



VIII. AVALIAÇÃO DO PROGRAMA PNMA/PED

1	Introdução	143
.....		
2	Avaliação final	
	MMA, 1997; MMA, 1998; Banco Mundial, 2001	143
.....		
2.1	Avaliação de objetivos e atores sociais	144
2.2	Avaliação de resultados	145
2.3	Avaliação de performance dos responsáveis pelo acordo de empréstimo: Banco Mundial, MMA e IBAMA	148
.....		
3	Recomendações gerais	149
.....		
4	Avaliação do PED – São Paulo	151

1 Introdução

A avaliação de um programa é o modo de aferir como, por meio de seus principais resultados e indicadores, os vários agentes públicos e privados alcançaram seus objetivos, otimizaram os recursos disponíveis e buscaram resultados, medidos por ganhos sociais e ambientais. As três avaliações aqui apresentadas trazem em seu bojo algumas preocupações comuns, guardadas as proporções, finalidades e fase de obtenção de resultados. As questões de resultados ambientais, desempenho institucional e sustentabilidade perpassam, de algum modo, todos os documentos. O importante, no caso, é perceber se este grau de avaliação encontrado fornece as respostas apropriadas à sociedade, em síntese, o financiador final e principal ator, beneficiário direto e indireto de todos os investimentos feitos em seu nome.

Foram feitas três avaliações referentes ao Programa PED nacional. A primeira foi a **Avaliação Final do Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA**, promovida pelo Ministério do Meio Ambiente, em outubro de 1997. A segunda, pelo mesmo Ministério por intermédio de sua Secretaria de Implementação de Políticas e Normas Ambientais, ao qual o PNMA estava afeto, denominada **Projetos de Execução Descentralizada – PED: Avaliação final**, em dezembro de 1998. E a terceira, um **Draft Performance Audit Report**, feito pelo Sector and Thematic Evaluation Group, do Operations Evaluation Department, do World Bank, em maio de 2001. As avaliações de objetivos e impacto de desenvolvimento institucional serão analisadas a partir do Programa Nacional do Meio Ambiente, e, privilegiando o PED, as diferentes avaliações de resultados encontrados. Para tanto serão cotejados os diferentes enfoques e metodologias desenvolvidas e apresentadas nos relatórios citados, já que o primeiro trabalha a questão da totalidade do Programa Nacional do Meio Ambiente, com destaque para algumas questões do PED; o segundo traz uma avaliação final específica do componente PED, nos seus aspectos de desempenho ambiental e sustentabilidade financeira e institucional; e o terceiro é um relatório expedito de auditoria relativa ao desempenho, tanto do PNMA quanto do próprio Banco Mundial, destacando para o PED, especificamente, os seus aspectos de sustentabilidade financeira, institucional, ambiental e geral.

2 Avaliação final MMA, 1997; MMA, 1998; Banco Mundial, 2001

Os instrumentos utilizados para a avaliação do Programa Nacional do Meio Ambiente foram diferenciados em sua metodologia. Enquanto o PNMA/ MMA, em conjunto com o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), fez uma análise ampla dos objetivos, resultados por componentes e atores envolvidos no processo, finalizando com conclusões e recomendações gerais e específicas, o Departamento de Avaliação de Operações do Banco Mundial trabalhou por meio de indicadores



preestabelecidos para obter resultantes em um ranking de valores que ia do Alto (high), ao Desprezível (negligible), passando pelo Substancial (substantial) e Modesto (modest), com classificações contextualizadas e habilmente analisadas.⁽¹⁾

