativa:** A prioridade conferida à área do Tapajós decorre, aparentemente, do seu interesse econômico para o Governo Federal expressos em alguns dos projetos de infra-estrutura anunciados (ou já em execução) os quais prometem mudar significativamente o perfil da sua ordenação territorial e, por conseguinte, da pressão antrópica alterando o ponto de equilíbrio entre o uso econômico dos recursos naturais e sua preservação. Dentre os projetos e intenções federais mencionados destacam-se o asfaltamento da BR-163, a implementação da hidrovía Tapajós, a implantação da linha de transmissão interligando a Usina Hidrelétrica de Tucuruí com o Oeste Paraense e a implantação do segundo polo produtor de soja do Estado.

A área Mojú-Capim foi escolhida como "o local indicado" para o estudo da modificação da paisagem e "avaliação da sustentabilidade do modelo de desenvolvimento ora adotado" já que é extensamente utilizada pela pecuária e pela exploração madeireira, agricultura de corte e queima e mineração.

### 3. Avaliação do Projeto

(escala entre 1 e 4 pontos atribuindo-se zero ao item ausente)

Cabe algumas considerações gerais sobre a natureza política do documento PGAI/PA examinado, característica que marca vários itens da sua estrutura. Entenda-se por natureza política os diagnósticos valorativos, críticas generalizantes como por exemplo "os problemas sociais apareciam porque o poder público não conseguiu controlar os efeitos previstos e muito menos aqueles não previstos nos planos" (p.35), e as repetidas afirmações de intenções, ao longo do documento, à título de proposta de ação, sem que

se explicita os parâmetros para a sua execução. As críticas à ação do estado presentes nas várias partes do documento, as quais refletem as, hoje, evidentes limitações do modelo de planejamento adotado no país até o fim da década de '80, não podem e não devem eliminar a necessidade de novos planos de novos futuros.

Aparentemente a equipe proponente optou por ampliar a abrangência do Projeto em detrimento do seu detalhamento, sugerindo que este acontecerá, necessariamente, de um jeito ou de outro, ao longo do processo da sua implementação. O método ZOPP adotado para a elaboração do PGAI/PA parece encorajar este tipo de opção.

O item "apresentação do projeto" é permeado de afirmações valorativas do próprio Projeto: de que é competente para implementá-lo, que atende às diretrizes legais, institucionais e programáticas, de que é conceitualmente coerente com o modelo de desenvolvimento sustentável que se deseja implantar, sem de fato apresentar o cerne do Projeto, seu foco principal, o qual só será introduzido no documento no item 05 do documento - 'implantação do PGAI/PA'.

Além deste aspecto curioso de que avalia e não apresenta, introduz, 'de passagem', um novo instrumento de planejamento - um "Plano Municipal de Desenvolvimento Sustentável", o qual seria, aparentemente, norteador da integração futura de novos espaços geo-econômicos ao sistema produtivo no Estado. Sobre este novo instrumento o texto em questão revela apenas que seria baseado, "sempre que possível, em informações advindas do Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE".

No corpo do Projeto, mais particularmente no item 3.3 - "Situação da Gestão Ambiental no Estado do Pará" o mesmo tema é introduzido sob outros títulos: como 'Diagnóstico Ambiental dos Municípios' (p.25) e como 'Políticas Municipais de Meio Ambiente' (p.27), ambos 'justificados' pela dificuldade de implementação dos instrumentos de ação estabelecidos pela Lei Ambiental do Estado, dentre os quais destacam o ZEE, cuja ausência, pela dificuldade do Estado de executá-la, seria agravada pela falta de alternativa de qualquer outro instrumento para o mesmo fim. Já que a Lei é difícil de aplicar, e seus instrumentos mais difíceis ainda de implementar...o seu abandono seria 'solução' para quê, para quem?

A proposição de novos instrumentos estaria assim, aparentemente, 'plenamente justificada', a despeito do fato de que, no caso de uma Política Municipal de Meio Ambiente, seria necessária, provavelmente, uma reforma da Constituição Federal, uma vez que a competência para legislar sobre proteção do meio ambiente, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais pertence, concorrentemente, à União, aos Estados e ao DF, apenas.

### 3.1 estrutura do projeto (dois pontos)

A estrutura do Projeto apresenta seis tópicos e mais dois anexos a saber: 1) Apresentação do Projeto; 2) Objetivo e Justificativa do Projeto; 3) Areas Prioritárias par o PGAI/PA; 4) Instituições Integrantes; 5) Implantação do PGAI/PA; 6) Custos do Projeto e Orçamento Anual e, An exos compreendendo Cronograma de Implementação e Orçamento para 1998.

A estrutura do projeto é fráglizada pela falta de igual clareza no conteúdo. Diagnósticos, ora objetivos ora políticos, se sucedem misturados com o encaminhamento de propostas, como se estas derivassem 'automaticamente' daqueles, como se sómente uma abordagem fosse aceitável nas circunstâncias do Estado do Pará. Os critérios de planejamento empregados pela equipe proponente na elaboração da proposta não foram claramente colocados no documento, a exceção de uma breve menção ao método ZOPP (um parágrafo de cinco linhas, item 5.1, página 37) onde se afirma, mas não se detalha, a adequação do método as circunstâncias do Estado, ressaltando-se apenas o aspecto de que este "exige o replanejamento permanente" (p.37) sendo esta uma "importante tarefa do GT" e de seus consultores.

Por outro lado, o conteúdo de cada tópico nem sempre corresponde ao título que lhe é dado como destaque a seguir. O item 01 do Projeto, a 'apresentação', não apresenta como já exposto neste parecer; o item 02, 'objetivos', cita os objetivos do Plano Estadual Ambiental - PEA/PA, repete integralmente o texto referente a dois dos programas prioritários do PEA e, mais uma vez, avalia a si próprio, afirmando a sua coerência com os objetivos do PPG-7, mas não apresenta os objetivos do PGAI/PA os quais só serão efetivamente apresentados no item 05 'implantação do PGAI'. Já o item 03, 'áreas prioritárias', faz um diagnóstico, objetivo e conciso, da 'situação dos recursos naturais do Pará' e descreve as áreas, realçando os aspectos mais importantes que justificaram a sua escolha, dentro do contexto do Estado inicialmente apresentado. Faz também outro diagnóstico da 'situação atual da gestão ambiental no Estado' criticando a ação das instituições envolvidas na gestão ambiental e anunciando com base nessas críticas, e portanto justificando, algumas das propostas de ação do PGAI/PA. Essas propostas são apresentadas no item 04, 'instituições integrantes', juntamente com as atribuições das instituições envolvidas, assim também sua participação nas propostas mencionadas no item anterior (ou em novas) a partir de quadro-síntese, pouco legível. O item 05, 'implantação do PGAI', começa com a 'abordagem metodológica' que não é metodológica e sim, valorativa, mais uma vez, seguida da apresentação dos objetivos e das propostas propriamente ditas, anteriormente 'anunciadas' nos itens 03 e 04. O último item, o 06 - 'custos do projeto e orçamento anual' fecha o documento apresentando uma estimativa financeira para tres anos de projeto.

### 3.2 estratégia de integração das instituições (tres pontos)

A estratégia de integração das instituições está definida no supra-mencionado quadro-síntese (p.24), do item 04 "instituições integrantes", assim como no item 5.2 "Atividades planejadas e seus resultados", Grupo de atividades nº3 "Gestão Descentralizada" (p.40). As atividades ali descritas define algumas intenções e várias ações, algumas compartilhadas outras não, cujas responsabilidades institucionais distintas estão bem apresentadas no quadro-síntese. A articulação pretendida para execução das ações propostas está claramente colocada no PGAI/PA e atende as especificações do Manual de Operações no que concerne a objetividade, a clareza da articulação evitando duplicação de esforços. As intenções como a elaboração, implementação e avaliação de um novo "Pacto Federativo" merecem, no mínimo, mais espaço no documento.

