

CONSTITUIÇÃO DO COMITÊ DE FIDELIDADE

Sumário

ÍNDICE

I – INTRODUÇÃO	03
II – PRINCIPAIS INDICADORES ECONÔMICOS	03
III – AVALIAÇÃO DOS OBJETIVOS, DO DESENHO E DA QUALIFICAÇÃO.....	03
IV – ALCANCE DE OBJETIVOS E PRODUTOS	07
V – PRINCIPAIS FATORES QUE AFETARAM A IMPLEMENTAÇÃO E OS RESULTADOS	10
VI – SUSTENTABILIDADE	11
VII – PERFORMANCE DO FINANCIADOR	11
VIII – LIÇÕES APRENDIDAS	11

SUMÁRIO EXECUTIVO
EXECUÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE II – PNMA II
FASE 01

Unidade Executora: Programa Nacional do Meio Ambiente II
Ministério do Meio Ambiente
Brasil

I – INTRODUÇÃO

O Programa Nacional do Meio Ambiente II – PNMA II é direcionado para o aperfeiçoamento e fortalecimento do processo de gestão ambiental no âmbito do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, nos três níveis de governo, visando alcançar resultados efetivos de qualidade ambiental e, conseqüentemente, uma melhor qualidade de vida para a população brasileira.

O presente relatório refere-se às atividades do Programa em sua Fase 01, com uma síntese das ações desenvolvidas no período de junho de 2000 a junho de 2006. O PNMA II, objeto do Acordo de Empréstimo nº 4524 BR, firmado entre o Governo Brasileiro e o Banco Mundial, foi efetivado em 11 de julho de 2000 e encerrado em 30 de junho de 2006.

II – PRINCIPAIS INDICADORES DE PERFORMANCE

Para uma avaliação do desempenho do Programa foram utilizados os seguintes indicadores:

Indicadores	Menção
Alcance dos Resultados	S
Sustentabilidade	S
Impactos no desenvolvimento institucional	AS
Performance do banco	S
Performance do tomador	S

AS = Altamente satisfatório.

S = Satisfatório.

I = Insatisfatório.

III – AVALIAÇÃO DOS OBJETIVOS, DO DESENHO E DA QUALIFICAÇÃO

3.1 – Objetivos originais (segundo o Appraisal Report)

Objetivo Geral:

Estimular a adoção de práticas sustentáveis entre os diversos setores cujas atividades impactam o meio ambiente e contribuir para o fortalecimento da infra-estrutura organizacional e de regulamentação do poder público para o exercício da gestão ambiental nos pais, melhorando efetivamente a qualidade ambiental e gerando benefícios socioeconômicos.

Objetivos Específicos:

- a) Implementar projetos de gestão integrada, com caráter replicável, que sirvam como modelos de desenvolvimento sustentável;
- b) Aprofundar o processo de descentralização da gestão ambiental, fortalecendo a capacidade operativa dos estados e municípios;
- c) Estimular a adoção de soluções inovadoras e a formação de parcerias entre o poder público e a sociedade civil, para a gestão ambiental;
- d) Desenvolver e implementar sistemas de monitoramento ambiental, voltados para a geração de informações que auxiliem a tomada de decisão;
- e) Desenvolver ações para aumentar a eficácia do processo de licenciamento ambiental, integrando-o com os demais instrumentos de gestão ambiental;
- f) Fortalecer a capacidade de gestão ambiental integrada da Zona Costeira brasileira.

Considerações: Os objetivos se apresentaram claros e realistas, sendo inclusive definidos de forma a atender as demandas dos estados, que foram levantadas por intermédio de um processo participativo de consultas. Estas demandas se originaram de um levantamento efetuado para atender a este fim, em 1997.

Por ter sido configurado no formato APL, modalidade indicada para programas de longo prazo, o Programa foi subdividido em 3 fases, com estimativa de execução em 10 anos. Os objetivos foram definidos para serem cumpridos ao longo de todo o período proposto para o APL. Assim, os resultados alcançados na Fase 01 foram adequados aos recursos disponibilizados para o Programa, à complexidade do desenho, à estratégia de implementação e à capacidade técnica dos executores.

