



VI. O PROGRAMA PED

1	Antecedentes	87
.....		
1.1	Introdução	87
1.2	Conservação ambiental no Brasil: o Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA	87
1.3	Outras experiências de descentralização da gestão ambiental	91
.....		
2	Implantação do Programa PED/SP: organização, estratégias, políticas e projetos	94
.....		
2.1	Descrição do Componente “Projetos de Execução Descentralizada”	94
2.2	Políticas e estratégias da SMA/SP	96
2.2.1	Políticas públicas estaduais e a sustentabilidade	96
2.2.2	Objetivos de gestão ambiental descentralizada no Estado de São Paulo	97
2.3	Organização e resumo dos projetos selecionados	99
2.3.1	Organização por bioma	99
2.3.2	Resumo dos projetos	100
.....		
3	Gestão institucional do programa por Unidades de Coordenação: análise dos atores referenciais do Programa PED	106
.....		
3.1	Estrutura geral	106
3.1.1	Administração do PED e os programas estaduais	106
3.2	Atores-chave: Unidades de Coordenação para o PED/SP	108
3.2.1	Fase propositiva nacional	108
3.2.2	Fase estruturadora estadual	110
3.2.3	Fase executora local	111
3.3	Atores intermitentes: estruturas complementares	113

1 Antecedentes

1.1 Introdução

Como vimos em capítulos anteriores, a questão da descentralização repousa sobre dois pilares principais, quais sejam, as relações globalização-localização e as questões relativas à sustentabilidade. O arcabouço teórico desenvolvido procurou mostrar as várias interfaces e linhas teóricas colocadas em discussão. Foram apontados inclusive, nas políticas ambientais brasileiras, os principais vetores e problemas existentes para a sua consecução. Neste item procuraremos detalhar não só programas e projetos federais precursores ou determinantes da vertente descentralizada, como também as posturas estratégicas de seus principais atores, na orientação, na coordenação e na execução de programas de gestão ambiental descentralizada.

A análise inicial da formulação, das transformações e da execução do PNMA, até o momento de criação do componente PED, nos fornece uma visão esclarecedora e realista de como se forjam políticas públicas. Os depoimentos colhidos⁽¹⁾ demonstram com clareza como foram difíceis os caminhos da execução de propostas, conciliando interesses internacionais, políticas nacionais emergentes, disputas regionais e necessidades setoriais e locais. A organização do Programa aqui descrito é importante também para o diálogo com a estrutura de sua avaliação final, que revela, ao fim, a importância e a qualidade dos procedimentos iniciais, seus erros e acertos e sua contribuição para o desenvolvimento das questões de sustentabilidade ambiental no Brasil.

As outras experiências de descentralização da gestão ambiental, embora de caráter mais localizado, explicitam alguns antecedentes institucionais que em muito contribuíram para o aprimoramento do quadro de gestores disponíveis para o Programa PED, bem como para a compreensão das questões da sustentabilidade e da descentralização, já amadurecidas, por parte de todas as instituições e representações de poder local, que se fizeram presentes na participação e escolha dos projetos componentes do PED/SP.

1.2 Conservação ambiental no Brasil: o Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA

O sistema indutor da capacidade potencial das ações de sustentabilidade ambiental no Brasil se estrutura sobre duas grandes decisões político-institucionais, quais sejam, a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, em 1973, e a instituição do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, no início da década de 80, que

1 Depoimentos de Dra. Regina Gualda, coordenadora nacional do PNMA, Dr. Hugo de Almeida, coordenador do PED/PNMA, e Dra. Daniela de Oliveira, supervisora do PED/Sudeste.



já trazia como orientação de política global a repartição de responsabilidades sobre o meio ambiente entre as três esferas de governo, e a participação da sociedade civil.⁽²⁾

Nessa época, a instituição do sistema ainda não significava a sua estruturação, a qual encontrava sérias dificuldades no estabelecimento dos limites de sua atuação, com vácuos de competência, conflitos de jurisdição, falta de capacitação institucional, recursos materiais e tecnológicos, e instrumentos para aplicação da legislação existente.

Ainda que a criação do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA,⁽³⁾ em 1988, tivesse completado o quadro institucional federal inicial para o enfrentamento dos desafios da área ambiental, ainda persistiam grandes deficiências, que podem ser sintetizadas em três tópicos: capacitação institucional, conservação da biodiversidade e estratégias de desenvolvimento.

O principal programa ambiental a tratar das questões acima definidas foi o Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA, desenvolvido no Ministério do Meio Ambiente entre 1991 e 1998. O primeiro relatório de resultados deste programa, “Conservação Ambiental no Brasil” – Programa Nacional do Meio Ambiente, 1991-1996, já em sua apresentação define, entre as estratégias e ações elencadas, as de gestão ambiental, que utiliza modernos recursos administrativos, capacitando recursos humanos, e “sobretudo convergindo para a estratégia de descentralização que permeia a ação do governo brasileiro” (Gustavo Krause, ministro do Meio Ambiente).

O PNMA, gestado desde 1987, por intermédio da SEMA e em seguida com o IBAMA, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUD e suporte financeiro do Banco Mundial, foi inicialmente formulado “juntando as muitas demandas, que surgiram com a sinalização do governo brasileiro de que o banco tinha interesse em financiar um projeto, um programa nacional do meio ambiente, mais as demandas que o banco já tinha, vindas de estados e instituições no Brasil. Daí o seu caráter inicial de ‘colcha de retalhos’ (Gualda, 2001).

Este programa inicial, desenhado entre 1987 a 1989, contemplou três objetivos de fortalecimento: o das instituições e da estrutura legal e normativa da área ambiental; o da proteção às áreas ambientalmente mais importantes, do ponto de vista da política ambiental do País; e o da proteção a ecossistemas sob risco iminente de degradação. É interessante fazer uma análise de cada objetivo inicial e suas transformações no decorrer do processo de implementação, menos como crítica e mais como modo de conhecimento de como ajustes, correções e principalmente acréscimos e modificações fazem parte da história de um grande programa, no seu esforço de se manter orgânico e conectado aos limites e dificuldades técnicas e gerenciais das instituições participantes e seus parceiros.

O fortalecimento das instituições e da estrutura legal e normativa, de escopo ambicioso para a época, propunha-se ao fortalecimento do recém-criado IBAMA, como também dos órgãos estaduais de meio ambiente da Amazônia e do Pantanal. Para a estrutura normativa, elencavam-se como áreas de atuação as normas de procedimento relativas

² “Conservação Ambiental no Brasil” – Programa Nacional do Meio Ambiente, 1991-1996. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Brasília, 1997, pág. 11.

³ As análises específicas sobre o IBAMA, seus objetivos, organização e estrutura funcional não foram contempladas por este trabalho, tendo em vista que a execução do Programa, objeto desta tese, deu-se prioritariamente no Ministério do Meio Ambiente.



a Relatórios de Impacto Ambiental – RIMA, zoneamento ambiental, gerenciamento de bacias hidrográficas e ecotoxicologia.⁽⁴⁾ A constatação à época era a de que se tinha embrionariamente a legislação, o SISNAMA já concebido, mas os órgãos que o compunham eram muito frágeis, daí a necessidade de seu fortalecimento. Com a criação do IBAMA ainda na fase de concepção do PNMA, o fortalecimento institucional inicialmente concebido foi voltado para ele, por ser uma instituição grande, recém-criada, muito atuante e que ia ser a instituição executora do PNMA, o que enfim já justificava investir em sua organização. Os outros projetos, que foram sendo enxugados, incluíam projetos pontuais e, em alguns, casos complicados (Gualda, 2001).

Os resultados dos investimentos no IBAMA foram importantes também pelos desdobramentos, na medida em que articularam direta e indiretamente o desenvolvimento das instituições dos Estados. As ações de fortalecimento institucional propiciaram avanços do aparelho administrativo ligado à gestão ambiental, tendo em vista que os maiores déficits instrumentais dessa área estavam ligados a recursos humanos, equipamentos e instalações, e informação.

As principais ações desenvolvidas, informatização do Ministério do Meio Ambiente e do IBAMA, montagem de uma rede de sensoriamento remoto, treinamento de técnicos e administradores do Sistema Nacional do Meio Ambiente, prioritariamente em planejamento e gerência, e montagem de uma rede de documentação e informação,⁽⁵⁾ referiam-se a uma busca no sentido de ampliar a informação ambiental e sua gestão, daí o investimento em todo tipo de suporte, sensoriamento remoto, rede de instituições para fazer formação georreferenciada, monitoramento. “Não foi só no IBAMA, o IBAMA era o centro de referência, mas foi em vários estados, a gente identificou quem investia em sensoriamento remoto, fez um programa interessante, a gente viu o que tinha, capacitou gente, adquiriu software, foi muito interessante esse programa. Na parte de informática, o IBAMA não era nem informatizado, porque recém-criado, cada instituição tinha um perfil; a gente informatizou o IBAMA, criou uma rede, ligou o IBAMA nacionalmente. Na época não tinha internet mas a gente teve um avanço, era uma rede moderníssima na época. Na parte de informação documentária a gente montou o CENIA (Centro Nacional de Informação Ambiental), então referenciamos as informações que existiam no acervo desses quatro órgãos, criamos uma rede com todos os Estados, um mínimo de biblioteca, de trocar acervos e de ligar os computadores. Então no CENIA e na parte de sensoriamento remoto a gente ainda conseguiu emprestar um pouco da visão do SEMA, que era a de investir no fortalecimento de parcerias e descentralização” (Gualda, 2001).