Os indicadores quantitativos propostos estão coerentes e, pelo menos, parecem factíveis. O mesmo não se pode dizer dos indicadores qualitativos. A coluna "fontes", apresentadas no item 5.3.3 -"Quadro de indicadores, fontes e pressupostos", não revela se as informações necessárias para cada um dos indicadores propostos existem, ou não, e se existem quais as suas características (atualidade, periodicidade de coleta, acessibilidade pública, etc..). Além deste aspecto, todo o processo de avaliação parece repousar no monitoramento do fortalecimento institucional pretendido, o qual dependerá de Grupo de Monitoramento do Projeto - GMP, a ser criado para este fim dentro do GT, o qual, baseado em "técnicas de Monitoramento de Mudanças Qualitativas - MMQ", as quais terá forçosamente que dominar, realizará "permanente avaliação qualitativa" para subsidiar os coordenadores do Projeto na decisão dos reajustes do projeto. Frágil e complicado, ao mesmo tempo pois demanda a execução de muitas novas tarefas, exigindo novos conhecimentos, para serem executadas por técnicos de grupo de coordenação os quais não costumam ter somente essas atribuições.

### 3.3 envolvimento efetivo das populações locais (quatro pontos)

Esta componente do projeto está apresentada de maneira concisa e objetiva, no item 5.2- "Atividades planejadas e seus resultados", nos Grupos 02: "Participação da sociedade civil" e 01: "Informação ambiental". A comprovação desta participação está adequadamente formulada enquanto baseada em registros de ocorrências e denúncias. No entanto, aparece no quadro de indicadores, também para esta componente de "participação", como "fonte" para medição dos resultados esperados, os relatórios do Grupo de Monitoramento do Projeto - GMP. A responsabilidade deste GMP é de tal forma abrangente que merece ser re-examinada..

### 3.4 zoneamento-ecológico-econômico - zee (um ponto)

O tema do zoneamento é tratado como um dos tópicos do que integra o Grupo 04 de atividades referente ao planejamento ambiental (p.42) do sub-ítem 5.2 "Atividades planejadas e seus resultados", dentro do ítem 05 "Implantação do PGAI/PA". A abrangência das atividades relacionadas no subítem 5.2, em particular no mencionado Grupo 04, é muito grande a começar pela primeira delas "compatibilizar os programas de entidades públicas (federal, estadual e municipal) e privadas com a Política Estadual de Meio Ambiente". O verbo "compatibilizar" precisaria ser 'quebrado' em diversas outras ações, passo a passo, para que se pudesse estimar a consistência da proposição. O mesmo acontece com o "contribuir para implementar o Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado". O que querem dizer com o contribuir? que tarefas, para quais instituições, com que recursos?

A proposta do Estado do Pará para a componente de zoneamento não atende as especificações do Manual de Operações, tampouco as recomendações da metodologia de referência para este tema (MMA/SAE, 1997). A eficácia do ZEE foi questionada pela equipe proponente ao longo de todo o documento do Projeto, em decorrência das dificuldades que o Estado vem experimentando em implantá-lo o que, aparentemente, justificaria para a equipe proponente, o seu abandono ou a sua redução a dois mapas (de vulnerabilidade e de uso restrito). A sua substituição por instrumentos de planejamento municipal, cuja metodologia seria elaborada pelo IDESP e implantada localmente sob sua supervisão, é proposta sem que o seu conteúdo metodológico seja exposto ao exame da Secretaria Técnica do Programa e das instituições internacionais parceiras. Ao mesmo tempo, a implementação e atualização do zoneamento ecológico-econômico é recomendada no sub-ítem 4.1 do grupo de atividades nº 04, referente a "Planejamento e controle ambiental efetivados" (p.42). No entanto, ainda assim, não é mencionado no quadro-síntese do ítem 04 do Projeto "Instituições (e ações) integrantes". Esta componente "zoneamento ecológico-econômico", portanto, merece ser revista e re-encaminhada. ...

### 3.5 monitoramento (tres pontos)

A componente 'monitoramento' também está contemplada no sub-ítem 4.2 do grupo nº 04 supra-citado, focalizando dois aspectos das áreas prioritárias: a cobertura vegetal e os recursos hídricos. As atividades definidas para implementação desta componente estão coerentes ainda que carentes de maior detalhamento. Um aspecto importante foi, no entanto, omitido no conjunto de atividades propostas, embora tenha aparecido como carência identificada no subítem 3.3, "situação atual da gestão ambiental no Estado do Pará:...o monitoramento carece de detalhamento dos parâmetros e padrões,

hoje estabelecidos na legislação federal, que não atendem ou chocam-se com as peculiaridades regionais”. A superação desta carência demanda, como primeira tarefa, além do já proposto no documento, a contratação de estudo sobre os sistemas de monitoramento existentes relativos aos dois aspectos eleitos como pontos focais, levantando as instituições gestoras e demais participantes, e as características do monitoramento que efetuam, procedimentos aplicados e resultado obtidos, tendo em vista subsidiar a execução das demais atividades propostas.

### 3.6 controle (tres pontos)

A componente ‘controle’ também está contemplada no grupo nº 04 supra-citado, sub-ítem 4.3 e 4.4. As atividades definidas para implementação desta componente estão coerentes ainda que também careçam maior detalhamento: “revisar os instrumentos de fiscalização” e “otimizar a fiscalização no atendimento `a demanda” (p.43) são formulações abrangentes que mais se parecem com ‘resultados esperados’ do que com atividades comprometidas com propostas de ação. A sua implementação exigiria detalhar nas diversas cada uma das ações propostas em diversas tarefas, que em conjunto levariam `aquele resultado desejado. Fica aqui a sugestão.

Os indicadores estabelecidos são quantitativos e de fácil aferição, pelo menos no que tange `a diminuição de infrações constatadas.

### 3.7 outros instrumentos de gestão (tres pontos)

Esta componente também está contemplada no grupo nº 04 supra-citado, sub-ítem 4.5 (p.43) sob o título de “aprimoramento do ordenamento jurídico-ambiental”. As tres atividades previstas estão coerentes com o tema ainda que a primeira “análise e definição da legislação ambiental” mereça alguma explicação. Análise e definição das incongruências na legislação? ou definição das áreas de incompatibilidades entre as legislações dos diversos órgãos setoriais que atuam no meio ambiente? Os indicadores de sucesso para este conjunto de atividades repousam integralmente nos relatórios do grupo a ser criado de Monitoramento do Projeto. O detalhamento das tarefas talvez revele outras formas de aferir.

### 3.8 divulgação (quatro pontos)

Talvez seja esta a componente melhor tratada no Projeto. O conjunto de atividades propostas está claramente colocado e razoavelmente detalhado, assim também a participação das instituições envolvidas (quadro na p.29) e os indicadores propostos apresentam variedade de fontes: registro de consultas, “clippings” de jornal, e pesquisa de opinião, embora seja este um instrumento caro de aferição.