O MMA, instituição executora e órgão central do SISNAMA, contribuiu para o alcance dos objetivos, devido a sua ampla experiência em realização de projetos, que permeiam as esferas federal, estaduais e municipais.

3.2 – Objetivos revisados

Os objetivos não foram revisados.

3.3 – Componentes originais

O Programa está estruturado em dois componentes técnicos: Gestão Integrada de Ativos Ambientais e Desenvolvimento Institucional e um componente administrativo de Coordenação e Articulação, que são:

1) Gestão Integrada de Ativos Ambientais: este componente tem por objetivo estimular as Unidades da Federação à prática de ações sustentáveis visando à conservação e melhoria de ativos ambientais prioritários e à geração de benefícios socioeconômicos.

Considerações o desenho do componente, principalmente após ajustes de sua estratégia, focando a articulação com o Componente Desenvolvimento Institucional, se mostrou adequado para estimular nos estados a gestão integrada de recursos ambientais, alcançando melhorias de qualidade ambiental em áreas prioritárias.

2) Desenvolvimento Institucional: tem por objetivo o fortalecimento dos órgãos estaduais de meio ambiente - OEMAs na utilização de instrumentos essenciais para o processo de gestão ambiental no País. Os instrumentos trabalhados no âmbito do Componente são: licenciamento ambiental, monitoramento da qualidade da água e o ordenamento territorial da zona costeira, cujas ações são desenvolvidas no âmbito dos subcomponentes Licenciamento Ambiental, Monitoramento da Qualidade da Água e Gerenciamento Costeiro.

Considerações sobre o desenho do componente: neste componente o desenho se mostrou adequado para atender as demandas dos estados, em prol do fortalecimento dos OEMAs na utilização de instrumentos essenciais para o processo de gestão ambiental no País.

3) Coordenação e Articulação: visa proporcionar o apoio ao MMA na implementação do PNMA II, mediante o fortalecimento da capacidade técnica e gerencial e a implantação da estrutura necessária à execução das ações do Programa. Além disso, tem por objetivo promover a articulação entre as Unidades da Federação, fortalecendo o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA.

Considerações sobre o desenho do componente: neste componente o desenho se mostrou adequado, para favorecer as ações de apoio na implementação do Programa e nas articulações necessárias. Porém, a coordenação não desenvolveu uma sistemática de divulgação das ações do Programa.

3.4 – Componentes revisados:

Os componentes não foram revisados.

3.5 - Contexto Inicial:

O desenho do Programa guarda relação direta com os objetivos da política do Banco Mundial e do Governo Brasileiro, podendo ser destacados os seguintes aspectos:

O estabelecimento de prioridades ambientais na Fase I visou otimizar o uso dos recursos financeiros e apoiar a tomada de decisão no processo de identificação de projetos potenciais a serem desenvolvidos no Programa. Os resultados obtidos neste estudo foram utilizados como subsídios para a configuração dos projetos estaduais.

O cumprimento de critérios de elegibilidade buscou incentivar a introdução de melhorias nos sistemas estaduais de gestão ambiental. Os critérios foram baseados nos principais instrumentos e princípios de gestão ambiental em aplicação no País (gestão de recursos florestais, gestão de recursos hídricos, gestão de resíduos sólidos, instrumento econômico para a gestão ambiental, licenciamento ambiental, monitoramento ambiental, gestão de áreas naturais protegidas, descentralização da gestão ambiental e participação na gestão ambiental).

Os projetos estaduais implementados na Fase I do PNMA II foram de caráter demonstrativo, visando identificar as melhores soluções técnicas e modelos inovadores de gestão ambiental que pudessem ser disseminados para outras áreas que apresentem questões ambientais semelhantes.

A implementação do subcomponente Licenciamento Ambiental, conforme atestado por avaliação realizada junto aos executores descentralizados do Programa, trouxe significativos benefícios para as instituições licenciadoras - órgãos estaduais de meio ambiente - para a qualidade da prestação de serviço público e para a instituição da licença, que teve reforçado a sua eficácia, e para os usuários que passaram a economizar tempo e dinheiro mediante a agilização do processamento administrativo, de obtenção de licenças.