2.1 Avaliação de objetivos e atores sociais

Assim, na avaliação dos objetivos gerais, o PNMA considerou que os objetivos fixados no Contrato de Empréstimo foram considerados pertinentes, e os ajustes, ocorridos em função de mudanças conjunturais, também pertinentes, destacando-se a revisão de Meio-Termo do Programa, que originou o subcomponente PED.⁽²⁾ Mesmo levando em consideração que os projetos se achavam ainda em sua fase inicial, com entraves devidos às questões burocráticas/operacionais, climáticas, de repasse dos recursos ou de contrapartidas dos governos dos Estados, o PNMA considerou algumas conquistas positivas, como o tipo de qualificação para concorrer aos recursos do PED, a qual promoveu uma institucionalização das políticas públicas no nível dos Estados. Também a ampla participação, prevista na sua concepção, acabou se constituindo numa significativa contribuição do PED à organização do setor ambiental no País. Ainda segundo o documento, “o PED caracteriza-se como o início do processo de transformação da base da gestão ambiental que se deseja para o país. A própria experiência de ajustamento a normas, métodos e pré-requisitos impostos pelos termos do acordo entre o Governo Brasileiro e o Banco Mundial, por si só, já se torna oportunidade de capacitação institucional de estados e principalmente de municípios” (1997: 46). O Banco Mundial também considerou que o componente PED comprovou-se plenamente satisfatório, tendo sido criado em virtude do baixo índice de execução do PNMA (cerca de 20%), “ao final do inicial e irrealisticamente pequeno período de implementação de quatro anos do Programa” (2001: 2).

Os atores envolvidos no processo, definidos em PNMA, 1997, como Governo Federal, governos estaduais, governos municipais (prefeituras), ONGs, PNUD, Banco Mundial e KfW/GTZ, trazem para a sua avaliação alguns aspectos analíticos específicos, como coordenação, integração de atores, internalização, participação, recursos humanos, acompanhamento e alavancagem financeira. Destaca-se a avaliação do Banco Mundial, na qual “o PNMA é considerado, pelo *staff* do Banco, como um grande sucesso. O PNMA foi o primeiro programa ambiental de grande porte implementado pelo BIRD no mundo. Hoje existem mais de vinte, mas o PNMA é considerado, de longe, o melhor”. E, ainda para o PNUD, o Programa foi um aprendizado de cooperação para o desenvolvimento (op. cit., 1997, págs. 49-50). Já o relatório de auditoria do Banco estabelece esta avaliação pelo indicador IDI, Institutional Development Impact, ou Impacto de Desenvolvimento Institucional, que foi analisado para quatro instituições ou grupos de instituições, a saber: IBAMA, Ministério do Meio Ambiente, um grande número de agências ambientais não federais (sic), ONGs, e corporações privadas que ajudaram a implementar os cerca de noventa projetos do PED. O IDI do IBAMA foi considerado *modesto*, especialmente pelos problemas advindos de sua criação, mas o relatório reconhece que sua performance melhorou a partir dos anos de 1990, particularmente na gestão das Unidades de Conservação. O IDI do Ministério do Meio Ambiente foi considerado *alto*, principalmente pela implementação do componente

1 Ver Brazil – Brazil National Environmental Project (Loan 3173- BR). Draft Performance Audit Report, Washington, maio de 2001. OED Project Evaluation, Anexo B, págs. 13-18.

2 MMA/ PNUD/ PNMA – Avaliação Final: Última Versão. Brasília, outubro de 1997.



PED, para o qual a OED (Operations Evaluation Department) reconhece “a contribuição do Ministério em colocar o projeto em execução e implementar o desenvolvimento sustentável através dos PEDs” (op. cit., 2001, pág. 5). Em relação aos dois outros grupos, agências ambientais não federais e agências governamentais e não governamentais, apesar da variabilidade nos IDIs específicos, o IDI resultante foi *substancial*.⁽³⁾ Para finalizar, o **Impacto de Desenvolvimento Institucional** – IDI resultante de todo o Programa PNMA foi *substancial*.⁽⁴⁾

2.2 Avaliação de resultados

Passaremos agora à avaliação de resultados, item considerado central na avaliação geral do Programa. Para tanto incluiremos nessa análise também os resultados constantes do terceiro documento de avaliação disponível, *Projetos de Execução Descentralizada, Avaliação final* (1998: 24-28), o qual introduz uma avaliação também por indicadores, relacionados ao desempenho ambiental, sustentabilidade financeira e sustentabilidade institucional.