### 3.9 sustentabilidade financeira (tres pontos)

O detalhamento da natureza das despesas previstas por conjunto de atividades propostas, definindo a origem dos recursos, se nacionais ou de cooperação externa, por agência executora está adequado. Se esses recursos nacionais serão suficientes para manter o Projeto nas etapas futuras é uma pergunta que não se pode responder com as informações ora oferecidas pelo Projeto referentes ao conjunto de atividades propostas, pela opção do PGAI/PA “de inverter o paradigma tradicional dos projetos de desenvolvimento”. O detalhamento, nessas circunstâncias, decorrerá dos ajustes a serem realizados no decorrer da implementação do Projeto, como resultado das interações com os atores econômicos e sociais da região. Seus impactos financeiros, por conseguinte, sómente poderão ser estimados da mesma forma, ao longo do processo.

### 3.10 sustentabilidade institucional (tres pontos)

As atividades propostas no PGAI/PA têm como propósito declarado investir “todos os seus esforços para o fortalecimento de uma administração descentralizada, agindo em estreita cooperação com a sociedade civil...” (p.3.5). O PGAI/PA está portanto concentrado no fortalecimento institucional ainda que numa estratégia específica - a descentralização. Se essas propostas estiverem respaldadas pelas vontades políticas dos dirigentes, participantes executores das diversas instituições, dos diversos níveis de governo, dos diversos grupos de pressão da sociedade, e por vontade política não me refiro a documentos escritos, mas a efetiva participação política e dos políticos no processo de reforma da gestão ambiental que o PGAI/PA pretende, nessas circunstâncias sim, acredito na sustentabilidade institucional do Projeto.

### 3.11 replicabilidade (dois pontos)

A replicabilidade do Projeto é afirmada textualmente no início do documento. O caráter inovador da proposta do PGAI/PA, de inverter o paradigma tradicional de planejamento e investir seus esforços na “capacidade de agir e reagir”, os riscos possivelmente decorrentes de uma tal opção, realça o aspecto de que o Projeto analisado foi elaborado a partir de circunstâncias muito especiais, do conhecimento e experiência profissional dos técnicos que compõem a equipe proponente. Sua implantação dependerá essencialmente da capacidade desses técnicos de “agir e reagir”, assim como da competência do Grupo de Monitoramento do Projeto, a ser criado, de dominar a técnica de ‘project monitoring’ e monitorar o processo de implementação e subsidiar a coordenação com as informações adequadas no tempo adequado. Não serão muitos fatores humanos específicos para serem replicáveis?

### 3.12 viabilidade (dois pontos)

O exame deste item no Projeto foi bastante prejudicado por falta de informações detalhadas, no que concerne a viabilidade técnica e institucional, sobre a grande maioria das propostas apresentadas. Cabe ressaltar, todavia, que todos os custos do Projeto, no nível de detalhamento que este hoje apresenta, foram devidamente orçados.

Brasília, 13 de outubro de 1997.

---

Thereza Carvalho Santos  
Professora Adjunta - CIORD/UnB

## RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DO PGAI-PA

O Projeto de Gestão Ambiental Integrada do Pará foi apresentado para análise na Secretaria Técnica e, seguindo o Manual Operacional do Subprograma de Política de Recursos Naturais, os itens seguintes foram observados no processo de apreciação do Projeto.

### 1. Estrutura do Projeto:

O PGAI/PA tem uma estrutura adequada e coerente com a metodologia desenvolvida para sua elaboração. O documento é sintético e objetivo, apontando claramente para os resultados a serem alcançados. Numa seqüência lógica tem-se a Apresentação(1); o Objetivo e a Justificativa do Projeto(2); a Descrição das Áreas Prioritárias(3); as Instituições Integrantes(4); a estratégia de Implantação(5) e os Custos e Orçamento Anual(6).

a) A **Apresentação** mostra a dimensão do PGAI/PA e no primeiro parágrafo, define seu caráter como "experimental". Mostra que a sexta versão foi resultado de inúmeras reuniões de trabalho que envolveu as entidades participantes do GT/PA e de outras que foram contatadas por sua importância na implementação do Projeto. Ressalta-se a participação da Cooperação Técnica Alemã e das prefeituras municipais. Afirma-se da competência da SECTAM e das demais instituições para executar o PGAI e conseguir um efetivo controle sobre as explorações dos recursos naturais no Estado. Considera que a busca do "desenvolvimento sustentável" será o ponto focal (cerne) do Projeto, que estará assentado em quatro dimensões: **Informação Ambiental, Participação da População, Descentralização e Planejamento Ambiental**. A sustentabilidade política do Projeto é buscada numa série de documentos oficiais, embora insuficientes para ter esta garantia. A descentralização parte do pressuposto que o IBAMA repassará competências e esta poderá ser redistribuída para níveis locais de gestão ambiental. Espera-se que as atividades de fiscalização e licenciamento garantam um fluxo de receitas capaz de dar sustentabilidade à gestão ambiental integrada após o término do PGAI/PA. A proposta de divulgação de informações ambientais e a criação dos Conselhos Municipais e dos Fóruns Públicos são iniciativas promissoras para garantir a transparência na gestão ambiental e possibilitar a sustentabilidade política demandada a partir da "sociedade civil".

Por fim, e tendo como base o zoneamento ecológico econômico, pretende-se chegar a **Planos Municipais de Desenvolvimento Sustentável**, numa proposta inovadora e alvissareira colocando os "atores locais" como agentes ativos do processo de gestão de seus recursos.

O Pará se propõe testar esta estratégia em duas áreas: a primeira fortemente antropizada e com alto comprometimento da floresta tropical úmida, a outra ainda preservada, porém com um potencial de impacto significativo resultante de grandes projetos destinados a dinamizar a economia da região.

**b) Os Objetivos e justificativas** do Projeto são coerentes com as propostas do SPRN e do PP/G7 e traduzem as políticas estabelecidas no PEA/PA.

O **objetivo geral** é bastante coerente, assume que a proposta elaborada vai ser testada, descartando a possibilidade de um modelo pré-concebido a ser imposto como instrumento de gestão ambiental.

Os **objetivos específicos** são amplos e ambiciosos i) compatibilizar o desenvolvimento econômico com a conservação da qualidade do meio ambiente, respeitadas as peculiaridades e dificuldades locais, é o "paradigma" buscado por todos neste final de século. ii) implementar o princípio da imposição do ônus compensatório ao degradador do meio ambiente, seja pela via fiscal, seja através da indução de investimentos privados na produção de tecnologias ambientais recuperadoras dos ambientes degradados. Há dois princípios neste objetivo específico a do "poluidor pagador" e o do "protocolo verde". A questão é saber se estes princípios atingem os agentes não formais do sistema: garimpeiros não regularizados, posseiros, madeireiros clandestinos, caçadores ilegais, trabalhadores rurais sem terra e outros segmentos considerados "marginais" ao sistema de controle. Estas observações não invalidam a proposta, apenas ressaltam sua complexidade.

Os principais programas prioritários do PEA/PA são apresentados: descentralização da gestão ambiental; avaliação e controle ambiental da exploração dos recursos naturais e o Projeto incorpora e é coerente com estes programas prioritários.

Relaciona-se o objetivo do PEA/PA com os objetivos gerais do PP/G7 sendo compatíveis e sinérgicas todas as ações propostas.

