







## VII. ANÁLISE DOS RESULTADOS DO PED/SP

<b>1</b>	<b>Introdução</b>	<b>119</b>
.....		
<b>2</b>	<b>Sustentabilidade política, institucional e econômica: resultados da gestão ambiental descentralizada</b>	<b>119</b>
.....		
<b>2.1</b>	<b>Principais estratégias políticas</b>	<b>119</b>
<b>2.2</b>	<b>Fortalecimento institucional</b>	<b>121</b>
<b>2.3</b>	<b>Questões jurídicas e financeiras globais e locais: os convênios</b>	<b>121</b>
<b>2.4</b>	<b>Questões administrativo-financeiras locais: os programas operativos</b>	<b>122</b>
<b>2.5</b>	<b>Questões técnicas: acompanhamento físico e consultorias</b>	<b>123</b>
.....		
<b>3</b>	<b>Sustentabilidade físico-ambiental: resultados por projeto</b>	<b>123</b>
.....		
<b>3.1</b>	<b>Procedimentos gerais de gestão</b>	<b>124</b>
<b>3.2</b>	<b>Resultados por projeto</b>	<b>124</b>
<b>3.2.1</b>	<b>Projeto: Uso Sustentável do Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape, Cananéia e Ilha Comprida</b>	<b>124</b>
<b>3.2.2</b>	<b>Projeto: Programa Piloto de Desenvolvimento Sustentado em Aqüicultura</b>	<b>127</b>
<b>3.2.3</b>	<b>Projeto: Recuperação da Microbacia do Córrego Fortuna</b>	<b>128</b>
<b>3.2.4</b>	<b>Projeto: Programa de Proteção aos Mananciais de Abastecimento Público – Reflorestamento Ciliar</b>	<b>130</b>
<b>3.2.5</b>	<b>Projeto: Agricultura Limpa</b>	<b>133</b>
<b>3.2.6</b>	<b>Projeto: Recuperação Ambiental do Reservatório de Marimbondo</b>	<b>135</b>



### 1 Introdução

A execução dos projetos do Programa PED pode ser analisada sob quatro aspectos principais de sustentabilidade, quais sejam, sustentabilidade ambiental, sustentabilidade política, sustentabilidade institucional e sustentabilidade econômica. Nesse quadro são destacadas as questões de produção/conservação físico-ambientais e as de gestão institucional, nos níveis político-administrativo, financeiro e jurídico. A sustentabilidade físico-ambiental é traduzida nos principais resultados e produtos alcançados, relacionados aos objetivos do Programa, e analisada no item **Sustentabilidade físico-ambiental: resultados por projeto**. As outras formas de sustentabilidade apontadas encontram-se no item **Sustentabilidade política, institucional e econômica: resultados da gestão ambiental descentralizada**. E, por fim, a avaliação de todos os procedimentos do Programa PED, nacional e estadual, será cotejada no capítulo **Avaliação do Programa PNMA/PED**, e tem por finalidade a análise de performance e as perspectivas futuras de continuidade de processos sustentáveis, ancorados em questões locais, considerando-se sua relevância, eficácia, eficiência e sustentabilidade.

### 2 Sustentabilidade política, institucional e econômica: resultados da gestão ambiental descentralizada

#### 2.1 Principais estratégias políticas

– Para a escolha dos projetos

As estratégias políticas para a consecução do projeto foram traçadas considerando-se prioritariamente os aspectos de transparência, independência, participação e parceria. Essas escolhas passam por duas questões relevadas principalmente em Paelkhe (1989) e Giddens (1991), quais sejam, democratização e ética do ambientalismo, e revelaram-se altamente produtivas em sua aplicação. Essas estratégias iniciaram-se com a busca ampla de temas ambientais passíveis de participação, o que induziria grande parte da Secretaria do Meio Ambiente a se engajar, reduzindo áreas de atrito internas e disputas interdepartamentais. Isso levou à formação de um grupo de trabalho multissetorial com dupla função: filtrar, analisar e organizar os temas escolhidos e julgar os projetos, segundo o manual de operações do PED. O segundo cuidado deu-se na escolha dos biomas que comporiam o programa. Ao contrário de outros Estados que privilegiaram biomas e até tipos de projeto *a priori*, o que provocou sucessivos desgastes em sua execução, São Paulo, por indicação expressa da própria Unidade de Coordenação Estadual, com a aquiescência do secretário estadual, não privilegiou nenhum, deixando para os projetos a oportunidade de demonstrar as melhores possibilidades em cada bioma. A única exigência foi que houvesse pelo menos um projeto por bioma. Em



função deste segundo dado, abriu-se a participação ao Estado como um todo, não se privilegiando nem ao menos regiões, para testar a hipótese, já delineada nos programas de descentralização citados no capítulo anterior, de que havia demanda reprimida de projetos ambientais locais. Por outro lado, existia também um leque de bons profissionais alocados no interior do Estado, e que responderiam a contento à demanda pela formatação de projetos consistentes e pertinentes. Outro ponto importante foi a chamada para outros órgãos do Estado, para participarem da montagem do programa e trabalharem em aspectos específicos. Foi o caso do CEPAM, do IBAMA regional e de representantes das Secretarias de Recursos Hídricos e da Agricultura. Com isso, o uso de recursos institucionais voltados para a transparência, independência e parceria transformaram-se em eficiência político-institucional, na definição e na condução do projeto ambiental programado.