O segundo objetivo de fortalecimento, o de proteção às áreas ambientalmente mais importantes do ponto de vista da política ambiental do País, levou à definição do segundo componente, denominado Unidades de Conservação, para as quais se estabeleceu como objetivo central “assegurar a preservação de amostras representativas dos diversos ecossistemas brasileiros, integrando e consolidando as áreas protegidas federais e estaduais existentes, assegurando a proteção da biodiversidade, contribuindo para o desenvolvimento econômico e elevando a qualidade de vida da população”.⁽⁶⁾

4 Op. cit., pág. 12.

5 Op. cit., pág. 27.

6 Op. cit., pág. 68.



Como as metas previstas revelaram-se difíceis de ser alcançadas no curto prazo (1990-1992), foram reconsideradas durante a revisão de meio-termo do Programa, em abril de 1994. Nas novas metas estabelecidas foram priorizadas trinta Unidades de Conservação federais e uma estadual, com a realização de experiências de co-gestão de Unidades em parceria com entidades da sociedade civil e organizações não governamentais, e o atendimento às áreas em situação mais críticas quanto às infra-estruturas disponíveis.⁽⁷⁾

O terceiro Componente, Proteção de Ecossistemas, contemplou a redução das perdas econômicas e ambientais associadas aos desmatamentos descontrolados, à erosão e à poluição do ar e da água, nos ecossistemas do Pantanal, da Mata Atlântica e da Zona Costeira.⁽⁸⁾ Neste componente insere-se o Programa de Gerenciamento Costeiro do Estado de São Paulo que, por meio de suas diretrizes, criou parâmetros que nortearam as várias ações de sustentabilidade local, encontradas posteriormente em subprogramas do PED/SP.

A revisão de meio-termo do Programa, determinada pela insuficiência de resultados iniciais, deu início à segunda fase, na qual várias ações foram suprimidas ou descontinuada, e os Subcomponentes foram discriminados em projetos.

Além disso, em função do momento político que pressupunha uma certa abertura, pressão de ONGs e governos locais, e a existência de recursos existentes para o Programa ainda não utilizados, foi criado um novo Componente, denominado Projetos de Execução Descentralizada, que contemplou vinte Estados no País. Portanto, a partir de 1994 e até 1998 desenvolveram-se atividades que objetivavam a operacionalização do conceito de desenvolvimento sustentável, fortalecendo ainda a diretriz de descentralização da gestão ambiental que a instituição do Sistema Nacional do Meio Ambiente pressupunha.

Esse novo programa teve por objetivo principal estimular, nas diversas regiões do Brasil, a adoção de novas estratégias ambientais, onde o poder local, identificado como governo estadual, municípios, setor privado e sociedade civil, se articulariam para implementar projetos que conciliassem interesses econômicos e proteção ambiental. Os núcleos irradiadores do programa foram os Estados que, cumpridos os critérios de elegibilidade pressupostos, receberam apoio para a implementação dos programas, alinhando propostas que buscariam integrar o uso de instrumentos de políticas indutoras de ações de gestão específicas com investimentos compatíveis e ações de monitoramento da qualidade ambiental. Todo esse esforço, que pode ser analisado como a orquestração de todo o instrumental institucional disponível, o estabelecimento de parcerias horizontais e verticais e a reestruturação de ações em função de questões ambientais remetidas do global, buscavam incentivar a resolução de problemas ambientais, circunscritos na realidade local, por meio de mecanismos de integração de suas forças sociais, e otimizando os interesses econômicos com a proteção ambiental. Aos Estados, também identificados como poder local coordenador de todas as ações de implementação, mas não seu executor, caberia também o cofinanciamento dos projetos contemplados em seu programa, bem como o incentivo à

⁷ A descrição completa do Componente encontra-se às págs. 63 a 110 de ⁽¹⁾.

⁸ A descrição completa do Componente encontra-se às págs. 111 a 172 de ⁽¹⁾.



sua sustentabilidade, entendida, como em Guimarães (1997), em seu sentido mais amplo – ecológica, econômica, social, ambiental e institucional.

Os critérios de elegibilidade⁽⁹⁾ foram os instrumentos que garantiram os esforços de modernização técnica e institucional dos Estados participantes. A comprovação de seus itens garantiu financiamentos diferenciados para os Estados, constituindo-se ao mesmo tempo em radiografia de gestão ambiental pública estadual e programa de aperfeiçoamento institucional, indutor de refinanciamentos a médio prazo.

1.3 Outras experiências de descentralização da gestão ambiental

Introdução

Da mesma maneira que o IBAMA e sua construção foram importantes para a compreensão da gênese de execução e avaliação do PNMA e conseqüentemente do componente PED, as experiências específicas de descentralização da gestão ambiental operam no delineamento das forças emergentes e/ou em formação nos organismos que seriam os futuros receptores das estratégias, políticas e programas que se formavam tanto para o fortalecimento de políticas regionais e locais de conservação, quanto para a aplicação de projetos modelo de sustentabilidade socioeconômico e ambiental. O resultado é que estes programas, ainda limitados em seu alcance e execução no quadro das macropolíticas e estratégias ambientais nacionais, revelam um primeiro mergulho nos atores locais disponíveis, que serão, como veremos, imprescindíveis no transcorrer de todo o processo, pois se apresentaram como os articuladores principais das políticas locais e garantidores da boa qualidade de sua execução. Sendo assim, a importância dessa análise é de caráter prático, mas não há como não vincularmos à

9 Os seguintes critérios para elegibilidade dos Estados foram então acordados:

a. Ter legislação que disponha sobre o cumprimento dos dispositivos sobre meio ambiente da Constituição Estadual;

b. Comprovar uma tendência estável ou crescente (em termos reais) nos últimos três anos na alocação dos recursos orçamentários (excluídos os gastos com pessoal), ações de proteção ambiental e para o OEMA (Órgão Estadual de Meio Ambiente);

c. Comprovar que o CONSEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente) reuniu-se pelo menos duas vezes no último ano (demonstrado pela atas das reuniões);

d. Comprovar a assinatura de convênio de proteção de meio ambiente entre o Estado e pelo menos 5% dos municípios no Estado no último ano;

e. Comprovar a realização de audiências públicas sobre pelo menos 80% dos RIMA (Relatórios de Impacto Ambiental) recebidos pelo Estado no penúltimo ano, quando exigido pela legislação;

f. Reunir e tornar disponível em local de leitura pública, no OEMA e na prefeitura interessada, todos os RIMA recebidos e licenças concedidas no último ano. Aviso de que essa informação está disponível deverá ter sido publicado no Diário Oficial do Estado e comunicado à imprensa;

g. Comprometer-se que as multas (montante e descrição da infração) aplicadas a pessoas físicas ou jurídicas serão sistematicamente publicadas no Diário Oficial do Estado a partir de trinta dias da data do seu compromisso;

h. Existência, no Estado, de um serviço jurídico dedicado especificamente a atender a população nas questões relativas ao meio ambiente (por exemplo, Curadoria do Meio Ambiente);

i. Demonstrar o compromisso do Estado com a fiscalização, pela existência de uma instituição especializada na fiscalização de recursos naturais (por exemplo, batalhão florestal, Instituto Estadual de Florestas), ligada ou independente do OEMA.



estrutura teórica de interpretação de atores ambientais para a sustentabilidade, que se encontra no capítulo III: Novos movimentos e atores sociais em Habermas, Offe e Touraine: questões para o ambientalismo e a sustentabilidade. Teremos então a chave explicativa tanto da singeleza desse item, quanto de sua importância para a análise explicativa de todo o programa subsequente em questão.

Reportando-nos à descentralização da gestão ambiental no âmbito do desenvolvimento institucional federal, este subcomponente foi dirigido especialmente ao desenvolvimento institucional do Ministério do Meio Ambiente, por meio do incentivo à descentralização de parte de suas funções.

Coordenado pela então secretária nacional do Meio Ambiente, Dra. Nilde Lago Pinheiro, o seu desenho inicial voltou-se primordialmente para as possibilidades de descentralização das várias atividades sob responsabilidade federal, passíveis de transferência para a esfera estadual e, apesar de sua brevidade e resultados parciais, podemos apontar a relevância dos aspectos relativos às questões abordadas e aos representantes das organizações nacionais e locais convidadas.

Os temas propostos para os seminários regionais do Programa referiam-se a praticamente todo o quadro de atribuições em gestão ambiental da esfera federal passíveis de descentralização ou desconcentração, tais como cadastro e registro, Unidades de Conservação, recursos naturais, licença ambiental, fauna, pesca, fiscalização, conservação de ecossistemas, gestão urbana, instrumentos de gestão, SISNAMA e programas descentralizados, e foram discutidos em seis seminários técnicos regionais em Manaus, Maceió, Natal, Florianópolis, Goiânia e Vitória, envolvendo participantes de todas as Unidades da Federação. Seus resultados de médio prazo foram a reestruturação do IBAMA, o fortalecimento de parcerias institucionais e a maior atenção a questões de sustentabilidade local.⁽¹⁰⁾

Os seminários revelaram atores institucionais de perfil profissional heterogêneo, atuando em instituições muito diversificadas (secretarias específicas, setores ambientais em secretarias variadas, fundações, empresas públicas), e que traziam para o bojo das discussões as principais dificuldades e contradições enfrentadas por seu órgão e/ou Estado de origem. Muitos desses atores ou instituições enfrentariam posteriormente os desafios que o PED traria e cremos que esse esforço de participação contribuiu para o alinhamento e a organização iniciais dos Estados relativamente à importância da gestão e da descentralização ambientais e para as questões de sustentabilidade socioambiental ali desenvolvidas.

No que tange a programas ambientais locais, podemos situar o Programa Ambiental de Apoio aos Municípios, da SMA/SP, como pioneiro em ações de capacitação de agentes ambientais.

Nesse programa, executado entre 1993 e 1994, inseriu-se posteriormente o PED, Projetos de Execução Descentralizada, o que denota a coerência dos princípios e diretrizes que o nortearam, quais sejam, os de “readequar o papel do Estado,

10 “Conservação Ambiental no Brasil” – Programa Nacional do Meio Ambiente, 1991-1996. Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, Brasília, 1997, págs. 37-38.



incentivando os municípios e cada região do Estado de São Paulo a ganhar independência na gestão dos seus recursos naturais”.⁽¹¹⁾

O Programa apontava as principais funções exercidas pelo Estado na área ambiental, na montagem de políticas, desenvolvimento de pesquisas, elaboração de planos e projetos, organização da legislação, administração dos procedimentos de licenciamento, e exercício do controle e fiscalização sobre as questões centrais da política ambiental estadual. Percebia também o vácuo de estruturas locais de gestão ambiental, montando, a partir dessa constatação, as estratégias para seu fortalecimento e reconhecendo o nível municipal como a instância institucional mais apta para trabalhar aspectos ambientais de maneira permanente e adequada ao desenvolvimento social e econômico local e regional.