O incremento de tecnologia gerencial, representado pela informatização das áreas de licenciamento dos órgãos estaduais de meio ambiente, forçou a racionalização operacional dessas áreas e desses órgãos, mediante:

- **redesenho da estrutura organizacional** - antes condicionada pelos ritos do trabalho manual -, com eliminação de subestruturas, divisões, rotinas e procedimentos, tornados ociosos pela nova lógica da automação administrativa.

- **uniformização de normas e procedimentos**, com simplificação de dispositivos, eliminação de redundâncias e conflitos de interpretação, dentro do próprio órgão licenciador, com ganhos de segurança, presteza e consistência das decisões relativas ao licenciamento ambiental. (ver matriz, ao final, os principais tipos de atividades que os projetos trabalharam)

- **uso compartilhado** - em rede, simultaneamente e em tempo real - dos recursos de informação próprios ou fornecidos ao órgão licenciador, com elevação significativa dos graus de qualidade e de redução dos custos de produção, aquisição e manejo desses recursos corporativos.

- **possibilidade material de desconcentração espacial - e ulterior descentralização de procedimentos administrativos de licenciamento do estado para municípios** -, com vistas, no primeiro caso, ao processamento físico do licenciamento próximo aos locais impactados, com redução dos custos de deslocamento dos pleiteantes de licença e das equipes de análise, e, no segundo caso, à transferência à autoridade municipal, mais legítima, da responsabilidade pelo licenciamento de atividades de impacto reduzido e associado ao estrito interesse local.

Na mesma medida em que a informatização ou o uso de suas técnicas nos órgãos licenciadores contribui para o avanço na qualidade da prestação do serviço público de licenciamento, também conduziu à elevação do grau de eficácia material da licença, especialmente para atender as mudanças da legislação e as suas interpretações, que incidem diretamente nos órgãos governamentais e de maneira indireta aos órgãos do sistema financeiro, pois ao concederem empréstimos aos empreendedores, podem ser responsabilizados por projetos danosos ao meio ambiente.

Os resultados alcançados pelo subcomponente Monitoramento da Qualidade da Água podem ser distribuídos em três linhas:

- (i) estruturação, implantação e operacionalização de redes de monitoramento (instalação de 300 estações de amostragem) em bacias prioritárias estaduais, assim consideradas pela complexidade do uso do solo e da água presentes, ocorrência de conflitos, ou importância estratégica no abastecimento de água de grandes centros urbanos;

- (ii) **integração de instituições (agenda azul + agenda marrom) em um trabalho conjunto, em que se associam dados de quantidade e de qualidade das águas, simultaneamente a disponibilização das informações geradas para os usuários qualificados dessas informações; e**
- (iii) **capacitação e treinamento de gestores públicos e representantes da sociedade civil.**

A integração de instituições e a associação e disponibilização de seus dados de quantidade e qualidade de águas poderá contribuir para tornar mais eficazes as ações de licenciamento, fiscalização e outorga nas bacias hidrográficas.

A articulação das informações geradas nas redes estaduais de monitoramento, para fins de disponibilização e compartilhamento de dados foi viabilizada pelo Portal de Monitoramento da Qualidade da Água, desenvolvido pelo PNMA II, e cedido à Agência Nacional de Águas – ANA. O acesso a essas informações auxiliará os comitês de bacia hidrográfica na elaboração de diagnósticos, planejamento de ações de monitoramento, preparação de Planos de Bacia, contribuindo para maior eficiência da gestão de recursos hídricos e estímulo à participação social nessa atividade.