– Para a execução dos projetos

Foram várias as estratégias políticas para a execução de seis grandes projetos que absorveram o trabalho de vinte e oito prefeituras, apoiadas em três Secretarias de Estado, uma empresa pública federal, quatro institutos, duas fundações estaduais e duas universidades públicas. No total, houve a participação direta de cento e vinte técnicos, sendo nove na UCE-PED/SP, vinte e dois na UGP de Barretos, dezesseis na UGP de Ilha Comprida, sete na UGP de Jacupiranga, vinte e um na UGP de Piracicaba, dezesseis na UGP de Presidente Venceslau, e vinte e nove na UGP de Tarumã.<sup>(1)</sup>

As estratégias foram: a nível nacional, manter uma conexão direta entre Estado e Ministério, em dois patamares; o primeiro, técnico, entre as coordenações do Programa, e o segundo, político, entre o secretário de Estado e o ministro do Meio Ambiente, principalmente nas questões de assinatura de Convênios e Aditivos, valores de financiamento e expansão do Programa. Em relação a este último item, coube a incorporação do Projeto Ilha Anchieta, como resultado da redistribuição do excedente do financiamento do PED nacional, não conveniado inicialmente. A nível estadual, coube a afinação do discurso da transparência e do partilhamento de decisões entre os vários atores, a condução do Programa com monitoramento da inserção correta, tanto dos atores preferenciais quanto dos intermitentes, nos seus vários níveis de colaboração; e a organização da transição político-administrativa entre prefeitos, identificando resistências, orientando encontros e reuniões, e garantindo a continuidade dos trabalhos. Vale lembrar que a questão partidária foi considerada relevante apenas para a análise dos impactos políticos da transição, não sendo relevante nem para a escolha de projetos, nem para o fortalecimento financeiro obtido ao longo de sua execução, por meio dos termos aditivos finais. E, finalmente, a nível local, a questão principal foi a relação entre prefeituras que, com o poder de assinar e executar os projetos, colocaram-se muitas vezes de forma antagônica (UGP – Barretos), subalternas ou a reboque dos consórcios que as representavam (UGPs – Piracicaba e Tarumã), ou omissas (UGP – Jacupiranga). Algumas vezes, também, as articulações se fizeram diretamente, entre o local e o ministerial, em geral relativas às prestações de contas, e o estadual e o gabinete da Presidência da República, dado o status diferenciado do secretário estadual, Dr. Fábio Feldmann, com trânsito e poder de influência na área

1 Ver Projetos de Execução Descentralizada 1994-1998 – Relatório Final MMA/PNMA, Brasília, 1998, págs. 204-207.





federal. Sua atuação, porém, nunca ultrapassou os limites ditados pelas necessidades da UCE, que “acionaram” o secretário sempre que necessário, para a proteção dos interesses do Estado no Programa.

## **2.2 Fortalecimento institucional**

A gestão ambiental descentralizada por projeto pode ser destacada como fator inovador, tendo em vista que o processo pelo qual se deu o desenvolvimento do Programa PED é tão importante quanto os seus produtos. O aumento de nível nas articulações interinstitucionais, bem como o fortalecimento institucional local, por intermédio de prefeituras, associações e cooperativas, pode ser apontado em todos os projetos. Assim, entre os impactos diretos dos projetos encontramos a elevação do nível de capacitação gerencial dos técnicos executores de prefeituras, como os da Secretaria do Meio Ambiente da prefeitura municipal de Barretos, e dos diversos setores envolvidos em prefeituras consideradas pequenas como as de Jacupiranga, Tarumã, Ilha Comprida e Presidente Venceslau, cujo grau de articulação administrativa interna revelou-se mais eficiente e ágil do que o de Piracicaba, uma prefeitura considerada grande e com grau de articulação baixo pela excessiva burocratização intersetorial encontrada. O fortalecimento de Cooperativas e Associações aparece na colônia de pescadores de Cananéia, como entidade representativa da categoria profissional de pescadores extrativistas; na colônia de pescadores de Iguape, que se encontrava praticamente desativada; na associação dos caixeteiros, em Iguape, desativada há pelo menos dez anos; na participação das mulheres nesta associação para definição de produtos e operação da serraria; no fortalecimento interinstitucional das prefeituras de Iguape, Cananéia e Ilha Comprida, pela oportunidade de resolver problemas comuns e partilhar recursos humanos e financeiros para a viabilização dos subprojetos; e na estruturação da Associação de Recuperação Florestal do Médio Vale do Paranapanema – Flora Vale, do Consórcio Intermunicipal da Região de Governo de Assis – CIERGA e do Centro Desenvolvimento do Vale do Paranapanema – CDV.<sup>(2)</sup>

A esse grau de associativismo e articulação correspondem várias dificuldades encontradas na gestão. A necessidade de técnicos específicos, não ambientais, nos níveis administrativo, financeiro e legal, não pôde ser suprida de imediato, até pelo grau de desconhecimento inicial das regras do Convênio, regidas pelo Banco Mundial, e legislações diversas, nacional e estaduais.

Houve deficiências organizacionais das prefeituras executoras, principalmente em relação aos processos licitatórios necessários, e demora na articulação inicial com os integrantes administrativos e técnicos, co-executores do projeto, como Jacupiranga e Barretos.

## **2.3 Questões jurídicas e financeiras globais e locais: os convênios**

Os documentos básicos sobre os quais giraram todas as questões jurídicas foram os Convênios, celebrados entre o Ministério do Meio Ambiente, denominado Concedente,