- Draft Performance Audit Report / Banco Mundial, 2001

A avaliação de resultados do Departamento de Avaliação de Operações – OED, baseou-se em três aspectos, a saber, os de relevância, eficácia e eficiência, relativos a: se a extensão atingida pelos objetivos do projeto são consistentes com as prioridades de desenvolvimento correntes no país e com as estratégias de assistência setorial e nacional do Banco Mundial e sua metas corporativas; se a extensão que os objetivos do projeto atingiu, ou que se espera vá atingir; levou em conta sua importância relativa; e se a extensão que um projeto atingiu, ou espera-se que atinja, alcançou um retorno maior que as possibilidades do custo do capital e subsídios, enfim, custos comparados às alternativas disponíveis (2001: 13-14).

No caso do PNMA-Brasil, a cotação sobre **relevância** foi *alta*, posto que foi encontrada na maioria de seus objetivos principais. Esta relevância se deve também ao fato de que no Brasil o aperfeiçoamento da gestão ambiental foi uma das quatro políticas centrais de governo desde os anos de 1990. No Banco Mundial o setor ambiental foi destacado como de alta prioridade nas Estratégias de Assistência a Países, em 1997 e 2000, e o PNMA evoluiu com as metas corporativas do Banco. “A ênfase do PED na redução da pobreza, pelo engajamento de segmentos pobres em projetos de desenvolvimento sustentável, antecipou a ênfase renovada na redução da pobreza no Banco Mundial. Uma análise sobre a auditoria nos noventa projetos do PED, classificou a relevância ambiental como baixa para 11% dos projetos, média para 36% e alta para 44%” (op. cit., pág. 3). A classificação de **eficácia** foi feita separadamente para cada subcomponente do PNMA, e para a implementação dos noventa projetos do PED foi considerada *substancial*, nos quais a maioria dos objetivos foi alcançada, ou espera-se que sejam alcançados, com apenas uma minoria de pontos fracos; e, basicamente, a classificação de **eficiência** do Programa PNMA foi *substancial*, na qual o Projeto encontrou padrões setoriais/industriais em termos de efetividade de custos, e o retorno econômico (se as estimativas forem confiáveis) excedeu as possibilidades do custo de capital (op. cit., págs. 13-14). Assim sendo, a avaliação

³ Cotação do IDI por tipo de objetivo. Substancial: Objetivos de projeto desse tipo fizeram, ou é esperado que façam, uma contribuição significativa à habilitação do país ou região, para usar com efetividade os recursos humanos, financeiros e naturais (2001: 16).

⁴ Cotação do IDI para a totalidade do impacto de desenvolvimento institucional. Substancial: O projeto como um todo fez, ou é esperado que faça, uma contribuição significativa à habilitação do país ou região, para usar com efetividade os recursos humanos finan-

ceiros e naturais, seja por meio da implementação dos objetivos de IDI estabelecidos para o projeto, seja por meio de efeitos não esperados (2001: 16).



geral de resultados, o qual opera com os três critérios anteriores, teve a classificação satisfatória, na qual o projeto atingiu, ou espera-se que atinja, a maioria de seus mais relevantes objetivos, de maneira eficiente, com apenas uma minoria de pontos fracos (op. cit., págs. 4 e 17). As considerações do relatório foram de que houve uma mudança de performance do PNMA durante sua implementação. Durante os primeiros anos a performance foi insatisfatória, mas melhorou rapidamente depois que o Ministério do Meio Ambiente estabeleceu sua Unidade de Coordenação do Projeto e este foi reestruturado (op. cit., pág. 4).