**c) A descrição das Áreas Prioritárias** é antecedida da análise da situação dos recursos naturais no Estado do Pará. A descrição demonstra toda a pujança do Estado e os gravíssimos problemas ambientais e sociais associados ao seu uso. Alguns aspectos são sobremaneira preocupantes como a demanda por floresta natural no fabrico de carvão para a siderometalurgia e o índice de 99% ou mais de uso da floresta para a indústria madeireira sem um sistema de manejo florestal !!. São duas graves ameaças, que associadas à expansão da pecuária de corte, colocam sob risco os remanescentes de floresta tropical do Pará, objeto último de todo o esforço do Programa Piloto. As duas áreas pilotos escolhidas como prioritárias

para o Projeto são bastante distintas. A área do Tapajós, uma das mais encantadoras paisagens da Amazônia, encontra-se aparentemente conservada em termos do ecossistema florestal, o que não garante que após tantos anos de exploração descontrolada do ouro não haja comprometimento das bacias hidrográficas, principalmente pelo mercúrio. Inclui oito municípios, destacando-se Santarém e Itaituba. A principal ameaça ambiental, além da contaminação resultante da extração do ouro, está na implantação dos Projetos de infraestrutura: Hidrovia do Tapajós, Linha de Transmissão (Tramoeste), segundo pólo produtor de soja, ecoturismo e o asfaltamento da BR-163. Certamente que a experiência do PGAI/PA, com suas propostas de gestão ambiental municipalizada, eficiente sistema de monitoramento, informação e controle, podem mitigar os possíveis impactos resultantes destes projetos na área do Tapajós.

A segunda área do Mojum-Capim, e totalmente diferente da primeira com área de ocupação tradicional, onde a exploração desenfreada dos recursos nas últimas décadas substituiu quase que totalmente a cobertura vegetal. A estratégia para esta área certamente irá demandar instrumentos diferentes da área do Tapajós, já que aliadas às ações de monitoramento e controle deverão existir outras medidas para reparar e recuperar os ecossistemas impactados inserindo-os no processo produtivo.

O Projeto deve explicitar melhor como uma mesma proposta pode tratar áreas com características tão diferentes, ou seja, destacar as principais ações e resultados esperados para a área do Tapajós e para a área do Moju-Capim.

Faz-se também, uma análise da situação da gestão ambiental no Pará, a abordagem é realista, explicitando os problemas e as possibilidades da execução de uma gestão mais eficaz. Emergem dois compromissos que efetivados pela gestão ambiental proposta garantem os objetivos do PGAI, **o de desenvolver sem devastar** e o de **democratizar a gestão ambiental**. São desafios enormes que devem motivar à todos envolvidos com a questão ambiental.

**d)** São inúmeras as **Instituições Integrantes** do PGAI/PA o que reflete uma vontade política expressa de integração institucional. Sob a coordenação da SECTAM, são integradas instituições federais, estaduais, municipais e ONGs. O quadro apresentado define bem as competências de cada participante em relação aos resultados esperados, e caso a vontade política de integração venha se confirmar na execução do Projeto, estará superado um dos maiores obstáculos ao sucesso do Projeto.

e) O item que trata da **Implantação do PGAI/PA** discute a abordagem metodológica mostrando que a proposta é bastante pragmática e está centrada na Participação da Sociedade Civil, Gestão Descentralizada, Ações Regulatórias do Poder Público e Informação Ambiental. Os preâmbulos nos mostra, numa menor escala, um objetivo geral(3º § da página 35), duas metas(4º § da pag. 36) e um diagnóstico(2º § da pag. 37). Em seguida, compatibilizando com a metodologia "ZOPP" são apresentadas as **Atividades Planejadas e seus Resultados**.

São apresentados quatro grupos(subcomponentes):

### **E1) Informação Ambiental**

Objetivo Imediato: Órgão participantes e a sociedade civil bem informados sobre a gestão ambiental e alternativas de desenvolvimento sustentável.

Resultado 1.1. Sistema Estadual de Informações Ambientais implementado.

Atividades Associadas: Estruturar Banco de Dados Ambientais; sistematizar dados; equacionar a organização interna e criar acesso para o público em geral.

#### Comentários

Existe, no âmbito do PP/G7, uma proposta de implantação de uma rede compartilhada de informações ambientais. Conforme reuniões de trabalho promovidas pelo MMA/NMPP com os Estados, todo esforço seria realizado para que nos Estados a implantação de sistemas estaduais de informação ambiental fossem compatíveis com a proposta da rede. Neste sentido o padrão técnico escolhido foi o do IBAMA, através do CSR e do aprimoramento e adaptação dos sistemas para garantir a geração, tratamento, disponibilização e usos das informações através da rede compartilhada. O sistema apresentado no PGAI/PA parece apto para funcionar no Estado, entre as Entidades participantes e o público. No entanto, *seria útil que a Sectam mostrasse se há compatibilidade entre o sistema proposto e o padrão técnico recomendado em utilização pelo IBAMA.*

Resultado 1.2. Divulgação da atuação dos órgãos públicos de gestão ambiental executada.

Atividades: Publicar material e resultado dos seminários temáticos; divulgar e esclarecer os instrumentos de gestão ambiental; produzir e divulgar material informativo para a mídia; produzir e divulgar folhetos atribuições e atividades dos órgãos participantes.

### Comentários

Este é um resultado importantíssimo a ser alcançado, o sucesso do Projeto depende de uma boa divulgação para conhecimento da população, do papel de cada instituição no processo de gestão ambiental e das responsabilidades e direitos de cada "ator" neste processo. No entanto, deve-se observar que a estrutura de divulgação só será funcional e eficaz se for imparcial e transparente. Estes instrumentos quando usados unicamente para propaganda governamental, não muda a mentalidade das pessoas quanto ao uso dos recursos naturais e acaba gerando um efeito contrário aos objetivos colimados.

Resultado 1.3: Prêmio de Meio Ambiente Estadual instituído.

Atividades: Elaborar normas e edital do prêmio; formar comissão julgadora e preparar campanha pública.

Comentários: Este é um incentivo que certamente irá criar um ambiente positivo em relação a gestão ambiental integrada. Acredito que o Prêmio poderia ser estabelecido em diversos níveis e por categoria. Exemplo: Prêmio de Meio Ambiente do Município de Santarém. Categoria: Manejo de Bacias Hidrográficas. Categoria: Manejo Florestal Sustentável. Categoria: Produção agrícola sustentável. Além de empresas do setor privado e de pessoas e instituições da administração ambiental, poderiam participar ONGs, Associações e alunos do sistema de ensino de 1º e 2º graus.

E2) Participação da Sociedade Civil.

Objetivo Imediato: Garantir a participação da população na gestão ambiental.

Resultado 2.1: Fóruns públicos estaduais e municipais criados.

Atividades: Divulgar a Agenda 21 e outros documentos oficiais nos municípios; assessorar participantes nas audiências públicas; assessorar responsáveis municipais nas organizações de fóruns ambientais e documentar e divulgar resultados dos fóruns.

Comentários: As atividades estão muito próximas das previstas no resultado 1.2. em termos de divulgação. Os fóruns podem ser uma importante contribuição para democratizar o acesso às informações e permitir uma maior participação das lideranças locais na gestão ambiental.

**Resultado 2.2. Realização de seminários temáticos para grupos chaves da sociedade civil.**

**Atividades:** Levantar demandas dos grupos chave; elaborar programação dos seminários; selecionar e treinar multiplicadores; realizar seminários e documentar e divulgar resultados dos seminários.

**Comentários**

São atividades importantíssimas para o sucesso da gestão, grupos chaves têm um papel significativo como "agentes de mudanças" e formadores de opinião.

**Resultado 2.3. Centro de Treinamento da Sectam implantado.**

**Comentários:** Não está especificado se haverá construção, reforma ou se o Centro, já com todo o suporte necessário estará apoiando às ações da gestão ambiental.