2 Op. cit., impactos diretos, indiretos e acidentais dos projetos, págs. 194, 196, 198, 200 e 202.



o Governo do Estado e a Secretaria do Meio Ambiente do Estado, denominada **Interveniente**, a Prefeitura municipal responsável pelo Convênio, denominada **Conveniente**, e as demais prefeituras e organizações da sociedade civil, denominadas **Executores**. Os órgãos internacionais de financiamento, no caso, o Banco Mundial, firmaram o acordo de empréstimo com o Governo brasileiro, por intermédio do Ministério das Relações Exteriores/Itamaraty, via Ministério da Fazenda, numa relação de 70% e 30% de contribuições, respectivamente. Essa regra se reproduziu na estruturação dos aportes financeiros do Convênio, nos quais o Ministério, já representando os financiadores internacionais e as contrapartidas federais, aportava 70% do total e os poderes locais, Estado e Municípios, 30%, sendo 20% financeiro e 10% econômico (bens e serviços alocados no projeto). O Estado de São Paulo, por decisão da UCE, inovou na composição da contrapartida financeira, ao exigir 5% do aporte para os municípios, arcando com os restantes 15%; os 10% econômicos foram igualmente divididos entre Estado e poderes locais. Essa responsabilidade financeira, somada à administrativa, possibilitou um grau maior de partilhamento nas ações e decisões dos projetos, em que a prefeitura conveniente recebia os aportes dos outros municípios para a execução das atividades e tarefas. É importante ressaltar, portanto, que os financiamentos do concedente e do interveniente foram a fundo perdido para o responsável local, mas esse mecanismo final resgatou a consciência de que vários agentes pagavam por isso, inclusive o tomador final.

A segunda grande questão do Convênio foi a dos seus signatários. Como o signatário federal foi o próprio ministro, e o estadual, o governador do Estado ao lado do secretário estadual, houve a necessidade de tramitação pelas três instâncias jurídicas que os representavam. Houve, então, o que pode ser chamado “a guerra das consultorias”, na qual a própria secretaria representou praticamente o maior empecilho ao Programa, visto que criou entraves maiores que os do próprio Ministério. A questão do prazo político também dimensionou a gestão para a assinatura, pois a partir de julho de 1996, até os seis meses seguintes, o Estado ficou impossibilitado de firmar novos convênios. O secretário, numa manobra ousada, conseguiu a assinatura prévia do governador, mas, mesmo assim, esperou-se por todos os pareceres jurídicos do Estado para que, por fim, pudesse ser firmada a assinatura do sr. ministro, e ser dado início oficialmente aos convênios. Foram necessários, portanto, dois anos para toda a tramitação do Programa PED no Estado, restando somente mais dois para a totalidade de sua execução.

## **2.4 Questões administrativo-financeiras locais: os programas operativos**

Todas as questões administrativo-financeiras foram regidas pelos Programas Operativos Anuais, POAs, documentos integrantes dos Convênios e seus Termos Aditivos, os quais balizavam a estrutura de execução dos trabalhos. Os POAs eram estruturados por subprojetos, atividades e tarefas, com valores, agente financeiro responsável, e prazos de execução. A metodologia de execução ofertada pelo parceiro internacional, Banco Mundial, propunha questões de executabilidade interessantes porque muito azeitadas do ponto de vista do binômio pedidos de desembolso/acerto de contas, cujo prazo era, no máximo, bimensal. Porém, essa rapidez muitas vezes não coincidia com





os sistemas administrativos locais, acostumados a estratégias licitatórias mais lentas, o que resultava em atrasos, atritos entre as áreas técnica e administrativa, e alongamento de prazos de execução. Um outro fator, este sazonal, também incidia sobre os prazos de desembolso, quais sejam, épocas específicas de plantio, nos casos de Piracicaba e Tarumã (matas ciliares), ou níveis pluviométricos excessivos, como no projeto Jacupiranga, no qual a abertura dos vinte e três tanques sofreu um tal nível de atraso (choveu durante três meses seguidos na região) que mereceu uma reformulação especial nos prazos.

## **2.5 Questões técnicas: acompanhamento físico e consultorias**

A UCE foi montada para a coordenação geral de todos os trabalhos no Estado, e mais especificamente para acompanhar o desenvolvimento físico de todos os projetos. Com isso, cabia à coordenação a análise de todos os subprojetos, e o acompanhamento de todas as atividades e tarefas em campo. Para tanto, definiram-se três coordenadores executivos para os seis projetos, além de consultores em áreas técnicas específicas, como botânica, agronomia, arquitetura e engenharia. A Secretaria do Meio Ambiente conta com técnicos de alto padrão em seus quadros e, para esse programa, foram convidados o Dr. Luis Mauro Barbosa e a Dra. Yara de Vuonno, do Instituto de Botânica, para consultores do programa, do qual se desincumbiram de maneira brilhante. A ampla disseminação do programa por todo o tecido do Estado, aliado ao esforço de partilhamento, incluindo vários municípios num mesmo projeto, foi benéfica mas dificultou o acompanhamento da implantação dos subprogramas, para o que contribuiu também a exigüidade do tempo de execução, aliada a fatores climáticos, como vimos nos itens anteriores. Tudo isso fez da execução um grande desafio para os técnicos da UCE, em que foram exercitadas a capacidade de liderança, as de resolver com rapidez problemas heterogêneos, tanto técnicos como administrativos, e a de buscar parceiros locais afinados não só com os projetos, mas também com sua estratégia de execução. O treinamento e a capacitação desses técnicos, bem como a dos técnicos locais, foram considerados um ganho para o sistema de meio ambiente estadual. Houve ainda supervisão técnica por parte do PNMA/PED, para a região Sudeste, com a bióloga Daniela de Oliveira, que além das questões *in loco*, fazia toda a articulação institucional entre o Programa e os vários departamentos do MMA intervenientes no processo.

## **3 Sustentabilidade físico-ambiental: resultados por projeto**

Todos os subprogramas do Programa PED foram pautados por projetos e procedimentos que obedeceram a uma metodologia de montagem e processos de gestão semelhantes. Neles podemos encontrar referências analíticas para a coordenação, os objetivos, as atividades desenvolvidas e os resultados alcançados, o que irá demonstrar a capacidade operacional e técnica, a inserção política, e os resultados ambientais e sociais que baseiam e articulam os vários níveis de sustentabilidade perseguidos.



