
Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM

Documento de Avaliação 2004-2007

*Documento oriundo de consultoria externa encomendada pelo
Departamento de Políticas de Combate ao Desmatamento do Ministério
do Meio Ambiente, em parceria com a GTZ*



Brasília, dezembro de 2008

Departamento de Políticas de Combate ao Desmatamento
Secretaria Executiva
Ministério do Meio Ambiente
(DPCD-SECEX-MMA)

Organização e realização:

Guilherme C. Abdala (consultor, Eng. Agrônomo, Dr.)

Equipe:

Diretores:

André Lima (até julho de 2008)

Mauro Oliveira Pires (agosto 2008 em diante)

Gerência:

Fernanda Carvalho (até setembro de 2008)

Coordenação Geral do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7:

Nazaré Soares

Técnicos:

Raquel Resende

Carlos Felipe Abirached

Lívia Marques Borges

Daiene Bittencourt Mendes Santos

Onice Teresinha Dall'Oglio

Consultor em geoprocessamento:

Marcos Reis Rosa

Trabalho desenvolvido com suporte financeiro da Agência Alemã de Cooperação Técnica – GTZ, no âmbito do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PPG7

gtz



Sumário

APRESENTAÇÃO	4
1. INTRODUÇÃO	6
2. OBJETIVO.....	7
3. PROCEDIMENTOS.....	7
3.1. ESCOPO PARA ANÁLISE DA POLÍTICA PÚBLICA.....	8
3.1.1. FORMULAÇÃO	9
3.1.2. IMPLEMENTAÇÃO	10
4. DESMATAMENTO - CONTEXTUALIZAÇÃO RECENTE ²	11
4.1. OBSERVAÇÕES SOBRE FISCALIZAÇÃO, UCS, ASSENTAMENTOS E CRÉDITO	16
5. ANÁLISES E REFLEXÕES	24
5.1. SOBRE A FORMULAÇÃO DA POLÍTICA	24
5.1.1. A COMPREENSÃO DO PROBLEMA	24
5.1.2. SOBRE A DEMANDA POLÍTICA E SUA PRIORIDADE	27
5.1.3. SOBRE O PAS E O PPCDAM	30
5.2. SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA.....	41
5.2.1. FORMA DE ABORDAGEM	41
5.2.2. SÍNTESES DAS AÇÕES – QUADROS SINTETIZADORES.....	43
ZONEAMENTO ECOLÓGICO ECONÔMICO	44
AGENDA 21 E PLANOS DIRETORES	46
REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA / COMBATE A GRILAGEM E DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS.....	48
TERRAS INDÍGENAS	50
ASSENTAMENTOS EM BASES SUSTENTÁVEIS	52
GESTAR.....	54
UCS DE USO SUSTENTÁVEL E PROTEÇÃO INTEGRAL	56
ESTUDOS DE ANÁLISE E MODELAGEM DO USO DOS RECURSOS NATURAIS (GEOMA).....	57
APRIMORAMENTO DOS SISTEMAS DE MONITORAMENTO DO DESMATAMENTO ..	59
INTENSIFICAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO DE CRIMES AMBIENTAIS E ILÍCITOS ASSOCIADOS.....	61
INSTITUIÇÃO DE BASES OPERATIVAS EM ÁREAS PRIORITÁRIAS	63
REALIZAÇÃO DE AÇÕES DE FISCALIZAÇÃO INTEGRADA.....	65
REALIZAÇÃO DE CAMPANHAS EDUCATIVAS, DE COMUNICAÇÃO E DE MOBILIZAÇÃO SOCIAL.....	67
IMPLANTAÇÃO DE SISTEMA COMPARTILHADO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM PROPRIEDADES RURAIS.....	69

REVISÃO DAS NORMAS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL-FLORESTAL.....	71
FORMAÇÃO, CAPACITAÇÃO E EXTENSÃO RURAL – MANEJO FLORESTAL E AGROECOLOGIA	73
PROGRAMA PROAMBIENTE	75
ESTRUTURAÇÃO DE CADEIAS PRODUTIVAS SUSTENTÁVEIS.....	77
APERFEIÇOAR INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO E CRÉDITO EXISTENTES, INCLUINDO FPE E CADIN VERDE.....	78
DESENVOLVIMENTO DE UMA POLÍTICA AGRÍCOLA SUSTENTÁVEL	80
6. CONCLUSÕES	82
6.1. SOBRE O DESEMPENHO DOS SUBGRUPOS	82
6.2. APRENDIZADO ORGANIZACIONAL	86
6.3. DIFICULDADES OPERACIONAIS.....	87
7. DIRETRIZES PARA REVISÃO.....	89
7.1. MARCO LÓGICO – PROPOSTA PARA ESTRUTURAÇÃO E COMPROMETIMENTO.	89
7.2. SUBSÍDIOS: SUGESTÃO DE TEMAS, PRIORIDADES E ESTRUTURA.....	91

Apresentação

O Ministério do Meio Ambiente, por meio de cooperação técnica alemã – GTZ, contratou, em dezembro de 2007, consultoria independente para realizar a avaliação do Plano de Ação para a Prevenção e o Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM. O objetivo do Ministério foi reunir elementos avaliativos para, a partir disso, iniciar o processo de revisão do Plano. O presente documento constitui o resultado dessa consultoria, realizada pelo Dr. Guilherme Abdala, com apoio de equipe designada pelo MMA. Como método de trabalho, além da análise documental, foram realizadas entrevistas com os representantes dos diversos órgãos federais cujas ações estão previstas no PPCDAM.

O foco do trabalho foi analisar a evolução, as dificuldades e as lições aprendidas, após quatro anos do seu lançamento. E, após analisar os principais avanços e limites, apontar questões a serem consideradas durante o processo de revisão. Dada a sua finalidade, não se trata de balanço quantitativo de cada uma das ações nele presentes.

É importante frisar que o marco temporal da consultoria se limita à evolução do Plano até dezembro de 2007, ainda que aborde iniciativas realizadas durante o primeiro semestre de 2008. Vale esclarecer que a finalidade precípua do trabalho foi permitir uma análise crítica das dificuldades e dos esforços realizados pelo governo para iniciar o processo de revisão do Plano. Sugere-se, pois, que seja realizado um trabalho posterior com o objetivo de acompanhar de modo mais sistemático o andamento das ações previstas para 2008 e anos subseqüentes.

Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal

Documento de Avaliação 2004-2007

1. INTRODUÇÃO

O Governo Brasileiro dispõe de três instrumentos políticos, concebidos na gestão do Presidente Lula, com foco sobre a gestão sustentável da Amazônia.

O primeiro é o Plano Amazônia Sustentável (PAS), entendido como um marco de convergência político-conceitual para enquadramento da Amazônia dentro do escopo do Desenvolvimento Sustentável. O segundo é o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), que propõe iniciativas executivo-operacionais coadunadas à boa parte das diretrizes fundamentadas no PAS. E o terceiro é o Plano BR-163 Sustentável que foca sobre ações nas áreas de influência direta e indireta da rodovia em pavimentação.

Esses Planos, existentes desde 2004, expressam olhares e proposições de ordem ecológica, econômica, social, política e institucional sobre a região, e mostram clareza sobre o entendimento de que a efetiva “colheita da sustentabilidade” só será possível no médio-longo prazo, por meio do esforço integrado e continuado de diferentes atores.

Como “braço operacional” do PAS, o PPCDAM se propôs a integrar ações com objetivo claro de diminuir a taxa de desmatamento na Amazônia Legal. Porém, apesar dos índices dos últimos anos, quando o PPCDAM já se mostra vigente, apontarem para uma redução clara da taxa anual do desmatamento, a inflexão descendente da curva a partir do 2º semestre de 2007 se reverteu.

Além da necessidade de entender a vulnerabilidade e incertezas sobre as inflexões da curva do desmatamento, o Governo se depara com outro questionamento que é o da contabilização dos seus esforços na mudança do contexto de ocupação, preservação e uso sustentável da região. Para aprimorar o PPCDAM, o Governo necessita avaliar quais providências foram tomadas e como foram tomadas, nos últimos quatro anos, e se os resultados alcançados foram, além de efetivos, os desejados.

É dentro desse contexto que se estrutura a avaliação de quatro anos de execução do PPCDAM, que tem no presente documento um relato geral preliminar.

2. OBJETIVO

O presente trabalho tem como objetivo promover uma avaliação e propor diretrizes para revisão do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, identificando avanços, dificuldades e lições aprendidas, e a proposição de um novo desenho, incluindo linhas de ação necessárias para superação das lacunas, para aumentar a eficiência e a efetividade de sua estratégia de implementação.

3. PROCEDIMENTOS

Para avaliação e revisão do PPCDAM foram desenvolvidas as seguintes atividades:

1. Levantamento e análises documentais – com destaque para:
 - o relatórios existentes sobre ações do Plano, de âmbito geral e/ou setorial;
 - o documentos técnicos e científicos que caracterizam o *estado-da-arte* do desmatamento;
 - o documentos técnicos e conceituais relacionados à avaliação do desempenho de políticas públicas no Brasil;
2. Realização de entrevistas nos Ministérios e órgãos envolvidos com o Plano (GPTI), com destaque para:
 - o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA),
 - o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT);
 - o Ministério da Defesa (MD);
 - o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA);
 - o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC);
 - o Ministério da Integração Nacional (MI);
 - o Ministério da Justiça (MJ);
 - o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG);
 - o Ministério do Meio Ambiente (MMA) (inclui Secretarias);
 - o Ministério das Minas e Energia (MME);

- Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - CENSIPAM;
- Serviço Florestal Brasileiro;
- IBAMA (DIPRO e DIREF)
- INPE e GEOMA.

3. Realização de entrevistas com Governos Estaduais (OEMA's);

4. Realização de entrevistas com ONGs e Movimentos sociais.

O processo de avaliação e revisão está montado de forma a viabilizar retroalimentações pelas entidades descritas, a partir de documentos preliminares levantados e organizados no âmbito da comissão de avaliação do Plano:

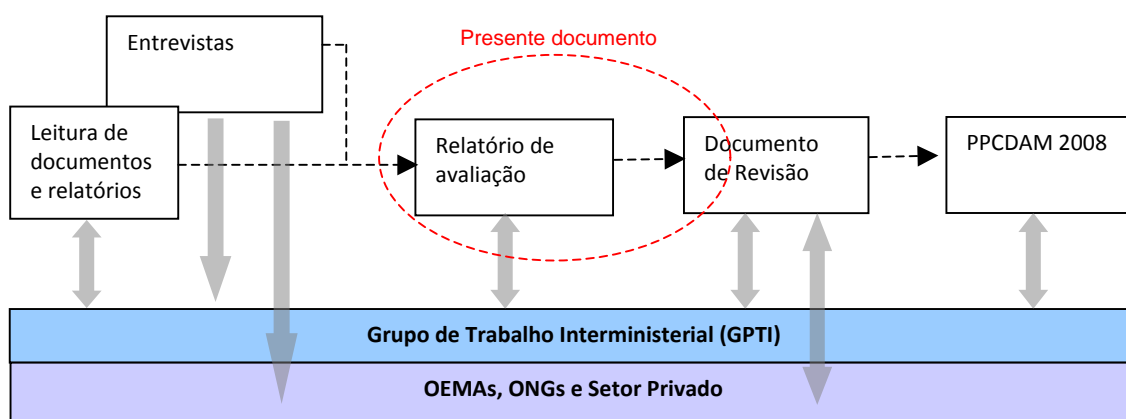


Figura 1. Procedimentos adotados na presente avaliação/revisão.

3.1. Escopo para Análise da Política Pública

Considerou-se pertinente que, antes de adentrar na avaliação das ações dispostas no PPCDAM, seria prudente buscar, mesmo que de forma expedita, um enquadramento conceitual relacionado ao escopo de formação e implementação de políticas públicas no Brasil. Diferentes textos de especialistas que descrevem métodos e conceitos relativos ao assunto foram utilizados¹, respaldando a presente análise.

Dentro de uma perspectiva sistêmico-heurística, as políticas públicas são como respostas (*outputs*) do sistema político a problemas e demandas (*inputs*) provenientes da sociedade (Figura 2a). Na presente análise do PPCDAM, dois

segmentos do processo político (*political cycle*) são de interesse principal, a etapa de formulação e a de implementação da política (Figura 2b).

A fase de implementação em geral é chamada de “o elo perdido” das políticas públicas, onde o PPCDAM parece não ser exceção se forem consideradas as várias críticas que vem recebendo por causa dos chamados “déficits de implementação”. Vale lembrar, no entanto, que o sucesso de uma política está muito relacionado com a construção de consensos e acomodação entre formuladores de política e implementadores.

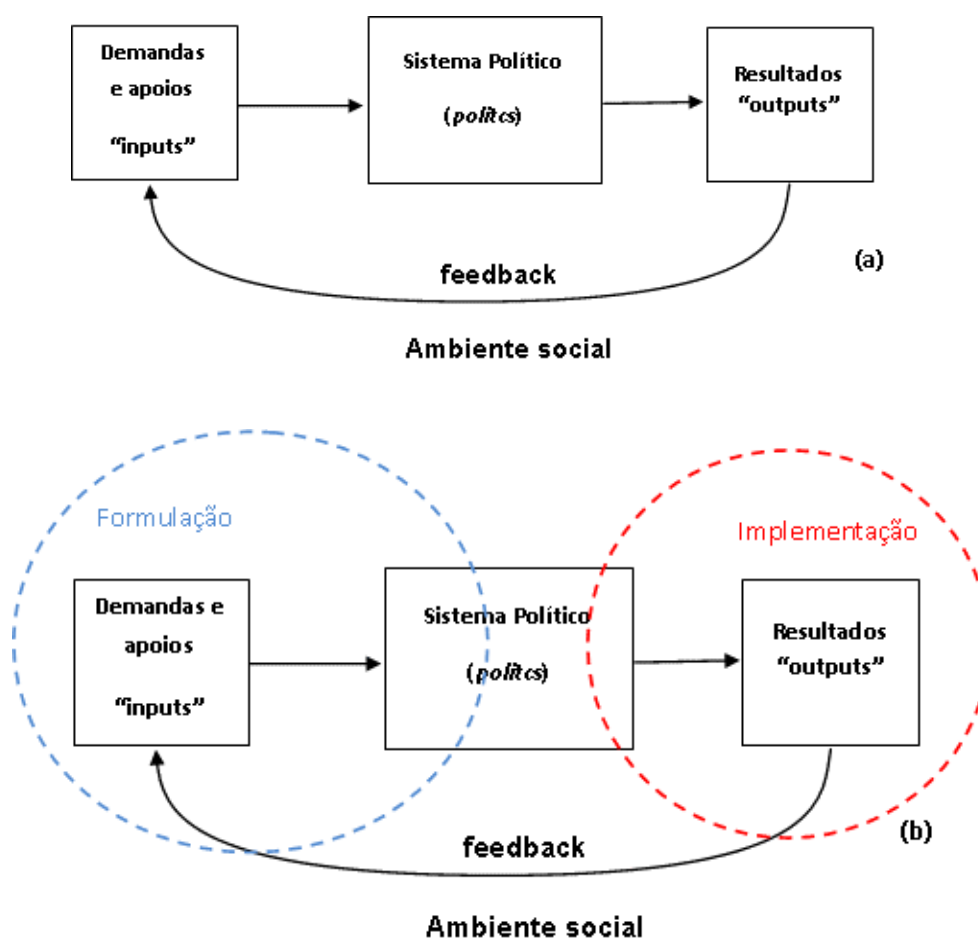


Figura 2. Modelo sistêmico de análise de políticas públicas; a) modelo geral, b) destaque para fases de interesse da presente análise.

3.1.1. Formulação

Dentro do segmento de formulação de políticas públicas, os questionamentos sobre o PPCDAM focaram sobre:

- a. a percepção e definição do problema;

- b. o problema social apreendido como demanda política dentro do sistema político (Figura 3);
- c. a demanda política como prioridade;
- d. a constância da prioridade;
- e. visão elitista x pluralista;
- f. as “não-decisões”.