A tendência de fortalecimento da base ambiental municipal se fez presente por meio da formatação do Subprograma de Capacitação de Agentes Ambientais, inicialmente para municípios entre dez mil e cinquenta mil habitantes, num universo previsto de duzentos e trinta e dois municípios.

O Programa foi todo pensado e executado como uma grande parceria institucional, otimizando custos, quadro de profissionais e infra-estrutura disponível. Sob a coordenação da SMA reuniram-se o IBAMA – Superintendência Regional de São Paulo, CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima, CETESB – Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental, e FUNDAP – Fundação para o Desenvolvimento Administrativo, capacitando agentes locais com material didático original, oferecendo assim uma visão ampla dos procedimentos usuais do sistema ambiental estadual, de interesse dos participantes.⁽¹²⁾

Temas como o sistema nacional do meio ambiente, atuação do Estado nas questões ambientais de interesse municipal, Unidades de Conservação, atribuições do ministério público em matéria ambiental, políticas públicas de meio ambiente, educação ambiental e organização administrativa legitimaram essa experiência de parceria vertical e horizontal para a disseminação de atribuições e conhecimentos, necessários ao fortalecimento e à independência de programas locais, por meio da capacitação de seus atores institucionais técnicos e políticos.⁽¹³⁾

Esses cursos, que contaram com a participação de prefeitos, secretários municipais de meio ambiente, de agricultura, de planejamento, diretores de empresas públicas de saneamento, de energia, assessores de gabinete com formações variadas, entre elas agronomia, engenharia, botânica e arquitetura, resultaram na identificação de aspectos importantes para as questões de gestão e sustentabilidade locais, que depois serviriam à formatação do PED.

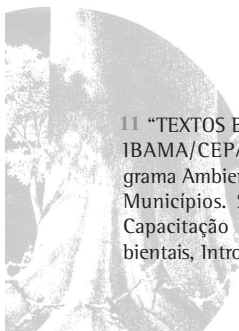
O primeiro deles foi a identificação de quadros técnicos, muito mais sofisticados e aptos a desenvolver as questões ambientais do que se julgou de início. Em segundo lugar, detectou-se a existência de uma grande demanda reprimida de projetos de caráter socioambiental e não postos em prática. Essas constatações deram embasamento

11 “TEXTOS BÁSICOS” – SMA/IBAMA/CEPAM – 1993. Programa Ambiental de Apoio aos Municípios. Subprograma de Capacitação de Agentes Ambientais, Introdução.

12 “TEXTOS BÁSICOS” – SMA/IBAMA/CEPAM – 1993. Programa Ambiental de Apoio aos Municípios. Subprograma de Capacitação de Agentes Ambientais.

13 Três programas que foram oferecidos, em três regiões distintas do Estado, quais sejam, Região Sudoeste: curso oferecido na Fazenda Ipanema / Floresta Nacional, de responsabilidade do IBAMA; Região Central: curso oferecido na sede da Cesp / Ibitinga;⁽¹⁴⁾ e Região Sul: curso oferecido no Grande Hotel de Cananéia / Secretaria de Esportes e Turismo do Estado.⁽¹⁵⁾

14 2º Subprograma de Capacitação de Agentes Ambientais para Municípios de Pequeno Porte / Relatório de Atividades / Ibitinga – 7 a 11 de março de 1994.



real e comprobatório das linhas e estratégias que foram posteriormente montadas, tanto para a escolha de projetos para o PED, quanto para a garantia da existência de técnicos credenciados à consecução de todo o Programa no Estado, como veremos nos itens subsequentes.

2 Implantação do Programa PED/SP: organização, estratégias, políticas e projetos

2.1 Descrição do Componente “Projetos de Execução Descentralizada”

O Programa Projetos de Execução Descentralizada (PED), quarto componente do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA), estruturou-se em torno de objetivos que pudessem ser assumidos e coordenados pela estrutura ambiental disponível no País, contando com coordenação institucional, parcerias organizadas e demandas locais. Assim, o objetivo geral do programa foi o de *“estimular, nas diversas regiões brasileiras, a adoção de novas estratégias para o enfrentamento dos problemas ambientais, conciliando os interesses econômicos com a proteção ambiental, fomentar e ampliar o processo de gestão ambiental descentralizada no País, em seis grandes biomas brasileiros – Floresta Amazônica, Pantanal Mato-grossense, Mata Atlântica, Zona Costeira, Cerrados e Caatinga; incorporar a sociedade civil, representada por suas organizações legitimamente constituídas, à gestão ambiental, através da atuação compartilhada com a União, os Estados e os Municípios; induzir a aplicação de mecanismos de mercado à gestão do meio ambiente e ao uso sustentável dos recursos naturais; e identificar e/ou desenvolver mecanismos inovativos para a aplicação da legislação existente e de políticas de conservação ambiental, de modo a atender às condições locais e aos objetivos econômicos”*.⁽¹⁶⁾

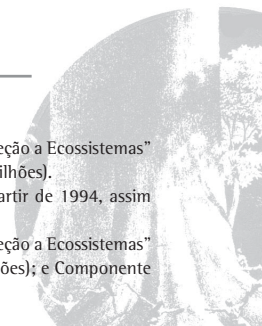
Para a sua consecução, contou com a reorganização administrativa e financeira do PNMA, advinda de sua revisão de meio-termo. Do ponto de vista administrativo, a responsabilidade pela coordenação geral do programa passou do IBAMA para o Ministério do Meio Ambiente; a reorganização financeira resultou num aporte de 49,2% das verbas realocadas para o Componente PED, ou seja, US\$ 61,2 milhões.⁽¹⁷⁾ Através do PED, o Governo Federal, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente, apoiou programas estaduais orientados para a solução de problemas ambientais relacionados com a conservação e/ou recuperação de recursos naturais, nas Unidades da Federação que cumpriram as condições de elegibilidade. Os Estados obteriam sua pré-qualificação ao Programa por meio do cumprimento de itens de comprovação de realização de sua política ambiental, atestados por laudos, programas realizados, fiscalização e licenciamento ambiental.

Os programas estaduais, financiáveis por intermédio do PED, foram formulados com base em requisitos que buscaram envolver os seguintes subitens: uso de instrumentos de política indutores de ações de gestão ambiental, nos Estados; investimentos em projetos específicos; ações de monitoramento da qualidade ambiental dirigida para os objetivos do Programa, e também incentivos à adoção de mecanismos que

15 3º Subprograma de Capacitação de Agentes Ambientais para Municípios de Pequeno Porte / Relatório de Atividades / Cananéia – 12 a 16 de setembro de 1994.

16 Ver “MMA/PNMA/PED – Manual de Operações dos Projetos de Execução Descentralizada, 1995, pág. 4.

17 As verbas iniciais para o Programa PNMA foram distribuídas em: Componente “Unidades de Conservação” (US\$ 48,6 milhões); Componente “Proteção a Ecossistemas” (US\$ 50,4 milhões); e Componente “Fortalecimento Institucional” (US\$ 52,8 milhões). Com o novo subprograma apresentado, a alocação final das verbas ficou, a partir de 1994, assim distribuída: Componente “Unidades de Conservação” (US\$ 16,9 milhões); Componente “Proteção a Ecossistemas” (US\$ 22,8 milhões); Componente “Fortalecimento Institucional” (US\$ 23,5 milhões); e Componente “Projetos de Execução Descentralizada” (US\$ 61,2 milhões).



permitissem a associações, empresas e administrações municipais desenvolver soluções para os problemas ambientais que considerassem a realidade local e compatibilizassem, de forma otimizada, os interesses econômicos com a proteção do meio ambiente; priorização de ações que minimizassem, na fase de pós-implementação, as despesas operacionais adicionais do orçamento estadual; reserva aos Estados, do papel de cofinanciador, facilitador da implementação dos projetos contemplados, e estimulador de iniciativas de autofiscalização, de modo a propiciar a contenção dos gastos públicos com a fiscalização ambiental; e a inserção, já a partir da fase de preparação, do setor privado e da sociedade civil da área de atuação do programa, inclusive no financiamento dos projetos.⁽¹⁸⁾

Para a institucionalização do programa PED no Estado de São Paulo, a Secretaria do Meio Ambiente atendeu ao convite à participação como coordenadora em 1995, após ter atendido a todos os quesitos técnico-administrativos para a pré-qualificação do Estado.

Com esses procedimentos se habilitou à participação, assinatura de convênio internacional, empréstimo de nível amplo e apoio técnico e institucional do PNMA/MMA. Em contrapartida, criou a Unidade de Coordenação Estadual do PED/SP, UCE-SP, e se comprometeu a garantir uma contrapartida local (estadual e municipal) de 30% do valor do empréstimo.

À descentralização a nível nacional dada por intermédio dos seis grandes biomas brasileiros, corresponderam no Estado de São Paulo os três biomas existentes, Mata Atlântica, Zona Costeira e Cerrado. Estes abrangeram geograficamente a totalidade do Estado, possibilitando a participação potencial de todos os municípios no processo de seleção e na eleição dos seis projetos passíveis de escolha.

Para internalizar o Programa ao nível da Secretaria do Meio Ambiente, foi criado um grupo assessor, representativo das diretrizes setoriais de seus programas ambientais, e integrado por membros de todos os órgãos e setores da SMA.

A decisão de criação desse grupo assessor resultou estratégica, tendo em vista que as questões de sustentabilidade ainda não tinham sido plenamente absorvidas por setores vinculados a questões preservacionistas “stricto sensu”, e que viam no PED uma ameaça e não uma contribuição à defesa de um meio ambiente socialmente mais justo e ecologicamente mais equilibrado.