### 3.1 Procedimentos gerais de gestão

Os procedimentos básicos de gestão obedeceram aos critérios assumidos pelo Convênio assinado,<sup>3</sup> cabendo ao gestor principal (UGP) as responsabilidades financeiras, administrativas e técnicas perante os outros signatários do Convênio, a saber, Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo e Ministério do Meio Ambiente do Governo Federal. Para tanto, os prefeitos municipais dos municípios convenientes assumiram a coordenação das seis UGPs formadas, as quais tiveram que ser ratificadas pelas respectivas Câmaras Municipais. Esses procedimentos incluíram desde a formatação dos projetos, incluindo projeto executivo, à organização dos programas operativos anuais, integrantes dos convênios assinados, e termos de referência, solicitação de recursos, execução física, administrativa e orçamentária e prestação de contas.

Ao fim deste processo, por iniciativa de solicitação da UCE-SP, foram elaborados planos de gestão para a viabilização de todos os projetos na fase pós-investimento. Neste plano inclui-se a distribuição dos bens, produzidos e adquiridos, entre os parceiros gestores, e as principais metas sociais e ambientais a serem atingidas, bem como alternativas de viabilização econômica permanente. Com isso consubstancia-se um dos principais patamares a serem atingidos, o de não onerar orçamentos públicos, já de per si deficitários, com atividades que devem promover sua própria sustentabilidade e ganhar alcance de envolvimento social pleno.

A principal dificuldade no desenvolvimento dos projetos iniciais residiu no que o programa tem de mais meritório, que é a inovação em processos que incluam gestão administrativa e técnica inovadoras, em regime de partilhamento de participação decisória e técnica. Essa dificuldade, baseada em desconhecimento inicial dos processos de gestão administrados pelo Banco Mundial (e que pautaram a maioria das ações, em concordância com a legislação brasileira, licitatória e administrativa), aliado à limitada disponibilidade administrativa existente na prefeitura executora para fazer frente à exigência de uma velocidade maior em todos os processos administrativo-licitatórios do projeto, demonstrou a necessidade de não ser ignorada a participação de técnicos não ambientais nos processos de execução de projetos de sustentabilidade ambiental (ver relatório de avaliação do Banco Mundial, 2001). Daí a necessidade de, para os próximos programas, haver uma orientação para capacitação inicial e imediata de coordenadores, gerentes, responsáveis técnico-institucionais e responsáveis por gestão e administração em ONGs e associações integrantes de programas de sustentabilidade sócio-econômico-ambiental.

### 3.2 Resultados por projeto

#### 3.2.1 Projeto: Uso Sustentável do Complexo Estuarino-Lagunar de Iguape, Cananéia e Ilha Comprida

Os objetivos gerais deste projeto dizem respeito à busca da sustentabilidade socioambiental por meio da otimização do uso dos recursos naturais renováveis (recursos florestais e costeiros) e de seus sistemas produtivos, com a participação de

<sup>3</sup> Os resultados físicos encontram-se no parecer final do projeto, constante do anexo 5, Pareceres Finais dos Projetos PED/SP.



populações tradicionais da região, gerando retorno financeiro a médio prazo, capacitação dos agentes executores por meio das atividades de gestão, com divulgação e replicabilidade das práticas desenvolvidas.

Engorda de ostras.  
Município de Cananéia.



Entre as principais atividades desenvolvidas, além das de gestão, encontramos as de manejo de recursos naturais, em bancos naturais de ostras, incluindo depuração e comercialização, e em populações naturais de caixeta, através da agrosilvicultura. Foram desenvolvidas também atividades de capacitação ambiental, tanto para a comunidade e agentes técnicos, relativas ao manejo adequado das tecnologias implantadas, quanto para agentes locais de turismo. Para tais atividades foi necessária a construção de infra-estruturas adequadas, que resultaram em uma unidade processadora artesanal de pescado; uma estação depuradora de ostras; uma serraria comunitária; um núcleo de informação ambiental ao turista; e um sistema de energização alternativa, por sistema fotovoltaico, em bairros isolados de Cananéia e Ilha Comprida.<sup>(4)</sup>

Único projeto do bioma Zona Costeira, a apresentação deste projeto ao Programa PED foi fruto de articulação e esforço de entidades que desenvolviam seus projetos individuais ou em pequenas parcerias na região. A sua união, para apresentação de um projeto comum, com vistas à promoção de mais sustentabilidade para a região do Complexo Estuarino-Lagunar, resultou em um trabalho diferenciado, cujas principais

<sup>4</sup> Os resultados físicos encontram-se no parecer final do projeto, constante do anexo 5, Pareceres Finais dos Projetos PED/SP.







Núcleo de Informação Ambiental. Município de Ilha Comprida.

qualidades, além dos produtos apresentados, foram o incremento de processos mais participativos da sociedade civil. Estes resultados corroboraram os processos classificatórios do Programa PED, pois este projeto mereceu o primeiro lugar na classificação geral para participação no programa.<sup>(5)</sup>

O processo de execução, comandado pela prefeitura de Ilha Comprida, teve o seu início sob o comando de outra prefeitura, Cananéia. Mas as exigências legais para assinatura de convênios, a qual exige a quitação de compromissos federais e estaduais (INSS, Fundo de Garantia e I.R.) do executor principal deslocou para Ilha Comprida esta responsabilidade. Como já foi dito anteriormente, todas as prefeituras convenientes tiveram mudança de comando no meio do processo de execução do projeto, na eleição de novos prefeitos, e Ilha Comprida contou então com os prefeitos Antonio M. Ragni de Castro Leite (1995-1996) e Décio Ventura (1997-1998). Os co-executores do projeto, responsáveis por subprojetos apresentados, foram a 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).