O apoio do componente Desenvolvimento Institucional, através do GERCO possibilitou, entre outros resultados:

- Aperfeiçoamento técnico e operacional de suporte à gestão costeira
- Integração com os sistemas de gestão ambiental, Recursos Hídricos e Unidades de Conservação.
- Fomento ao planejamento e desenvolvimento urbano
- Ordenamento da maricultura, com ênfase na carcinicultura do Nordeste.
- Promoção de ações integradas no setor de turismo
- Estratégias para promover gestão ambiental integrada

O Gerenciamento Costeiro contribui, então, para o fortalecimento dos órgãos estaduais e municipais, através da geração da realização de diagnósticos socioambientais consolidados em propostas de zoneamento ecológico-econômicos (ZEE), incluindo diretrizes de ordenamento de usos e ocupações das áreas litorâneas.

IV - Alcance de objetivos e produtos.

4.1 – Resultados/ alcance de objetivos:

O Programa em sua primeira fase alcançou os seguintes resultados:

- (i) **fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, com o ganho de capacidade dos órgãos estaduais de meio ambiente para aplicar os instrumentos da política ambiental e com a cooperação interinstitucional;**

- (ii) modernização dos sistemas de licenciamento ambiental em 12 Unidades da Federação, que incluiu o fortalecimento de sua base técnica, com ênfase nas seguintes ações: informatização; qualificação de pessoal; atualização de normas legais e de procedimentos administrativos. Também foi priorizada a articulação da atividade de licenciamento com as de monitoramento e de fiscalização ambiental, resultando em melhoria da qualidade da prestação de serviço público que reforçada em sua eficiência, gera economia de tempo e de recursos para os usuários e para o serviço público;
- (iii) implementação de sistemas de monitoramento da qualidade da água em 10 estados, com mecanismos de disseminação de informação para os tomadores de decisão e para o público em geral e que, de forma inovadora, estimularam a integração da área de meio ambiente com a de recursos hídricos. Além disto, foi apoiada a organização de bancos de dados e sistemas de informação estaduais sobre a qualidade da água;
- (iv) fortalecimento da atuação de órgãos estaduais e municipais para a gestão da zona costeira em 17 estados litorâneos e o desenvolvimento de sistemas de informação de gerenciamento costeiro, contribuindo para disciplinar a utilização e ocupação das faixas litorâneas;
- (v) avancos nas políticas ambientais estaduais, particularmente na formulação de legislações específicas para a gestão de resíduos sólidos e de recursos hídricos, promovendo a melhoria na capacidade para a gestão ambiental do País;
- (vi) melhoria da qualidade ambiental em áreas estaduais prioritárias, promovida por meio do estabelecimento de novos modelos de gestão ambiental, que incluem a articulação da política ambiental com políticas setoriais, a integração entre os instrumentos de gestão ambiental, e uma maior participação social, garantindo maior efetividade e sustentabilidade às ações implementadas;
- (vii) disponibilização de informações referenciais sobre a gestão ambiental no País, integradas ao Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – SINIMA. Dentre estes, destacam-se:
- *Diagnóstico sobre a gestão ambiental nas Unidades da Federação*, disponibilizado em um bancos de dados na Internet (www.mma.gov.br/port/pnma/sigab/arquivos/consulta/main.cfm);
 - implantação de um Sistema nacional de informação sobre a qualidade da água - *Portal de Qualidade de Água* - em articulação com a Agência Nacional de Águas – ANA (www.pmqa.ana.gov.br);
 - estruturação de banco de dados sobre o licenciamento ambiental nas Unidades da Federação (www.mma.gov.br/pnma2dila) e apoio à implementação de um *Portal sobre o Licenciamento Ambiental – PNLA* no País (página de abertura do MMA);
 - disponibilização de ferramentas inéditas (modelagem) de apoio ao licenciamento ambiental e à gestão de bacias hidrográficas - *Sistema de Apoio à Decisão na Gestão de Bacias Hidrográficas – SAD*.

4.2 – Produtos por componentes:

Os produtos mais importantes dentro de cada um dos componentes estão registrados em documento que segue anexo.