**E3)Gestão Descentralizada.**

**Objetivo Imediato:** Conseguir a gestão ambiental de forma descentralizada, envolvendo ações do "Pacto Federativo".

**Resultado 3.1:** SECTAM estruturada e qualificada para implementar a gestão ambiental descentralizada.

**Atividades:** Elaborar "Pacto Federativo"; implementar "Pacto Federativo" nas áreas prioritárias e avaliar e ampliar o "Pacto Federativo".

**Comentários:** A gestão ambiental descentralizada deve ser uma busca constante por parte de todos os envolvidos na execução do PGAI, no entanto, a delegação de competência para Estados e Municípios vai depender de um amplo processo de negociação com o IBAMA, sem o qual este resultado está seriamente ameaçado.

**Resultado 3.2.:** Municípios selecionados, estruturados e capacitados para implementar a gestão ambiental integrada.

**Atividades:** Elaborar e assinar convênios com as Prefeituras para compartilhar tarefas de licenciamento e fiscalização; **elaborar um diagnóstico ambiental dos municípios ou grupos de**

**municípios incluindo mapa de vulnerabilidade ambiental(ZEE); assessorar na elaboração e votação, pelos órgãos competentes, de Planos Municipais de Desenvolvimento Sustentável, que incluam a indicação de áreas protegidas e áreas de uso restrito(ZEE) e criar e implementar um sistema de avaliação dos convênios de descentralização.**

Comentários:

Com este resultado espera-se o envolvimento das Prefeituras, o que é fundamental, e garante-se o ordenamento territorial com o zonamento ecológico econômico, por município ou grupo de municípios(unidade de paisagem), através da elaboração de um diagnóstico com a produção de "carta de vulnerabilidade ambiental", atendendo, ainda que parcialmente o requisito do ZEE como condicionalidade para a apreciação do PGAI pela Comissão de Projetos.

Certamente que para o primeiro ano do PGAI o número de Prefeituras, cerca de 37, é bastante ambicioso, talvez seja prudente trabalhar com a metade ou menos, e ir evoluindo com o tempo.

Resultado 3.3: Ministério Público capacitado nas Comarcas das áreas prioritárias.

Atividades: Núcleo do Meio Ambiente(NUMA/CAO-DCC) equipado e qualificado; promotores de justiça, qualificados e organização interna do M.P. melhorada.

Comentários

Estas atividades são pertinentes e necessárias, só um M.P. capacitado, estruturado, independente e fortalecido pode corresponder às suas atribuições constitucionais. Todo o empenho deve ser feito para o sucesso deste resultados.

Resultado 3.4: Polícia Militar e Polícia Civil estruturadas e qualificadas.

Atividades: equipar os destacamentos da PM nos municípios selecionados e equipar, em Belém, o centro de treinamento do CIPOMA.

Comentários

As ações de repressão e/ou prevenção de crimes ambientais formam uma corrente que vai do fiscal ambiental ao desembargador do Tribunal de Justiça, qualquer elo dessa corrente que esteja fragilizado compromete todo o processo, portando é de fundamental importância para a gestão

ambiental a capacitação das polícias, para aumentar a eficácia do sistema em todos os seus passos.

#### **E4) Planejamento e Controle Ambiental**

Objetivo Imediato : Aprimorar os instrumentos regulatórios do Poder público no estado, em particular o planejamento ambiental, instrumento de controle ambiental e a legislação no Estado.

Resultado 4.1: Planejamento ambiental aprimorado.

Atividades: Compatibilizar os programas das entidades públicas; avaliar e revisar periodicamente o Plano Estadual Ambiental; **contribuir para implementação do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado e avaliar e atualizar periodicamente os instrumentos do ZEE.**

#### Comentários:

Propõe-se aprimorar os instrumentos de planejamento ambiental, com destaque para a compatibilização das atividades das agências, revisar e atualizar PEA e avaliar e atualizar periodicamente o ZEE. Sem dúvidas, são atividades de suma importância para fortalecer a gestão ambiental no Estado.

Resultado 4.2: Monitoramento ambiental implementado.

Atividades: Definir variáveis e métodos; instalar rede; integrar dados; realizar convênios e divulgar resultados.

#### Comentários:

O monitoramento ambiental é um dos pilares do PGAI, a proposta do Pará incorpora a implantação e uma rede compartilhada de informações ambientais para o monitoramento. Para esse item recomenda-se uma integração com o PRODESQUE.

Resultado 4.3: Licenciamento ambiental eficiente.

Atividades: Capacitar técnicos; revisar instrumentos e procedimentos de licenciamento e melhorar o atendimento público na Sectam.

### Comentários

O licenciamento ambiental é um importante instrumento de controle e base da sustentabilidade financeira da gestão ambiental do Pará após o término do PGAI, portanto essencial para o sucesso do Projeto.

#### Resultado 4.4:Fiscalização ambiental eficiente.

Atividades: Capacitar técnicos; executar levantamento e revisar os instrumentos de fiscalização; otimizar a fiscalização no atendimento à demanda e efetivar a fiscalização.

### Comentários:

O sucesso da gestão ambiental, numa área de pressão sobre a floresta como no Pará, vai depender de uma estrutura eficiente de fiscalização para inibir e coibir as ações delituosas sobre o meio ambiente. Portanto, esta é uma atividade imprescindível para o PGAI.

#### Resultado 4.5. Arcabouço jurídico-ambiental ordenado.

Atividades: Análise e definição da legislação ambiental; realizar seminários e oficinas de trabalho.

Comentários: Uma legislação ambiental compatível com as ações propostas é fundamental para a execução do PGAI, identificar as lacunas, os vazios e as superposições com os outros instrumentos legais é fundamental para que a legislação possibilite agilidade e eficácia na regulação do uso do recursos naturais.

## **F) INDICADORES.**

Analisando o quadro de indicadores, recomenda-se um maior detalhamento no sentido de dar maior precisão e abrangência dos indicadores propostos.

## **G) CUSTOS**

Os custos do PGAI, estão acima do estabelecido pelo SPRN e deverão ser adequados para um teto aproximado de R\$6.400,00(seis milhões e quatrocentos mil reais). Os recursos estimados para o primeiro ano cerca de 3.0 milhões é excessivamente otimista quanto a capacidade de gastos das agências envolvidas, recomendando uma proposta mais realista.

**H) ANEXO COMPLEMENTAR (SUPLEMENTO).**

**\*\*\*\*\*ESTA PARTE FOI ESCRITA EM 17/11/97, COMPLEMENTA O PARECER.\*\*\*\***

Analisando o Suplemento do PGAI/PA, enviado em 14/11/97, observamos que as principais sugestões do Parecer foram incorporadas. Os 10 pontos elencados detalham os ajustes propostos, com destaque para o ZEE e a adequação do orçamento para o primeiro ano.

**RECOMENDAÇÃO**

Somos favoráveis ao encaminhamento do PGAI/PA para a apreciação da Comissão de Projetos, entendendo que a proposta incorpora, em menor ou maior grau, os requisitos de Zoneamento Ecológico-Econômico (diagnóstico, informação e participação) e Controle Ambiental (monitoramento e fiscalização) condicionantes básicos para a aprovação do Projeto.



Maria Luiza Braz Alves  
Consultora Técnica do SPRN



Leonof Bertone  
Consultora Técnica do SPRN



Gabriel de Lima Ferreira  
Consultor Técnico do SPRN.

## **Comentários do KfW sobre as propostas do Acre, Amazonas e Pará relativas aos PGAs nesses Estados**

### **I. Documentos disponíveis, objetivo desta nossa avaliação**

Os presentes comentários se baseiam nos seguintes documentos relativos aos PGAs apresentados pelo MMA.