Além desses resultados, os de sustentabilidade do Programa oferecem subsídios para uma análise comparativa, evidenciando graus diferenciados de valoração baseados nos objetivos de trabalho de cada instituição. Assim, a sustentabilidade do Programa PNMA para a OCD foi considerada plausível. É importante a definição de sustentabilidade usada, tanto para efeito de compreensão de sua classificação, quanto de comparação com outras metodologias. Sustentabilidade aqui se refere à resistência ao risco que a rede de benefícios corre com o passar do tempo. As avaliações de sustentabilidade levam em conta nove fatores, incluindo os técnicos, financeiros e econômicos. São eles, a saber, resistência técnica, resistência financeira (incluindo políticas e custos de recuperação), resistência econômica, suporte social (incluindo condições relacionadas às políticas de salvaguarda), resistência ambiental, participação governamental (incluindo os governos centrais e agências, e a disponibilidade dos fundos O&M); participação de outros parceiros (incluindo participação local, incentivos aos beneficiários, sociedade civil, ONGs e o setor privado), suporte institucional (incluindo suporte de estruturas legal e regulatória e efetividade organizacional e de gestão); resistência a influências exógenas (incluindo condições comerciais, choques econômicos, e as circunstâncias das políticas regionais e de segurança). E a classificação, plausível, é definida pelo encontro da rede de benefícios do projeto com todos os fatores relevantes que determinam a resistência geral, no nível “substancial” (op. cit., Anexo B, págs. 14-15).

- Projetos de Execução Descentralizada, PED – Avaliação final, 1998

Aqui, a avaliação de resultados foi relacionada aos aspectos de desempenho ambiental, sustentabilidade financeira e sustentabilidade institucional do Componente PED. Cada um desses aspectos contou com indicadores previamente estabelecidos, aos quais foram atribuídos pesos que iam do Alto (A) ao Insatisfatório (E), passando por Bom (B), Médio (C) e Fraco (D).⁵ Foram avaliados dez projetos em execução em dez Estados diferentes, envolvendo as cinco regiões do País, sendo que, do PED/SP, foi escolhido o projeto “Uso Sustentável do Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape, Cananéia e Ilha Comprida”. Além dos critérios de avaliação descritos acima, foram considerados também os de desembolso e aplicação de recursos substanciais; os de êxito na implementação; e os que apresentassem objetivos específicos diversificados. (1998: 24).

No item Desempenho Ambiental, os indicadores e suas respectivas avaliações gerais foram metas cumpridas (A), sustentabilidade dos projetos (A), replicabilidade dos projetos (A), potencial para gerar mudanças de comportamento (B), potencial de geração

5 “A pontuação do desempenho de cada um dos projetos se deu a partir da apreciação da documentação correspondente, da análise das informações colhidas em campo, das entrevistas realizadas e da consideração de sua situação efetiva”. Foi adotado o método

de brain storming pela equipe avaliadora do programa. PED, Avaliação Final, 1998, pág. 26.



de impactos ambientais positivos (A), e potencial de mitigação de impactos ambientais negativos (B). O **desempenho ambiental** foi considerado **bom**, destacando-se sustentabilidade e replicabilidade como “itens que refletem a dimensão econômica enquanto condicionante das relações das comunidades com o meio natural” (op. cit., pág. 27). Já os indicadores não relacionados diretamente com a questão econômica, como o potencial de mudanças comportamentais, que apesar de bom ficou aquém dos demais, reflete, segundo o relatório, que a internalização das questões ambientais ainda não está plenamente incorporada aos atores locais/regionais. Convém lembrar que essas avaliações foram feitas ainda no decorrer da finalização dos projetos, sendo, pois, uma avaliação em perspectiva, apesar dos dados já disponíveis.

Para a sustentabilidade financeira, os indicadores e avaliações foram metas cumpridas (A), sustentabilidade dos projetos (A), utilização dos recursos repassados (A), capacidade para alavancar novos recursos (C), e perspectiva de mercado (A). O **desempenho financeiro** não obteve classificação explícita no relatório, mas pela classificação dos indicadores apresentados podemos considerá-lo alto. Os desempenhos com realização quantitativa obtiveram maior classificação, visto que o Programa apresentou alta efetividade na aplicação dos recursos, porém a eficiência e eficácia foram relativas. A realização financeira do Programa foi de cerca de 95%. A eficácia e a eficiência, não definidas neste relatório, podem ser interpretadas segundo os conceitos do relatório do Banco Mundial, e sua mensuração necessita de dados de monitoramento na fase pós-implantação, item não privilegiado pelo Programa PNMA I.