4.3 – Impactos do desenvolvimento institucional:

O PNMA II tem sido incorporado gradualmente pelo MMA no seu marco de gestão, demonstrando seu caráter estratégico e sua utilidade e permeabilidade ao nível estadual e local. Como exemplos, o PNMA II tem provido apoio às seguintes atividades do MMA:

- Programa Nacional de Capacitação de Gestores Municipais;
- Formulação da Política Nacional de Resíduos Sólidos e das estratégias de gestão;
- Elaboração do Plano Nacional de Recursos Hídricos;
- Grupos de trabalho sobre licenciamento ambiental e suinocultura;
- Propostas de redução de gases de efeito estufa, por meio de utilização de mecanismo de desenvolvimento limpo aplicados à suinocultura.

Uma equipe independente, contratada pelo Banco Mundial, produziu um Relatório de Avaliação qualitativa e revelou um panorama geral positivo, com base em dados recolhidos nas 17 Unidades da Federação em que o Programa está em implementação¹. Alguns pontos constantes do relatório produzido por essa equipe de avaliação² devem ser destacados:

- *“O PNMA II introduziu novidades relevantes no modo de relacionamento do MMA com os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente - OEMAs e estes se beneficiaram de uma desejável mudança em seu papel frente a outros organismos de governo e a atores locais. Destaque deve ser dado a dois aspectos: a implementação de uma matriz de critérios de elegibilidade e classificação hierárquica para o enquadramento no Programa; e a adoção do conceito de ativos ambientais como vetor de materialização do componente principal”.*
- *“Embora resultados já sejam verificáveis, há um consenso entre os atores estaduais de que muito pouco tempo transcorreu para que os frutos dos investimentos do PNMA II tenham se materializado de forma integral e definitiva. A expectativa de continuidade é grande e o grau de satisfação dos protagonistas revela notável adesão aos princípios e práticas adotados pelo Programa.”*
- *“... o papel mobilizador do Programa vem resultando em um duplo processo: o aumento do grau de liderança dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente e a convergência de recursos por parte de diferentes organismos para as ações do Programa. Esse aspecto último constitui elemento deflagrador de*

¹ Foram entrevistadas, nos 17 estados, 142 pessoas entre Secretários de Governo, Coordenadores estaduais do Programa, Executores descentralizados e Representantes de organizações parceiras. Na ocasião, foram também visitadas áreas de execução dos projetos. Para cada Unidade da Federação foi produzido um relatório contendo os pontos de vista dos entrevistados.

² *Avaliação da Primeira Fase do PNMA II – Documento Síntese (MMA, 2004).*

novas práticas nos estados, ao permitir que com relativamente pouco investimento do PNMA II, as partes envolvidas passassem a mobilizar aquilo que cada um dispõe - pessoal, equipamentos, infra-estrutura e recursos financeiros. A idéia de romper com a cultura do "não" para passar a uma prática do "como" vem encontrando na implementação do PNMA II um instrumento propulsor."

V – Principais fatores que afetaram a implementação e os resultados:

5.1 – Fatores que afetaram positivamente

O Programa contou com Agência Executora, um arranjo institucional e um desenho estratégico, que possibilitou cumprir todos os gatilhos de desempenho definidos pelo BIRD, sendo alguns, inclusive, alcançados com superação.

A implementação das ações do Programa, em alguns estados, logrou impactar positivamente diversos outros setores, com isso, levando os estados a alavancarem recursos complementares provenientes de outras fontes, assim como, também, mobilizar outros setores e parceiros.

5.2 – Fatores que afetaram negativamente

- Instabilidade das equipes técnicas e administrativas:

As mudanças das equipes técnicas, tanto a nível federal quanto a nível estadual acarretaram morosidade, visto que demandam tempo na internalização dos projetos e dos procedimentos administrativos e financeiros pertinentes às ações financiadas com recursos internacionais.

- Corpo técnico e administrativo insuficiente e pouco experiente:

As carências das equipes técnicas e administrativas estaduais, tanto no que diz respeito ao número de técnicos disponíveis para os projetos quanto a pouca experiência e capacitação para execução dos mesmos, acarretando lentidão na execução das ações.