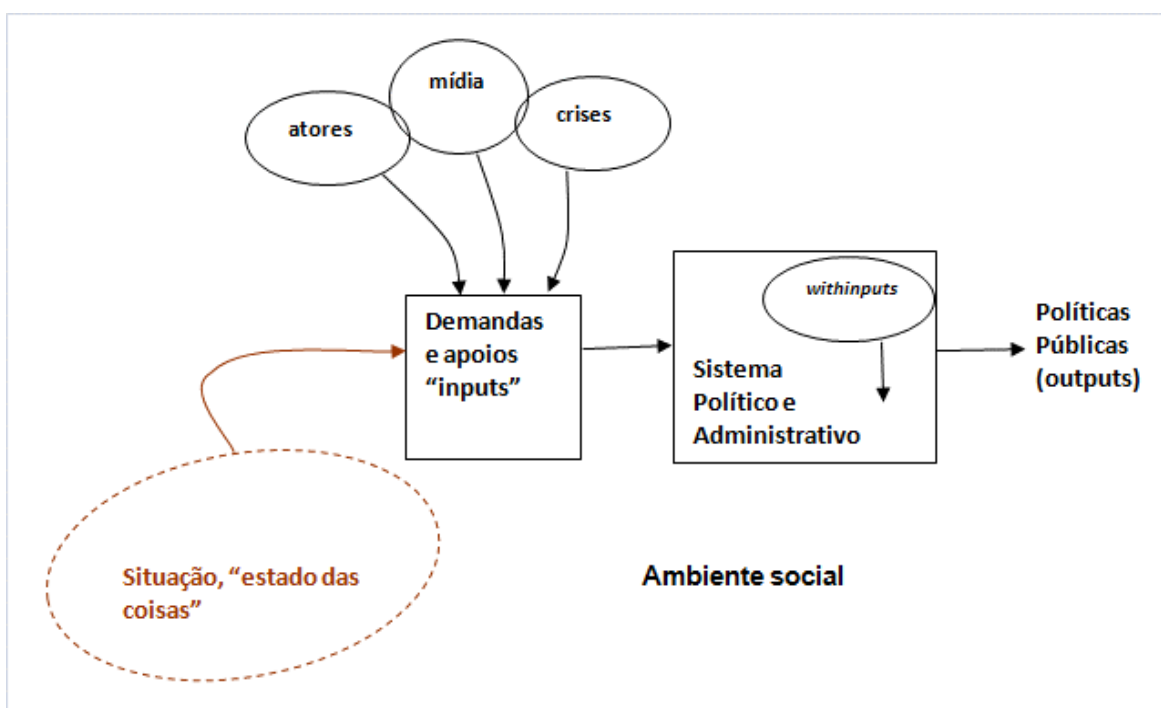


Figura 3. Aspectos relacionados à formulação de políticas públicas numa representação sistêmica genérica.

3.1.2. Implementação

Partindo-se da premissa de que “uma boa política é aquela que pode ser implementada (viável)”, no âmbito da operacionalização das ações do PPCDAM, nos seus quatro primeiros anos de vida, os questionamentos focaram sobre:

- a. liderança estratégica;
- b. influência de intervenções e restrições de origem externa;
- c. disponibilidade e gestão de recursos (humanos, financeiros, tecnológicos, legais, institucionais)(Figura 4);

- d. integração x fragmentação de ações e recursos;
- e. ordenamento cronológico de processos;
- f. discricionariedade dos efetivos “implementadores”.

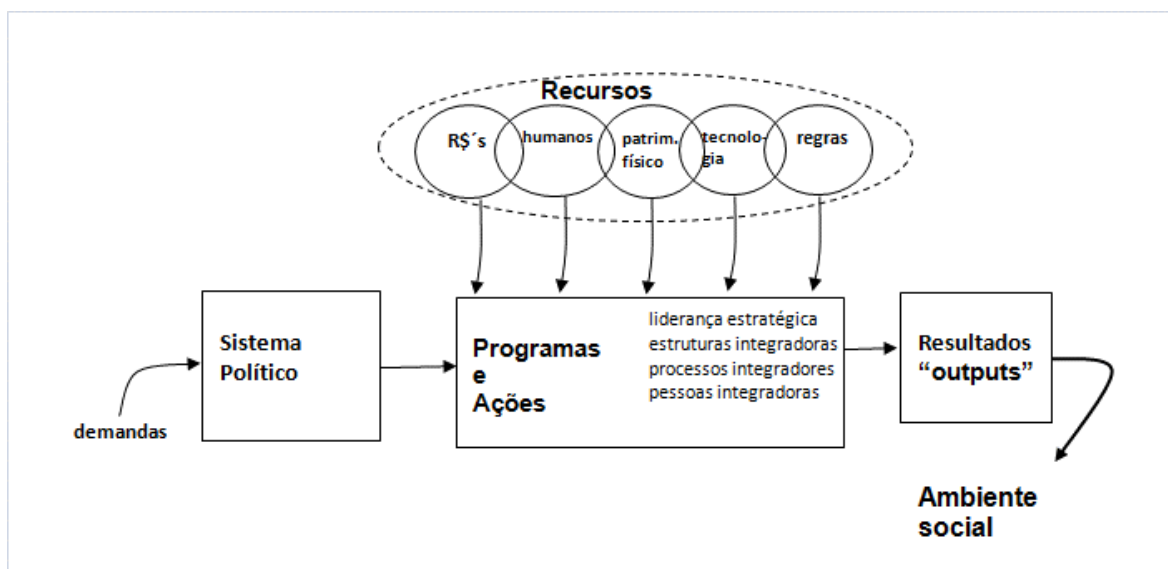


Figura 4. Aspectos relacionados à implementação de políticas públicas numa representação sistêmica genérica.

4. DESMATAMENTO - CONTEXTUALIZAÇÃO RECENTE²

O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), formulado em 2003, foi uma novidade importante no contexto das ações do governo federal voltadas ao controle das taxas de desmatamento na região até então. Isso se deve ao fato de envolver um conjunto amplo de setores do governo federal, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, demonstrando que o assunto deixou de ser um desafio apenas do Ibama ou do Ministério de Meio Ambiente, como vinha sendo tratado. Desse modo, passou a ser internalizado na agenda da Presidência da República como assunto do governo federal, que envolveu, desde então, 13 Ministérios.

Outro aspecto importante é que a taxa de desmatamento quando da decisão presidencial de formulação de um plano para enfrentar o problema, vinha numa curva ascendente expressiva e consistente, partindo de 18 mil km² em 2001, para 21 mil km² em 2002, 25 mil km² em 2003 e 27mil km² em 2004, taxa somente

menor do que os 29 mil km² verificados em 1995. Portanto, nesse cenário bastante desafiador é que a formulação do Plano se deu.

Os dados do INPE/PRODES que confirmam a queda acumulada de 59 % dos desmatamentos na Amazônia entre 2004 e 2007 (de 27 mil km² para 18 mil em 2005, 14 mil em 2006 e 11,2 mil km² em 2007) refletem um momento histórico da política ambiental nacional.

É inegável que o fortalecimento ocorrido no Ibama no que se refere ao reforço estruturante dos dois concursos ocorridos no período e na metodologia de trabalho de fiscalização em campo foram importantes para a redução do desmatamento. Além disso, podem ser citadas o desenvolvimento de novas estratégias de monitoramento de desmatamento pelo INPE (DETER), as ações de fiscalização conjugadas com instrumentos de investigação criminal desenvolvidos pela Polícia Federal e Ministério Público, a criação de quase 20 milhões de ha de unidades de conservação após a implementação de 8 mil km² de Área de Limitação Administrativa Provisória, a homologação de 10 milhões de hectares de terras indígenas, a aprovação de lei de gestão de florestas públicas e a criação do Distrito Florestal Sustentável da BR 163, dentre outras várias ações implementadas no âmbito do PPCDAM, foram determinantes para a queda dos desmatamentos verificada na região conforme detectado pelo INPE.

O fato fundamental é que o desafio para a continuidade da queda dos desmatamentos na Amazônia nesta nova fase, a partir de 2007, é tão grande quanto o que foi enfrentado no início do primeiro governo Lula, quando a taxa de desmatamento foi superior a 27mil km². Embora o patamar de desmatamento confirmado para o período entre julho de 2006 e agosto de 2007 seja equiparável ao menor de toda série histórica mapeada pelo INPE, desde 1988, há novos fatores e tendências a serem considerados que nos remetem a um novo horizonte nesta nova etapa.

A participação dos desmatamentos com área inferior a 50 hectares aumentou de 29% em 2002, para 33% em 2003, 38% em 2004, 45% em 2005 e 54% em 2006. Esse dado revela o aumento progressivo na dificuldade para as ações de fiscalização e responsabilização administrativa, civil e criminal. Em 2005 para a fiscalização atuar em aproximadamente oito mil km² de desmatamento teria sido necessário estar presente intensamente nos 20 municípios que mais desmataram

no ano. Em 2006, a mesma extensão total de desmatamento (oito mil km²) ocorreu nos 93 municípios topo do ranking. O que foi desmatado em 2005 nos 800 maiores polígonos de desmatamento, em 2006 correspondeu ao desmatamento nos cinco mil maiores polígonos. Isso significa um padrão diferenciado de desmatamento que demanda uma estratégia específica e diferenciada.

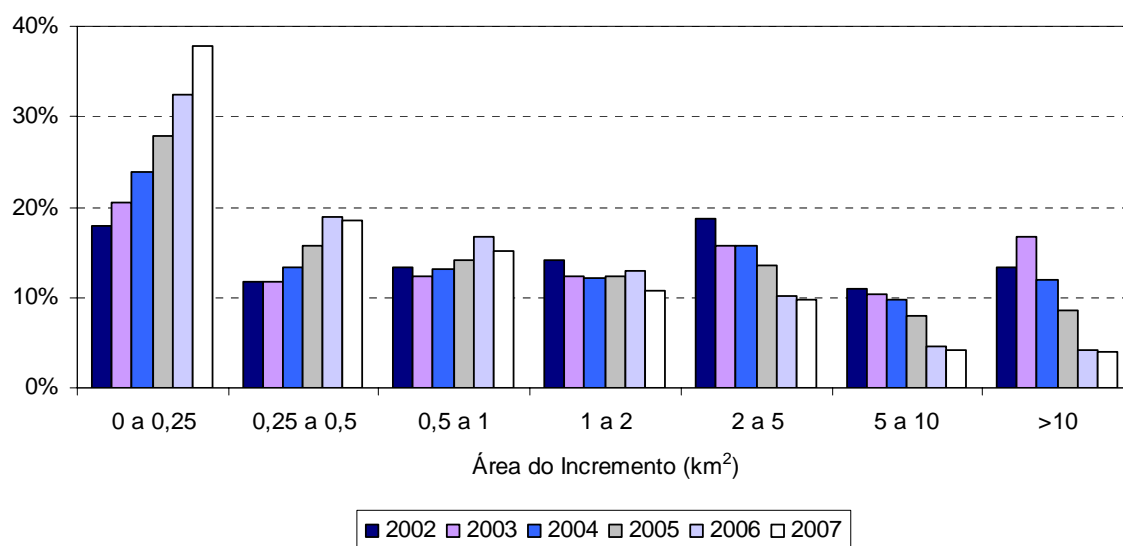


Figura 5. Evolução do desmatamento (2002 a 2007) segundo classes de tamanho de área desmatada (fonte: INPE).

A nova dinâmica ou o novo padrão dos desmatamentos na Amazônia impõem novos esforços e mudanças na estratégia. Os dados demonstram uma queda substantiva dos grandes desmatamentos (acima de 300 hectares) e um aumento relativo significativo nos desmatamentos até 25 a 50 hectares. Ainda que 40% dos desmatamentos se concentrem entre 20 a 30 municípios dos que mais desmataram no período, o número de polígonos de desmatamento aumentou substancialmente nesses mesmos municípios.

A verdade é que para reduzir ainda mais ou até mesmo para manter a taxa no patamar atual o esforço de fiscalização terá que ser dobrado. Implicará em maior dificuldade para as ações de monitoramento e fiscalização, nos remetendo ao aprimoramento das ações de controle do desmatamento no âmbito da cadeia de compradores de produtos oriundos das infrações, em lugar da estratégia voltada para a porteira de imóveis rurais, além da adoção e o reforço de outras estratégias voltadas aos incentivos econômicos para atividades sustentáveis.

O DETER, sistema de detecção em tempo real do desmatamento na Amazônia tem dificuldades de detectar desmatamento com área inferior a 50 hectares e praticamente não detecta áreas inferiores a 25 hectares. Os menores desmatamentos podem ter correlação direta com produtores rurais descapitalizados e, portanto, com reais dificuldades de assimilar ações de fiscalização mais contundentes.

Todos esses fatores, associados à melhora recente nos indicadores econômicos do agronegócio (aumento no preço da terra em regiões de fronteira ainda não consolidada, aumento no preço da carne, cana, soja, milho) podem representar pressão ainda maior por abertura de novas áreas na região. Se o motor dos desmatamentos está na cadeia comercial do agronegócio é fundamental agirmos no âmbito dessas cadeias da economia rural. A agenda do fomento às atividades econômicas sustentáveis para a Amazônia tem que decolar nesta segunda etapa.

Os dados recentes do DETER nos informam que há um reaquecimento dos desmatamentos nos últimos cinco meses (agosto a dezembro) de 2007 e nos primeiros cinco meses de 2008. Esse reaquecimento pode estar sendo impulsionado tanto pela seca prolongada do ano passado, principalmente na região do norte de Mato Grosso, como também em função do cenário econômico internacional mais favorável ao agronegócio brasileiro.

A necessidade de implementação imediata e estruturante de instrumentos econômicos para fomentar a mudança necessária no padrão de utilização extensiva do território e para valorizar a floresta viva, produzindo bens econômicos e serviços ambientais, será crucial para dar sustentabilidade às ações de controle e monitoramento que também precisam ser fortalecidas.

Neste contexto a participação estratégica e central de órgãos do governo federal responsáveis pela agenda do fomento econômico às atividades alternativas à supressão de florestas será determinante. A participação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio com uma política para a indústria de base florestal (nativa) ou para modernização dos frigoríficos em operação na região, por intermédio do BNDES; o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento com ações em escala apropriada para estimular o melhor uso das áreas já abertas aptas à agropecuária por intermédio de ações da Embrapa; o MDA com propostas consistentes no sentido de dar sustentabilidade econômica e ambiental

aos assentamentos “sustentáveis”; a internalização de critérios e estratégias socioambientais com a criação de linhas de apoio a atividades econômicas florestais sustentáveis nas agências oficiais de fomento como o BNDES, o Banco da Amazônia, o Banco do Brasil, a SUDAM em fase de reestruturação, dentre outras linha de ação devem integrar de forma estratégica a nova etapa do Plano.

Outro componente importante, mas ausente durante a formulação do PPCDAM em 2003, é a descentralização da gestão florestal, hoje uma realidade no plano legal (Lei de Gestão de Florestas Públicas), mas ainda muito frágil no plano das estruturas reais existentes nos órgãos estaduais amazônicos. A descentralização e o efetivo protagonismo dos estados em relação ao desafio da redução permanente das taxas de desmatamento ilegal é um elemento chave na nova etapa do PPCDAM. Sem a participação direta dos órgãos estaduais nas ações estratégicas de controle e de fomento não será possível a reversão consistente e sustentável das taxas de desmatamentos na região no médio e longo prazo.