E, por fim, a sustentabilidade institucional incluiu objetivos cumpridos (A), sustentabilidade dos projetos (A), replicabilidade dos projetos (B), continuidade das ações empreendidas (A), articulação entre UCE-UGP (A), capacitação de recursos humanos (A), e envolvimento com a comunidade (A). A **sustentabilidade institucional** foi considerada como um dos pontos mais positivos do Programa, pela alta capacidade de articulação entre órgãos ambientais da União, do Estado e as instâncias municipais, representados pelas suas unidades de coordenação e gestão, e todos os atores intervenientes no processo. A classificação apresentada por indicadores pode ser sintetizada como **alta**.

- Avaliação final de resultados

Apesar da diferença de padrões e critérios de avaliação, observa-se que a avaliação do Banco Mundial sobre o desempenho do Programa revela-se mais realista, até porque feita com alguma posteridade em relação ao término da execução do Programa. (O PED na realidade avançou pelo ano de 1999, para completar sua execução física.) Apesar da alta relevância o resultado foi satisfatório, diferentemente do relatório MMA, de 1998, no qual, pela soma dos três resultados encontrados, revela-se uma classificação praticamente alta. A questão da mensuração da sustentabilidade e sua relação com o monitoramento do Programa é apontada no Audit Report, quando descreve que a sustentabilidade do subcomponente PED é difícil de ser avaliada porque o Ministério do Meio Ambiente não o monitorou, desde o seu encerramento (2001, item 2.14, pág. 6). Sabemos que o Programa não contemplava monitoramento, mas é possível que houvesse algum acordo de contrapartida para tal fim, não desenvolvido.



Ainda assim a coordenação do PED/SP entendeu ser importante e montou, na fase pós-implantação, um sistema de indicadores de monitoramento que foi formulado paritariamente com todas as UGPs envolvidas, a partir dos setores ambientais desenvolvidos nos projetos.⁽⁶⁾

Já o desempenho institucional, medido pelas duas instituições, aproximam-se nas categorias de substancial e alto, respectivamente. Isso porque os esforços institucionais para coordenação e execução do Programa puderam ser acompanhados, mensurados e corrigidos no desenrolar de sua execução, incluindo todas as mudanças de rumo propostas e bem realizadas, sendo o PED o seu exemplo maior.

2.3 Avaliação de performance dos responsáveis pelo acordo de empréstimo: Banco Mundial, MMA e IBAMA

Esta é uma avaliação interessante, pois, apesar de eleger a classificação satisfatória num elenco que vai do altamente satisfatório ao altamente insatisfatório⁽⁷⁾ para sua performance final, o próprio banco reconhece que inicialmente, até 1994, ela seria verificada como insatisfatória pelos erros de avaliação quanto à capacidade do IBAMA, como agente coordenador, principalmente por ele estar surgindo da fusão de quatro diferentes agências, portanto ainda sem consolidação para implementar um projeto altamente complexo como o PNMA. Por isso, esse período inicial de quatro anos foi considerado irrealista. Teria sido mais produtivo ao Banco focar como primeira operação ambiental no Brasil a construção da instituição atrelada a alguns poucos programas piloto. A performance do Banco passou a ser altamente satisfatória por causa de sua última, decisiva e satisfatória reestruturação do programa (op. cit., pág. 7).

Quanto à performance do tomador de empréstimo, a avaliação geral para o PNMA foi considerada satisfatória⁽⁸⁾ com algumas ressalvas, pois essa classificação traduz a média obtida entre a classificação inicial insatisfatória, quando o parceiro institucional foi o IBAMA, e altamente satisfatória, com a transferência dessa parceria para o MMA, durante a reestruturação.