O processo seletivo amplamente divulgado* resultou no envio de quarenta e cinco projetos, englobando cerca de cento e dez municípios. A pontuação desses projetos, realizada pela UCE-SP e pelo grupo assessor, pautada em orientações específicas contidas no Programa, resultou em seis projetos que, submetidos a Audiência Pública e homologados pelo CONSEMA/SP e pelo MMA em 6/12/1995, passaram a integrar o relatório “Perfil Ambiental do Estado”⁽¹⁹⁾ e posteriormente o Programa Estadual PED/SP. O histórico dos procedimentos que culminaram na pré-qualificação da Secretaria do Meio Ambiente como coordenadora do Projeto no Estado de São Paulo e no processo de seleção de projetos em curso encontram-se no Anexo 2.

18 Ver MMA/PNMA/PED – Manual de Operações dos Projetos de Execução Descentralizada, 1995.

19 Ver Projetos de Execução Descentralizada, Perfil Ambiental do Estado de São Paulo, CPLA/SMA, 1995.

* Por meio de publicação no Diário Oficial do Estado e em um jornal de circulação nacional, e os municípios foram convidados a participar do PED/SP a partir da retirada do Edital e da participação no Seminário de Divulgação PED/SP, promovido pelo MMA/PNMA/PED e SMA/SP, em 10 e 11/8/1995.



2.2 Políticas e estratégias da SMA/SP

2.2.1 Políticas públicas estaduais e a sustentabilidade

A estratégia de atuação da Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo relativamente ao programa em implantação foi norteadada pelos principais objetivos das políticas públicas, vigentes na gestão do secretário deputado Fábio Feldmann (1995-1998). Estas referiam-se à implantação em São Paulo de modelo baseado na cidadania planetária, consagrada na Conferência do Rio (“pensar globalmente, agir localmente”); implementação do desenvolvimento sustentável como conceito central da gestão ambiental, tendo como preocupação ética o direito das futuras gerações; implementação dos compromissos brasileiros associados na Rio-92, como a Agenda 21, a Convenção da Biodiversidade e a Convenção das Mudanças Climáticas; cumprimento rigoroso da legislação; internalização da dimensão ambiental pelo setor produtivo; implantação de instrumentos inovadores, como a tributação verde e as auditorias ambientais; utilização do mercado como sinalizador; valorização das ONGs como guardiãs de uma cidadania contemporânea; gestão baseada na transparência e com a participação da sociedade civil organizada; eficiência e ética ambiental na gestão dos negócios públicos; e reorganização institucional da SMA e dos órgãos que a compõem.⁽²⁰⁾

Como se viu posteriormente, esses objetivos, calcados em questões trabalhadas por vários atores ambientais externos e internos ao quadro institucional, foram se cumprindo com alguma dificuldade, e seus reflexos, notadamente os relativos à Agenda 21 e às convenções de Biodiversidade e de Mudanças Climáticas, se fizeram sentir na Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável (Johannesburgo, agosto de 2002). Porém, no que tange aos aspectos de implementação do desenvolvimento sustentável como conceito central da gestão ambiental e na gestão baseada na transparência e participação da sociedade civil, não só se cumpriram em parte, por meio do Programa PED/SP, como frutificaram em eventos globais, como a Iniciativa Equatorial, também na Cúpula Mundial, na qual um projeto do PED/SP foi premiado entre as vinte e sete melhores iniciativas mundiais de desenvolvimento sustentável local.⁽²¹⁾

Comparando-se os programas da gestão Feldmann (1995-1998), com as linhas gerais da Agenda 21 proposta pelo Governo brasileiro para a Cúpula Mundial, percebemos um caminhar na direção de uma agenda mais local e executiva. Assim, em 2002 temos a priorização de ações relativas a desenvolvimento, como ecoturismo, agricultura sustentável; controle, como o do desmatamento e do desperdício de água e luz; ciência e tecnologia, como investimentos em mecanismos de desenvolvimento limpo e transferência de tecnologia; e educação, como bolsa-escola,⁽²²⁾ as quais, comprovando sua assertividade e replicabilidade, já estavam contidas em praticamente todos os projetos desenvolvidos pelo PED/SP.

Ao mesmo tempo essa agenda executiva, pressuposta para angariar forças internas para negociações futuras em áreas de disputa ambiental internacional, como a remuneração pela proteção ambiental e o patamar de 10% da matriz energética para

20 Ver “Verde Perto / SMA-SP”, março de 1996, ano I, nº 2, pág. 3.

21 Ver “EQUATOR INITIATIVE”, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, Johannesburgo, África do Sul, agosto de 2002.

22 Ver “Brasil tem agenda pronta para a Rio +10”, O Estado de S. Paulo, pág. A10, 17/7/2002.



fontes renováveis e, apesar de já carregar a ratificação, pelo Congresso Brasileiro, do Protocolo de Kyoto, manteve-se somente em acordos bilaterais e propósitos autorreguladores parciais, a partir dos resultados não consensuais obtidos na esfera oficial da Cúpula Mundial.

Em São Paulo, as ações em sustentabilidade local, ao nível do Estado, mantêm-se em setores e programas específicos, como a gerência de desenvolvimento sustentável da Fundação Florestal, pertencente à Secretaria do Meio Ambiente, que atua prioritariamente em recursos florestais, costeiros e ecoturismo, e ao desenvolvimento de programas vinculados a financiamentos internacionais, indiretamente relacionados à sustentabilidade, versando sobre qualidade e controle ambiental.

2.2.2 Objetivos da gestão ambiental descentralizada no Estado de São Paulo

A gestão ambiental descentralizada foi incluída entre os dez programas prioritários da Secretaria do Meio Ambiente em função dos seguintes fatores: concretização da política ambiental estadual por meio de sua implementação nos âmbitos local e regional, dado seu papel na mobilização do público e no apoio efetivo ao desenvolvimento sustentável; fortalecimento das estruturas locais e regionais na gestão do ambiente, tendo em vista a frágil articulação existente entre as instâncias de poder municipal, estadual e federal e entre órgãos setoriais de um mesmo nível de governo; e a obrigatoriedade de cumprimento dos compromissos assumidos pelo Brasil e pelo Estado de São Paulo durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992.

No contexto acima verifica-se então que o Programa Estadual de Gestão Descentralizada, base institucional da implantação do Programa PED no Estado, partia da premissa da readequação do papel do Estado na gestão de seus recursos ambientais, pelo incentivo à participação dos atores sociais de maneira mais eficaz e dentro de um processo integrado, visando à distribuição sustentável de benefícios coletivos.

O objetivo geral do Programa pôde, desse modo, ser entendido como a busca de maior agilidade, abrangência, eficácia, integração, transparência e democratização das ações ambientais do poder público a nível local e regional, compartilhadas com a sociedade civil, visando à descentralização do poder decisório.

Pode-se pois afirmar que existiu total compatibilidade tanto entre os objetivos gerais do Programa Estadual e daqueles do Programa Nacional do Meio Ambiente (PNMA), como também com a Constituição Estadual, que no seu Artigo 191 estabelece a necessidade da atuação articulada entre Estado, Municípios e coletividade na gestão ambiental, entendidas as peculiaridades regionais e locais, em harmonia com o desenvolvimento social e econômico.

Os objetivos específicos da gestão descentralizada, também compatíveis com o Programa PED/PNMA, abordaram aspectos relativos à *proposição de mecanismos*



capazes de efetivar a descentralização das decisões relativas à questão ambiental, a nível regional; ao fortalecimento das estruturas institucionais descentralizadas para permitir uma integração plena entre as questões relativas ao meio ambiente e desenvolvimento; à integração a nível local e regional da atuação da SMA, tanto através dos demais sistemas infra-estruturais (recursos hídricos, saneamento, etc.), como dos diversos programas em desenvolvimento; à integração das instâncias estadual, regional e local no processo de tomada de decisões, considerando as questões sócio-econômicas e ambientais locais e regionais; à proposição de mecanismos de facilitação da participação, em todos os níveis do processo de tomada de decisão, dos indivíduos, grupos e organizações locais; e à difusão das informações disponíveis visando instrumentalizar o processo de tomada de decisões.⁽²³⁾

A partir dos objetivos gerais e específicos e da problemática ambiental do Estado, a Secretaria do Meio Ambiente priorizou dezesseis áreas temáticas como base de organização do processo de alavancagem de projetos no Estado. Essas áreas temáticas, elencadas a partir de um amplo debate entre todos os setores estatais intervenientes em processos de base ambiental descentralizada, resultaram em temas relativos a utilização de manguezais, beneficiamento de alimentos, manejo sustentável, manejo sustentável de recursos marinhos e costeiros, áreas naturais de usos múltiplos, ecoturismo, energia, manejo de várzeas, recuperação de áreas degradadas, silvicultura, utilização de espécies nativas com potencial de uso ornamental e medicinal, apicultura, cultivo de espécies comestíveis, recomposição de matas ciliares, aquíicultura, e pesca e coleta.

Passou-se então à consideração dos biomas integrantes do Programa, optando-se pela priorização dos três biomas existentes no Estado – Mata Atlântica, Zona Costeira e Cerrado –, num esforço de democratização do acesso de todos os atores estaduais envolvidos nos processos de sustentabilidade socioambiental. Essa decisão revelou-se estratégica, tendo em vista que a democratização e a transparência dos processos iniciais garantiram legitimidade e credibilidade à coordenação estadual, durante todo o processo de execução do Programa, diferentemente de outros Estados, que sofreram processos contestatórios severos, tanto na escolha quanto na operacionalização de seus projetos. Para melhor entendimento dos biomas e seus projetos, segue anexada a descrição de cada um deles (ver Anexo 1).