Os procedimentos de gestão neste projeto, em especial, buscaram homogeneizar as necessidades resultantes da variabilidade dos subprojetos que o compuseram. Assim, esse aspecto “colcha de retalhos” do projeto trouxe para a coordenação local uma série muito grande de demandas diferenciadas, vindas de grupos sociais local e setorialmente individualizados (caixeta em Iguape, ostras em Cananéia, e assim por diante), o que resultou em várias modificações nos instrumentos de gestão disponíveis, como o POA – Programa Operativo Anual, e na aplicação e sistematização de recursos



financeiros, contingenciados pela sistemática de desembolsos do Programa, a qual penalizava os executores. Como exemplo, o atraso no envio de documentos comprobatórios de gastos retardava as solicitações de novas parcelas de financiamento. Mas, mesmo com este aprendizado árduo, não houve comprometimento sério no alcance dos objetivos, no desenvolvimento das atividades e nos resultados alcançados.<sup>(6)</sup>

### **3.2.2 Projeto: Programa Piloto de Desenvolvimento Sustentado em Aqüicultura**

Este projeto, pertencente ao bioma Mata Atlântica, teve por objetivo o aumento da capacidade de sustentabilidade socioeconômica e ambiental da região, por meio do incentivo à aqüicultura, com o aproveitamento dos recursos ambientais disponíveis. Essa região reserva mais de 70% de seu território a parques estaduais, e, apesar dos impostos compensatórios recebidos em função dessa destinação, necessitava de um incremento de caráter produtivo, para o desenvolvimento local em bases ambientais sustentáveis. A formulação do projeto levou em conta sítios apropriados no interior de propriedades, um mercado em formação promissor, e a futura capacidade gerencial de uma cooperativa de cunho regional.

Foram desenvolvidas todas as atividades-meio (licenciamento, gestão e fiscalização) e atividades-fim para a implantação de vinte e três conjuntos de tanques de engorda, um laboratório para a produção de alevinos e uma unidade de processamento de pescado, com todas as infra-estruturas complementares disponíveis. As atividades de capacitação foram divididas entre capacitação ambiental e técnica dos cooperados, e monitoramento, manejo e despesa nos empreendimentos financiados.<sup>(7)</sup>

Cabe relevar que este é um projeto diferenciado, do ponto de vista da articulação de seus participantes. Como o Programa PED incentivava a formação de parcerias, cooperativas e associações, este projeto foi apresentado pela prefeitura do município de Jacupiranga, associado à CRAVAR, cooperativa de aqüicultores do Vale do Ribeira e mereceu o segundo lugar na classificação geral dos projetos, devido não só ao tema relevante, capacidade de sustentabilidade e replicabilidade, mas também à apresentação de sistema cooperado e contrapartidas oferecidas consistentes. Projeto aprovado, iniciaram-se os problemas já para a assinatura do Convênio, que é o instrumento legal que rege todas as disposições relativas ao projeto a ser executado e conta com a assinatura de todos os intervenientes e inclusão das contrapartidas econômicas e financeiras apontadas na proposta apresentada. De início ocorreu a necessidade de modificação do nome do prefeito responsável pela execução do projeto (Jacupiranga), tendo em vista seu afastamento por questões institucionais. Todos os documentos oficiais, já aprovados pelas consultorias jurídicas do Estado e da União tiveram que ser refeitos. O prefeito que se seguiu promoveu uma revisão tanto do projeto quanto do parceiro CRAVAR, que revelou insuficiência real de cooperados e de ativos disponíveis econômicos e financeiros para a contrapartida apontada. A UCE-SP vetou então a participação desta parceria no projeto, exigindo garantias para a assinatura do Convênio. A solução encontrada foi a retirada da CRAVAR, a identificação dos territórios municipais onde se dariam o desenvolvimento de atividades, a formação

6 Os resultados gerais de desempenho financeiro e licitatório do projeto encontram-se no parecer final do projeto, constante do anexo 5, Pareceres Finais dos Projetos PED/SP.

7 Op. cit., nota 3.





de uma nova cooperativa a partir dos representantes dos sítios escolhidos para implantação dos tanques, e o convite aos respectivos prefeitos para integrarem o processo, arcando com partes da contrapartida necessária. É necessário frisar que o Consórcio de Prefeituras existente na região, CODIVAR, não pôde ser utilizado, por se tratar de pessoa jurídica de caráter privado. A prefeitura de Jacupiranga se manteve como o conveniente responsável, com os prefeitos Larry Sanches (1995-1996) e Josuel Volpini (1997-1998), tendo como co-executoras as prefeituras de Registro, Juquiá, Eldorado e Pariquera-Açu.



Tanques de piscicultura  
no Vale do Ribeira.  
Município de Juquiá.

A UGP do projeto foi então constituída em Jacupiranga, com o aporte de técnicos municipais, e assessoria de técnicos do DEPRN/SMA/SP envolvidos no licenciamento ambiental das atividades. A gestão do licenciamento e as chuvas na região foram os dois fatores principais de retardamento do projeto. A construção de tanques para criação e engorda de peixes em área de Mata Atlântica passou por um licenciamento individual que incluía capacidade de reserva de água, proibição de retirada de cobertura vegetal nos estágios definidos pelo Decreto 750,<sup>(8)</sup> declividade compatível, anteprojeto assinado por técnico legalmente reconhecido e situação fundiária do terreno sem impedimentos. Apesar dos esforços da UCE, garantindo prioridade de licenciamento aos projetos do Programa PED no órgão, impedimentos em vários dos quesitos atrasaram consideravelmente o início das obras, as quais coincidiram com a chegada das chuvas que, pela persistência e copiosidade, quase inviabilizaram a proposta. O atraso fez com que este fosse o único projeto a ser mediado pela UCE-SP, diretamente em Brasília, com a UCN e UGP – Jacupiranga.<sup>(9)</sup>

### 3.2.3 Projeto: Recuperação da Microbacia do Córrego Fortuna

Sendo a região contemplada classificada como bioma Mata Atlântica, esta conserva também características de Cerrado, bioma em processo de degradação na região. Isso fez com que o projeto se voltasse para medidas locais preventivas e corretivas dos ecossistemas, o que resultou em objetivos que se basearam em três grandes linhas, quais sejam, as de recuperação e conservação dos recursos naturais da porção alta de microbacia do córrego Fortuna, nos seus aspectos ambientais, com reflexo direto nos

8 Decreto Federal 750, de 10 de fevereiro de 1993:

“Dispõe sobre o corte, a exploração e a supressão de vegetação primária ou nos estágios avançado e médio de regeneração da Mata Atlântica, e dá outras providências.”