Além disso, as agências ambientais estatais e as municipalidades tiveram um papel marcadamente importante na implementação do PNMA, com ênfase crescente no PED. O plano de financiamento do PED é exemplo para a política de financiamento, do sucesso dos subprojetos na maioria dos Estados a partir das contribuições de todos os parceiros para a sua execução. Em percentuais gerais, o Banco Mundial contribuiu com 48%, o Governo Federal com 21%, e o poder local com 31%, representado pelos Estados (14%), Municípios (12%), e outros recursos (5%) (op. cit., pág. 7). Vemos então que o Programa PED cumpriu duas funções importantes para seu parceiro internacional, ao melhorar a performance estratégica de implementação de programas do Banco, em especial, o PNMA-Brasil, e em segundo lugar, ao corroborar as hipóteses de viabilidade financeira quando se implementam programas com parcerias verticais, utilizando-se todo o leque de agências governamentais e não governamentais disponíveis, num quadro que leva em consideração mecanismos de participação democráticos.

6 Ver anexa a formulação dos indicadores de monitoramento dos seis projetos do PED/SP.

7 A definição de performance do Banco relaciona o quanto os serviços oferecidos pelo Banco garantiram qualidade na formulação e no apoio para implementação por meio de uma supervisão apropriada (incluindo assegurar adaptações adequadas à operação regular do projeto) (2001:17).

A classificação satisfatória se refere tanto à qualificação de formulação e supervisão, quanto à satisfação de uma dimensão com um impacto significativamente alto na performance do projeto e não menos que insatisfatório no outro (op. cit., pág. 17).



3 Recomendações gerais

Tanto o PNMA/MMA quanto o Banco Mundial oferecem recomendações a partir da avaliação e de algumas lições aprendidas. O relatório PNMA/MMA, 1998, traz onze recomendações vinculadas à observação e leitura empírica de seu próprio programa. As primeiras se relacionam ao término dos projetos em andamento, para a preservação dos investimentos realizados, com assistência técnica e logística, e apoio institucional para alavancagem de novas parcerias. Seguem-se as questões relativas à fase pós-implantação, com a internalização, no âmbito dos órgãos ambientais, dos recursos humanos gerenciais capacitados no PEDs, registro das experiências adquiridas para utilização em futuros programas ambientais, e publicação, divulgação e informação dos melhores projetos com vistas à replicabilidade de experiências. Quanto às ações futuras, propõe, para novos projetos que envolvam descentralização, a simplificação dos procedimentos burocráticos envolvidos com a administração e condução dos projetos, a inclusão, ainda na fase de concepção, de uma lista preliminar de indicadores a serem monitorados em todo o decorrer da execução dos projetos, com ações complementares que visem à capacitação dos proponentes, na captação de novos recursos. Ressalta aspectos da produção material dos projetos, com critérios previamente elaborados para que licenciamento e aprovação de projetos ganhem em custos e em atendimento aos padrões da legislação brasileira. E termina recomendando novas avaliações, num prazo de dois anos (as quais não foram executadas), levando em consideração recortes temáticos (ecoturismo, reflorestamento, produção econômica e educação ambiental), associativismo, e situação econômica, política e institucional, antes e depois do PED, bem como a avaliação dos bens públicos, sob administração descentralizada, por ele gerados (op. cit., págs. 31-32).

A crítica a essa última recomendação se faz pela sua inviabilidade prática, pois não foi pedido oficialmente o levantamento da situação V 0, inicial, dos projetos a serem financiados. Mesmo assim, o PED/SP encomendou um estudo inicial de situação nos seis projetos escolhidos. Todos os outros aspectos são plenamente viáveis, mesmo passados quatro anos da conclusão dos subcomponentes. Para o caso de São Paulo, a especificidade dos projetos sugere um corte temático com os seguintes itens:

- a. Avaliação temática ambiental: recuperação de matas ciliares; piscicultura e aquíicultura; práticas ambientais específicas: maricultura, apicultura, fruticultura, agrosilvicultura, energia alternativa; educação ambiental e técnica.
- b. Avaliação dos resultados sociais: capacitação técnica diferenciada; articulação entre setores institucionais públicos e privados; difusão do conhecimento e cidadania; programas ambientais em políticas públicas.