Os seis projetos relacionados atenderam na íntegra às exigências de seleção e foram distribuídos por biomas da seguinte forma:

● **Mata Atlântica**

- . Programa Piloto de Desenvolvimento Sustentado em Aquíicultura
- . Recuperação da Microbacia do Córrego Fortuna
- . Programa de Proteção aos Mananciais de Abastecimento Público - Reflorestamento Ciliar

● **Zona Costeira**

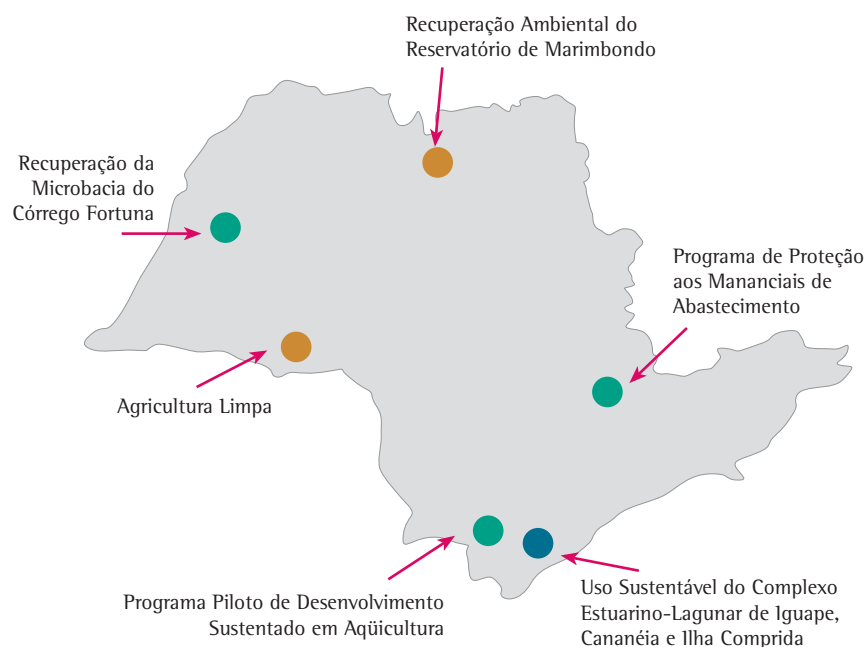
- . Uso Sustentável do Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape, Cananéia e Ilha Comprida

● **Cerrado**

- . Recuperação Ambiental do Reservatório de Marimbondo
- . Agricultura Limpa

23 Ver Projeto de Execução Descentralizada – PED/SP, Governo do Estado de São Paulo – SMA, Publicação final, 1998, pág. 9.





Os projetos selecionados por bioma foram: bioma Mata Atlântica: Programa Piloto de Desenvolvimento Sustentado em Aqüicultura; Recuperação da Microbacia do Córrego Fortuna; e Programa de Proteção aos Mananciais de Abastecimento Público – Reflorestamento Ciliar; bioma Zona Costeira: Uso Sustentável do Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape, Cananéia e Ilha Comprida; e bioma Cerrado: Recuperação Ambiental do Reservatório de Marimbondo e Agricultura Limpa.

2.3 Organização e resumo dos projetos selecionados

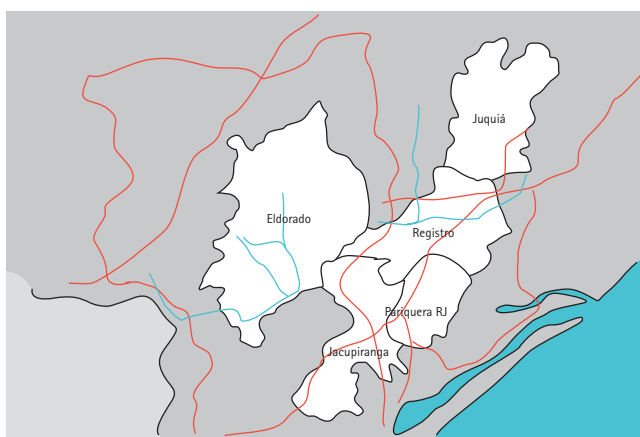
2.3.1 Organização por bioma

Todos os projetos selecionados relacionaram questões ambientais regionais articuladas à conservação de recursos naturais, contando com desenvolvimento social e retorno econômico direto e indireto. À exceção de um deles, todos foram organizados por grupos de municípios, estendendo às regiões a possibilidade de capacitação e cooperação operacional na gestão desses recursos. A intensa colaboração de órgãos e entidades locais e estaduais representativas, e o trabalho conjunto com os órgãos estadual e federal de meio ambiente coordenadores do Programa, transpuseram antigas práticas de execução de projetos financiados para um patamar mais estruturado, no qual estrutura organizacional internacional e operação local moldaram as propostas indicadas a seguir, por bioma.



2.3.2 Resumo dos projetos

No bioma Mata Atlântica temos “Programa de Desenvolvimento Sustentado em Aqüicultura”, no qual o objetivo geral foi a alavancagem da atividade de aqüicultura em bases auto-sustentáveis em cinco municípios do Vale do Ribeira, por meio de um projeto piloto englobando a implantação de dez tanques individuais de piscicultura de dois hectares cada, sendo dois por município. Esta incluía a operacionalização da infraestrutura de apoio, incluindo três unidades de produção de gelo, laboratório para produção de alevinos, unidade de processamento dos produtos e implantação do sistema de apoio, monitoramento, coleta, comercialização e distribuição dos produtos e assessoria técnico-comercial. Este projeto teve como conveniente a prefeitura de Jacupiranga e como executores as prefeituras de Eldorado, Registro, Juquiá, Sete Barras, Pariquera-Açu, além da Cooperativa Regional dos Aqüicultores do Vale do Ribeira – CRAVAR. O valor total do projeto foi de R\$ 1.157.135,00, ou 310.223,86 dólares.



Programa Piloto de Desenvolvimento Sustentado em Aqüicultura

Ainda neste bioma, o projeto “Recuperação da Microbacia do Córrego Fortuna” objetiva a recuperação e a conservação dos recursos naturais na microbacia do Fortuna, nos seus aspectos ambientais, com reflexo direto nos aspectos sociais e econômicos, por meio da promoção e da orientação do processo de envolvimento da comunidade da microbacia, pela adoção de técnicas de controle de erosão e assoreamento do solo, recomposição de matas ciliares e maciços florestais de proteção, desenvolvimento de novas alternativas econômicas para a comunidade envolvida, centrada na fruticultura, piscicultura e apicultura, e difusão do conhecimento a partir dos resultados alcançados. Este projeto teve como conveniente a prefeitura de Presidente Venceslau e como órgãos e entidades executoras a Associação de Recuperação Florestal do Pontal do Paranapanema – Pontal Flora, e a Associação dos Produtores Rurais da Microbacia do Fortuna. O valor total do projeto foi de R\$ 762.776,69, ou 204.497,77 dólares.

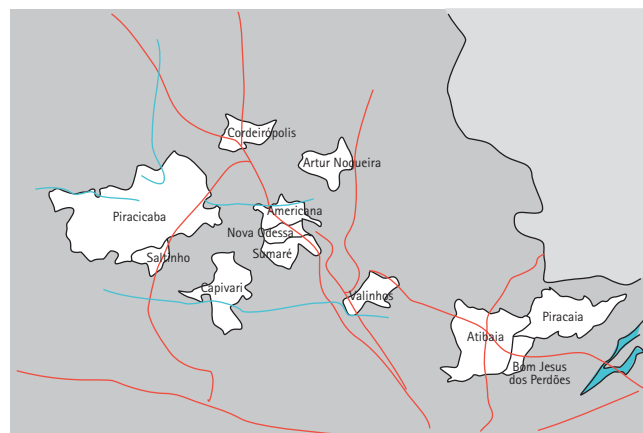


Recuperação da
Microbacia do
Córrego Fortuna



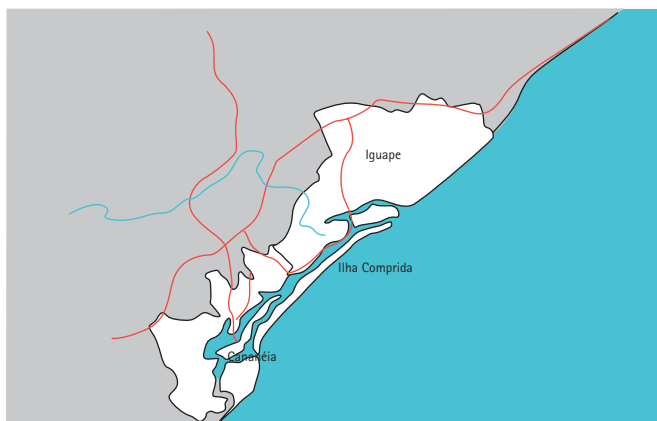
O terceiro projeto desse bioma foi o “Programa de Proteção aos Mananciais de Abastecimento Público – Reflorestamento Ciliar”, no qual o objetivo geral foi a recuperação das matas ciliares das bacias hidrográficas dos rios Piracicaba e Capivari, por meio de ações efetivas e um processo de gestão integrada, conforme bacias hidrográficas, envolvendo prefeituras, órgãos públicos, proprietários de terras lindeiras e organizações da sociedade civil em uma ação regionalizada e coordenada, ao nível de cada bacia hidrográfica, pela criação de modelos de parcerias entre o Estado, ONG’s, proprietários de terras lindeiras e autoridades locais. O conveniente foi a prefeitura de Piracicaba, que contou com a co-execução de doze municípios, quais sejam, as prefeituras de Valinhos, Artur Nogueira, Capivari, Sumaré, Nova Odessa, Cordeirópolis, Saltinho, Atibaia, Paulínia, Americana, Piracaia e Bom Jesus dos Perdões. O Consórcio Intermunicipal das bacias hidrográficas dos rios Piracicaba e Capivari ficou encarregado da execução técnica e administrativa, e os demais co-executores foram a Companhia Paulista de Força e Luz e a Associação Mata Ciliar. O valor total do projeto foi de R\$ 1.032.178,00, ou 276.723,32 dólares.

Programa de Proteção
aos Mananciais de
Abastecimento



O bioma Zona Costeira foi representado por um projeto, “Uso Sustentável do Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape, Cananéia e Ilha Comprida”. Nele, o objetivo geral foi a promoção do uso e o aproveitamento dos recursos naturais existentes na área, por meio de manejo adequado, visando o desenvolvimento sustentável da região e a conseqüente melhoria da qualidade de vida de sua população, por meio da otimização do sistema produtivo tradicional de pesca e manejo florestal; implantação de técnicas e tecnologias inovadoras de uso de energia; fomento de formas de organização junto à população-alvo, para possibilitar o gerenciamento das atividades implantadas; conscientização da importância da gestão ambiental e criação de instrumentos para sua viabilização; capacitação das comunidades-alvo e dos agentes técnicos quanto ao manejo adequado das tecnologias implantadas; divulgação e replicabilidade das ações e promoção da informação/formação do turista e da capacitação de agentes locais de turismo.

