

Um Ensaio sobre o Projeto do Fundo Amazônia: Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Pará (SEMA-Pará)

*Livia Paulucci de Freitas**

Resumo

Atualmente, é possível destacar que as nações, de modo geral, enfrentam um período de intensa degradação da natureza. Estes impactos afetam não só a produção econômica, mas também a qualidade de vida das pessoas. Por esta razão, a questão ambiental permeia o cenário socioeconômico e, conseqüentemente, o aprimoramento da gestão ambiental passa a configurar como alçada de diversos atores econômicos, sendo uma matéria nova e que exige mudanças culturais profundas. É neste contexto que surge o Fundo Amazônia, que tem por finalidade o combate ao desmatamento, além da atuação na preservação das florestas no Bioma Amazônia.

Abstract

Currently, it is possible to highlight that nations, in general, face a period of intense degradation of nature. These impacts affect not only economic production, but also the quality of life of people. For this reason, the environmental issue permeates the socio-economic scenario and, therefore, the improvement of this issue turns out to be a bridge of various economic actors, and new and deep cultural changes it requires. It is in this context that arise the Amazon Fund, which aims to combat deforestation, as well as action in the preservation of forests in the Amazon Biome.

1. Introdução

O tema meio ambiente tem sido pauta de diversos debates no que concerne ao cenário atual, uma vez que pode ser considerado como o mais importante capital que a humanidade possui para o seu desenvolvimento.

Ao mesmo tempo, configura-se em um cenário de constante transformação. Surge, deste modo, o chamado Fundo Amazônia, gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES – e que tem por finalidade “captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do

* Mestranda em Administração – FEA/USP

uso sustentável das florestas no Bioma Amazônia”¹. O Fundo apoia diversos projetos (em parceria com municípios, universidades, terceiro setor, entre outros) em diferentes estados do Brasil.

Em face disso, portanto, este artigo tem como objetivo analisar um projeto específico do Fundo Amazônia, que é aquele realizado junto à Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará (Sema – Pará) e demonstrar seus efeitos – positivos e negativos – e as perspectivas futuras desta parceria.

Quanto à metodologia do trabalho, será feito um ensaio analítico a partir de pesquisa *in loco* e mediante entrevistas com técnicos de gestão ambiental da Sema-Pará e com a Diretora de Planejamento Ambiental, além de conversa com uma técnica do BNDES. Para efeito de análise serão utilizados sete passos para o debate cuidadoso do tema. São eles: Concepção do Projeto; Estruturação; Execução; Avaliação com base em métricas; Interface com o BNDES; Mensuração da redução de desmatamento e Perspectivas futuras da iniciativa.

2. Concepção do Projeto

O primeiro ponto a ser explicado neste trabalho trata da concepção do Projeto do Fundo Amazônia: a Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará (Sema – Pará).

O Estado do Pará é caracterizado como um dos mais problemáticos do Brasil, como diz Jamile Lobato², por diversas causas, tais como: possui o menor IDH³ do país (Marajó), aproximadamente 70% dos municípios estão inadimplentes, além de demonstrar um aumento considerável de desmatamento decorrente da região de Belo Monte. Costuma-se conceber, neste sentido, inclusive, que a construção da hidrelétrica, aumentou significativamente a lista de municípios embargados e que o Pará passou a ser caracterizado como um dos estados que possui maiores índices de desflorestamento da floresta amazônica.

Visto a situação problemática do estado, então, em 06/10/2010 foi firmado um contrato com o Fundo Amazônia, com prazo de 36 meses, e valor total do projeto de R\$ 15.923.230,00. Até agosto de 2013 o valor total desembolsado em relação ao valor do apoio do Fundo Amazônia foi de R\$ 10.640.008,94, ou seja, 67% do total previsto. Deve-se ressaltar que os recursos para o Projeto são oriundos da carteira

¹ Informações retiradas de:

<http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Fundo/>. Acesso em 10/06/2013.