Acre: Versão de setembro de 1997  
Amazonas: Versão 7 de outubro de 1997  
Pará: Versão 6 de 22.09.1997

Enquanto que as avaliações de outros participantes a respeito dos PGAs se baseiam principalmente nos critérios definidos no "Manual Operacional", da nossa parte gostamos de nos restringir a ressaltar apenas os aspectos os quais consideramos indispensáveis para a complementação dos PGAs e a qual ainda é necessária para a liberação dos recursos da Cooperação Financeira Oficial alemã.

### **II. Avaliação resumida**

Os documentos de planejamento apresentados tomam evidente que os grupos de trabalho em todos os três Estados analisaram com muito empenho e profissionalismo a problemática da conservação e do uso sustentável dos recursos naturais. O resultado deste trabalho são as três propostas de projetos, que na sua intenção correspondem aos objetivos do PP-G7 e do SPRN e que cobrem os elementos básicos para um manejo mais racional do meio ambiente (maior integração e envolvimento das populações afetadas e dos municípios, fortalecimentos das instituições competentes, aperfeiçoamentos na legislação, fiscalização mais eficiente e melhor cooperação inter-institucional) A escolha das regiões onde deverão ser realizadas as ações prioritárias em todos os três Estados está bem justificada e compreensível. Também fica patente que as numerosas instituições envolvidas participaram das discussões. Por conseguinte, consideramos os documentos apresentados uma boa base para dar continuidade à cooperação na implementação dos três projetos.

No entanto, o planejamento jamais é um processo completo, pois requer permanente atualização e aperfeiçoamento. É neste sentido que pedimos sejam interpretadas as nossas sugestões e também os nossos comentários críticos em relação à aspectos específicos do trabalho de V.S.as. Encontraremos um caminho em comum para os três projetos somente na base de uma troca aberta e franca de idéias e opiniões, mesmo que elas em alguns casos sejam divergentes.

Permitimo-nos iniciar nossos comentários com uma observação sobre duas referências concretas nos vossos documentos de planejamentos. O PGAI Pará, antes da de tecer considerações referentes à metodologia ("Abordagem Metodológica", capítulo 5.1, pág. 35), apresenta uma análise sucinta, na qual é expressado com muita franqueza que até o presente, apesar de inúmeros estudos e esforços, praticamente não foi possível conter a destruição ambiental, fato este não por último motivado pela dificuldade das instituições responsáveis em analisar, controlar e ordenar adequadamente os processos sociais que estão na base dessa destruição.

Igualmente no AÇAI Acre se constata corretamente, que as atividades no âmbito do projeto somente se justificam desde que sejam necessárias para a consecução dos

resultados desejados, esteja comprovada a sua factibilidade técnica-financeira-executora e elas sejam aceitas pela população afetada (capítulo 2.1.1, pág. 28). Com relação aos custos salienta-se explicitamente que o projeto deverá orientar-se no "mínimo necessário" e não no "desejável" (pág. 45). A franqueza da análise do PGAI Pará, assim como os princípios do AÇAI Acre, certamente muito simples, porém baseados na prática, os quais, aliás, infelizmente não são considerados devidamente em muitos projetos, refletem uma filosofia de projeto que da nossa parte apoiamos sem ressalvas e a qual consideramos uma excelente base para um trabalho em conjunto na base de confiança mútua.

### III. Aspectos gerais

#### **Planejamento de Trabalho**

Todos os três documentos apresentam uma excelente visão geral das problemáticas ambientais existentes em cada um dos três Estados, tomando os objetivos formulados claros e compreensíveis. Os níveis de resultados e atividades, porém, são pouco tangíveis, estando descritos de maneira demasiado abstrata e não dando uma idéia dos tipos de trabalhos e atividades concretas que se escondem detrás de conceitos e slogans tais como "planejamento participativo", "fortalecimento das instituições", "implementação de um SIG", "cooperação inter-institucional", para citar apenas alguns. Assim sendo, os respectivos capítulos devem ser revisados e complementados, descrevendo-se em primeiro lugar, quais as ações concretas necessárias, a maneira como e por quem serão executados os diversos trabalhos e quais os recursos necessários de pessoal, obras civis, equipamentos etc, mas também quais as atividades de treinamento necessárias. Tais descrições não são apenas necessárias para tornar o Projeto compreensível às instituições executoras - e aos doadores - mas, para além disso, também representam uma base indispensável para a determinação correta e compreensível dos custos do projeto e dos seus componentes, bem como para a definição de indicadores inequívocos e quantificáveis para verificar posteriormente a execução do projeto.

A profundidade do planejamento (ou seja o grau de detalhamento e o volume e intensidade dos trabalhos necessários para o planejamento conjunto de trabalhos a serem executados) deverá ser adequada ao respectivo componente (um exemplo trivial: é mais fácil determinar a temática e os custos de um simples "workshop" do que a concepção, a implementação e os custos de um sistema de informações geográficas SIG, inclusive o respectivo treinamento necessário) e, em particular, ao respectivo horizonte cronológico. Precisamente em projetos do tipo PGAI, um planejamento pormenorizado ao longo de vários anos não faz muito sentido, pois teria de ser adaptado permanentemente a novas realidades. Por este motivo, ao reformular os documentos de planejamento será suficiente o planejamento em profundidade e a definição dos indicadores da execução - conforme acima descrito - para o exercício de 1998, enquanto que a estimativa dos recursos financeiros necessários para os anos seguintes poderá ser feita com um nível de exatidão suficiente tal como o permite um planejamento genérico e global.

#### **Concepção dos projetos**

Com a escolha de regiões limitadas, nas quais os PGAI's deverão desenvolver, experimentar e implementar novos conceitos de gestão ambiental integrada, V.Sas., no reconhecimento exato de que um projeto inovador não poderá cobrir um Estado inteiro desde o começo, definiram claras prioridades de espaços geográficos a serem cobertos. As prioridades de conteúdo foram determinadas ao definir a focalização das atividades do projeto em quatro a cinco componentes chave. No entanto, na base das nossas

experiências com projetos semelhantes, estamos convencidos de que, apesar desta focalização, os três projetos foram definidos com características demasiado ambiciosas e complicadas, ao menos para uma primeira fase. Não será possível alcançar de um dia para outro a integração em um projeto de dez a quinze instituições diferentes (as quais até então, por diversos motivos, têm tido pouca coordenação das suas respectivas atividades), com a expectativa de que as mesmas trabalhem, cada uma no seu respectivo setor, de forma coordenada e orientadas em um objetivo em comum. Como agravante, temos o fato de que os PGAs justificadamente definiram o objetivo de introduzir profundas modificações estruturais no setor da administração ambiental (sendo palavras-chave a participação e a descentralização). Mediante os projetos somente se poderá atingir este importante objetivo somente se a estrutura organizacional do projeto em seu todo permanece clara e transparente, dando assim à coordenação do projeto a possibilidade de exercer a sua influência individualmente nas diversas entidades envolvidas.

Por conseguinte, permitimo-nos pedir a V.Sas. com ênfase, que os planejamentos sejam reformulados de maneira que, ao menos no primeiro ano (1998), as numerosas atividades e o número de instituições participantes sejam drasticamente reduzidos através de uma maior concentração técnica dos projetos nos seus imprescindíveis elementos chave (os quais naturalmente deverão ser definidos por V.Sas.). Tal procedimento de nenhuma maneira implicaria a perda das verbas da Cooperação Financeira Oficial alemã alocadas para esses projetos, as quais continuarão à disposição nos anos sub-seguintes. Porém, queremos evitar de todas as maneiras, que os PGAs passem a sofrer uma pressão de desembolsar recursos, pressão essa cujas repercussões extremamente negativos infelizmente são muitas vezes subestimadas.