O segundo documento com recomendações, Draft Performance Audit Report, 2001, do Banco Mundial, nos oferece três lições: a primeira refere-se à preparação institucional para implementar projetos ambientais; a segunda, ao tipo de projetos de investimento ambiental, nos quais se espera que ganhem em máximo impacto (para

8 Essa performance refere-se a quanto o tomador do empréstimo assume em participação e responsabilidade, para assegurar qualidade na preparação e implementação, e levar convenientes e parceiros a trabalharem para a realização dos objetivos de desenvolvimento e

sustentabilidade (op. cit., pág. 17). O nível satisfatório é o de observância de dois dos três fatores de performance.



o investimento) e sustentabilidade; e a terceira, a de como o Brasil pode aprender mais com a experiência do Programa Nacional do Meio Ambiente (2001: 7).

A primeira lição apresentada é considerada uma velha lição pelo Banco Mundial, e diz que um projeto (ou programa) não está apropriadamente preparado até que a capacidade institucional de execução tenha sido avaliada. Cita que o Banco não promoveu essa avaliação relativamente à implementação do PNMA junto ao IBAMA, que por apresentar as deficiências já apontadas, fez com que a primeira metade do período de implementação do Programa tenha sido praticamente perdida. E também que o tempo e recursos necessários para introduzir e assegurar melhores práticas e processos ambientais foi muito subestimado. E, por fim, introduz uma questão aberta, em que se questiona qual a extensão do tempo do projeto, ditada pela ansiedade do Banco em demonstrar resultados rápidos, e, por outro lado, em que extensão a realidade do Brasil deve ser considerada. É uma questão central para a estruturação de um bom programa, ainda mais quando o Banco adianta que a mudança do paradigma de desenvolvimento no Brasil ainda levará um certo tempo e necessitará de continuidade e incentivos positivos de longo prazo (op. cit., pág. 7).

A segunda e terceira lições trazem o PED como componente central de referência, definindo que fundos para projetos semelhantes devem inserir investimentos para treinamento e desenvolvimento das comunidades, facilitando reformulações e mudanças de comportamento; e que monitoramento e avaliação *a posteriori* são essenciais para a percepção da totalidade dos benefícios de um primeiro Programa Nacional do Meio Ambiente.

Em relação à alocação de fundos, o Banco aponta que projetos sustentáveis como o PED requerem modificações de comportamento, e que foi subestimado o treinamento necessário e o desenvolvimento da comunidade. Assim, os projetos foram preparados sem a necessária ajuda de profissionais para treinamento, organizadores de comunidades, e especialistas em finanças, marketing e métodos de produção. Muitos projetos não tiveram como financiar seu capital social, o que atrasou ou interrompeu o seu início. E finaliza com uma ressalva importante para futuros projetos de sustentabilidade ambiental, sinalizando que o uso insuficiente de especialistas não ambientais freqüentemente leva a projetos de produção insustentável (op. cit., pág. 8).

Quanto às questões de monitoramento e avaliação, o seu não provimento por parte do Ministério do Meio Ambiente impediu um conhecimento consolidado acerca dos resultados dos noventa projetos do PED. O relatório aponta que foi perdida uma grande oportunidade de conhecimento, que se daria por meio do retorno conseguido pelas visitas periódicas (e sistemáticas) aos projetos. Recomenda que a coordenação nacional do PNMA faça uma avaliação consistente sobre resultados, sustentabilidade e impacto institucional de cada um dos noventa projetos, porque a partir dessas informações poderia ser inferido o que seria inviável para a implementação do segundo Programa Nacional do Meio Ambiente e outros projetos de investimentos, sob sua responsabilidade (op. cit., pág. 8).



O segundo PNMA já se encontra em processo de montagem e execução de seus subcomponentes principais. Um deles, o subcomponente Ativos Ambientais, trabalha em outras bases as questões de sustentabilidade e impacto institucional, o que nos leva a concluir que mesmo uma avaliação parcial (dez projetos avaliados em noventa) gerou conclusões sobre os principais entraves e problemas gerados no primeiro programa. Outra medida adotada para o PNMA II foi a inserção do monitoramento e da geração de indicadores desde o início do programa, como resultado dessa recomendação explícita do Banco.