² Informação oral obtida em 05/06/2013 em entrevista com Jamile Lobato, Diretora de Planejamento Ambiental da Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará (Sema – Pará).

³ Índice de Desenvolvimento Humano.

do BNDES e que cabe ao banco aprovar ou não os projetos enviados pela Sema⁴.

Os beneficiários do projeto são: população do Estado do Pará, especialmente os produtores rurais.

3. Estruturação

Esclarecidas as circunstâncias de criação do projeto, cabe pontuar agora como estão estruturadas as atividades da Sema.

Existem diversas atividades no âmbito da Secretaria, entretanto, no que diz respeito à relação com o Fundo Amazônia, existem quatro projetos que se destacam tanto por sua importância quanto em função da mensuração da redução do desmatamento, ao qual se destinam os recursos do BNDES e que serão tratados a todo o momento nesta pesquisa. São elas:

- Desconcentração da gestão ambiental;
- Descentralização da gestão ambiental;
- Aprimoramento do processo de emissão do Cadastro Ambiental Rural (CAR); e
- Fortalecimento do licenciamento ambiental.

Cada uma dessas iniciativas apresenta razões que as justificam e as tornam relevantes.

Na desconcentração da gestão ambiental torna-se necessário manter unidades em outros municípios que possam atuar como “tentáculos da Sema”. Quanto à descentralização da gestão ambiental, é factível a capacitação de municípios por meio de técnicos da Sema.

Outra frente de grande relevância, o CAR, possibilita a análise da situação ambiental das propriedades. Por fim, o fortalecimento do licenciamento ambiental surge como um “documento” a fim de reduzir atividades degradadoras.

Quanto à Diretoria de Planejamento Ambiental do Pará, encontra-se dividida em três coordenadorias:

- Coordenadoria de Educação Ambiental;
- Coordenadoria de Gestão Compartilhada e Regionalizada; e
- Coordenadoria de Ordenamento Ambiental.

⁴ Informações retiradas de:

<http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Projetos_Apoiados/Lista_Projetos/SEMA>. Acesso em 20/05/2013.

4. Execução

No terceiro ponto do trabalho será destacado como se dá a execução das atividades da Sema baseadas em seus quatro pontos principais de atuação.

Como explicado anteriormente, existem três coordenadorias de extrema importância para o projeto. Dentro da Coordenadoria de Gestão Compartilhada e Regionalizada existem duas gerências, o GEPAMP e o GEARIN. A primeira trabalha com a questão de desconcentração da gestão ambiental, enquanto a segunda trata da área de descentralização da gestão ambiental.

De acordo com André Aragão⁵, a área de desconcentração da gestão ambiental conta com uma estrutura que cria unidades regionalizadas, ou seja, estas atuam como se fossem “tentáculos da Sema”. Ela está dividida em quatro unidades: Altamira, Paragominas, Marabá e Santarém. Estes quatro municípios, por sua vez, possuem unidades regionais, isto é, secretarias de meio ambiente que, *a priori*, devem fazer tudo que é feito na sede, em Belém.

Quanto à descentralização, segundo Aragão:

“No ano de 2009 foi publicada a Resolução na qual teve início o processo de habilitação da gestão ambiental. Entretanto, no passado, era trabalhado apenas os termos de gestão, ou seja, como se fossem convênios entre município e estado, e desta relação vem o termo “compartilhada”.

Ou seja, a metodologia utilizada anteriormente poderia estar relacionada à descentralização da gestão ambiental e a municipalização; no entanto, é preciso ressaltar a diferença entre ambas. Segundo Aragão:

“Na descentralização existe uma delegação de atividades que hoje em dia são licenciadas/gerenciadas ambientalmente pelo estado através de uma solicitação. A municipalização refere-se a um processo de organização dos ordenamentos jurídicos que possa exercer, efetivamente, o que já é de competência dos municípios”.