A prefeitura conveniente, Ilha Comprida, atuou também nos municípios de Iguape e Cananéia e contou com a Colônia de Pescadores “Veiga Miranda” (Z7) de Iguape, Instituto de Pesca (Base de Cananéia) – S.A.A., Colônia de Pescadores “Apolinário de Araújo” (Z9) de Cananéia, Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, Instituto de Eletrotécnica e Energia (IEE/USP) e Associação de Reposição e Recuperação Florestal da Mata Atlântica como parceiros e executores. O valor total do projeto foi de R\$ 740.642,00, ou 198.563,53 dólares.

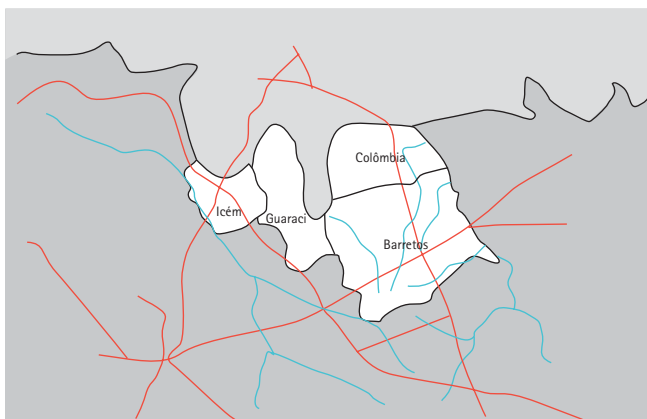


Uso Sustentável do Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape, Cananéia e Ilha Comprida

No bioma Cerrado, o projeto “Recuperação Ambiental do Reservatório de Marimbondo” propôs a recuperação ambiental do reservatório de modo a assegurar a disponibilidade de água em quantidade e qualidade, a diversidade biológica e o uso múltiplo dos recursos na área de influência do reservatório, por meio da produção de mudas, do reflorestamento e recomposição de ilhas e margens do reservatório com espécies nativas, implantação de reservas particulares do patrimônio natural, produção de alevinos e de peixes para consumo, incentivo à piscicultura ao nível do produtor rural, ecoturismo, educação ambiental e fiscalização. Teve como conveniente a prefeitura

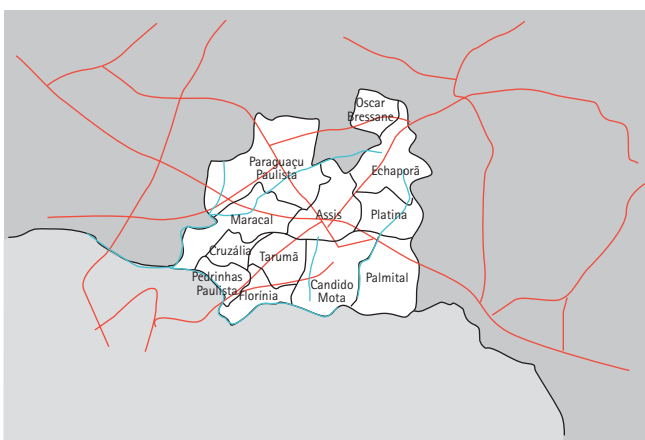


de Barretos e como executores as prefeituras de Icém, Guaraci e Colômbia, além de Furnas Centrais Elétricas S/A e Polícia Florestal do Estado como parceiros. O valor total do projeto foi de R\$ 577.387,93, ou 154.795,69 dólares.



Recuperação Ambiental do Reservatório de Marimbondó

Ainda neste bioma o projeto “Agricultura Limpa”, no Médio Paranapanema, evidenciou a necessidade de conscientização, sensibilização e mobilização das comunidades dos municípios integrantes, com a finalidade de recuperação ambiental de toda a região, dentro dos princípios de desenvolvimento sustentável, por meio da recomposição de matas ciliares e elaboração de cadastro das condições técnico-sócio-econômicas e ambientais das propriedades agrícolas da região. Neste projeto, que contou com a co-execução de doze municípios, a convenente foi a prefeitura de Tarumã, e executoras as de Assis, Cândido Mota, Palmital, Paraguaçu Paulista, Pedrinhas Paulista, Cruzália, Florínea, Maracá, Platina, Echaporã e Oscar Bressane. O Centro de Desenvolvimento do Vale do Paranapanema – CDV e o Consórcio Intermunicipal do Escritório da Região de Governo de Assis – CIERGA foram os órgãos de execução técnica e administrativa do projeto, e seu valor total foi de R\$ 597.714,29, ou 160.245,11 dólares.



Agricultura Limpa



O resumo da organização institucional dos projetos do Programa PED é apresentado no quadro abaixo:

Quadro da Organização Institucional dos Projetos do Programa PED/SP

Bioma	Projeto PED/SP	Responsável/ Conveniente	Executores
Mata Atlântica	Programa Piloto de Desenvolvimento Sustentado em Aqüicultura	Prefeitura Municipal de Jacupiranga	Prefeituras Municipais de Eldorado, Juquiá, Pariquera-Açu e Registro
	Recuperação da Microbacia do Córrego Fortuna	Prefeitura Municipal de Presidente Venceslau	Associação de Recuperação Florestal do Pontal do Paranapanema - Pontal Flora e Associação dos Produtores da Microbacia do Fortuna
	Programa de Proteção aos Mananciais de Abastecimento Público - Reflorestamento Ciliar	Prefeitura Municipal de Piracicaba	Prefeituras Municipais de Americana, Artur Nogueira, Atibaia, Bom Jesus dos Perdões, Capivari, Cordeirópolis, Nova Odisséia, Piracicaba, Valinhos, Saltinho e Sumaré Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos Rios Piracicaba e Capivari e Associação Mata Ciliar
Zona Costeira	Uso Sustentável do Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape, Cananéia e Ilha Comprida	Prefeitura Municipal de Ilha Comprida	Associação de Reposição e Recuperação Florestal da Mata Atlântica, Colônia de Pescadores Apolinário de Araújo (Z9) de Cananéia, Colônia de Pescadores Veiga Miranda (Z7) de Iguape, Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, Instituto de Eletrotécnica e Energia (IEE/USP) e Instituto de Pesca (Base de Cananéia)
Cerrado	Recuperação Ambiental do Reservatório de Marimondo	Prefeitura Municipal de Barretos	Prefeituras Municipais de Guaraci, Icém e Colômbia Polícia Florestal e de Mananciais do Estado de São Paulo, Furnas Centrais Elétricas S/A
	Agricultura Limpa	Prefeitura Municipal de Tarumã	Prefeituras Municipais de Assis, Cândido Mota, Cruzália, Echaporã, Florinea, Maracá, Oscar Bressane, Palmital, Paraguaçu Paulista, Pedrinhas Paulista e Platina Centro de Desenvolvimento Agropecuário do Médio Vale do Paranapanema - CDV e Consórcio Intermunicipal da Região de Governo de Assis - CIERGA



Os valores totais do empréstimo por projeto não discriminam as contrapartidas econômico-financeiras estaduais e locais. O Quadro da Forma de Distribuição de Recursos a seguir define, nesses valores finais, tanto o valor do empréstimo como os das contrapartidas.

Quadro da Forma de Distribuição dos Recursos

Bioma	Projeto PED/SP	Valor Total	Financiamento PED (70%)	Contrapartidas (30%)		
				Estado	Prefeitura Conveniente	Executores
Mata Atlântica						
	Programa Piloto de Desenvolvimento Sustentado em Aqüicultura	1.157.135,00	809.996,00	179.931,72	130.535,36	36.671,72
	Recuperação da Microbacia do Córrego Fortuna	762.776,79	553.602,00	126.466,66	46.648,03	36.060,10
	Programa de Proteção aos Mananciais de Abastecimento Público – Reflorestamento Ciliar	1.032.178,00	719.378,00	155.000,00	40.000,00	117.800,00
Zona Costeira						
	Uso Sustentável do Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape, Cananéia e Ilha Comprida	740.641,00	509.938,00	137.728,00	24.636,00	68.339,00
Cerrado						
	Recuperação Ambiental do Reservatório de Marimondo	577.387,93	404.230,03	86.573,90	34.629,75	51.954,25
	Agricultura Limpa	597.428,58	418.400,00	122.878,58	17.500,00	38.650,00
	Valor total dos projetos (dezembro 1997)	4.867.547,30	3.415.544,03	808.578,86	293.949,34	349.475,07



3 Gestão institucional do programa por Unidades de Coordenação: análise dos atores referenciais do Programa PED

3.1 Estrutura geral

O PED/SP envolveu uma gama heterogênea de atores, definindo um arco de alianças de largo alcance e estabelecendo relações que variavam do comando à parceria, passando por definições e decisões estratégicas e administrativas que foram sendo elaboradas e executadas ao longo do período estabelecido pelo Acordo de Empréstimo nº 3173-BR entre o Governo brasileiro e o Banco Mundial (BIRD), destinado ao Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA.

Os atores considerados chaves do processo foram os pertencentes às administrações do PED e dos programas estaduais.

Estes foram definidos quando da fase da implantação do Programa e tiveram cargos e funções estipulados pelo Manual de Operações PED/março 94.

Para o bom entendimento e análise da atuação específica de cada agente ou setor na execução do Programa, iremos transcrever a estrutura de administração do PED e dos programas estaduais, detalhada e proposta como base institucional de procedimentos para gestão descentralizada do Programa.⁽²⁴⁾

Anexa segue também uma tabela com a proposta inicial de definição de funções nos três níveis de execução, Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal (sic), Estados e Executores. Ambos serão de grande utilidade quando da comparação do fluxograma preestabelecido com a realidade de coordenação, gestão e execução.