A correlação entre o tema dos desmatamentos e mudanças climáticas está cada vez mais intrincada e hoje está na pauta do dia dos debates e relatórios oficiais internacionais. Este assunto deve ser levado em consideração na avaliação e revisão do PPCDAM notadamente em função das propostas em debate no âmbito da Convenção de Mudanças Climáticas sobre os incentivos positivos a serem oferecidos pelos países desenvolvidos para a redução de emissões oriundas de desmatamento e queimada nos países com florestas tropicais, principalmente no caso de haver desdobramentos concretos da agenda da COP de Bali, na Indonésia, agora em dezembro de 2007. A viabilização da proposta brasileira de um fundo de captação de recursos para investimentos em ações de redução de emissões de CO₂ oriundas de desmatamento na Amazônia será muito importante para somar recursos ao Plano, em especial para grandes programas a serem executados com os estados Amazônicos.

O forte interesse do Brasil em se colocar e se manter definitivamente como potência mundial na produção de biocombustíveis é um novo elemento a ser considerado. Não apenas com o etanol, mas também com espécies da nossa biodiversidade ou adaptáveis aos ecossistemas nacionais. A cautela internacional com o tema, dadas as incertezas em relação aos impactos dessa produção nos ecossistemas (em especial na Amazônia) e na segurança alimentar, é um gargalo que o país deverá superar.

A consistência, a efetividade e a sustentabilidade das ações do governo brasileiro no que tange ao controle e ordenamento da fronteira agropecuária sobre a Amazônia, em especial sobre suas florestas, é o desafio da ordem do dia para a consolidação da proposta do Brasil para biocombustíveis.

Algumas palavras-chave marcam o processo de avaliação e revisão do PPCDAM:

I - descentralização (da gestão florestal com aumento do protagonismo dos estados e de ministérios da agenda de produção econômica),

II - fomento (às atividades produtivas sustentáveis e à transição para a regularidade das atividades econômicas),

III - foco (em ações estratégicas e estruturantes),

IV - priorização (de ações em regiões críticas de desmatamento),

V - responsabilização compartilhada (efetiva dos infratores e ampliada para cadeia produtiva e mercado de produtos agropecuários),

VI – transversalidade e integração.

4.1. Observações sobre fiscalização, UCs, assentamentos e crédito

Como subsídio à reflexão sobre atividades do Plano, apresenta-se a seguir alguns comentários expeditos sobre temas específicos relacionados ao desmatamento, sejam eles indicadores de pressão ou de resposta.

Fiscalização

Considerada estratégica e emergencial na configuração da “presença de estado” na região, a fiscalização do IBAMA, em parceria com o Ministério da Defesa, a Polícia Federal e a Polícia Rodoviária Federal, tendeu a fazer diferença em curto prazo, com resultados que podem ser correlacionados com a queda do desmatamento. Além de fortalecida em termos de recursos humanos e materiais, a eficiência da fiscalização foi favorecida pela associação de práticas como investigação prévia de redes criminosas, planejamento de operações de campo com auxílio do monitoramento geomático (DETER) e organização de operações integradas (ex. fiscalização trabalhista e fundiária).

A Figura 6 sugere uma associação inversa entre as multas aplicadas pelo Ibama em RO, MT e PA e o desmatamento ocorrido nesses estados. Um detalhamento

desses indicadores é feito na Figura 7 (mensal e trimestral), a qual enseja discussões a respeito do “potencial associativo” entre as mesmas, pois, quando se diminui a escala de tempo de análise:

- o indicador (área desmatada) oriundo do DETER mostra-se pouco apropriado para esse tipo de análise, por suas próprias limitações técnicas, e/ou;
- o “efeito residual” das operações de fiscalização não conseguem se fazer evidentes. (Uma crítica que a fiscalização recebe, oriunda de atores posicionados no front do desmatamento é: “depois que a fiscalização vai embora, volta tudo de novo.”).

Vale destacar também que, apesar dos esforços da fiscalização ambiental, a ilegalidade continua intensa e desafiadora, pois, além de apresentar seus próprios meios de aprimoramento (ex. fragmentação do desmate), mostra capacidade de dispersão por toda a região. Os custos da fiscalização são sempre intimidadores perante a magnitude espacial do problema e, ao invés de decrescerem, mostram-se crescentes a cada ano. Além do mais, vale lembrar que é o tipo de iniciativa que incide mais sobre as conseqüências e menos sobre as causas da degradação ambiental.

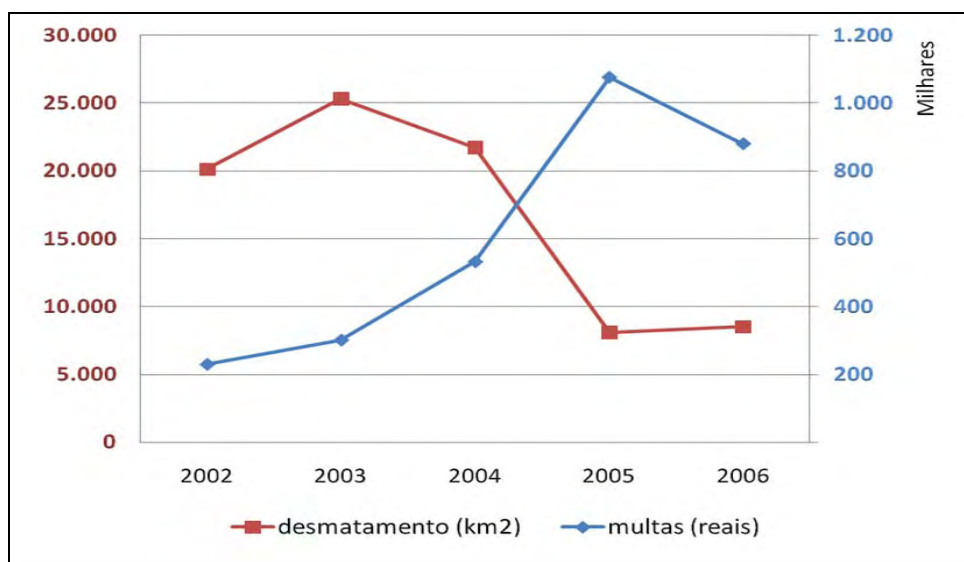


Figura 6. Comparação do desmatamento e intensidade de fiscalização, em termos de multas aplicadas, entre 2002 e 2006, na Amazônia (fonte: IBAMA-DIPRO).

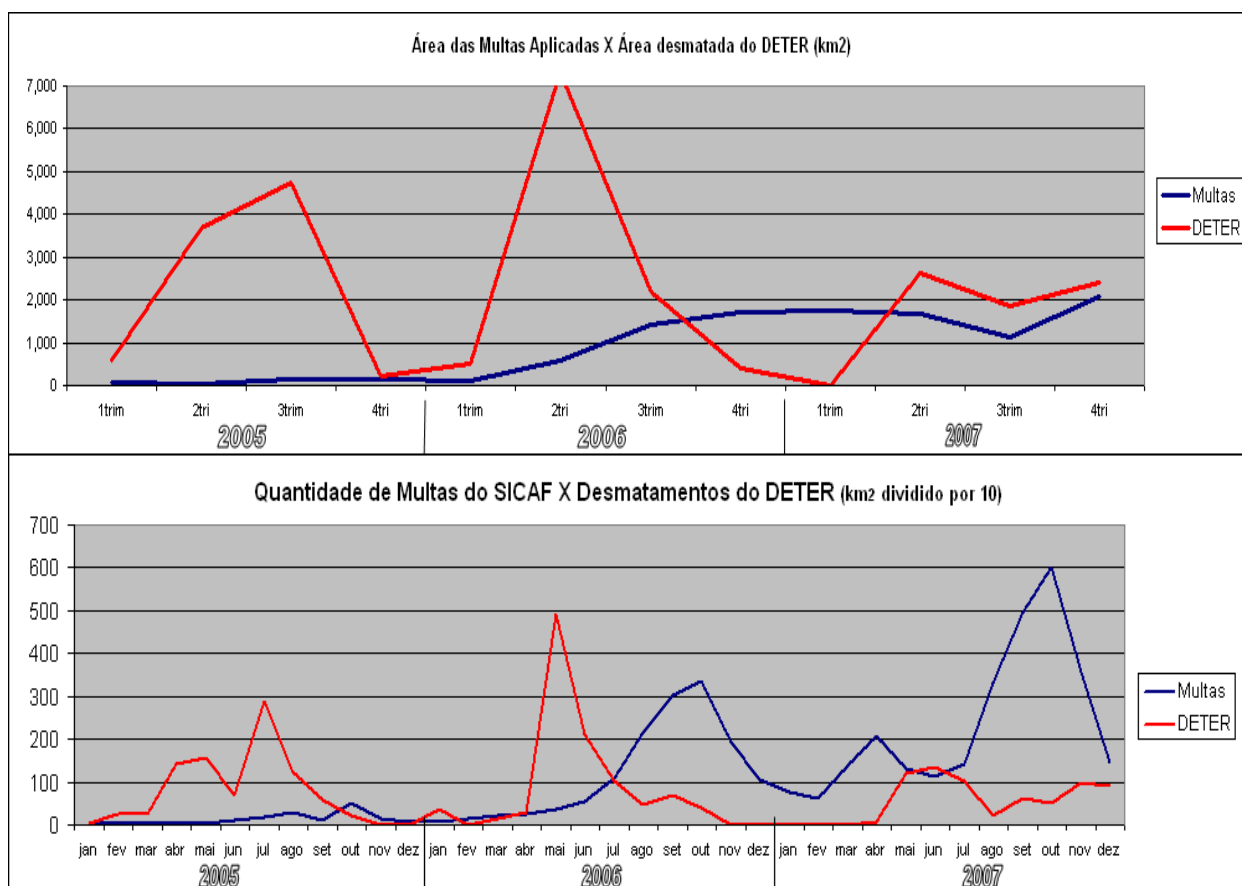


Figura 7. Comparação do desmatamento (a) trimestral e (b) mensal detectado pelo DETER e intensidade de fiscalização, em termos de áreas multadas (a) e quantidade de multas (b) (fonte: análise do presente estudo com base nos dados do IBAMA-DIPRO).

Unidades de Conservação e Terras Indígenas

Reconhecidos como mecanismos eficientes na conservação de patrimônio natural, cultural ou histórico, as UCs e as TIs desempenham papel claro na contenção do desmatamento. Uma análise da cobertura vegetal entre 2004 e 2006⁴ nessas áreas mostra a clara tendência de diminuição do desmatamento dentro delas, porém, a tipologia da área protegida (AP) mostra influência sobre a respectiva taxa, ou seja, a intensidade da diminuição. Nas unidades de Proteção Integral (PI) e nas Terras Indígenas (TI) a queda no desmatamento está acima da média “geral” (fora + dentro de UCs) que se aproximou de -49% no mesmo período, porém, vale destacar que nas UCs de Uso Sustentável (US), apesar da queda, esta se deu em níveis menores do que a média geral, que se aproxima de 49% no período (2004-2006). Os efeitos no curto, médio e longo prazos dessas áreas protegidas na taxa do desmatamento e o comportamento das populações existentes em suas zonas de amortecimento merecem atenção especial.

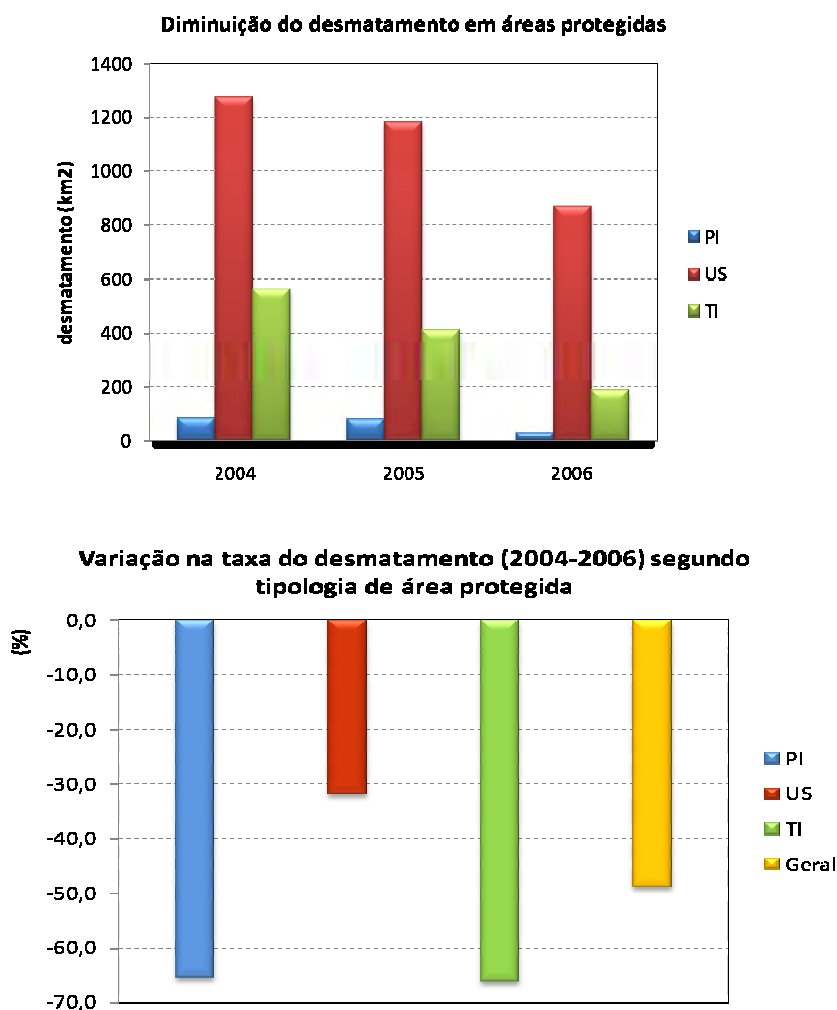


Figura 8. Evolução de desmatamento relacionada a diferentes tipos de áreas protegidas: PI- UCs de proteção integral; US - UCs de uso sustentável e TI – terras indígenas. (fonte: IBAMA-DIPRO).

Assentamentos

Com o fornecimento pelo INCRA de dados georreferenciados sobre os assentamentos na Amazônia, análises preliminares foram conduzidas para se verificar a influência deles sobre o desmatamento. De uma lista total de aproximadamente 1.172 assentamentos, da década de 80 até o ano de 2002, foi gerado um conjunto com 170 assentamentos, entre 2000 e 2002¹. O resultado da análise do cruzamento desse conjunto de cento e setenta assentamentos mostra aspectos como: a) quase a metade dos assentamentos foi criada em locais com 50% ou mais de cobertura florestal nativa, e; b) após 5 anos, aproximadamente 45% dos assentamentos possui menos do que 20% de cobertura florestal nativa. Embora não seja possível generalizar o resultado para todos os assentamentos,

¹ A lista completa dos assentamentos estudados pode ser obtida junto ao DPCD-MMA.

esse exercício indica a necessidade de um estudo aprofundado sobre o assunto, no âmbito do Plano.

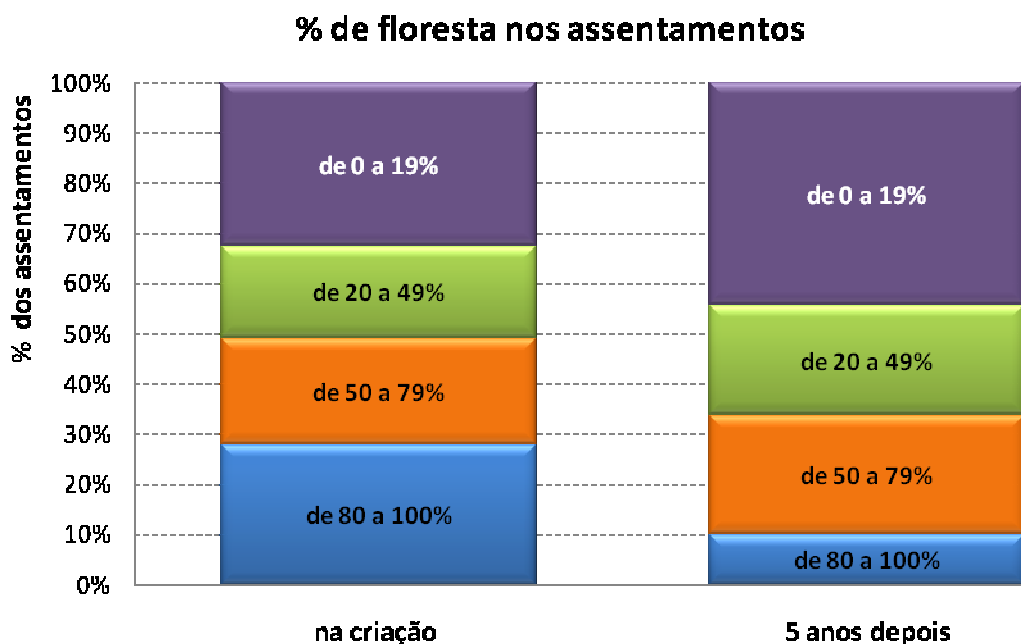


Figura 9. Percentual de floresta em aproximadamente 200 assentamentos criados entre 2000 e 2002⁵.