Para melhor exemplificação, é possível assumir que algo celebrado entre a Secretaria de Meio Ambiente e o governo do estado, antes tratado como um convênio, atualmente é chamado de descentralização. Isto é, para as atividades em que o município possa gerenciar (de impacto local), há um modelo constituído com

⁵ Informação verbal obtida em entrevista com André Aragão, Técnico em Gestão de Meio Ambiente da Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará (Sema – Pará), em 05/06/2013.

cláusulas e assinaturas (documento formal) na qual estão expressas as atividades do município.

Atualmente há uma nova metodologia de processo, a Resolução nº 89⁶ na qual grande parte dos municípios que antes usava o termo descentralização, agora está migrando para habilitação, ou seja, de acordo com Aragão “os municípios estão sendo habilitados para que possam licenciar mais atividades”.

Vale ressaltar, ainda, que há um debate em curso entre os especialistas sobre este assunto, uma vez que enquanto alguns consideram o modelo adequado, outros argumentam que não há parecer jurídico sobre o assunto, de modo que não seria da competência dos municípios licenciar as atividades.

Como diz Aragão, quanto à resposta da Sema para a discussão, não há um parecer formalizado; entretanto, a Secretaria continua trabalhando com a última resolução, nº89, de 3/10/2011.

A Resolução Nº 89 coloca como condicionante alguns pontos que antes eram caracterizados como apenas pré-requisitos. Para os técnicos da Sema, há muita diferença da resolução anterior, nº 79 para a atual, nº 89, uma vez que mudam questões como fiscalização e educação ambiental. Além disso, o corpo técnico também foi colocado como condicionante e torna-se necessário destacar que qualquer mudança ocorrida na atual resolução não foi autorizada pelos técnicos, uma vez que não há parecer favorável ou desfavorável da consultoria deles.

Por fim, segundo Aragão:

“deve ser publicado nos próximos dois meses uma nova resolução, provavelmente como nº 99, a fim de melhorar o conflito acerca de ordenamentos jurídicos que prejudicam no momento em que os técnicos estão frente à secretaria do município”

Atualmente há dois ordenamentos jurídicos utilizados no processo de habilitação, que pode ser feita em todo o Estado do Pará, que conta com 144 municípios.

De acordo com Aragão, no entanto, existem dois casos referentes à descentralização - quando a Sema analisa algum caso específico, em que o município necessite passar por uma avaliação, ou então, quando o próprio município faz contato com a Sema requerendo uma visita. Em ambos os casos deve haver um ofício de solicitação e então um técnico da Sema é convocado para fazer uma visita ao município via contato direto, ou seja, contato com o prefeito ou com o secretário e, desta forma, apresentar os pré-requisitos que o município deve cumprir/constituir. O município, então, deverá elaborar o ordenamento jurídico. Isto é, nestes pré-

⁶ Encontra-se anexo neste trabalho a Resolução.

requisitos devem estar demonstrados como deverá ser a estruturação do projeto, desde a contratação de pessoal até a compra de equipamentos.

No que diz respeito ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), vale destacar que teve início no Pará em 2006. Trata-se de um instrumento de gestão ambiental e possui caráter de aplicação de geotecnologia, a fim de analisar a situação ambiental das propriedades.

Segundo Marcelo Auzier⁷, a partir de 2009 o CAR passou a ser de cunho declaratório. Além disso, o proprietário ou possuidor da área deve ter a obrigação de declarar a situação ambiental do imóvel. Ou seja, houve uma evolução do CAR e, com isso, após 2009, passou a existir uma adesão mais massiva. Para estar de acordo com as deliberações do projeto, existem alguns requisitos nos quais os municípios devem estar enquadrados e, assim, sair da lista de desmatamento, tais como:

- 80% do território do município devem estar cadastrados no CAR;
- a taxa de desmatamento anual deve ser abaixo de 40 km²; e
- a média dos últimos três anos de desmatamento deve ser menor que o ano atual.