9 Op. cit., nota 6.



aspectos sociais e econômicos; a difusão e a incorporação de novas técnicas e alternativas de produção econômica, ampliando as oportunidades para a comunidade envolvida; e a promoção e orientação do processo de envolvimento dessas comunidades, nos seus aspectos organizacionais e de educação ambiental.

As atividades desenvolvidas, de recuperação ambiental, foram de correção e controle da erosão e assoreamento e reflorestamento de proteção e fruticultura. As relativas à sustentabilidade socioambiental foram as de implantação de programas de piscicultura e apicultura, associados a combate à erosão, por meio de lagos de contenção, e ao reflorestamento, com a introdução de plantio de espécies relacionadas à apicultura. E como atividades de gestão e capacitação, as atividades de supervisão e gerenciamento do projeto e as relativas à difusão do conhecimento, capacitação e educação ambiental.<sup>(10)</sup>

Este projeto, terceiro colocado na classificação geral, possui a especificidade de ser o único, em todo o Programa, que trabalhou com um só município, Presidente Venceslau. Por outro lado, a diversidade de suas ações consubstanciou uma experiência enriquecedora, que mesclou recuperação, sustentabilidade e capacitação, modelando ações conjugadas e complementares, fazendo da gestão e execução uma proposta original de ação ambiental local.



Ampliação do viveiro para produção de mudas. Município de Presidente Venceslau.

10 Op. cit., nota 3.



Os co-executores foram associações locais, e a UGP ficou, portanto, constituída pela prefeitura conveniente, Presidente Venceslau, por intermédio dos prefeitos Tácito Cortes de Carvalho e Silva (1995-1996) e Alberto Mangas Pereira Catarino (1997-1998), e tendo como co-executores a Associação de Recuperação Florestal do Pontal do Paranapanema – Pontal Flora, e a Associação dos Produtores da Microbacia do Fortuna. Os procedimentos de gestão, no que tange à sua estrutura de execução e desembolso, foram montados de maneira especial, tendo em vista que o coordenador inicial da UGP não foi o prefeito em exercício, mas o futuro candidato à prefeitura, Dr. Catarino, o qual montou o projeto com cerca de 15% de execução para a primeira gestão e 85% para a segunda. Isto resultou em ociosidade inicial e uma grande concentração de trabalhos ao final, incluindo-se também todas as dificuldades, já apontadas em outros projetos, de execução financeira. Problemas internos, entre Prefeitura e Câmara, após a realização do projeto, resultaram no afastamento do prefeito, o que não invalida os seus resultados, considerados inteiramente satisfatórios, tanto pela UCE quanto pela UCN.<sup>(11)</sup>

### **3.2.4 Projeto: Programa de Proteção aos Mananciais de Abastecimento Público – Reflorestamento Ciliar**

Os objetivos do projeto envolveram a recuperação ambiental das bacias hidrográficas dos rios Piracicaba e Capivari para fins de abastecimento público, por meio de programa de reflorestamento ciliar, envolvendo doze municípios da região, e de um programa de piscicultura, para fins de repovoamento no município de Piracicaba; a assessoria aos proprietários rurais da região e a divulgação de novas técnicas para o fomento da produção de alevinos, como nova alternativa econômica e de sustentabilidade socioambiental. Como ações específicas de gestão, objetivou-se a consolidação de parcerias entre vários níveis de governo, população, consórcio, ONGs, produtores rurais, empresas e autoridades locais; e a promoção de ações de conscientização da população e promoção de educação ambiental.

Incluem-se ainda atividades de reflorestamento com a formação de viveiros de produção de mudas nativas e a aquisição de seus respectivos equipamentos de irrigação; a produção e a compra de mudas de espécies nativas; o reflorestamento ciliar, incluindo os serviços de plantio e manutenção das microbacias, e o acompanhamento e fiscalização da implantação dos projetos nos municípios. As atividades de piscicultura envolveram a implantação do programa de piscicultura, com a construção e operacionalização de uma unidade de produção de alevinos. As principais atividades de gestão foram as de supervisão e gerenciamento do projeto, sua divulgação para conscientização ambiental e serviços de cadastramento e elaboração de laudos e projetos para reflorestamento nos municípios integrantes do projeto PED.<sup>(12)</sup>

Este projeto, apresentado explicitamente como de reflorestamento ciliar, trazia complementarmente um projeto de piscicultura para repovoamento do rio Piracicaba, contando, para a gestão de todo o programa, com a participação, como executor, de um consórcio intermunicipal da região. Porém, esse bom projeto, classificado em







quarto lugar, teve de superar vários obstáculos até o início de sua execução. O primeiro deles foi o parecer da UCN/MMA, dado após a classificação feita pela SMA/SP. Neste, o projeto foi classificado como de sustentabilidade indireta, posto que a quase totalidade da geração de emprego e renda se daria *a posteriori* da implantação. Porém o grau de abrangência, a localização estratégica e a importância dos mananciais para o equacionamento da questão hídrica, com reflexos em todo o Estado, impuseram-se para sua aceitação. O segundo problema, da mesma maneira como aconteceu no Vale do Ribeira, foi a inexistência de amparo legal para que o Consórcio Intermunicipal da região do Piracicaba assumisse a condição de conveniente principal, dado ser uma figura jurídica de caráter privado. E, em terceiro lugar, o município conveniente inicial, Valinhos, teve que ceder lugar a Piracicaba, tendo em vista os problemas de dívidas públicas com o INSS, apresentados em seus cadastros, e que não puderam ser