3.1.1 Administração do PED e os programas estaduais

“A administração do componente ‘Projetos de Execução Descentralizada’ envolve órgãos e instituições de formulação de políticas e tomada de decisão, definição de prioridades, coordenação, avaliação, apoio técnico e execução.

“Comitê Diretor – presidido pelo Secretário Executivo da Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, contando com a participação (i) do Presidente do IBAMA, (ii) dos Secretários do Meio Ambiente e da Amazônia Legal (MMA), (iii) do Coordenador Geral do Programa Nacional de Meio Ambiente e (iv) de quatro pessoas de notório saber ligadas às áreas científica, empresarial, pública estadual e de organizações não-governamentais. Ao Comitê Diretor cabe: (i) acompanhar a evolução geral do PNMA, (ii) apreciar os relatórios periódicos e prestações de contas apresentadas pelo Coordenador Geral do Programa, (iii) orientar os contatos a serem mantidos com as entidades financiadoras e os demais Ministérios e órgãos de Governo; (iv) aprovar os projetos constantes do Programa Nacional do Meio Ambiente e; (v) aprovar os programas estaduais financiáveis através dos ‘Projetos de Execução Descentralizada’



e recomendar a celebração dos convênios e termos aditivos referentes ao seu financiamento.

“Unidade de Coordenação Geral – que terá as seguintes estrutura e funções:

“Coordenação Geral com as funções de: (i) exercer a supervisão geral da implementação do Programa Nacional de Meio Ambiente; (ii) manter relacionamento com a administração superior do MMA, com as agências financiadoras, com os responsáveis pela execução de projetos descentralizados; e (iii) gerenciar a Unidade de Coordenação Geral. A Unidade de Coordenação Geral terá estrutura administrativa própria composta de:

“Coordenador Geral que será assistido por: Assessoria.

“Grupo de Análise – que se encarregará das atividades de (i) recepção, análise e emissão de pareceres técnicos sobre os programas estaduais, para fins de sua aprovação pelo Comitê Diretor; e (ii) participar de seminários, workshops, reuniões técnicas e outros eventos, em apoio às Unidades de Coordenação Estaduais na avaliação de cartas-consulta e exame de propostas de projetos de execução descentralizada.

“Um Coordenador Adjunto.

“Gerência de Programas de Execução Descentralizada – encarregada de: (i) acompanhar a implementação dos programas estaduais de execução descentralizada, homologados pelo Comitê Diretor; (ii) encaminhar, com parecer conclusivo, os pedidos de liberação de recursos feitos pelos organismos executores, de acordo com os respectivos Planos Operativos Anuais; e (iii) reunir, sistematizar e encaminhar à instância competente, as informações necessárias à confecção de relatórios gerais de acompanhamento, monitoramento e avaliação; à celebração de convênios e contratos, à aprovação de procedimentos licitatórios e contratação a serem realizados por organismos executores descentralizados.

“Grupos de Apoio Técnico e de Apoio Físico-Financeiro – aos quais cabe prestar assistência técnica às Unidades de Coordenação Estaduais, com a finalidade de: (i) prover treinamento aos agentes executores de programas estaduais nos procedimentos relativos à licitação, informática, finanças e monitoria física-financeira; (ii) dar suporte ao processo de implementação dos projetos a cargo das entidades executoras, mediante a oferta de assistência técnica sob a forma de treinamento serviços de consultoria ou qualquer ação legítima de apoio a essas ações; e (iii) organizar seminários, workshops, necessários aos processos de coordenação e divulgação dos projetos.

“Unidades de Coordenação Estaduais – às Unidades de Coordenação Estaduais, compete: (i) promover a divulgação do Programa Nacional de Meio Ambiente Componente ‘Projetos de Execução Descentralizada’ na área de jurisdição do respectivo Estado; (ii) prover treinamento aos executores sobre as normas de preparação de projetos, programas de trabalho, orçamentos, informes de progresso, relatórios anuais,



bem como procedimentos formais relativos ao manejo e aplicação dos recursos, previstos na legislação e nas normas das agências de financiamento (registros contábeis, movimentação de fundos, licitações, prestações de conta); (iii) preparar reuniões técnicas, seminários, workshops, audiências públicas e outros eventos ligados à seleção de propostas e aprovação de projetos candidatos a financiamento através do PNMA; (iv) manter sistema de acompanhamento e avaliação global dos projetos em execução na área de jurisdição do Estado; (v) encaminhar à Coordenação Geral do PNMA, para fins de homologação pelo Comitê Diretor, o Programa Estadual; (vi) articular-se com a Coordenação Geral para fins de obtenção de apoio de treinamento a executores em matérias ligadas à gestão administrativa ou técnica específica, abrangida pelos programas; e (vii) preparar e encaminhar à Coordenação Geral os Planos Operativos Anuais, relatórios periódicos sobre desempenho físico-financeiro dos projetos acompanhados, bem como as informações necessárias ao acompanhamento geral e às atividades de inspeção, monitoria e auditoria do programa.

“Executores – Aos executores dos projetos descentralizados compete: (i) levar a cabo as ações planejadas, tal como estabelecido nos projetos homologados, cronogramas e Planos Operativos Anuais; (ii) preparar e encaminhar às instâncias competentes, nos prazos regulamentares, a documentação relativa a orçamentos, planos operativos, cronogramas de desembolso, relatórios de progresso e demais informes necessários ao planejamento e à operação do fluxo de recursos do Programa; (iii) zelar pelo cumprimento das normas e procedimentos estabelecidos pela legislação brasileira e pelas agências financiadoras do Programa Nacional de Meio Ambiente, relativamente à aplicação de fundos públicos e contrapartidas contratuais; (iv) manter organizadas e à disposição da estrutura de acompanhamento e coordenação do PNMA as informações necessárias às atividades de inspeção, avaliação e auditoria dos projetos; e (v) participar de reuniões técnicas, audiências públicas, seminários e demais eventos voltados para a seleção de projetos e difusão do Programa”.

3.2 Atores-chave: Unidades de Coordenação para o PED/SP

Como vimos no subitem anterior, foi proposta pelo BIRD/MMA/PNMA a organização de uma grande estrutura de tomada de decisão, coordenação, gestão e execução envolvendo órgãos e instituições públicas e privadas.

3.2.1 Fase propositiva nacional

Na realidade os procedimentos para essa montagem foram estruturados por partes e relacionados inicialmente à proposição de programas de âmbito nacional, dirigidos ao desenvolvimento de políticas ambientais, pelas quais o BIRD e o Governo brasileiro firmaram, em 1990, acordo de empréstimo no valor de US\$ 117 milhões. O programa denominado Programa Nacional do Meio Ambiente, estruturado em três componentes – Unidades de Conservação, Proteção a Ecossistemas e Fortalecimento Institucional –, foi inicialmente confiado ao IBAMA.



Em 1993, com a revisão do Programa e a prorrogação do Acordo de Empréstimo, foi agregado um novo componente denominado “Projetos de Execução Descentralizada – PED”. A responsabilidade pela Coordenação Geral do Programa passou para o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal.

A Coordenação Geral do PNMA, exercida pela Dra. Regina Gualda, nomeou como Coordenador da Unidade de Coordenação do PED o Dr. Hugo de Almeida, com assessoria da Dra. Vilma Cruz.

Em 1994 foi distribuído aos Estados o “Manual de Operações do PED”, com os anexos “Modelo para elaboração de carta-consulta” e “Modelo para elaboração de projetos” (maio, 1994).

Em verdade, essa unidade de coordenação funcionou com os dois membros apontados e uma estrutura administrativa mínima até meados de 1995, quando, a partir da organização dos programas estaduais, foram sendo incorporados técnicos vindos do componente “Unidades de Conservação” para compor a estrutura técnica de apoio à coordenação.

A Unidade de Coordenação Geral do PED passou a denominar-se Unidade de Coordenação Nacional, tendo em vista que estavam se formando as Unidades de Coordenação Estaduais.

Comparando-se a estrutura existente com a proposta podemos inferir que:

Da estrutura do Comitê Diretor proposta, o secretário nacional do Meio Ambiente, Dr. Haroldo Mattos de Lemos, foi o responsável por todas as aprovações definidas como do âmbito do MMA e do PED/PNMA, bem como por toda a documentação institucional a nível ministerial, relacionamento com secretários de Estado, representatividade do ministro e demais atividades políticas e institucionais, ficando com o ministro, Dr. Gustavo Krause Sobrinho, a responsabilidade política e legal como assinaturas de convênios e seus aditivos. A aprovação dos programas estaduais e de todos os projetos neles constantes também teve a sanção do secretário nacional, após análise da Coordenação Geral da UCN e reformulações pedidas aos proponentes.

Quanto à Coordenação Geral, várias modificações foram observadas. A Coordenação não exerceu o relacionamento com os responsáveis pela execução de projetos descentralizados. Manteve somente contatos promovidos por intermédio da Coordenação Estadual, a qual centralizou toda a coordenação institucional e política com o poder local ao nível de Estado, como veremos a seguir. Por outro lado, o item “Gerenciar a Unidade de Coordenação Geral”, extremamente sintético e sem nenhum desdobramento, demonstrou ser na prática o item mais complexo e que exigiu do coordenador geral “firmeza, experiência e gentileza” (Almeida, 2001) no trato dos incontáveis problemas surgidos nas vinte Unidades de Coordenação Estadual, ao longo dos quatro anos da implantação do Programa. As principais linhas de abordagem



que foram assumidas pela Coordenação Nacional foram as geradas pelos trabalhos das UCEs e resumidamente se organizam em questões jurídicas, licitatórias, financeiras e físicas.

As demais áreas de assistência à Coordenação viabilizaram-se, do ponto de vista da UCE, da seguinte maneira:

Assessoria – feita inicialmente pela Dra. Vilma, foi substituída pela montagem da Gerência de Programas de Execução Descentralizada.

Grupo de Análise – este grupo foi efetivamente exercido pelo Coordenador Nacional e por membros do Grupo de Apoio Técnico e de Apoio Físico-Financeiro. Porém a participação em seminários se resumiu aos seminários de divulgação do PED/SP com a participação apenas do Coordenador Nacional.