Quanto ao fortalecimento do licenciamento ambiental, deve-se destacar suas ações na melhoria do meio ambiente. As atividades consideradas degradadoras não podem funcionar sem o licenciamento. Existem diversos tipos de empreendimentos que devem ser licenciados, tais como: industriais, minerárias, agroflorestais e infraestruturais. Ou seja, as atividades consideradas potencialmente poluidoras dependem do “licenciamento prévio do órgão ambiental do Estado”⁸.

5. Avaliação com base em métricas

No que diz respeito à avaliação com base em métricas, este ponto pode ser definido como de extrema importância para o Projeto, uma vez que serão analisados os efeitos e respostas decorrentes dos projetos da Sema.

Quanto às ações da Sema na área de descentralização da gestão ambiental, é possível ressaltar os efeitos nos municípios visitados. De acordo com Aragão, apenas em 2012, nove visitas foram feitas em municípios que não estavam no processo e, destes, oito fizeram ofício de solicitação. Ou seja, demonstraram um passo significativo para a parceria da Sema, uma vez que os municípios estão se

⁷ Informação verbal obtida em entrevista com Marcelo Auzier, Técnico em Gestão de Meio Ambiente da Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará (Sema – Pará), em 05/06/2013.

⁸ Informações retiradas de: <<http://www.sema.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna=2281>>. Acesso em 10/06/2013.

mobilizando para melhorar sua capacitação.

No entanto, deve-se ressaltar que atualmente há 47 municípios que exercem a gestão ambiental municipal no Estado do Pará. Destes, nove ainda não solicitaram a habilitação. Além disso, segundo Aragão, apenas quatro ou cinco estão em conformidade (inclusive já fazem arrecadações). Em contraponto, há municípios que já estão habilitados e já passaram pelo processo, mas que hoje não possuem ao menos uma secretaria.

Assim, portanto, é possível analisar que ainda há morosidade nos processos, tanto para a Secretaria que enfrenta dificuldades com os municípios, como para os próprios, uma vez que existem fatores internos e externos que prejudicam sua capacitação.

Os recursos do Fundo Amazônia têm sido, deste modo, de grande valia para a capacitação dos municípios visitados. Em 14/02/2012, no primeiro desembolso do Fundo Amazônia para uso da Sema, foram adquiridos equipamentos como mobiliário, veículos e licenças corporativas de *software* de Sistema de Informações Geográficas. Além destes equipamentos, outros recursos ainda serão utilizados, como GPS, máquinas fotográficas e binóculos, além de “motos para apoiar as ações da gestão ambiental dos municípios.”⁹

Quanto às métricas, no que se refere ao CAR, segundo Auzier, um ponto muito importante foi o “Tac da carne”, assinado pelo Ministério Público com os frigoríficos, na qual passou a ser exigido a procedência legal ambiental da carne e, com isto, os frigoríficos passaram a exigir dos proprietários o CAR. Ou seja, “uma situação mercadológica que contribuiu para a adesão ao CAR”.

6. Interface com BNDES

O quinto ponto de análise corresponde à interface com o BNDES.

Segundo Renata Gessullo¹⁰, a relação da Sema com o BNDES é positiva. No entanto, houve um acontecimento que prejudicou em certo momento essa relação: a mudança de governo. Uma nova equipe precisou ser capacitada para o cargo, houve atrasos e o BNDES ficou certo tempo sem liberar recursos para a Sema.

Ademais, a relação pode ser considerada estável. Gessullo diz que não há contato a todo o momento entre Sema e BNDES, no entanto, existe fácil acesso. Quando a Sema precisa de apoio para algo específico ela manda uma revisão/ofício

⁹ Informações retiradas de: <http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt>. Acesso em 10/06/2013

¹⁰ Informação oral obtida em 28/06/2013 em entrevista com Renata Gessullo, Técnica e Economista do BNDES.

para o BNDES e este fica a cargo de aceitar ou não.