administrados a tempo. Mas os resultados, apresentados ao fim da execução, foram altamente compensatórios, tanto pelos produtos quanto pela integração de parceiros públicos e privados em seu processo de execução. A UGP do projeto ficou, pois, constituída pela prefeitura de Piracicaba como conveniente, com os prefeitos Antonio Carlos Mendes Thame (1995-1996) e Humberto de Campos (1997-1998), e como executores as prefeituras municipais de Americana, Artur Nogueira, Atibaia, Bom Jesus dos Perdões, Capivari, Cordeirópolis, Nova Odessa, Piracaia, Valinhos, Saltinho e Sumaré, o Consórcio Intermunicipal das Bacias Hidrográficas dos rios Piracicaba e Capivari, e a Associação Mata Ciliar.

A complexidade do projeto exigiu desta UGP uma repartição de responsabilidades, na qual o sistema licitatório e financeiro ficava com duas secretarias municipais e o comando da execução técnica passava pelo Consórcio. Problemas administrativos como os de comunicação entre secretarias, morosidade dos processos licitatórios, e divergências na resolução de questões que afetavam toda a região fizeram dessa UGP uma das mais difíceis de serem coordenadas. O agente facilitador foi o fato de que coube ao prefeito de Piracicaba também as funções de presidente do Consórcio, contornando assim questões de articulação entre prefeitura e técnicos responsáveis pelo desenvolvimento físico do projeto.

A transição política entre prefeitos foi tranqüila, posto serem ambos do mesmo partido político, de o segundo ter sido vice-prefeito do primeiro e de ambos terem objetivos político-ambientais coincidentes, além do fato de o Dr. Humberto ser professor da ESALQ – Escola de Agronomia Luiz de Queirós.<sup>(13)</sup>

13 Op. cit., nota 6. Margens do rio Corumbataí, onde está sendo implantado o Reflorestamento Ciliar. Município de Piracicaba.





### 3.2.5 Projeto: Agricultura Limpa

Os objetivos finais deste projeto, incluído no bioma Cerrado, consolidaram-se na recuperação ambiental de doze municípios do Médio Paranapanema, com o fim de resgatar a qualidade de vida, de acordo com os princípios do desenvolvimento sustentável. Para isso foi proposta a recomposição das matas ciliares em doze microbacias escolhidas por meio de mapeamentos realizados, os quais orientariam também as atividades subseqüentes de reflorestamento de mata ciliar na região, e o desenvolvimento da consciência conservacionista das comunidades da região, por meio de educação ambiental.

As atividades de gestão para o desenvolvimento técnico do projeto foram especialmente importantes, porque importavam em trabalhar expectativas, desejos e possibilidades da população diretamente relacionada à questão florestal, bem como dos agentes institucionais pertinentes, como os técnicos representantes das CATIs (Casa da Agricultura) locais. Portanto, a mobilização da população das microbacias e o trabalho de divulgação e conscientização por meio de folhetos e vídeo ambiental foram atividades imprescindíveis, devendo ser privilegiadas em futuros exemplos de replicabilidade. As atividades de supervisão e gerenciamento do projeto, bem como o levantamento de campo para a elaboração dos mapas de aptidão agrícola, completam as atividades de gestão. Os trabalhos executados foram a recomposição de matas ciliares, por meio da seleção de espécies, compra e plantio de mudas nativas nas doze microbacias selecionadas, complementadas pelas atividades de manutenção, como execução de cercas de arame farpado e manutenção e limpeza das áreas plantadas.<sup>(14)</sup>

Este projeto também apresentou a questão do reflorestamento ciliar como prioritária, inserida no objetivo principal de recuperação ambiental. Mas sua concepção geral se diferenciou da do projeto anterior pela preocupação em abordar questões de inclusão social e de combate à poluição hídrica. Assim, a proposta inicial incluía a formação de viveiristas, como forma de agregar maior conscientização ambiental e preparação para o mercado de trabalho, para jovens em idade escolar e sem condições de formação específica. Quanto à poluição hídrica, ensejada por pesticidas usados nas lavouras da região, foi incluída a tríplex lavagem das embalagens de agrotóxicos, com a dupla função de reciclagem de materiais e de preservação hídrica, pois a maior parte dessas

Modelo da área recuperada através de reflorestamento de Mata Ciliar. Município de Cândido Mota.



14 Op. cit., nota 3.



embalagens era jogada nos rios, provocando sua contaminação direta. Infelizmente, o relatório de avaliação do PNMA/MMA, considerando as competências específicas de outros Ministérios, retirou essas propostas complementares por achá-las da competência dos Ministérios do Trabalho e Agricultura, respectivamente.

A UGP contou com dois bons parceiros para execução do projeto, o Centro de Desenvolvimento Agropecuário do Médio Vale do Paranapanema – CDV e o Consórcio Intermunicipal da Região de Governo de Assis – CIERGA, os quais desempenharam as funções de execução técnica e administrativa, respectivamente. A coordenação coube à prefeitura de Tarumã, com os prefeitos Oscar Gozzi (1995-1996) e Edson Schwarz (1997-1998), e os demais executores foram as prefeituras municipais de Assis, Cândido Mota, Cruzália, Echaporã, Florínea, Maracaí, Oscar Bressane, Palmital, Paraguaçu Paulista, Pedrinhas Paulista e Platina.