Analisando outro lote de assentamentos, de uma listagem fornecida pelo IBAMA/SISCOM, com 207 assentamentos criados entre 2003 e 2006^a e agrupando-os por ano de criação, podem ser observados: a) o aumento do desmatamento acumulado é uma tendência clara, seja qual for o ano de criação, quando avaliado em termos médios por assentamento, porém; b) observa-se uma tendência de diminuição da taxa de incremento do desmatamento conforme a idade do assentamento. Algumas possíveis justificativas, que merecem ser melhor discutidas com técnicos do INCRA, podem ser apontadas para tais constatações, como: - boa parte dos assentamentos são criados em zonas de fronteira de desmatamento e/ou; - antes da criação do assentamento, processos de desmatamento são intensificados e/ou; - quanto mais velho o assentamento, mais esgotados ficam seus recursos florestais. Análises mais aprofundadas e por meio de séries históricas mais completas merecem ser feitas, na medida em que o INCRA dispuser de informações mais precisas sobre os assentamentos.

A Figura 11 apresenta que, entre os 207 assentamentos de 2003 a 2006, houve uma queda do incremento anual médio do desmatamento nos assentamentos (período 2004 e 2005). Demonstra ainda que, contudo, não foi constatada diferença no padrão de desmatamento entre os convencionais Projetos de

Assentamentos (PAs) e os diferenciados (PAEs - Projetos de Assentamentos Agro-Extrativistas, os PACs – Projetos de Assentamentos Conjuntos e os PDSs – Projetos de Desenvolvimento Sustentável). Em outras palavras, embora haja queda, o padrão do desmatamento nos assentamentos PAEs+PACs+PDSs é semelhante aos PAs. Por se tratar de uma análise preliminar e devido ao escopo central da presente avaliação, sugere-se que, noutra oportunidade, essa questão seja melhor aprofundada pelo INCRA.

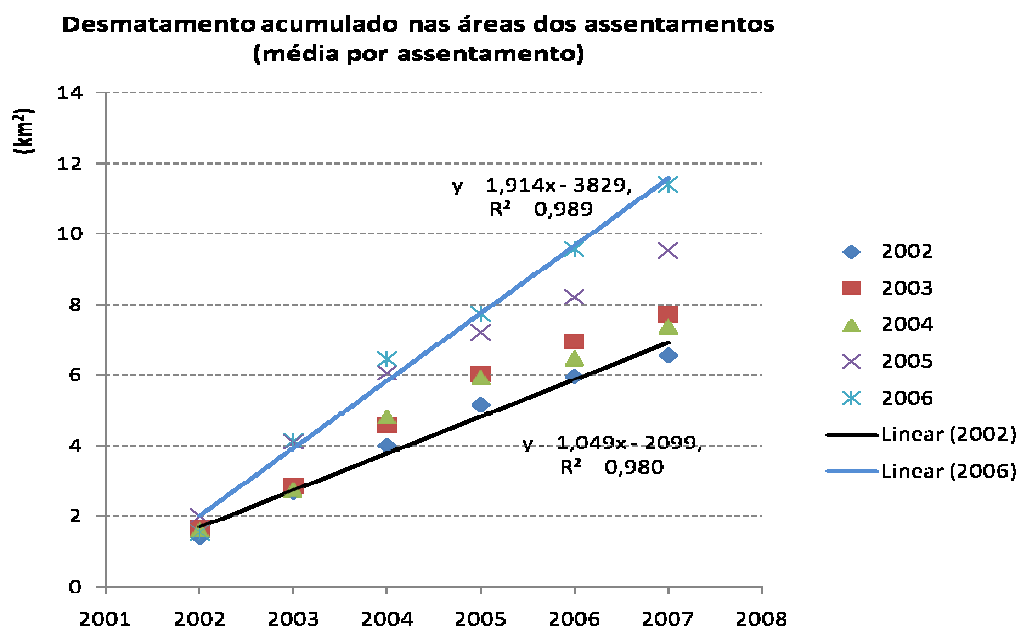


Figura 10. Comparação do desmatamento em assentamentos criados entre 2002 e 2006⁶.

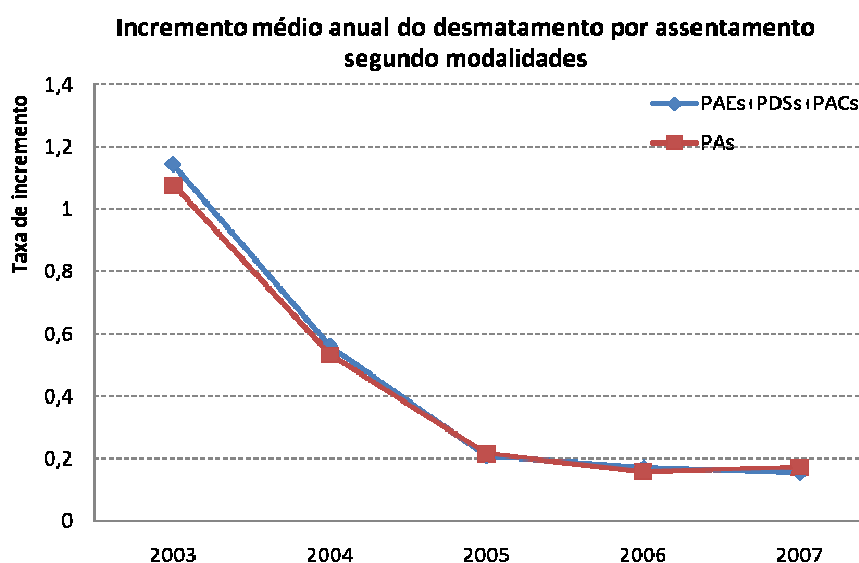


Figura 11. Comparação do desmatamento segundo tipologia de assentamentos⁶ (detalhes no texto).

Créditos⁷

A partir de dados disponibilizados pelo Banco Central com o histórico do crédito rural oficial ofertado a produtores em estados e municípios amazônicos, foi possível realizar exercícios introdutórios, que evidenciaram uma relação entre oferta de crédito e dinâmica do desmatamento (exemplo na Figura 12). Essa constatação, que induz à necessidade de análises mais aprofundadas, sugere que a oferta crescente de crédito rural sem a adoção de mecanismos de controle e monitoramento preciso e ágil pelos órgãos ambientais acerca do cumprimento de compromissos ambientais pelos produtores rurais, como o georreferenciamento dos imóveis, e respectivas áreas de conservação, pode induzir ao crescimento ou à manutenção de taxas elevadas de desmatamentos na Amazônia. O crédito agrícola oficial, identificado como um dos principais instrumentos da política agrícola brasileira, precisa ser entendido num possível papel indireto de indução de novos desmatamentos por viabilizar economicamente a consolidação do uso das áreas abertas ilegalmente, ou seja a renda ilícita, ou mesmo num papel direto e determinante em termos de estímulo à abertura de novas áreas. O crédito pode e deve se tornar um elemento favorável a mais para induzir a regularização e a sustentabilidade da produção rural brasileira. Outro aspecto que chama atenção é a relação entre o crédito privado (via agentes financeiros ou *traders* e grandes cadeias de frigoríficos, por exemplo) e o desmatamento, que deve ser também estudada para que sejam adotadas medidas de constrangimento ao financiamento de atividades agropecuárias ilegais, em áreas embargadas ou mesmo novos desmatamentos. Vale ressaltar que 81% do crédito rural realizado em 2006 foi tomado nos estados de RO, PA e MT, não por acaso responsáveis por 85% dos desmatamentos no ano de 2006.

O comportamento da curva do crédito rural em Mato Grosso assemelha-se muito ao da curva do desmatamento no mesmo período. O desmatamento é crescente desde 2000 chegando num pico em 2004, praticamente dobrando a taxa neste período. Foram adicionados mais de 44mil km² de área para agropecuária no Estado entre 2000 e 2004. A partir de 2004 a curva do desmatamento passa a ser descendente nos três anos seguintes, mas ainda assim são adicionados mais 11 mil km² de áreas para agropecuária, somente entre 2005 e 2006.

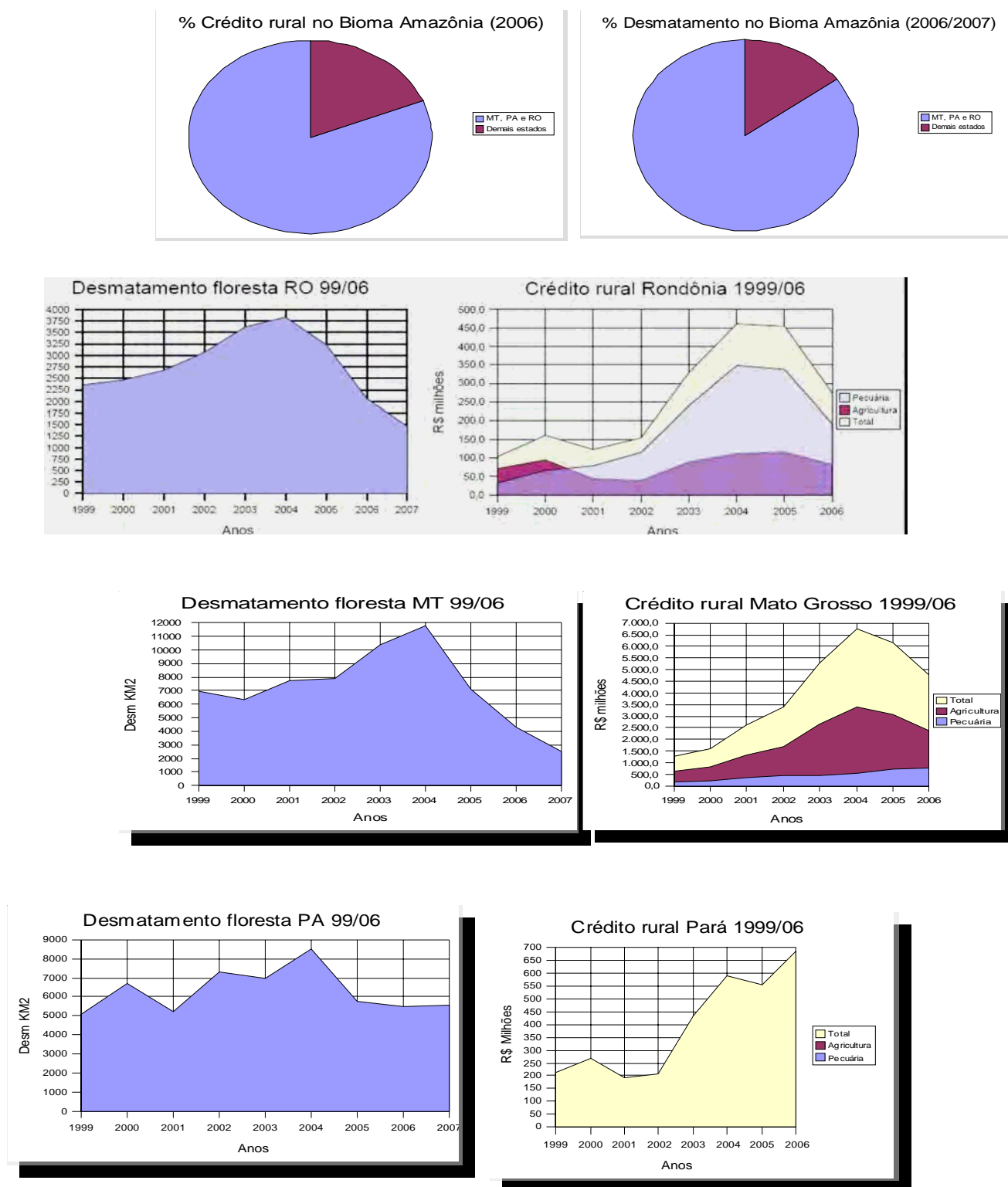


Figura 12. Total de crédito e comparação da curva do desmatamento e crédito em diferentes estados (discussão no texto).

O volume de crédito rural no estado por sua vez é crescente a partir de 1999 atingindo um pico em 2004 (aumento de + de 400% em cinco anos) passando a decrescer nos anos de 2005 e 2006.

As curvas de taxa de desmatamento e de oferta de crédito rural no estado de Rondônia entre 1999 e 2006 são muito semelhantes, praticamente espelhadas. De 2001 para 2004, a taxa de desmatamento em Rondônia subiu 41%, tendo sido adicionados 13,2 km² de áreas para agropecuária. A oferta de crédito cresceu substancialmente neste mesmo período, saltando de R\$ 123 milhões em R\$ 2001, para mais de R\$ 450 milhões no ano de 2004. O pico do crédito e do desmatamento é o ano de 2004, a partir de quando ambas as curvas caem por dois anos consecutivos, sendo que o desmatamento continua caindo no terceiro ano.

A curva dos desmatamentos no Pará acompanha a oferta de crédito rural nos anos de 1999 a 2004, período em que a taxa de desmatamento no estado aumentou em cerca de 70%. Neste mesmo período, a oferta de crédito rural salta de um patamar de pouco mais de R\$ 200 milhões para mais de R\$ 690 milhões ao ano (1999 a 2004). Interessante notar que o crédito aumenta de 1999 para 2000 e torna a se reduzir em 2001, comportamento idêntico ao do desmatamento no mesmo triênio, com a retomada do crescimento do crédito e do desmatamento a partir de 2001 até 2004.

Entre 2005 e 2007 o desmatamento no Estado estabilizou-se num patamar muito elevado de 5,5 mil km², em comparação com os demais estados Amazônicos, simultaneamente a um novo aumento na oferta de crédito, período em que o Pará supera o Mato Grosso no ranking do desmatamento. O aumento na disponibilidade de crédito resulta neste caso na manutenção de um patamar elevado de desmatamento no mesmo período, pois são adicionados à produção agropecuária mais 16 mil km² de área, em apenas três anos.

5. ANÁLISES E REFLEXÕES

5.1. Sobre a Formulação da Política

5.1.1. A compreensão do Problema

Alvo de interesse crescente a nível mundial, a Amazônia começa a colecionar um rol invejável, em termos quantitativos e qualitativos, de documentos informativos,

técnicos, jornalísticos ou acadêmicos, de ordem multidisciplinar, se comparado com qualquer outro bioma brasileiro.

Aspectos ecológicos, ambientais, sociais, econômicos e políticos são, a cada dia, mais retratados por diferentes especialistas, estudiosos, jornalistas ou simples interessados, situados em diferentes centros de pesquisa, documentação ou informação, do país e do exterior.

Não obstante, além de uma dinamicidade inerente, tanto de atributos ecológicos como sociais, como um sistema complexo e de magnânima territorialidade, a Amazônia “ainda está por ser descoberta” em todas as suas nuances, naturais ou humanas.

Para se ter uma idéia dessa questão, estudos recentes⁸ sobre a biodiversidade de flora na Amazônia mostram que em 43% da área da Amazônia não existe coleta botânica, em 28% da área a coleta é insipiente e em somente 2% da Amazônia, pode-se dizer que os esforços de coleta botânica são bem desenvolvidos.