- Desenho complexo do Programa:

A qualificação dos estados mediante o estabelecimento de prioridades ambientais e o cumprimento dos critérios de elegibilidade mostrou-se, na prática, um processo de implementação complexa, que envolveu coleta e análise de vasta documentação/legislação ambiental e se estendeu por prazos maiores do que os inicialmente previstos.

A formulação e a execução de projetos estaduais envolvendo arranjos institucionais capazes de assegurar a participação e integração das diversas instituições nas ações propostas também tem sido fatores de atrasos. As instituições não têm experiência prévia em executar projetos envolvendo parcerias.

- Formato APL:

O PNMA II foi o primeiro Programa, no Brasil, financiado na modalidade Adaptable Program Loan, o que necessitou um esforço maior, por parte da Coordenação Nacional

no MMA, de adequações relacionadas às metas e aos recursos e prazos, os quais foram subestimados em relação à complexidade do desenho do Programa.

5.3 – Custo e financiamento:

Quadro em anexo

VI – Sustentabilidade:

O Programa Nacional do Meio Ambiente II – PNMA II, em sua Fase 01, apoiou a execução de 43 projetos estaduais, nas áreas de fortalecimento institucional e gestão integrada de ativos ambientais, para que os resultados destes projetos pudessem, numa segunda fase de realização, produzir resultados efetivos de melhorias de qualidade ambiental. As ações desta primeira fase demonstram que o Programa possui um desenho estratégico, que caminha para o alcance da sustentabilidade, pois, foram observados fatores significativos como:

- O Programa é atualmente considerado estratégico dentro do Ministério do Meio Ambiente, pois será à base de fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA.
- O PNMA II foi incorporado, de forma permanente, na estrutura organizacional do Ministério do Meio Ambiente-SECEX-DAI. (regimento interno em anexo).
- O Programa está inserido no Plano Plurianual de Governo – PPA, inclusive contando com orçamento assegurado a nível estratégico de governo.

VII – Performance do financiador:

7.1 – Banco Mundial - BIRD

O Governo brasileiro, em sua avaliação, considerou satisfatório o apoio do BIRD, na qualidade de agente financiador e de parceiro no período de implementação do Programa. Seus representantes colaboraram, de maneira participativa e integrada, com a Coordenação do Programa, inclusive, no acompanhamento *in loco* dos projetos executados pelos órgãos ambientais dos estados brasileiros.

VIII – Lições Aprendidas:

- 1) Aprimorar a comunicação e divulgação das ações realizadas pelo Programa, pois a mesma foi insuficiente na Fase 01.
- 2) O Acordo de Empréstimo deveria adotar a legislação nacional de licitações vigente no país, pois se trata de questão decisiva para a agilização dos procedimentos de execução do Programa.
- 3) Promover a Gestão Compartilhada, que preconizando o compromisso com a consecução dos objetivos institucionais desde o momento do planejamento até a avaliação das ações a serem acordadas, estimulando a **co-responsabilidade** pelas decisões tomadas garantindo, portanto:
 - a) a **profissionalização da gestão da cooperação;**
 - b) **envolvimento das diferentes instâncias institucionais,**
 - c) a **interlocução permanente entre as instituições, por meio de redes de informações eficientes.**

d) o compartilhamento de pensamentos, experiências e competências.

- 4) Aprimorar o Planejamento Sistêmico: o planejamento deve ser considerado como o momento estratégico e decisório, construído com a participação de todas as instituições e instâncias envolvidas na relação de cooperação e entre estas e outras instâncias do MMA que possam contribuir. Sem que haja segmentação e/ ou compartimentalização das áreas técnicas e administrativas.
- 5) Privilegiar na segunda fase das ações, o fortalecimento dos níveis municipais e da União.
- 6) Orientar para que as equipes técnicas estaduais possam se dedicar exclusivamente às ações do Programa.
- 7) Realizar treinamentos de Organização e Métodos, Planejamento e Gestão para todos os executores envolvidos.
- 8) Incorporar na metodologia de desenho dos projetos a concepção do Marco Zero (definir indicadores).
- 9) Todos os órgãos e entidades participantes dos projetos, especialmente, do Componente Ativos Ambientais deverão ser signatários dos convênios.