A transição entre prefeitos convenientes revelou-se problemática para a gestão do projeto, devido à inexperiência do prefeito sucessor e sua equipe, o que foi sanado em parte pela atuação do CDV e do CIERGA. Assim mesmo a UCE-SP teve de intervir mais energicamente em vários momentos do projeto, principalmente naqueles referentes à distribuição e utilização dos bens do projeto (automóveis e computadores), entre os vários parceiros. A figura do presidente do Consórcio CIERGA também foi importante para a manutenção da unidade entre prefeituras pequenas e sem tradição em trabalhos conjuntos com financiamentos internacionais, durante as discussões





Plantio de vegetação nativa  
efetuado entre lavoura de  
soja como fonte de  
sementes para áreas de  
preservação permanente no  
ribeirão Água da Onça.  
Município de Tarumã.



sobre distribuição de responsabilidades institucionais de execução. A outra figura pública, muitas vezes acionada, foi o Ministério Público. Esse ator circunstancial (segundo classificação no cap. VI do presente trabalho), soube dar aos proprietários que assinaram os termos de compromisso para plantio de matas ciliares em suas propriedades a exata noção de suas responsabilidades, monitorando e algumas vezes cobrando legalmente pelo trabalho a ser executado. Cumpre notar que, apesar dos problemas administrativos detectados na segunda gestão municipal, constatou-se que uma prefeitura de porte pequeno agiliza melhor seus instrumentos licitatórios e financeiros, viabilizando mais rapidamente projetos de sustentabilidade local, pois não enfrenta o peso da setorização de atividades-meio encontrada em prefeituras de porte médio, como Piracicaba, por exemplo. Por fim, o plano de gestão apresentado, para a fase de pós-financiamento, resultou importante para a consolidação da distribuição dos equipamentos e também para o monitoramento das atividades e cobrança de responsabilidades.<sup>(15)</sup>

### **3.2.6 Projeto: Recuperação Ambiental do Reservatório de Marimbondo**

A diversidade deste projeto foi o reflexo dos objetivos amplos a que ele se propôs, a saber, assegurar a disponibilidade de água, em quantidade e qualidade para atender à demanda da região do Reservatório de Marimbondo, situado na bacia do Baixo Rio Grande, e para recuperação e conservação ambiental; assegurar a diversidade biológica deste recurso na área de influência do reservatório, por meio de reflorestamento e





Vista geral do viveiro.  
Município de Barretos.

recomposição de suas ilhas e margens com espécies nativas e com o seu repovoamento por espécies autóctones; e possibilitar o uso múltiplo destes recursos na área de influência do reservatório, de modo a garantir o desenvolvimento de diversas outras atividades que pudessem melhorar a qualidade do ambiente e as condições de vida das comunidades envolvidas.

As atividades de gestão desenvolvidas referiam-se à supervisão e ao gerenciamento do projeto, ao inventário da área do projeto, à fiscalização e à implantação de programas de ecoturismo e educação ambiental. Os subprogramas referentes à produção de mudas desenvolveram atividades de montagem de um laboratório de análise e beneficiamento de sementes, produção de mudas e construção e ampliação de viveiros. Com isso, criou-se a infra-estrutura básica para as atividades de reflorestamento do reservatório com espécies nativas e o incentivo à implantação de reservas particulares do patrimônio natural (RPPNs), além do controle de erosão em encostas marginais do reservatório.

O subprograma de piscicultura montou uma unidade de produção de alevinos, em escala e grau de implementação tecnológica suficientes para o atendimento de toda a região, incentivando o desenvolvimento de uma nova atividade de sustentabilidade socioeconômica e ambiental para o produtor rural, além de contribuir para o repovoamento do reservatório.<sup>(16)</sup>

Este projeto trouxe, em sua concepção, várias questões diferenciadas. A questão central foi a manutenção de recursos hídricos para a região, baseados no Reservatório de Marimondo da empresa Furnas Centrais Elétricas. Para tanto, o leque de objetivos estendeu-se desde o fortalecimento técnico da prefeitura conveniente, por meio da montagem de um centro de pesquisa e produção de sementes e mudas nativas locais,

16 Op. cit., nota3.





passando pelo reflorestamento de margens da represa, com toda a articulação de interesses que enseja, até um programa de piscicultura ambicioso e também de caráter regional. A UGP montada estava tecnicamente baseada na Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Barretos, com entendimento prévio de questões ambientais bastante consistente, e entre os executores locais contou-se com um bom apoio de Furnas, interessada diretamente na boa execução do projeto. Por outro lado, esta foi a transição mais dura entre prefeitos convenientes, marcada pela sucessão de opositores políticos ao governo anterior. A estratégia adotada para garantir a continuidade do processo foi a marcação de um seminário especial de apresentação do projeto, coordenado pela UCE-SP, para que os prefeitos pudessem estabelecer um diálogo mínimo e de compreensão sobre a importância do projeto para a região, garantindo sua execução, mesmo num novo governo, opositor ao anterior. Esse compromisso de continuidade assumido foi considerado uma vitória política do projeto, no qual uma coordenação estadual forte, trabalhando com transparência total, garantiu credibilidade para ambas as partes.

O projeto foi, pois, coordenado pela prefeitura municipal de Barretos, por intermédio de seus prefeitos Nelson James Wright (1995-1996) e Uebe Rezek (1997-1998). Os demais executores foram as prefeituras municipais de Guaraci, Icém e Colômbia, a Polícia Florestal e de Mananciais do Estado de São Paulo e a instituição federal Furnas Centrais Elétricas S/A.

Os procedimentos de gestão, mesmo com a transição descrita acima, podem ser considerados um dos melhores de todo o Programa, tendo em vista alguns fatores determinantes como o fato, já citado, de ter à frente uma Secretaria de Meio Ambiente estruturada, e coordenadores executivos competentes tecnicamente, como na gestão Nelson Wright, e com muito poder político, como na gestão Uebe Resek.







Recomposição florestal nas margens  
do Reservatório de Marimbondo.  
Município de Barretos.

Os problemas se localizaram junto às prefeituras executoras, muito pequenas, tecnicamente falhas, e nas quais os prefeitos não chegaram a alcançar a totalidade dos objetivos do projeto proposto.<sup>[17]</sup>