Mello (2004)⁹, por um olhar social, coloca que “*a Amazônia é diversa, é plural. À pluralidade da natureza associa-se a diversidade social e cultural. Da mesma maneira, a diversidade de visões políticas.*” Hahn (2007)¹⁰ conforma essa discussão dizendo que “*a Amazônia pode ser tematizada de várias formas e a partir de diferentes enfoques. Os múltiplos olhares sobre a Amazônia representam as mais diversificadas abordagens. Cada abordagem representa, também, uma escolha, uma opção e uma ótica.*”

Complexidade Amazônica:

diversidade estrutural + complexidade funcional + múltiplos olhares

PPCDAM ► ação para controlar o complexo?

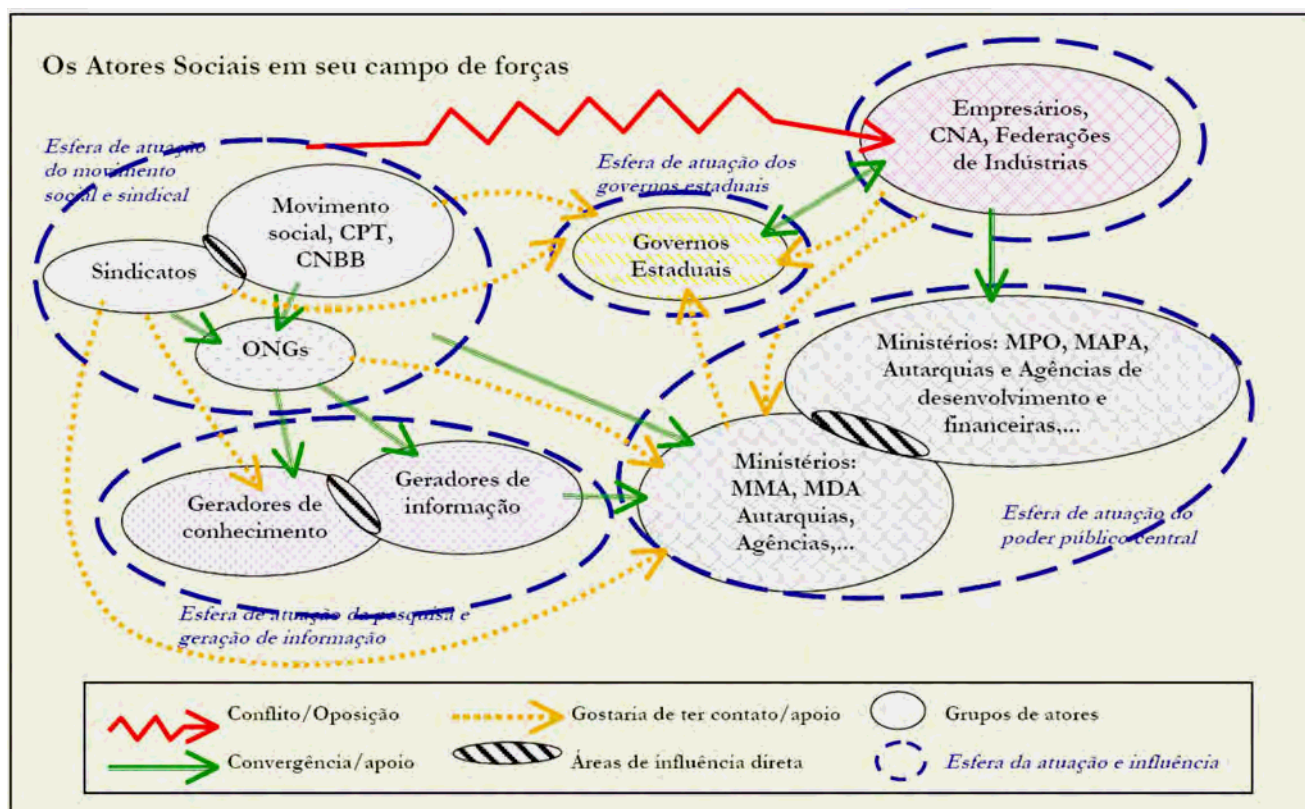


Figura 13. Uma visão sobre o mosaico de atores na dinâmica amazônica atual (Pasquis *et al.*, 2003)¹¹.

O desmatamento em si é objeto específico de linhas de estudo de diferentes centros de pesquisa, governamentais ou não. Pode-se dizer até que já começa a existir uma recorrência, ou mesmo sobreposição, na abordagem do assunto por diferentes grupos, tamanha a insistência e preocupação com o tema.

Há, aproximadamente, duas décadas, a contextualização do problema parece sempre “martelar” sobre características, modelos e atores semelhantes. *Gado, soja, grileiro, obras de infra-estrutura, desenvolvimentismo, presença de Estado, assentamentos, commodities...* De maneira interessante, os tomadores de decisão e pensadores demonstram saber, há algum tempo, o que tem que ser feito. E é a partir daí que emerge o grande enigma: *então porque não foi feito?*

Considerando que a “realidade amazônica” é composta por um mosaico de “realidades”, como já bastante enfatizado pela cientista Bertha Becker, há algum tempo as orientações de controle do desmatamento perpassam pela necessidade de entendimento também desse aspecto. Nepstad *et al.* (2004) apontaram a necessidade de abordagem diferenciada para cada tipo de fronteira: empresarial, familiar, ou de expansão explosiva.

De alguma forma, pode-se dizer que o PPCDAM-2004 contextualizou essa diferenciação, mas não deixou claro ou detalhado a forma de agir sobre a mesma. A disposição de "bases-operativas" de monitoramento e controle, por exemplo, foi feita muito mais dentro da lógica de estruturação logística do que de "atuação diferenciada sobre contextos diferenciados".

Essa discussão ganha ainda mais fôlego quando se introduz a variante do "fomento a atividades sustentáveis". Nas palavras de um técnico do Serviço Florestal Brasileiro: *na Amazônia, o "o que" fomentar não pode estar dissociado do "onde" fomentar.*

Geoestratégia:

Desmatamento como uma composição de "desmatamentos".

Reforço da importância das *zonas, setores, corredores, municípios, localidades....*

5.1.2. Sobre a demanda política e sua prioridade

A "questão amazônica", há algum tempo, tem sido projetada no centro do debate ecológico internacional. O título de um artigo publicado no *The Ecologist* em 2002 sintetiza esse fato: "*Deforest the Amazon - Destroy the World*". Porém, em termos de sociedade brasileira, a opinião pública em prol da questão ambiental oscila muito em relação aos picos de crise econômica. Ainda prevalece a visão de que as prioridades ambientais são anti-progresso, ou assunto periférico. Em momentos marcados por crises econômicas, desemprego e instabilidades políticas, a questão ambiental tende à baixa expressividade – e isso pode refletir na queda de qualidade das políticas ambientais.

A "questão amazônica" parece ainda despontar em termos de importância de forma recorrente, porém espasmódica no âmbito do governo brasileiro, ou seja, somente no momento em que se constituem situações de crise (ex. fogo, recordes de desmatamento) e/ou quando aspectos problemáticos são reportados na mídia nacional ou internacional.

Se uma das pré-condições necessárias para uma *implementação perfeita* de uma política diz que na sua formulação “deve haver completa compreensão e consenso quanto aos objetivos a serem atingidos e esta condição deve permanecer durante todo o processo de implementação”², pode-se apontar essa característica como uma fragilidade do PPCDAM, assim como de outras políticas ambientais do país.

Esses referenciais são importantes na avaliação do PPCDAM na medida em que são observadas oscilações no “grau de prioridade” referendado ao mesmo ao longo dos 4 anos de implementação. O relatório técnico de avaliação do PPCDAM de 2005, conduzido no âmbito do GPTI um ano após o lançamento do Plano, apontava como dificuldade de condução do GT Interministerial a “*falta de sinalização mais clara de todo o Governo sobre o nível de prioridade do Plano para a Amazônia*”.

Essa oscilação contribuiu indiscutivelmente para a eficiência do PPCDAM, pois na medida em que oscila o grau de prioridade, oscila o “vigor de uma liderança estratégica”, fundamental para um Plano de tamanha complexidade, multiplicidade de “implementadores” e dependência de recursos de diferentes ordens.

Liderança estratégica = Constância da Prioridade

Aprofundando um pouco mais sobre o grau de prioridade da questão amazônica para o Governo, observa-se que algumas expressões começam a ser repetidas nos escritos de estudiosos e pensadores¹² como:

- ... para a Amazônia o planejamento do Governo ainda segue a linha do “pseudo-planejamento”;
- ...os novos programas do Governo (Lula), como o PAS por exemplo, não conseguem ultrapassar a fase da retórica;
- os programas do Governo para a Amazônia têm muito mais uma conotação “simbólica” do que prática.

² RUA, M. G. & CARVALHO, M. I. V. (Org.) . O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados . Brasília: Paralelo 15, 1998.

A questão das “políticas simbólicas” é um fenômeno há muito observado pelos estudiosos: *“em certos casos, as políticas formuladas podem ter apenas o objetivo de permitir que os políticos ofereçam ao público satisfações simbólicas, sem que haja nenhuma intenção verdadeira de implementá-las.”*³

O “alçapão do simbolismo” para as políticas fundamenta-se em aspectos como:

- muitas políticas representam compromissos entre valores e objetivos conflitantes;
- muitas políticas envolvem compromissos com interesses poderosos dentro da estrutura de implementação;
- muitas políticas envolvem compromissos com interesses poderosos sobre quem será afetado pela implementação;
- muitas políticas são formuladas sem que tenha sido dada atenção necessária ao modo pelo qual forças poderosas, particularmente as forças econômicas, poderão impossibilitar a sua implementação.

O conflito de interesses e visões é o que coloca a Amazônia numa reconhecida situação de “encruzilhada”. Na arena política amazônica, persistem duas correntes opostas, às quais Bertha Becker denomina de *exógena* e *endógena*.

A corrente exógena seria a “desenvolvimentista” e ambientalmente inadequada, trazida historicamente por grandes interesses político-econômicos que concebem a Amazônia como fonte de recursos naturais. Esta corrente envolve atores da esfera privada, nacional e estrangeira, que buscam a apropriação maior e mais rápida possível dos recursos. Ela é também representada por parte dos governos estrangeiros e do Governo Federal que, a exemplo do governo militar das décadas de 60 e 70, procura ocupar a Amazônia com grandes programas de desenvolvimento. É uma corrente de postura e interesse elitista.

A corrente endógena seria a representada por diversas instituições locais, buscando o desenvolvimento local, auto-sustentável e ambientalmente adequado, a partir das potencialidades culturais históricas e atuais da vida na floresta, que envolvem o extrativismo não-madeireiro, a agregação de valor a estes produtos com tecnologias apropriadas e a bio-prospecção eticamente regulada e que inclua a repartição de benefícios. Esta corrente, semelhante ao eco-desenvolvimento,

³ M. Graças Rua (op. cit).

encontra aliados em instituições ambientalistas, nacionais e estrangeiras, e em instituições governamentais (em parte do Governo Federal e de governos externos). Essa corrente tende a expressar interesses pluralistas.

Na verdade, não se visualiza um cenário de “vitória” de uma dessas correntes, mas sim um permanente conflito e a necessidade de composição entre as duas. Faz-se necessária a negociação aberta e participativa entre elas, que permita a co-existência da conservação ambiental, da vida digna às populações amazônicas (especialmente às tradicionais) e da inevitável inserção da Floresta Amazônica no desenvolvimento econômico brasileiro, dos demais países amazônicos e do mundo (ALBAGLI, 2001).

Na formulação do PPCDAM, que se deu por meio de trabalho exaustivo capitaneado pela Casa Civil (de jul/2003 à mar/2004) envolvendo representantes de mais de 11 Ministérios e instituições vinculadas, e consultas às organizações da sociedade por intermédio do Ministério de Meio Ambiente, os conflitos de interesse e visões foram eminentes - os quais serão discutidos melhor no próximo item. Porém, a arena montada na Casa Civil para formulação e gestão do Plano é criticada por não ter privilegiado a participação de ONGs, movimentos sociais e iniciativa privada. Assim como, dos órgãos estaduais de meio ambiente.

PPCDAM

No âmbito da encruzilhada, necessidade de cuidados com exageros de retórica: *plano de ação simbólico*?

Formulação autoritária? de gabinete? de cima pra baixo? – oportunidade ou necessidade de abertura/compartilhamento?

5.1.3. Sobre o PAS e o PPCDAM

O documento “Amazônia Sustentável – Diretrizes e Prioridades do Ministério do Meio Ambiente para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Brasileira” foi aprovado em reunião realizada em 2003 na capital do Acre, onde foi assinado um Termo de Cooperação entre o Presidente da República e governadores de estados amazônicos. Na ocasião, o Presidente Lula destacou a necessidade de reduzir as desigualdades regionais do país e de implementar um novo modelo de desenvolvimento para a Amazônia brasileira. O Termo de Cooperação

estabelecia princípios metodológicos para construção do PAS, como a consulta aos diversos setores da sociedade regional e nacional, onde seriam priorizados os seguintes temas: (i) produção sustentável com tecnologia avançada; (ii) novo padrão de financiamento; (iii) gestão ambiental e ordenamento territorial; (iv) inclusão social e cidadania e (v) infra-estrutura para o desenvolvimento.

Para a construção do PAS, o Presidente da República delegou a coordenação do Plano Amazônia Sustentável (PAS) ao Ministério da Integração Nacional, e a sua secretaria executiva ao Ministério do Meio Ambiente que, em conjunto com os demais ministérios e governadores, receberam a incumbência de elaborar um documento que contemplasse diretrizes que, ao serem observadas, promovessem o desenvolvimento da Amazônia brasileira em bases sustentáveis.

Nesse mesmo período, no início do Governo Lula em 2003, engendrado no âmbito da Casa Civil da Presidência da República, nascia o Plano de Ação de Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal (PPCDAM) fundamentado por decreto presidencial, envolvendo diferentes órgãos do Governo Federal. A emergência do PPCDAM se deu em função da necessidade de articulação imediata de ações que se contrapusessem aos preocupantes índices de desmatamento que atingiram a Amazônia durante, principalmente, o período de transição de governo.

Enquanto o PAS levou cinco anos para ser formulado, o PPCDAM levou nove meses. Em março de 2004, o PPCDAM foi lançado pelo Presidente da República com propostas de ações estratégicas e medidas emergenciais dentro de três eixos temáticos: 1) Ordenamento Fundiário e Territorial, 2) Monitoramento e Controle e, 3) Fomento a Atividades Produtivas Sustentáveis. Como o próprio nome diz, o PPCDAM se fundamentou como um Plano de Ação e, diferentemente do PAS, discriminou ações, responsáveis, parceiros, metas, cronograma, volume e fonte de recursos necessários para execução das atividades.

O PPCDAM foi concebido de forma alinhada às diretrizes do PAS, o que está retratado nos respectivos subgrupos que o compõem. Não obstante, a diferenciação entre os dois Planos nem sempre foi clara, chegando até mesmo a confundir e tencionar relações entre agentes do Governo, principalmente pelo primeiro, o PPCDAM, apoiar-se no pragmatismo inexorável, que exigia resultados imediatos de reversão de cenário de devastação florestal, enquanto o segundo, o

PAS, se apoiava numa construção participativa, entendida como indispensável para a conformação de um paradigma diferenciado de ocupação, sustentabilidade e preservação do território amazônico.