#### IV. Observações em relação com componentes específicos

##### Coordenação do projeto

Em todos os três documentos de planejamento parte-se, mais ou menos implicitamente, do suposto de que os grupos de trabalho encarregados do planejamento também assumiriam a coordenação do projeto. Acontece que não se devem subestimar as dificuldades na tarefa de coordenar de forma competente e eficiente projetos tão complexos como são os PGAs, aliás, fato este não mencionado nos documentos. Por este motivo pedimos a V.Sas. complementar os documentos adicionando um capítulo a este respeito, no qual deveriam ser analisados detalhadamente os seguintes aspectos:

- Inserção da equipe de coordenação no organograma do projeto
- Composição (integrantes) da equipe de coordenação
- Descrição das funções, competências e responsabilidades dos membros da equipe de coordenação (técnicas, contratuais e financeiros)
- Apoio técnico da equipe de coordenação (pela GTZ e/ou terceiros; demanda de apoio, a ser prestado por quem, procedimento da sua requisição)
- Responsabilidades e obrigações da equipe de coordenação de prestação de contas e apresentação de relatórios (perante quem, de que forma, etc.)
- Concepção dos mecanismos de fiscalização técnica e financeira (forma de assegurar a aplicação dos devidos padrões técnicos bem como de adequados procedimentos contábeis, controle contábilístico e auditoria financeira)

- Recursos à disposição da equipe de coordenação (pessoal administrativo e auxiliar, equipamentos de informática, comunicação, escritórios, veículos, etc.)
- Levantamento dos custos da coordenação do projeto

Permitimo-nos ressaltar neste contexto em particular dois aspectos: (1) Uma tarefa essencial da equipe de coordenação será, de mútuo acordo com todas as partes envolvidas, a atualização periódica do planejamento anual (ver acima). Por conseguinte, deverão ser previstos no planejamento os recursos humanos necessários para este efeito, podendo, na nossa opinião, ser de grande utilidade recorrer a serviços de consultores para ações específicas de apoio. (2) As normas legais brasileiras que regem a licitação e contratação da aquisição de bens e serviços são muito complicadas. Por este motivo nos parece aconselhável procurar e aproveitar possíveis simplificações - desde que legalmente admissíveis - a fim de evitar sobrecarga administrativa excessiva da coordenação do projeto.

Os mecanismos de controle técnicos e financeiros deverão em primeiro lugar objetivar o controle dos resultados. Na nossa opinião a coordenação do projeto, no âmbito das suas competências definidas, deve estar em condição para tomar, sob sua própria responsabilidade, as decisões que se tomem necessárias em matéria técnica, administrativa e financeira, a fim de poder dirigir, controlar e coordenar de maneira competente um projeto tão complexo. Para este efeito a equipe de coordenação deverá estar munida das respectivas alçadas decisórias e competências necessárias. Faz parte disso que a coordenação possa dispor dos recursos financeiros autonomamente, no âmbito do orçamento aprovado. As modalidades de repasse dos recursos da Cooperação Financeira alemã pelo MMA à coordenação do projeto e as entidades participantes devem obedecer a este requisito. Por este motivo, pedimos a V Sas. descrever em pormenor as modalidades de repasse previstas.

#### **Fortalecimento institucional**

O fortalecimento das instituições participantes constitui elemento básico de todos os PGAs. A fim de possibilitar a avaliação das ações propostas, nos documentos de planejamento deveriam descrever-se os atuais pontos fortes e fracos das diversas entidades participantes, concretamente com vistas às atividades a serem exercidas no projeto por cada uma delas. Apenas dessa maneira poderá ser exposto, de forma compreensível para o leitor, se os recursos humanos e materiais de uma instituição são suficientes para que ela possa cumprir com eficiência as tarefas que se lhe atribuem no PGA, ou então, no caso desses recursos não serem suficientes, que medidas deverão ser tomadas para assegurar a devida capacitação dessas instituições. A este respeito, certamente terão um papel importante ações de treinamento, mas também deverá ser tomada em consideração a utilização de serviços de consultoria os quais, de forma interina, poderiam cumprir tarefas específicas até que a entidade em questão esteja em condições de cumprir adequadamente ela própria as suas novas funções e tarefas.

#### **Zoneamento ecológico-econômico - ZEE**

O financiamento alemão dos PGAs obrigatoriamente se destina a contribuir diretamente para a proteção e conservação dos recursos naturais com especial atenção às florestas e a biodiversidade; por conseguinte, não poderão ser financiados mediante recursos alemães no âmbito desses projetos quaisquer ações objetivando o desenvolvimento econômico em geral, por mais justificadas e importantes possam ser para os Estados participantes

Assim sendo, na nossa opinião ainda deve ser analisado e discutido se existe a necessidade de uma expansão abrangente do ZEE na escala 1:250.000, conforme proposto explicitamente no PGAI Amazonas, uma vez que a metodologia aplicada, (Becker e Egler, 1996) se nos apresenta mais como instrumento para o desenvolvimento econômico do que para a proteção dos recursos naturais no sentido mais estreito. Permite-se-nos, a este respeito, a seguinte consideração formulada em forma muito resumida: Temos a impressão de que o ZEE pode levar facilmente a que, em última análise, sejam identificadas como unidades de conservação apenas regiões com potencial econômico reduzido e elevada fragilidade - equiparando-se fragilidade principalmente com risco de erosão -, porque não se valoriza explicitamente o mérito ecológico da proteção de um ecossistema e dos seus subsistemas. Com vistas à conservação da biodiversidade de uma região como a bacia amazônica um enfoque assim não nos parece apropriado para levar aos objetivos desejados, uma vez que na atualidade já há um amplo consenso no sentido de que as múltiplas funções ecológicas da bacia amazônica somente poderão ser preservadas, pelo menos parcialmente, através de um sistema de unidades de conservação interligadas por corredores o que implica como inevitável a criação de unidades de conservação mesmo em regiões com potencial econômico.

Podemos concordar, sem nenhuma preocupação, com levantamentos de dados básicos na medida em que esses dados sejam necessários para a definição e criação de novas unidades de conservação ou racionalizações de limites ou ampliação de unidades existentes. Porém, neste momento não queremos incluir no nosso financiamento uma expansão abrangente do ZEE sem antes tratar o assunto detalhadamente com V.Sas .

Em contrapartida, poderão perfeitamente ser financiados por conta dos recursos alemães quaisquer elementos de planejamento e ordenamento territorial a nível dos municípios, já que a delimitação de áreas com regras de uso do solo claras e respeitadas pela população é fundamental para a maior participação dos municípios na responsabilidade para a conservação dos recursos naturais. A elaboração dos respectivos planos diretores de ordenamento territorial deverá ser responsabilidade dos municípios, sendo o envolvimento participativo das suas populações um elemento básico para assegurar a aceitação dessas áreas. Uma restrição importante, porém, deve ser feita: a autonomia de planejamento de um município deve limitar-se a áreas cuja proteção não se imponha já por considerações que ultrapassam as divisas municipais. Unidades de conservação supra-municipais são da competência da respectiva instituição do nível administrativo superior, sendo a sua criação e homologação legal responsabilidade dos órgãos políticos incumbidos dessas atribuições nas respectivas constituições.