A avaliação das cartas-consulta foi feita pelo Grupo Assessor da SMA/SP, formado por representantes de todos os seus setores institucionais e criado no Estado de São Paulo por iniciativa da UCE/PED/SP.

Gerência de Programas de Execução Descentralizada – exercida na prática pelos técnicos deslocados do componente Unidades de Conservação, os quais trabalharam em todos os itens relacionados inicialmente. No caso de São Paulo, a função foi exercida pela bióloga Daniela de Oliveira.

Grupos de Apoio Técnico e de Apoio Físico-Financeiro – exercido por setores institucionalmente organizados no PNMA, tais como assessoria jurídica, licitatória, financeira e administrativa. Cumpriram também integralmente os itens propostos.

3.2.2 Fase estruturadora estadual

Esta fase, de formação do programa estadual, pode ser considerada estruturadora e/ou estratégica, pois definiu linhas de condução política, estratégias de mobilização, tanto dos interesses locais, com vistas à organização de projetos, quanto de representantes da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, para o seu julgamento segundo critérios nacionais.

Cronologicamente, a inserção do Estado de São Paulo deu-se a partir do cumprimento de três fases, quais sejam, a pré-qualificação, a criação de uma Unidade de Coordenação Estadual e a escolha dos projetos.

A Unidade de Coordenação Estadual – UCE, diferentemente da UCN, não tinha estrutura estipulada *a priori*, apenas funções. A estrutura foi criada a partir das necessidades explicitadas pelo programa e suas funções decorrentes. Assim foi criada uma estrutura de assessorias para auxiliar a coordenação, divididas em técnica, administrativa e financeira.



A Unidade de Coordenação foi oficialmente criada pela Resolução SMA nº 42, de 11/9/1995, com os seguintes integrantes, cujos cargos e funções foram pré-definidos às págs. 15-18.

Coordenação – Márcia Lúcia Guilherme;

Assessoria Técnica – Eliana Szasz;

Assessoria Administrativa – João Luiz Potenza;

Assessoria Financeira – Tieko Suguio; Lizete Paiva Jorge.

Foram programados, geridos e executados todos os procedimentos postos sob sua competência quando da definição do programa.

3.2.3 Fase executora local

Esta fase de executabilidade físico-financeira do projeto coube aos mesmos governos e setores locais que o propuseram. O esforço de organização e composição duramente conseguido demonstrou a estruturação ainda incipiente de setores locais, com vistas à consecução de programas internacionais, dada a formatação específica e detalhada apresentada pelos setores concedentes, e a necessidade de adaptação da capacitação existente nos setores convenientes locais.

A proposta inicial do programa centrava-se somente nas funções necessárias à executabilidade.

A estrutura institucional que apontava coordenação e gerenciamentos específicos foi estabelecida por meio de sua formatação local, com agentes institucionais diversos, oficialmente especificada por meio de decretos exarados pelas Prefeituras Convenientes e com o seguinte modelo de formatação final: (Esta formatação foi seguida, com pequenas variações, pelas cinco outras UGPs.)

Prefeitura do Município de Piracicaba
Estado de São Paulo
Procuradoria Geral
Decreto nº 7.520, de 14 de março de 1997.

(Dispõe sobre a composição da UGP – Unidade de Gerenciamento de Projetos, objeto do convênio autorizado pela Lei Municipal nº 4.065/96, alterada pela de nº 4.161/96 e dá outras providências).

HUMBERTO DE CAMPOS, Prefeito do Município de Piracicaba, Estado de São Paulo, no uso de suas atribuições,



Decreta

Artigo 1º . Conforme previsto na Cláusula 2ª – Das Obrigações das Partes, item III – Obrigações do Conveniente, letra “m” e “n”, do Convênio autorizado pela Lei Municipal nº 4.065, de 08 de maio de 1996, alterada pela de nº 4.161, de 01 de outubro de 1996, que tem como objetivo colaborar no acompanhamento da qualidade técnica da execução do projeto, a composição da U.G.P. (Unidade de Gerenciamento de Projetos) fica assim constituída:

a) Coordenação Geral: José Otávio Machado Menten (Secretário Municipal de Agricultura e Abastecimento de Piracicaba);

b) Gerentes Técnicos: Vito Francisco Dragone, representante do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari e Denis Schiavinatto, representante da Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento de Piracicaba;

c) Ordenadores de Despesas: José Otávio Machado Menten (Secretaria Municipal de Agricultura e Abastecimento de Piracicaba) e Rosa Maria Miglioranza Rizzi (Tesoureira Municipal de Finanças de Piracicaba);

d) Gerentes Administrativo-Financeiros: Dalto Favero Brochi, representante do Consórcio Intermunicipal das Bacias dos Rios Piracicaba e Capivari, Wander Viana Santos, representante da Secretaria Municipal de Administração de Piracicaba;

e) Representantes dos executores:

<i>Valdir Sacilotto</i>	<i>Americana</i>
<i>Vitor Rubens Mariotoni Coppi</i>	<i>Artur Nogueira</i>
<i>Angelo Carlos de Oliveira Magri</i>	<i>Atibaia</i>
<i>Paulo Afonso Ramos</i>	<i>Bom Jesus dos Perdões</i>
<i>João Luiz Tonin</i>	<i>Capivari</i>
<i>Nicolino Roberto Diori</i>	<i>Cordeirópolis</i>
<i>Celso Franco</i>	<i>Nova Odessa</i>
<i>Luiz Ailton Moreira</i>	<i>Piracaia</i>
<i>João Francisco de Lima</i>	<i>Saltinho</i>
<i>Milton Eduardo Di Giácomo</i>	<i>Sumaré</i>
<i>Luciana Mendonça Pimenta Mamprim</i>	<i>Valinhos</i>
<i>Pedro Jovchelevich</i>	<i>Associação Mata Ciliar</i>
<i>Francisco Carlos Castro Lahóz</i>	<i>Consórcio</i>

Artigo 2º . Ficam assim constituídas as obrigações da Unidade de Gerenciamento de Projetos:

a) Definir as providências administrativas e operacionais que se fizerem necessárias à implementação do objeto do Convênio firmado com o Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, nas áreas que lhe pertençam;



- b) Gerenciar o acompanhamento e fiscalizar, sem prejuízo de outras atribuições pactuadas;*
- c) Alocar à execução do Projeto, na forma do Convênio, os recursos materiais, humanos e financeiros que sejam de sua responsabilidade, conforme definido no Projeto;*
- d) Autorizar a realização de obras e serviços pertinentes ao objeto do referido Convênio nas áreas que lhes competem;*
- e) Prestar contas de acordo com o estipulado no Convênio, de todas as obras, bens e serviços que forem executados em sua área de competência durante a execução do Projeto;*
- f) Mobilizar unidades administrativas sob sua jurisdição e articular-se com outros órgãos necessários à prestação de apoio técnico à implementação do objeto do referido Convênio.*
- g) Colaborar com a Unidade de Coordenação Estadual, no que couber, conforme estipulado no mencionado Convênio.*

Artigo 3º . Os membros ora nomeados não receberão qualquer remuneração pelos serviços prestados, sendo os trabalhos considerados de relevância para o Município.

Artigo 4º . Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial o Decreto nº 7.334, de 05 de setembro de 1996.
Seguem abaixo as assinaturas:

3.3 Atores intermitentes: estruturas complementares

Complementarmente ao conjunto apresentado, e, em especial, para atendimento dos trabalhos da UCE-PED/SP, foram sendo utilizados conjuntos heterogêneos de atores intermitentes, ou seja, pessoas e grupos de estruturas formadas para atuação especial no PED ou já com atuação permanente em outras áreas públicas e/ou ambientais.

Foi criado especialmente para o projeto um grupo de consultoria que atuou em princípio diretamente com todos os candidatos ao programa. Estes foram assessorados técnica e institucionalmente, buscando adequação às normas preestabelecidas pelo programa. O grupo de consultoria atuou também na formulação dos documentos finais consubstanciados nos relatórios “Perfil do Programa Estadual”, o qual foi a síntese do Programa PED no Estado, constantes toda a formulação e os seis projetos escolhidos, e “Projetos de Execução Descentralizada”, que já reunia os seis projetos detalhados ao nível de sua executabilidade.

Foi criado também um grupo assessor com representantes de todos os órgãos da SMA, por meio da Resolução SMA nº 43 de 11/9/1995, o qual tinha, entre outras atribuições, as do julgamento e escolha dos projetos. E formou-se ainda, por resolução da plenária do CONSEMA, a Câmara Técnica do PED/SP, com representantes da sociedade civil e da SMA, para acompanhamento permanente dos trabalhos.



Os setores permanentes que foram acionados pelo PED são os relacionados a licenciamento e fiscalização, como DEPRN e CETESB; as Promotorias Públicas das várias regiões do Estado, na busca do total cumprimento dos projetos conveniados; as consultorias jurídicas, entendidas verticalmente, nas quais atuaram, muitas vezes em conjunto, as do MMA, as do PNMA, a AJG (Assessoria Jurídica do Governo), a da SMA e as dos municípios; as auditorias institucionais do Estado, as do Ministério e da Secretaria da Fazenda e as auditorias independentes (contratadas pelo MMA/PNMA). Além destas foram acionadas as assessorias das Secretarias da Fazenda e do Planejamento do Estado, quando das tratativas para a liberação financeira das contrapartidas referidas nos Convênios.

Para finalizar foram tomados como estruturas complementares os co-executores dos projetos conveniados, legalmente constituídos junto ao conveniente responsável financeira e administrativamente pelo projeto. Estes foram responsáveis por acionar suas prefeituras, consórcios, fundações e ONGs, em trabalhos de execução local, como plantio, execução de tanques, colocação de cercas e outras atividades e tarefas específicas constantes nas propostas vigentes.

Foram utilizados, portanto, pela UCE-PED/SP, para a total consecução do programa estadual, cerca de cento e cinquenta atores e/ou agentes, entre institucionais e representantes da sociedade civil.