No período de 2004 a 2007, enquanto o PAS vinha sendo gestado por meio de discussões e debates que se davam em diferentes esferas do governo e com envolvimento de diversos atores da sociedade, algumas ações do PPCDAM, coordenadas por órgãos públicos federais, começaram a mudar o panorama de atuação e presença de Estado em determinadas áreas do Arco do Desmatamento. A taxa de desmatamento diminuiu por três anos consecutivos enquanto o PPCDAM vinha sendo operado. Este Plano ganhou fama nacional e internacional, mesmo com o Governo e sociedade tendo dificuldade de contabilizar de forma clara a efetividade (esforço/resultado) das suas ações. Como referenciado no capítulo introdutório, apesar de seus resultados e formas de atuação diferenciadas, o PPCDAM não trouxe tranquilidade ao Governo, ou seja, mesmo composto por ações, não só emergenciais, mas também estruturantes, elas não foram suficientes, ou não se deram em ritmo ou intensidade necessárias, ou não tiveram tempo de serem consolidadas, para que ocorresse uma transformação efetiva no panorama produtivo e de ocupação da região. O desmatamento ilegal ainda é uma ameaça latente para o Governo e seus respectivos planos estratégicos de controle e prevenção.

Com o lançamento do PAS em maio de 2008, urge a necessidade de se ter clareza sobre a distinção entre PAS e PPCDAM, suas esferas de atuação, seus atores de articulação, seus alinhamentos estratégicos. Em termos de objetivos, são Planos que exprimem consonância, onde palavras e expressões-chave como sustentabilidade, presença de estado, ordenamento territorial, combate à ilegalidade, valorização de recursos naturais, atividades inovadoras sustentáveis, parceria entre governo e sociedade e geração de emprego e renda, compõem de maneira recorrente seus discursos.

Por meio de um exercício feito com os textos do PAS-2008 e do PPCDAM-2004, observa-se um amadurecimento no âmbito do discurso do Governo sobre o que deve ser feito com a região amazônica em prol de seu desenvolvimento sustentável. Várias ações do PPCDAM propostas em 2004 se alinham de forma direta ou indireta com as diretrizes do recém-lançado PAS. Com exceção das

diretrizes relacionadas a aspectos infra-estruturais e de equidade, todas as demais foram contempladas por uma ou mais ações do PPCDAM.

QUADRO 1 – PAS e PPCDAM

Diretrizes PAS 2008	PPCDAM 2004 – Ações (exemplos)
a) <u>valorizar a diversidade sociocultural e ambiental</u> da Amazônia.	1.5 Efetivação da criação das unidades de conservação de uso sustentável 1.6 Efetivação da criação das unidades de conservação de proteção integral
b) ampliar a <u>presença do Estado</u> na Amazônia para a garantia de maior governabilidade sobre processos de ocupação territorial e de usos dos recursos naturais.	1.4 Implementação da Política de Reforma Agrária para a Amazônia Legal 2.3 Instituição de 19 Bases Operativas 2.4 Operações integradas de fiscalização ambiental, trabalhista, fundiária, tributária e rodoviária 2.5 Campanhas educativas, de comunicação e mobilização social
c) promover a <u>cooperação e gestão compartilhada de políticas públicas</u> entre as três esferas de governo – federal, estadual e municipal.	1.8. Gestão Ambiental Compartilhada 2.6. Implantação do sistema compartilhado de licenciamento ambiental em propriedades rurais. 3.12. Implementar ações para uma política agrícola sustentável para a Amazônia Legal, em conjunto com as Secretarias Estaduais de Agricultura
d) ampliar a <u>infra-estrutura</u> regional – energia, armazenagem, transformação, transportes e comunicações, e de prestação de serviços essenciais à qualidade de vida de seus habitantes.	Ações para essa diretriz não foram consideradas no documento final do Plano.
e) assegurar os <u>direitos territoriais dos povos e comunidades tradicionais</u> da Amazônia.	1.3. Demarcação e homologação de terras indígenas
f) combater o desmatamento ilegal associado a <u>transformação da estrutura produtiva</u> regional.	1.4 . Consolidação dos Assentamentos Rurais em bases sustentáveis 3.1. Aperfeiçoamento dos instrumentos de financiamento e crédito que utilizam recursos públicos, p/ promover atividades produtivas sustentáveis e desestimular desmatamento ilegal. 3.3. Desenvolvimento de programa de capacitação, formação e divulgação do Manejo Florestal Sustentável 3.10. Apoio ao desenvolvimento sustentável da cadeia produtiva de madeira e móveis
g) promover a <u>utilização de áreas já desmatadas</u> , com aumento de produtividade e recuperação florestal e produtiva das áreas degradadas.	3.1.1. Desenvolver propostas de incentivos fiscais para promover a melhor utilização das áreas já desmatadas 3.13. Promover a intensificação do uso agroeconômico de áreas já desflorestadas, por meio de recuperação de pastagens, fomento a produção de culturas permanentes e a adoção universal de práticas de uso conservacionista do solo.
h) promover a <u>pesquisa científica</u> e o desenvolvimento tecnológico para o desenvolvimento sustentável	1.7. Desenvolvimento de modelos de uso da terra 3.17. Criação do Fundo Setorial de Ciência e Tecnologia Florestal

Diretrizes PAS 2008	PPCDAM 2004 – Ações (exemplos)
da região;	
i) promover o desenvolvimento da região com <u>equidade</u> , com atenção às questões de <u>gênero, geração, raça e etnia</u> ;	Sem referências de ações mais específicas.
j) <u>fomentar o diálogo, a negociação e a formação de consensos entre órgãos governamentais, organizações da sociedade civil e setores empresariais.</u>	2.5 Campanhas educativas, de comunicação e mobilização social 3.10 Apoio ao desenvolvimento sustentável da cadeia produtiva de madeira e móveis 3.11 Apoio ao desenvolvimento sustentável da cadeia produtiva da siderurgia
k) fortalecer e <u>empoderar a sociedade civil</u> , para que o avanço da presença do Estado na região aconteça em sinergia com o seu engajamento.	3.5 Apoio às iniciativas promissoras de manejo florestal comunitário 3.8 Implantar e consolidar Pólos Pioneiros de Produção Familiar Sustentável (Programa Proambiente).

PAS e PPCDAM:

O Governo sabe o que tem que ser feito. A dificuldade surge no como fazer....

5.1.4. Os princípios de transversalidade

O Plano de Gestão Pública do Governo Federal⁴, encabeçado pelo MPOG, foi concebido com intuito (entre outros) de integrar políticas, ou seja, *“flexível para permitir soluções específicas para as diversas áreas da ação governamental, ao mesmo tempo em que impede a fragmentação e a coexistência de políticas, projetos, e programas concorrentes e/ou contraditórios”*.

Dentre os principais focos apontados pelo Plano de Gestão como de interesse para estruturação de instrumentos de gestão está:

- *a integração inter-organizacional, mediante a formação de redes para tratamento de questões transversais, intergovernamentais e com segmentos da sociedade civil.*

⁴

http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/gestao_publica_para_uma_brasil_de_todos.pdf

Com base nesse entendimento no âmbito do planejamento governamental emergente, não foi difícil para o MMA, junto com outros atores, convencer, em 2003, a cúpula do governo de que era necessário distinguir causas, conseqüências e riscos do desmatamento na Amazônia e cujas responsabilizações deveriam ser compartilhadas de forma justa e transparente entre diferentes pastas do Governo. Mais do que uma reação ao aumento acelerado do desmatamento no período de ago/2001 a jul/2002, o Decreto Presidencial de 3 de julho de 2003, que instituiu o Grupo Permanente de Trabalho Interministerial (GPTI), com a finalidade de propor e coordenar ações para redução do desmatamento na Amazônia Legal, significou uma forma inédita e desafiadora, no âmbito governamental, de encarar o problema e buscar resolvê-lo utilizando os vieses da integração e transversalidade de ações.

O próprio PPCDAM trouxe destacado em seu texto o que chamou de *"uma série de deficiências e contradições históricas no conjunto das políticas públicas"*, que paradoxalmente, a despeito do interesse de preservação do Bioma, incentivavam o desmatamento. Porém, à prenúnciação do MPOG em favor da transversalidade e integração interorganizacional, com certeza subjaz o reconhecimento de problemas relativos à capacidade estatal em alcançar resultados de desenvolvimento e sustentabilidade, que se relacionam a problemas de déficits de implementação e fragmentação.

Técnicos do MPOG envolvidos com o PPCDAM admitem que os Planos multi-setoriais do Governo ainda tendem a apresentar dificuldades para superação de problemas executivos. Estudiosos salientam que o desafio é *"superar a rigidez estrutural de ministérios quase autônomos, visando possibilitar as articulações indispensáveis para se engendrar uma cultura cooperativa de participação, de negociação e de consenso político capaz de transcender as visões setoriais"*.

Argumentos sustentados na racionalidade econômica e no apelo da função social de certos empreendimentos tem prevalecido nos diversos níveis do processo decisório público (do federal, estadual ou municipal)⁵. A internalização das preocupações com o meio ambiente nos diversos níveis do processo decisório ainda é uma questão a ser resolvida.

⁵ Bursztyn, *et al.* (2004), op.cit.

Como um “exercício de transversalidade ambiental”, o PPCDAM nasceu com a esperança, pelo menos para alguns de seus membros, de que chegava o momento do fortalecimento da cultura ambiental em vários dos ministérios participantes. Após quatro anos de operação, os resultados mostram que a mudança de “cultura” de uma instituição envolve aspectos intrínsecos (ex. cultura corporativa) e extrínsecos (ex. determinações do primeiro escalão) nem sempre “controláveis” ou previsíveis. De importância notória na formulação e reformulação do PPCDAM, a transversalidade pode ser ainda avaliada segundo alguns aspectos e julgadas em termos de seu desempenho nos quatro anos do Plano (Tabela 1).

Tabela 1. Aspectos relacionados à transversalidade de ações em políticas públicas – uma apreciação inicial do PPCDAM-2004⁶.

Aspecto da transversalidade	Desempenho no PPCDAM			
	Nulo	Baixo	Satisfatório	Indefinido
a. Esforço de planejamento de conteúdos e objetivos comuns entre as políticas públicas, segundo o enfoque do desenvolvimento sustentável da Amazônia			✓	
b. Disposição e comprometimento da equipe de governo com este esforço				✓
c. Compromisso com a qualidade da elaboração de políticas públicas, através da metodologia racional, enfatizando-se o planejamento e a avaliação		✓		
d. Criação de novas metodologias para integração das diferentes políticas e instituições;	✓			
e. Esforço de harmonização entre linguagens e métodos das diferentes instituições envolvidas, acompanhado de um bom sistema de comunicação e socialização de informações		✓		
f. Formação de redes de governança ambiental com instituições não governamentais de diversas origens já na fase de elaboração da agenda;	✓			
g. Pesquisa de conhecimentos interdisciplinares necessários, acompanhada de um processo contínuo de capacitação e educação ambiental da equipe de governo	✓			
h. Necessidade de um órgão coordenador central, o qual tem a responsabilidade de:				
▪ Reafirmar constantemente as macro-prioridades e objetivos;		✓		
▪ Zelar pela integração das instituições e políticas;		✓		
▪ Promover a avaliação contínua do processo;		✓		
▪ Estabelecimento de mecanismo que assegurem a continuidade administrativa de políticas bem avaliadas		✓		

Um exercício preliminar, de caráter provocativo (debate), foi feito com o que se chamou de “cultura ambiental”⁷ dos ministérios envolvidos com o PPCDAM, visão em 2004 e 2008. Nota-se pela tabela abaixo que de maneira geral, praticamente

⁶ Tabela desenvolvida no sentido de exercitar o debate no âmbito do GPTI.

⁷ Leia-se: internalização de aspectos ambientais relacionados ao PPCDAM nos ministérios participantes do GPTI.

todos os ministérios tiveram sua posição alterada, alguns com mais expressividade que outros. Quanto maior a “cultura ambiental”, mais internalizada estariam as preocupações e posturas em prol do meio ambiente, em especial das questões relacionadas ao combate ao desmatamento na Amazônia.

Tabela 2. Internalização de aspectos ambientais nos Ministérios participantes do PPCDAM, evolução 2004 – 2008.

Ministério	Cultura Ambiental				Identificador
	0	1	2	3	
MAPA	▲	▶			Baixa resposta ao Plano. Interesses do agronegócio conflitivos. Possibilidade de crescimento com a aproximação crescente da Embrapa – vertente de pesquisas sobre recursos naturais. Deixou lacuna em ação estratégica: incentivo à recuperação de áreas degradadas para a produção.
MCT		▲	▶		Incremento da agenda ambiental, com forte indução dos assuntos relacionados às mudanças climáticas. Trabalhos de monitoramento com reconhecimento mundial. Incrementou sistema de monitoramento que revolucionou o controle ambiental na Amazônia (DETER).
MD		▲	▲		Entendimento intrínseco sobre a potencialidade dos recursos naturais brasileiros e necessidade de proteção dos mesmos. Evolução nos interlocutores dispostos para o Plano (consciência ambiental). Carência orçamentária própria para aderir com vigor ao PPCDAM. Sendo dependente do repasse de recursos do IBAMA para operações conjuntas. Exceto em situações emergenciais, requer planejamento prévio em A-1.
MDA	▲		▲		Baixa resposta ao Plano no seu início. Agenda e compromissos sociais complexos. Legislação avançando no sentido de consideração às questões socioambientais. Adesão forte na estratégia recente (Dec. Federal 6321/07). Esforço institucional para superar dois dos maiores desafios: a) sustentabilidade da reforma agrária e b) regularização fundiária na região amazônica.
MDIC	▲	▶			Tendência de entendimento crescente da importância das questões ambientais. Amadurecimento de postura mediadora entre setores público e privado. Adesão à estratégia de captação de recursos para Fundo Amazônia e programa de apoio aos Oemas.
MPOG	▲	▶			Foco no desenvolvimento (<i>estricto senso</i>). Sustentabilidade ainda como expressão inócua, porém induzido processos de cooperação e diálogo que podem favorecer questões ambientais. Demonstrou interesse concreto em contribuir substancialmente na nova etapa de planejamento do PPCDAM.
MME	▲ ▲				Meio ambiente como entrave aos empreendimentos. Evolução recente na abertura ao diálogo, mas com retrocesso em critérios de decisão em relação a criação de áreas protegidas na Amazônia.
MJ	▲		▶		Aproximação e apreensão cada vez mais de interesses socioambientais. Criação de Superintendências Estaduais setorializadas da Polícia Federal. Esforço claro na demarcação de TIs. Reforço nas ações de controle (Operação Arco de Fogo)
MF	▲	▶			Pouca aproximação com o Plano no seu início. Ausente nos debates sobre a questão amazônica. Recentemente mostrou avanço significativo em relação às discussões sobre o crédito oficial na Amazônia.
MT	▲ ▲				Participação nula no PPCDAM. (Eixo de infra-estrutura que integrava originalmente o PPCDAM migrou para o PAS)
MRE	▲	▶			Participação pouco expressiva no PPCDAM. Avanço recente na aceitação do debate de florestas no âmbito da Convenção do Clima e discussão sobre os impactos dos biocombustíveis no meio ambiente.
TEM	▲	▶			Reconhecimento da associação: ilícitos ambientais + ilícitos trabalhistas. Dificuldade na articulação de estratégia de fiscalização integrada (abordagem diferenciada). Evolução recente na abertura ao diálogo (Operação Arco Verde).

▲ - posição em 2004; ▲ – posição em 2008; ▶ -tendência de crescimento. 0 = muito baixa; 1 = baixa; 2 = média; 3 = alta.

5.1.5. Conclusões e Mini-modelo

A composição de um programa como o PAS remete à constatação de que o Poder Público sabe **o que** tem que ser feito para se atingir o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Aspectos culturais, ecológicos, econômicos, políticos, sociais e institucionais, ou seja, a complexidade socioambiental e político-institucional, estão sendo levados em conta no momento da concepção de diretrizes e eixos estratégicos de ação.