### **Integração de municípios, descentralização**

Apoiamos sem ressalvas o maior envolvimento dos municípios em questões da proteção ambiental e do uso sustentável de recursos naturais, previsto em todos os PGAs. Gostaríamos, porém, de alertar que uma verdadeira descentralização implicará em profundas modificações estruturais e em prováveis conflitos durante a sua implementação. Será uma importante tarefa da coordenação do projeto e dos órgãos federais estaduais e municipais participantes, criar condições que permitam que os municípios possam assumir de maneira democrática e assegurada, competente e sustentável as funções que se lhes pretende atribuir. Para este efeito, além do necessário apoio técnico aos municípios, deverá prestar-se especial atenção também à disponibilização dos recursos financeiros necessários aos mesmos. A elaboração de estudos e pareceres jurídicos referentes a essas questões complexas poderão

perfeitamente ser parte integrante dos PGAs, assumindo a equipe de técnicos da GTZ, adicionalmente, importantes funções de consultoria precisamente nesta área.

#### **Bancos de dados, SIG, sensoriamento remoto**

Naturalmente a informática desempenhará um papel importante no gerenciamento dos múltiplos dados espaciais e de outra natureza, havendo necessidade de que as diversas instituições sejam equipadas adequadamente. Porém, a documentação que nos foi apresentada não permite que aproveemos, desde já, um amplo programa de aquisição de hardware e software. Os sistemas modernos de informática somente satisfazem as expectativas depositadas neles se os seus programas e configurações levam em consideração adequadamente as necessidades específicas e também as capacidades dos respectivos usuários. Um planejamento deste porte necessita de tempo e profissionalismo. Por conseguinte, nos programas de trabalho e respectivos itens orçamentários para 1998 deverão tomar-se em consideração as etapas de planejamento ainda necessárias para a aquisição de hardware e software [especificação dos equipamentos e programas necessários (em função dos respectivos usuários), definição da software, organização dos bancos de dados, definição da hardware, atualização da software, manutenção da hardware, implicações para cada instituição (pessoal, espaço físico, custos recorrentes), elaboração de um programa de treinamento e especialização adaptado, estimativa de custos, modalidades de aquisição, etc.]. Aliás, aconselhamos que para este conjunto específico no âmbito do planejamento se contratem, eventualmente, os serviços de consultores, já que exige considerável conhecimento técnico especializado. Por conseguinte, os orçamentos para 1998 deveriam incluir em primeiro lugar dotações para os custos deste estudo de consultoria e de um planejamento básico para aquisições de informática a serem efetuadas já em 1998.

e a GTZ.

#### **Licenciamento, Fiscalização, Controle**

Este importante componente é mencionado em todos os três documentos, porém, em diferentes graus de detalhamento e, em parte, com aspectos prioritários divergentes. Gostaríamos de solicitar que para 1998 as atividades nesta área sejam elaboradas e apresentadas de forma mais detalhada. Questões como o aperfeiçoamento dos procedimentos de licenciamento para o uso de recursos naturais e a necessidade daí decorrente de treinamento - especialmente a nível municipal - nos parecem de especial interesse a este respeito.

Também a criação de cadastros de licenças concedidas, conforme proposta em dois dos três PGAs, pode ser um instrumento interessante para a fiscalização e controle. Observamos, porém que isto também apresenta diversos problemas. Um cadastro com seu respectivo registro só se torna um instrumento razoável, desde que tanto a sua elaboração inicial como também a sua atualização contínua sejam realizadas de maneira séria e confiável. Além disso, os direitos de uso de determinados recursos naturais - respeitando as cláusulas restritivas pertinentes -, quase sempre estão vinculados a direitos gerais de uso da terra ou títulos de propriedade. Por conseguinte deveria tratar-se de conseguir uma certa interligação destes dois cadastros (de licenças concedidas e de títulos de propriedade/direitos de uso da terra). No entanto, para encontrar soluções adequadas para cada situação, tomará necessárias análises intensivas. Caso no âmbito dos PGAs se pretenda atuar nesta área, por conseguinte será necessário incluir os respectivos estudos no planejamento.

#### **Levantamento dos Custos**

Os planos orçamentários até agora apresentados (para os projetos do Acre e do Amazonas) consistem apenas em quadros de custos agregados, cuja adequação às necessidades financeiras dificilmente pode ser avaliada) dão a impressão de que nem sempre foi aplicado consistentemente o princípio formulado por V.Sas. do "mínimo necessário" em vez do "desejável". Pedimos a V.Sas. reavaliar neste sentido os custos orçados, examinando a possibilidade de economias de despesas.

A experiência adquirida ao longo de outros projetos financiados no âmbito da Cooperação Financeira alemã mostra que a sustentabilidade financeira de um projeto sofre consequências negativas quando os custos de funcionamento e operação e os investimentos em reposições das instituições participantes são financiados em grande parte financiadas por conta de recursos externos. Isto se deve, não por último, ao fato de que na luta pela distribuição das verbas públicas, sempre escassas, frequentemente estão em desvantagem as instituições que contam com recursos externos. Por conseguinte, somente poderemos aceitar o financiamento de custos correntes (inclusive itens como despesas de viagens, diárias, etc.), de forma muito limitada e exclusivamente como solução provisória por prazo estritamente limitado. Pedimos a V.Sas. tomar em consideração este fato no vosso planejamento.

#### V. Outras observações específicas

Os temas mencionados a seguir pouco têm a ver com a configuração dos projetos, mas, sim, estão relacionados com aspectos os quais, do ponto de vista das entidades financiadoras, devem ser tratados de maneira uniforme em todos os documentos PGAI.

As análises de risco, apresentadas por V.Sas., consideramo-las como demasiado otimistas. Todos os projetos constituem "terra incógnita", são complexos, com muitas partes envolvidas e com objetivos que nem sempre são realizáveis sem conflitos. Por este motivo, permitimo-nos solicitar a V.Sas. que reavaliem os riscos com um espírito mais realista, também porque será mais fácil encontrar soluções quando se conhecem as dimensões dos problemas.

O mesmo é válido para a avaliação de eventuais atrasos, que precisamente na área legislativa (por ex.: revisão e reformulação e da legislação ambiental) constituem mais a regra do que a exceção e fogem da influência dos PGAs. Sendo assim, deveria ser analisado, pelo menos de forma aproximada em que setores possíveis atrasos teriam consequências especialmente críticas.

Projetos desta natureza, ou seja com caráter de programas abertos, só podem ser coordenados e controlados eficientemente, se forem definidos adequadamente os indicadores necessários e seus valores comparativos descrevendo a situação de partida antes do início do projeto, e praticando-se, ao longo do tempo, um sistema adaptado de monitoramento e avaliação do comportamento desses indicadores (vide também "Levantamento dos custos").

Considerando os objetivos do PPG7 e a obrigação dos doadores de evitar financiamentos duplos e ineficiências na execução do Programa Piloto, deveria constar de cada PGAI uma descrição detalhada dos "interfaces" temáticas e geográficas com outros subprogramas do PPG7, com projetos bilaterais associados e com programas nacionais na área ambiental.

#### VI. Perspectivas

Documentos de planejamento complexos, como foram elaborados com entusiasmo e competência técnica por V.Sas., têm a tendência de dar lugar a avaliações amplas.

Inicialmente constatamos que consideramos as propostas de projetos de V.Sas. como base sólida para uma frutífera cooperação na base da confiança mútua. Os nossos comentários críticos, em parte minuciosos, em relação com alguns aspectos nos PGAs não alteram em nada o valor dessa nossa constatação. Pedimos que V.Sas. entendam nossas observações como expressão da nossa vontade de encontrar, juntamente com V.Sas., caminhos novos num entorno difícil e segui-los com o objetivo de preservar as extraordinárias riquezas naturais do vosso país para o Brasil e o mundo.