Entretanto, existem muitas críticas em relação ao Fundo e aos recursos oriundos do BNDES, segundo os técnicos da Sema. Pode-se ressaltar a questão de execução do Fundo, já que existe ineficiência e excessiva burocratização, seja no processo ou na liberação de recursos. Muitos projetos são apresentados, porém, demoram em obter aprovação (em torno de dois anos), ou então não são aprovados. Além disso, seria mais valioso para a Sema beneficiar os municípios embargados, porém, pelo contrato com o BNDES, a Secretaria trabalha engessada e pode perder a eficiência.

7. Mensuração da redução de desmatamento

O penúltimo ponto a ser trabalhado é de grande relevância para esta pesquisa, uma vez que tratará da mensuração da redução de desmatamento. Isto é, após a análise dos demais aspectos será possível descrever como se encontram as taxas de desmatamento no Estado do Pará.

Por meio do aprimoramento do CAR chegou-se à conclusão que diversos municípios têm reduzido suas taxas anuais de desmatamento, e, como exemplo, é possível destacar o município de Paragominas. Segundo Auzier, o município configura atualmente como um “município verde¹¹” de destaque, de modo que Paragominas pode ser considerada uma região “emblemática”.

“O município possui uma base econômica baseada fortemente na pecuária e, com isto, foi alvo de operações do IBAMA, inclusive com a chamada operação “arco de fogo”. Deflagrou-se principalmente a atividade que se baseava no comércio ilegal de madeira e, assim, houve um declínio a partir dessa operação no município, em decorrência do impacto dos atores locais, tais como: poder público municipal, setor produtivo, sociedade civil organizada e ONGs, em um pacto contra o desmatamento que apresentava altos índices no município”

A partir desse pacto foram elencadas algumas estratégias para mobilizar a sociedade e, assim, tirar o município da situação em que se encontrava.

De acordo com Auzier, o município de Paragominas adquiriu as imagens feitas por satélite através de um convênio feito com a TNC, o Fundo Vale e a prefeitura de Paragominas. O Fundo Vale foi o financiador das imagens e, assim, foi feita uma base cartográfica digital. A partir dessas imagens é possível mapear dentro do município onde há remanescentes florestais e, desta forma, fazer uma

¹¹ Atualmente há um programa chamado “Conheça Municípios Verdes”.

“varredura” em relação aos cadastros.

Quanto às imagens por satélite, é possível analisá-las de duas formas: algo caro e com grandes retornos. Isto é, um recurso caro do ponto de vista do cadastramento, uma vez que necessita de um computador que possa processar, um servidor que armazene as informações e *software* que faça o tratamento das imagens. No entanto, do ponto de vista da gestão ambiental do município, através das imagens, a base construída poderá planejar com mais facilidade as operações de fiscalização e os instrumentos de monitoramento das atividades.

Ou seja, como diz Auzier, diversas vezes o diagnóstico ambiental é realizado dentro da Sema, na qual os técnicos elaboram mapas e informam o diagnóstico da região. A geotecnologia é de extrema importância, uma vez que a base do diagnóstico é feita por meio dela, isto é, através de fotos feitas por satélite.

Uma das ferramentas utilizadas são imagens de alta resolução. A mais conhecida, chamada de *RapidEye*, possui cinco metros de resolução e, por meio dela, há a possibilidade de fazer a delimitação das áreas a partir de sistemas de informações gerenciadas.

Por fim, segundo Auzier, de 2007 a 2010, a Sema adquiriu um mosaico de imagens de dois metros e meio. Em 2011 foi a vez da cobertura *RapidEye*. Já em 2012, com recursos oriundos do Fundo Amazônia, a Sema adquiriu as imagens satélite de monitoramento *Spot*. Ou seja, todos estes recursos contribuem para a melhora na gestão ambiental, e, com isto, a redução nas taxas de desmatamento.