Porém, se for considerado que “uma boa política é aquela que pode ser implementada” e que o PPCDAM, como um espelho e uma proposta de materialização de objetivos do PAS, apresentou desempenho abaixo do almejado - como será melhor detalhado no próximo item – então, dificuldades de implementação podem ser remetidas, também, à falhas de formulação, de onde se destaca:

- a falta de clareza e/ou detalhamento das relações que deveriam ser articuladas, ou que remetessem a um processo de articulação sistematizado, com **grupos de interesse** diversos, em especial os poderes públicos estaduais e municipais, representantes da iniciativa privada e organizações da sociedade civil;
- a projeção de várias ações de forma abrangente e generalizada, sem foco e/ou objetividade específicas, ou seja, sem conhecimento claro de particularidades ou peculiaridades sub-regionais e micro-regionais, isto é, sem a projeção de **geoestratégias** – vale destacar que isso só pode ser desenhado e delineado com a participação de atores locais;
- o entendimento e compreensão diferenciada da proposta “desenvolvimentista-sustentabilista”, que o PPCDAM representa, pelos diferentes entes públicos formuladores do Plano, ou seja, os membros do GPTI, o que refletiu em níveis de **comprometimento** diferenciados e, por vezes, conotou ao “plano de ação” um referencial “simbólico”;
- a dificuldade da coordenação central do Plano em: a) prever os constrangimentos que se sucederam relacionados ao esforço multi-setorial, principalmente no quesito **transversalidade** e; b) firmar uma **liderança estratégica** consubstanciada em articulações voltadas para uma

constância de vontade política no âmbito do primeiro escalão do governo (“prioridade permanente”).

Desafio para os Ministérios

Revisão do PPA sob influência do PPCDAM e a distribuição do orçamento do PPA na estrutura do PPCDAM.

Como um espelho do PAS, o PPCDAM apresentou temática de abordagem bastante ampla e diversificada, cabendo inclusive questionamentos sobre “dispersão” e “fragmentação” de ações. Com exceção do tema “infra-estrutura”, os principais componentes indicados como formadores da “teia de relações causais” do desmatamento foram de alguma forma abordados, com propostas de intervenção e solução (Figura 14). Entretanto, observa-se a inexistência de um exercício para definição de prioridades e respectiva especificação de “pré-requisitos”, para que várias das ações propostas pudessem ser ordenadas e desenvolvidas com maior chance de sucesso.

Pode-se dizer que esses problemas de formulação, os quais repercutiram na implementação de ações, decorrem do fato do PPCDAM representar, antes de tudo, uma proposta nova, inédita e audaciosa do Governo Federal de transformar o paradigma de ocupação do mais desafiador e importante ecossistema terrestre remanescente no Planeta.

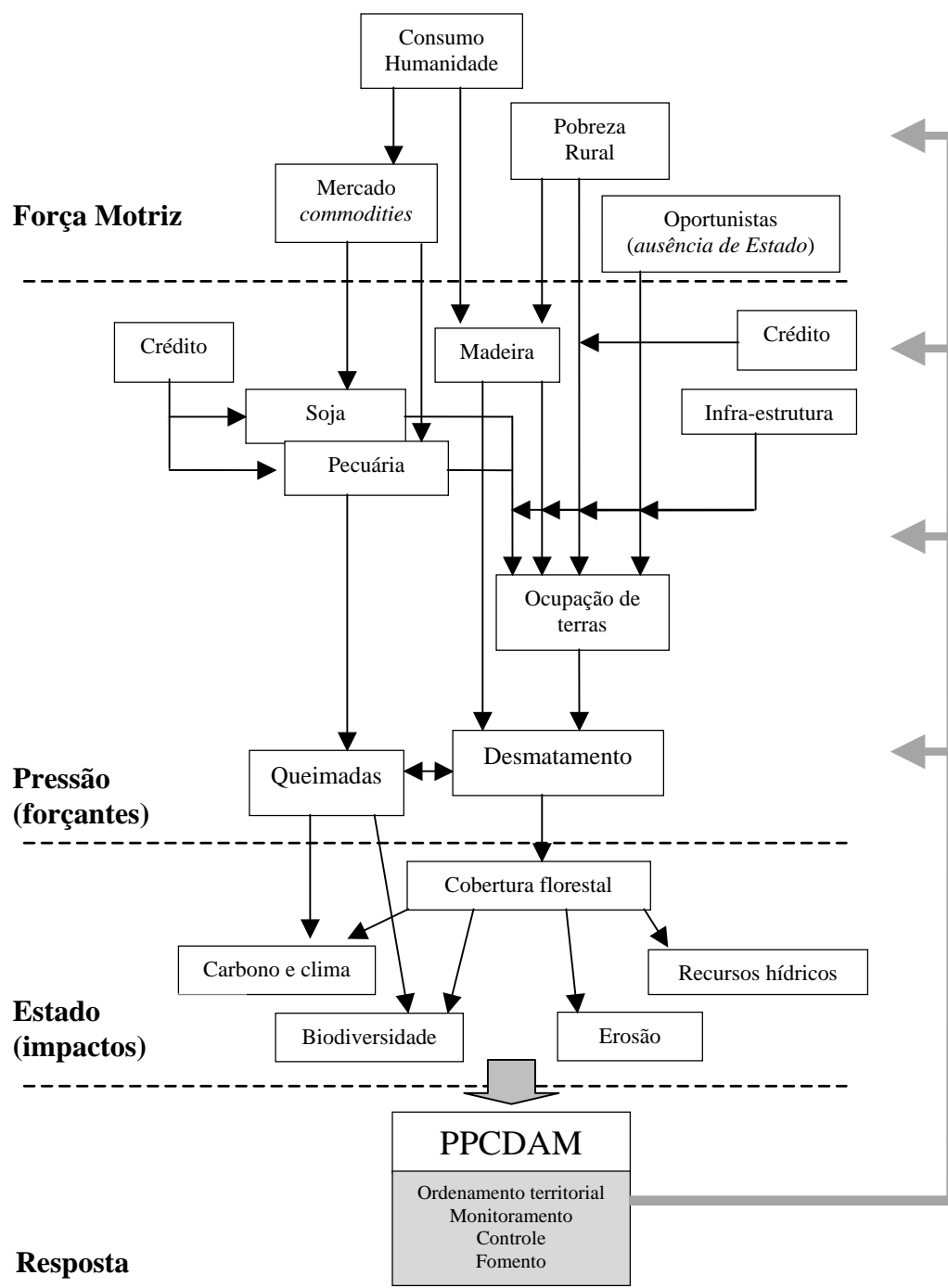


Figura 14. Mini-modelo (síntese) de relações causais do desmatamento e acoplamento do PPCDAM, como conjunto de resposta, sistematizado conforme arcabouço DPSIR (*Driving force–Pressure–State–Impact–Response* / Força Motriz–Pressão–Estado–Impacto–Resposta)(Niemeijer & Groot, 2008)¹³.

5.2. Sobre a Implementação da Política

5.2.1. Forma de abordagem

Para uma retratação sintética das ações do PPCDAM nos últimos 4 anos, de modo a servir de instrumento objetivo de trabalho nas oficinas do GPTI, foram estruturados fichários para cada ação (ou grupo de ações similares), onde são discriminados aspectos relativos aos avanços, dificuldades, evolução gradual (ou retrocessos) e sugestões de próximos passos.

Uma avaliação expedita sobre as ações, ou grupos de ações foi realizada tomando-se os conceitos de eficiência e efetividade, descritos como:

- *Eficiência*: relação de “aderência ao Plano” em termos resultados esperados para a ação. Pergunta base: em que medida a ação atingiu seus objetivos (de produto) ou alcançou seus resultados.?
- *Efetividade*: relação de efeito ou impacto sobre o objetivo superior, ou seja, sobre a queda do desmatamento.

Quadros sintéticos da evolução das ações podem ser interpretados conforme esquema abaixo, onde o “tempo-zero” (T0) reúne as proposições dos programas e ações do documento original do PPCDAM de 2004. A cada ano, novas conquistas, ou metas alcançadas podem ser registradas, galgando degraus em termos de avanços de cada ação (sentido “A”), assim como, processos de estagnação são registrados, evidenciando dificuldades ou problemas que impediram o avanço das ações (sentido “B”). Situações intermediárias também são encontradas, referindo-se a casos onde houve avanços em algum momento, seguido de estagnação, ou mesmo, retrocesso.

AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007)	Evolução e dificuldades das ações do PPCDAM – síntese			
	Degrau 0	Degrau 1	Degrau 2	Degrau 3
2004	Proposta original no PPCDAM			
2005	B	A		
2006	•	•	•	
2007				

A – sentido de evolução nas propostas e atividades. Novas proposições devem seguir num processo evolutivo, ou seja, a partir dos avanços e conquistas já realizadas (ou seja, degraus 4, 5...).

B – sentido de “estaca-zero”, ineficiência ou de imprevistos que impediram o avanço das ações. Novas proposições devem se basear numa revisão de conceitos e estratégias a partir do entendimento dos motivos da estagnação.

Na caracterização das dificuldades de implementação das ações, foram utilizados e parâmetros comumente discutidos no âmbito das políticas públicas, os quais foram julgados em termos de sua influência alta, médio, ou baixa, nos programas/atividades do PPCDAM. Esses parâmetros foram assim conceituados:

- Recursos Financeiros (\$): dotações orçamentárias e recursos orçamentários efetivamente repassados, em tempo hábil, para aquisição de outros recursos;
- Recursos Humanos: servidores, colaboradores, ocupantes de funções comissionadas, temporários e outros, devidamente habilitados e capacitados para exercício das funções demandadas;
- Recursos Tecnológicos: tecnologias, conhecimento tácito e explícito, patentes e recursos informáticos (software, sistemas, equipamentos de informática);
- Recursos Institucionais: estabelecimentos e benfeitorias, equipamentos e materiais, organizações, alçadas, competências etc.;
- Discrecionariedade: delegação de poder à funcionários situados em posição hierárquica inferior com capacidade de escolher, sozinho ou em grupo, entre distintos cursos de ação ou “não-ação”;
- Integração Horizontal: a coerência horizontal busca assegurar que os objetivos individuais e as políticas desenvolvidas por várias entidades se reforcem mutuamente (integração entre parceiros)(Figura 6);
- Integração Vertical: a coerência vertical busca assegurar que as práticas das agências, autoridades e órgãos autônomos, bem como o comportamento dos níveis subnacionais do governo, se reforcem mutuamente com os compromissos políticos mais amplos (convergência de ações)(Figura 6);
- Integração Cronológica: a coerência temporal busca assegurar que as políticas continuem sendo efetivas ao longo do tempo e que as decisões de curto prazo não se oponham ou comprometam os compromissos de médio e longo prazos (encadeamento de ações);
- Intervenções Externas: relacionadas à potenciais influências sofridas pelo programas e ações em detrimento de seu desempenho projetado.

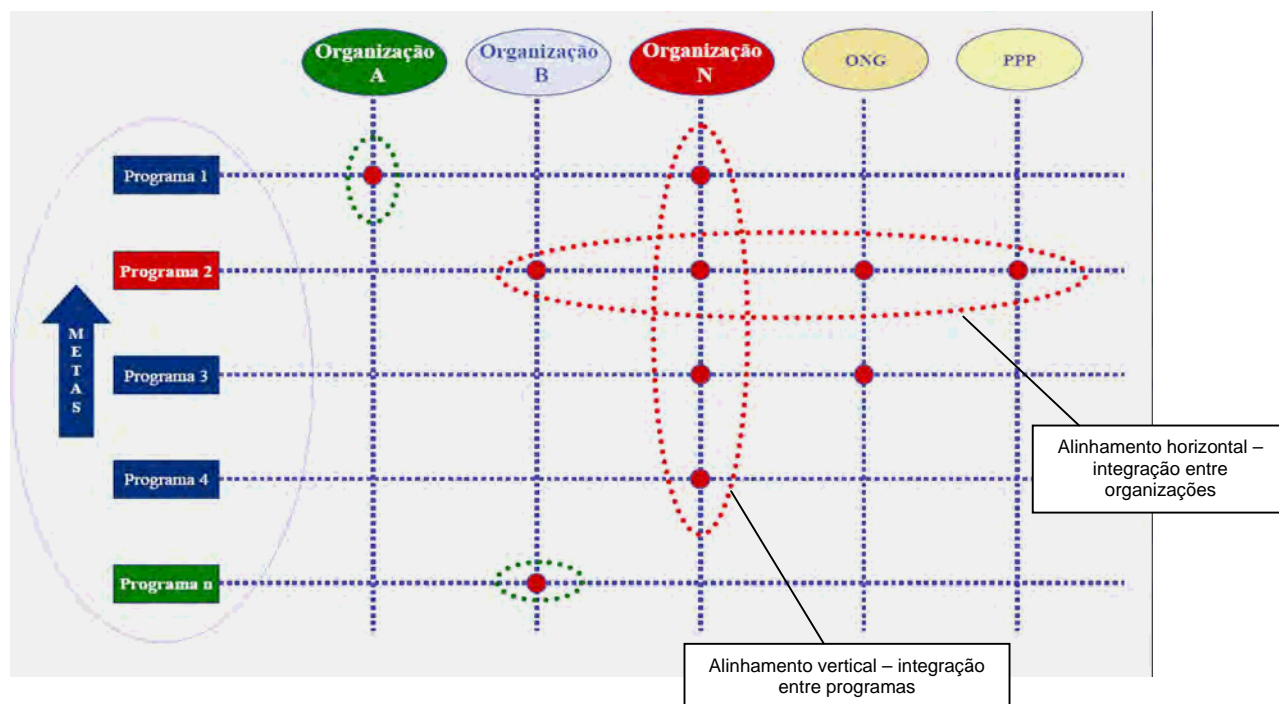


Figura 15. Representação de política multissetorial com estruturação matricial de programas (Marini & Martins, 2004).