Para finalizar, observa-se que a avaliação de um programa dessa envergadura passa então pelos três grandes setores que foram analisados, quais sejam, a avaliação de objetivos e atores sociais, na qual se desenvolvem as questões relativas a impactos de desenvolvimento institucional; avaliação de resultados, que passa pelas questões de relevância, eficácia, eficiência, sustentabilidade, e desempenho ambiental, financeiro e institucional; e avaliação de performance dos responsáveis pelo empreendimento.

4 Avaliação do PED – São Paulo

O PED/SP pode ser avaliado dentro desta perspectiva, a partir das características gerais do PNMA, e das específicas, relativas aos projetos componentes. Os resultados apresentados no capítulo anterior, Resultados do Programa PED/SP, compõem o painel sobre o qual se permitem algumas respostas e avaliações. A observação sistemática, no comando da coordenação no Estado, aliada à utilização do significado preciso do termo coordenar, qual seja, ordenar em conjunto, nos permitem ao mesmo tempo informação e visão crítica, distanciadas pelos dados técnicos obtidos e pelo tempo, pois afinal se passaram quatro anos de seu término oficial.

Assim, a avaliação de objetivos e atores pode ser considerada plenamente satisfatória, mesmo corroborando-se a necessidade, apontada pelo Banco, de melhor instrumentação para os atores sociais envolvidos, sejam técnicos e/ou comunidade. A avaliação de resultados pode ser dividida em dois níveis, resultados da implantação, e resultados de funcionamento ou implementação, ou resultados reais de sustentabilidade ambiental, financeira e socioinstitucional. Os resultados de implantação foram também satisfatórios, considerados todos os fatores ambientais e institucionais de implantação, como normas e licenças; a execução financeira foi de praticamente 100%, e nesse processo capacitaram-se técnicos e desenvolveram-se agências ambientais locais. Os resultados de sustentabilidade na fase pós-implantação, porém, não puderam ser monitorados, em parte porque não existia essa ferramenta institucional no próprio programa, em parte porque, com o novo período político de governo (ainda que com o mesmo governador), a nova coordenação da área onde se alocava o PED, não tendo visão institucional e técnica sobre os princípios da sustentabilidade, não permitiu a continuidade dos processos de monitoramento, montados pela coordenação estadual do programa.

De qualquer modo, alguns resultados positivos já começam a ser demonstrados e o mais emblemático vem a ser o projeto da cooperativa dos ostricultores no município



de Cananéia, parte do Projeto de Desenvolvimento Sustentável no Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape, Cananéia e Ilha Comprida, que vem sendo assessorado tecnicamente pela Fundação Florestal, com recursos alavancados junto ao Fundo Nacional da Biodiversidade – Funbio, que incluem plano de negócios e de gestão. Suas boas práticas foram reconhecidas por organismos internacionais da organização da Cúpula Mundial de Desenvolvimento Sustentável, Rio +10, realizada em Johannesburgo, na qual foi escolhido como um dos vinte e sete projetos-demonstração, representativos do panorama da sustentabilidade na África, na Ásia e na América Latina, parte do programa Iniciativa Equatorial, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD.

Recomendações específicas, a partir da observação, se fazem ainda necessárias. Deve-se buscar a alavancagem de novos investimentos e a continuidade das parcerias, além da recomendação importantíssima de treinamento não só de executores, mas de gestores dos projetos implementados, com supervisão permanente, por pelo menos cinco anos, com estudos de mercado e planos factíveis de negócios. Além destas, a possibilidade de intercâmbio de resultados e técnicas é um fator essencial para articulação socioambiental, incremento de novas políticas e possibilidades de replicabilidade. Monitoramento e avaliação sistemáticos por meio de metodologia que inclui visitas, avaliação de dados em desenvolvimento e treinamento contínuo fazem parte do cardápio de recomendações do Banco e aqui colocadas com a ênfase devida.

A experiência do PED pode, por fim, ser considerada, mais do que de resultados, uma grande experiência de gestão, de articulação e de disseminação da questão da sustentabilidade e da responsabilidade compartilhada entre todos os seus agentes e intervenientes, posicionando a descentralização da execução e os poderes locais como os grandes parceiros da sustentabilidade, na ótica de operações globais de políticas ambientais.