No entanto, segundo Aragão, quanto aos resultados esperados no ano de 2013 no que concerne à descentralização da gestão ambiental, é possível ressaltar que as eleições do último ano prejudicaram as visitas nos municípios.

Por mais que algumas atitudes estejam sendo pleiteadas, existem atrasos nos recursos, além de casos em que a troca de prefeituras levou à demissão de toda a equipe técnica e ainda não houve a contratação de novo corpo técnico. A morosidade e burocracia demonstram que os resultados deste ano serão inferiores se comparados ao ano de 2012. Até agosto de 2013, apenas quatro municípios foram habilitados.

8. Perspectivas futuras da iniciativa

O último tópico deste trabalho tratará das perspectivas futuras da parceria Fundo Amazônia - Sema.

Para Gessullo, provavelmente haverá uma nova solicitação da Sema e, com isto, uma nova prorrogação do contrato para mais um ano (vale ressaltar que, *a priori*, o contrato do Fundo Amazônia com a Sema era de 24 meses, após uma

negociação o contrato passou para 36 meses).

Além disso, existem algumas ações propostas no contrato que devem ser brevemente encerradas. Atualmente o valor total desembolsado é de 67% do previsto, e Gessullo acredita que até o mês de outubro de 2013 deverá ser desembolsado em torno de mais 15%. Sendo assim, será necessária uma prorrogação no contrato, a fim de chegar a 100% em relação ao valor do apoio do Fundo Amazônia.

9. Considerações Finais

Algumas considerações devem ser feitas no que tange à parceria entre o Fundo Amazônia e a Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará (Sema- Pará).

À luz dos projetos contemplados, principalmente no que diz respeito à descentralização da gestão ambiental, à capacitação dos municípios e infraestrutura tecnológica para emissão do Cadastro Ambiental Rural (CAR) pode-se considerar a parceria como positiva. Além disso, é importante ressaltar que os últimos recursos do Fundo (como os *kits* com equipamentos e motos) possibilitam um avanço para a melhor gestão ambiental.

Apesar disso, há também certas limitações que merecem destaque, como o excesso de burocracia no trato com o Fundo e a morosidade dos processos. De acordo com os técnicos da Sema, existem alguns municípios contemplados pelo Fundo que não são os que mais necessitam de recursos.

O Fundo deveria facilitar o funcionamento da Sema, porém, em alguns aspectos, a relação com o BNDES apenas repetiu a mesma forma de funcionamento de gestão dos demais bancos, ou seja, reforçou uma burocracia já existente e não ajudou no desenvolvimento de novos projetos.

Ademais, deve ser um desdobramento com o intuito de facilitar a gerência de projetos da Sema e administrar uma carteira de projetos para o desenvolvimento sustentável.

Ou seja, com base na análise da parceria entre o Fundo Amazônia e a Sema -Pará, é necessário destacar que existem diversos pontos positivos, mas, ao mesmo tempo, deve haver uma reformulação no que tange aos processos e à burocracia, a fim de tornar a relação saudável para ambas as partes.

10. Referências Bibliográficas

FUNDO AMAZÔNIA. Disponível em:

http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Projetos_Apoiados/Lista_Projetos/SEMA>. Acesso em 10/06/2013.

_____. Disponível em:

<http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Fundo/> Acesso em 10/06/2013

MARCOVITCH, Jacques. **A Gestão da Amazônia**: Ações Empresariais, Políticas Públicas, Estudos e Propostas. São Paulo: Edusp, 2011.

SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE DO PARÁ. Disponível em <<http://www.sema.pa.gov.br/>>. Acesso em 10/06/2013.

_____. Disponível em<<http://www.sema.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna=2281>>. Acesso em 10/06/2013.

_____. SIMLAM. Disponível em <<http://monitoramento.sema.pa.gov.br/simlam/>>. Acesso em 20/05/2013.