5.2.2. Sínteses das Ações – quadros sintetizadores

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese					I - ORDENAMENTO TERRITORIAL Zoneamento Ecológico Econômico				
Eficiência					Efetividade				
indefinida	nula	baixa	média	alta	indefinida	nula	baixa	média	alta
Síntese: <ul style="list-style-type: none"> O ZEE está entre as principais prioridades da agenda do desenvolvimento sustentável da Amazônia. Foi elevado a esta posição pelo Governo Federal, pelos Governadores da região, pelo Congresso Nacional e pela demanda da sociedade civil. Os trabalhos técnicos dos ZEEs avançaram em todos os Estados e nos projetos executados pelo governo federal (ZEE BR-163 e Macro ZEE da Amazônia Legal) O ZEE vem sendo realizado mediante um esforço coordenado e integrado entre os governos federal e estaduais. Captação de recursos e envolvimento das autoridades (comprometimento) foram apontados como problemas dessa ação. Embora sendo uma prioridade, os projetos de ZEEs não obtiveram o aporte de recursos suficientes. Vale destacar que várias das ações previstas no âmbito do ZEE do Arco conseguiram mais celeridade devido à concentração de esforços no âmbito do ZEE da BR-163. Disputas e desencontros interinstitucionais, tanto no âmbito federal, como na relação com os estados, marcaram a elaboração inicial dos ZEEs. 									
	Degrau 0		Degrau 1		Degrau 2		Degrau 3		
2004	<ul style="list-style-type: none"> Realização integrada do ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) 		<ul style="list-style-type: none"> Constituído GT com representantes dos Estados e do Consórcio ZEE Brasil para a integração dos ZEEs da Amazônia. Elaborado o Projeto de ZEE da BR 163. Ampliada a cooperação com os Estados para a execução dos seus respectivos ZEEs. Elaborado o Projeto Bases Cartográficas Digitais da Amazônia na escala 1:100.000. Idealizados os Centros de Capacitação Permanente para a Gestão ambiental e Territorial – CECAPs 						
2005	<ul style="list-style-type: none"> Problemas de coordenação (disputas) dificultando melhor desempenho dos trabalhos 		<ul style="list-style-type: none"> Celebrado novo Acordo de Cooperação Técnica Brasil/Alemanha com inserção da linha "Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Regional" (ACT) Evolução dos ZEEs nos estados de Roraima, Mato Grosso e Amazonas 		<ul style="list-style-type: none"> Iniciado os trabalhos do ZEE BR-163 Alguns produtos do Macro ZEE disponibilizados na Internet, relacionadas às bases multitemáticas em escala regional. 				
2006	<ul style="list-style-type: none"> Identificado a necessidade de maior integração entre os produtos do ZEE e outros instrumentos de gestão territorial 		<ul style="list-style-type: none"> Demanda por atualização do macro-diagnóstico da Amazônia Legal; Demanda por discussão pública sobre o ZEE. 		<ul style="list-style-type: none"> Padronizadas a nomenclatura das categorias de uso e das zonas. Consolidada a 1ª versão do mapa integrado e divulgado em meio digital no portal do MMA 				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				I - ORDENAMENTO TERRITORIAL Zoneamento Ecológico Econômico	
2007	• Necessidade de maior integração entre os produtos do ZEE e outros instrumentos de gestão territorial • Demanda por detalhamento dos ZEEs propostos, devido à revisão da legislação			• Publicada a 2ª versão do Mapa Integrado dos ZEEs da Amazônia • Implementadas ações de ordenamento territorial e estruturação de cadeias produtivas sustentáveis nas áreas prioritárias (calha norte e tríplice fronteira - AC/RO/AM) do Acordo de Cooperação Técnica - ACT Brasil/Alemanha • Realizadas as consultas públicas e concluídos os estudos do ZEE BR-163 • Realizadas ações de apoio aos ZEEs do Maranhão, Pará e Mato Grosso. • Iniciadas as ações do projeto Bases Cartográficas.	
	Dificuldades	Baixo	Medio	Alto	Observação
Recursos \$			X	X	Problemas recorrentes de dotação orçamentária
Recursos Humanos			X		
Recursos Tecnológicos			X		Dificuldades e diferenciações metodológicas
Recursos Institucionais		X			
Discrecionalidade					
Integração Horizontal (entidades)			X		Dificuldades iniciais com estrutura organizacional, alinhamento metodológico e acesso à bases regionais. Espaços institucionais de integração tiveram que ser reconstruídos
Integração Vertical (programas)			X		Cultura de planejamento e ações setoriais ainda não superada
Integração Cronológica				X	
Observações e recomendações:					
<ul style="list-style-type: none">Sugestão base: consolidar em definitivo o zoneamento como instrumento de gestão;Fortalecer e consolidar a legislação revista (inclui gestões legislativas);Aprofundar integração com Estados e respectivos detalhamentos micro e meso regionais;Propor interações com outros instrumentos de gestão territorial, inclusive no âmbito municipal (Zoneamento Ambiental Municipal)Aprimorar a interação dos ZEEs com sistemas de monitoramento.					

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				I - ORDENAMENTO TERRITORIAL Agenda 21 e Planos Diretores					
Eficiência				Efetividade					
indefinida	nula	baixa	média	alta	indefinida	nula	baixa	média	alta
Síntese:									
<ul style="list-style-type: none">Questões burocráticas e exigências demandadas junto ao poder público municipal (adimplência fiscal e tributária), para recebimento de recursos, retardaram e ainda retardam o desenvolvimento das atividades. (obs. muitas prefeituras com problemas de inadimplemento devido às gestões atuais ou anteriores);No âmbito municipal, nem sempre o Plano Diretor está sendo desenvolvido em conjunto com a Agenda 21.Em vários dos municípios trabalhados, conflitos de interesses locais, de ordem econômica, tendem a não-legitimar os Planos e Agendas.De qualquer forma, alguns resultados de impactos e ações de Agenda 21 em implementação já começam a aparecer, tais como: o fortalecimento da sociedade civil, das secretarias de meio ambiente, da agricultura familiar e de arranjos produtivos locais, a formação de parcerias, a criação de unidades de conservação, a recuperação de áreas alteradas, e a criação de orçamento participativo.									
	Degrau 0		Degrau 1		Degrau 2		Degrau 3		
2004	• Elaboração e implementação de Agendas 21 Local nos municípios com altos índices de desmatamento		• Lançamento do Edital FNMA 02/03 e conveniamento de 13 projetos.						
2005			• Estabelecimento de fóruns locais de planejamento participativo; • Elaboração de diagnósticos participativos sobre o modelo de desenvolvimento local. • Lançamento do Edital FNMA 03/05 (municípios da BR-163) e conveniamento de 3 projetos; Conveniamento de mais 14 projetos do Edital FNMA 02/03.						
2006			• Estabelecimento de fóruns locais de planejamento participativo; • Realização de diagnósticos participativos sobre o modelo de desenvolvimento local. • Conveniamento de 7 projetos do Edital FNMA 03/05.		• Elaboração dos produtos do Edital FNMA 02/03: a) Plano Local de Desenvolvimento Sustentável (documento da Agenda 21 Local); e b) Plano Municipal de Intervenção em Áreas Alteradas (APP e RL).		• Ações de Agenda 21 Local já em implementação nas áreas social, econômica e ambiental de alguns municípios.		
2007			• Estabelecimento de fóruns locais de planejamento participativo; • Elaboração de diagnósticos participativos sobre o modelo de desenvolvimento local. • Conveniamento de 1 projeto do Edital FNMA 02/03.		• Elaboração dos produtos dos Editais FNMA 02/03 e 03/05: a) Plano Local de Desenvolvimento Sustentável (documento da Agenda 21 Local); e b) Plano Municipal de Intervenção em Áreas Alteradas; c) Plano Diretor e; d) Sistema de Informações Territoriais.				
Dificuldades		Baixo	Medio	Alto	Observação				
Recursos \$		X			FNMA – editais 02/03 e 03/05.				
Recursos Humanos				X	Dificuldade com equipes (em número insuficiente e pouco capacitadas). Consultorias contratadas pelas prefeituras com baixo comprometimento.				
Recursos Tecnológicos			X		Dificuldades das prefeituras com operação do Sistemas de Informações Geográficas, componente do Edital FNMA 03/05				
Recursos Institucionais				X	Reclamações: FNMA excesso burocracia e inadimplência de prefeituras				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				I - ORDENAMENTO TERRITORIAL Agenda 21 e Planos Diretores
Discrecionabilidade			X	Baixa incorporação pelo poder público local acerca dos instrumentos (estruturantes) previstos nos projetos
Integração Horizontal (entidades)			X	Dificuldades de as prefeituras assumirem o seu papel no processo e de trabalharem em parceria com ONGs locais. Apenas um setor ou secretaria municipal de envolve no projeto.
Integração Vertical (programas)			X	Dificuldade de acesso a informação qualificada a acesso e recursos. Dificuldade de articulação com diferentes órgãos estaduais e federais instalados ou não no município.
Integração Cronológica			X	O tempo da sociedade e do processo (burocrático) não correspondem ao tempo do projeto
Observações e recomendações: <ul style="list-style-type: none"> • Ação que tem questionada sua relação com o objetivo superior do Plano, i.e. combate ao desmatamento; • <u>Sugestão base</u>: é imperativo que se busque maior integração com outras atividades do Plano; • Avaliar possibilidade de revisão de procedimentos burocráticos (celeridade); • Avaliar avanços na gestão ambiental dos municipal trabalhados e de zoneamentos municipais. 				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				I - ORDENAMENTO TERRITORIAL Regularização Fundiária / Combate a Grilagem e Destinação de Terras Públicas					
Eficiência				Efetividade					
indefinida	nula	baixa	média	alta	indefinida	nula	baixa	média	alta
Síntese:									
<ul style="list-style-type: none">No período de 2005 a 2007 as ações de georeferenciamento de imóveis atingiram uma área de 10 milhões de hectares de terras públicas, nos municípios de Altamira, Anapu, Novo Progresso, Medicilândia, Santarém, Belterra, Esperança, Pacajá, Cachoeira do Piriá, Coroaci-Paraná e Alto Alegre no Pará.Destinação de terras públicas: no período de 2003 a 2007, foram criados 750 projetos de assentamento na região, abrangendo uma área de 12,34 milhões de hectares;Retomada de terras públicas federais: desde 2003 o INCRA ajuizou 349 ações judiciais para retomada 7,087 milhões de hectares de terras públicas federais ocupadas irregularmente na Amazônia Legal;Termos de cooperação técnica (TCT) assinados com Exército, IBGE, SPU e governos estaduais;“Operação Faroeste” da Polícia Federal com resultados positivos, mas pontuais;Problema de recursos para regularização de posses;Carência de recursos institucionais e humanos.Dificuldade de acesso à informações. Diferenças na posse e disposição de dados entre Sede (BSB) e Superintendências.Identificação de necessidade de intensificação de investigação de redes de grilagem (aspecto pouco abordado quando da elaboração do Plano em 2004);Até dezembro de 2005 foram inibidos 30.556 CCIR, totalizando uma área de 74.331.391 hectares. Por meio da Portaria nº10/2004 foram inibidas 27.000 posses, totalizando 18 milhões de ha (posição em março de 2007).									
	Degrau 0			Degrau 1			Degrau 2		Degrau 3
2004	<ul style="list-style-type: none">Elaborar proposta de destinação de terras públicasRegularização de possesAtualização do Sistema Nacional de Cadastro Rural GeoreferenciadoElaboração de PL de Criminalização de desmatamento em terras públicas								
2005	<ul style="list-style-type: none">Regularização de posses muito pequenaCadastro Rural c/ pouco avançoIdentificada necessidade de investigação de crimes fundiários			<ul style="list-style-type: none">IN 10/04 instituída e efetivadaAprovação da Lei nº 11.196/05 e da MP 422Projeto de Lei de Gestão de Florestal Públicas					
2006	<ul style="list-style-type: none">Regularização de posses: pouco avançoCadastro Rural: pouco avançoIdentificada necessidade de instituição de programa de comunicação adequado às peculiaridades locais			<ul style="list-style-type: none">Lançada INs 31 e 32 sobre regularização de posses,Reforçada necessidade de investigação de crimes fundiáriosReforço em aspectos institucionais (concurso)			<ul style="list-style-type: none">Promulgada Lei de Gestão de Florestas Públicas		
2007	<ul style="list-style-type: none">Regularização de posses: pouco avançoCadastro Rural: pouco avanço			<ul style="list-style-type: none">Lançada IN 41 sobre regularização de posses					
Dificuldades		Baixo	Medio	Alto	Observação				
Recursos \$			x		Inicialmente o INCRA manifestava não existir problema de recursos para essas atividades. Situação que se inverteu com o passar do tempo.				
Recursos Humanos			x		Dificuldade com equipes e técnicos especializados. Necessidade de terceirização da maior parte do serviço. Exército como apoio à atividades de campo, tanto em termos de proteção como de trabalho técnico (topografia e cartografia).				
Recursos Tecnológicos			x		INCRA desenvolveu sistema avançado de registro de imóveis rurais, como o SNIR e o GPS Comunitário.				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				I - ORDENAMENTO TERRITORIAL Regularização Fundiária / Combate a Grilagem e Destinação de Terras Públicas
Recursos Institucionais			x	Escritórios locais do INCRA com estrutura muito deficitária.
Discricionariedade			x	Problemas nas superintendências com denúncias e investigação de casos de corrupção.
Integração Horizontal (entidades)		x		Problemas nas relações com cartórios identificados, porém pouco aprofundados em termos de propostas de superação.
Integração Vertical (programas)				
Integração Cronológica			x	Essa ação pode ser considerada um “pré-requisito” genérico para várias outras atividades do Plano, sejam elas de controle ou de fomento, as quais ficaram (e ficam) impedidas de deslanchar.
Observações e recomendações: <ul style="list-style-type: none"> Ação crucial para o desenvolvimento de atividades lícitas; atração para a legalidade; respaldo do monitoramento; registros de infrações; efetividade de ações jurídicas; “Pré-requisito” indispensável para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia; Legislação extensa, tecnicamente complicada e burocraticamente onerosa. <u>Sugestões base:</u> <ul style="list-style-type: none"> Buscar alternativas para simplificação de procedimentos; Viabilizar recursos para consecução das tarefas; Reavaliar procedimentos e responsabilizações: proprietários, posseiros, INCRA, Cartórios; Constituir força tarefa para áreas críticas; Reforço institucional para área de cadastramento e ordenamento fundiário, incluindo nos Estados. 				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				I - ORDENAMENTO TERRITORIAL Terras Indígenas					
Eficiência					Efetividade				
indefinida	nula	baixa	média	alta	indefinida	nula	baixa	média	alta
Síntese:									
<ul style="list-style-type: none">Aspectos procedimentais relativos à demarcação e homologação de TIs retardaram sobremaneira a regularização de algumas TIs;Não obstante, avanços foram obtidos em algumas da terras, como Apyterewa, Kuruaya, Xypaia e Baú, porém, mesmo após expedição de portarias declaratórias ou de homologação das terras, representações contestatórias são ameaças freqüentes à legitimação definitiva das mesmas;O retardo na criação das reservas deixam as mesmas vulneráveis em termos da ação de grileiros e madeireiros.Vale destacar porém algumas iniciativas de extração certificada de madeira como a realizada na TI Baú, que aparece como a maior área certificada FSC na América Latina.									
	Degrau 0				Degrau 1		Degrau 2		Degrau 3
2004	• Demarcação e posterior homologação das Terras Indígenas (9)								
2005	<ul style="list-style-type: none">Necessidade de estratégia para gestão de conflitos em terras indígenas e áreas de entorno (desmatamento);Estruturação e capacitação para vigilância e proteçãoNecessidade de estratégia para gestão de conflitos em terras indígenas e áreas de entorno (desmatamento);Estruturação e capacitação para vigilância e proteção				• Avanços na regularização de 6 TIs				
2006	<ul style="list-style-type: none">Necessidade de estratégia para gestão de conflitos em terras indígenas e áreas de entorno (desmatamento);Estruturação e capacitação para vigilância e proteção				• Parceria com IBAMA em ações de desintrusão e combate ao desmatamento				
2007	• Demarcação e posterior homologação das Terras Indígenas (9)								
Dificuldades		Baixo	Medio	Alto	Observação				
Recursos \$			X		Funai com carência de recursos financeiros. Alguns avanços conseguidos via cooperação de agências estrangeiras.				
Recursos Humanos				X	Funai com carência nos postos avançados. Urge a capacitação de funcionários				
Recursos Tecnológicos			X		Algum avanço em sistemas de comunicação.				
Recursos Institucionais				X	Funai com carência nos postos avançados.				
Discrecionarietàade									
Integração Horizontal (entidades)				X	Necessidade de apoio de “poder de polícia”.				
Integração Vertical (programas)									
Integração Cronológica				X	Dificuldades procedimentais e óbices jurídicos – prazos muito longos na ratificação de decisões (ex. homologações).				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese	<div data-bbox="1164 137 1700 217"> I - ORDENAMENTO TERRITORIAL Terras Indígenas </div>
<div data-bbox="136 228 555 256"> Observações e recomendações: </div> <ul data-bbox="190 260 1489 381" style="list-style-type: none"> • Sugestão base: consolidar iniciativas já em curso, ou novas iniciativas, de demarcações e homologações; • Organizar parcerias para fins de desintrusão, vigilância e proteção; • Organizar capacitações e meios para vigilância e proteção a ser feito pelas próprias comunidades. • Propor planos locais para monitoramento e controle de uso do entorno de TIs 	

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese					I - ORDENAMENTO TERRITORIAL Assentamentos em bases sustentáveis				
Eficiência					Efetividade				
indefinida	nula	baixa	média	alta	indefinida	nula	baixa	média	alta
Síntese:									
<ul style="list-style-type: none">• Não se identifica uma posição diferencial clara (internalização) que integre o apoio e desenvolvimento aos assentamentos e combate ao desmatamento na região.• A sustentabilidade dos assentamentos e respectivos assentados ainda desafia o governo. No rastro de alguns assentamentos, são observados focos de incêndio e exploração predatória de madeiras.• Entre as ações do MMA que se relacionam com o ordenamento territorial, o GESTAR aparece como uma ferramenta que possibilita uma visão de ocupação dos espaços por parte dos atores locais. O conjunto de intervenções - avaliação ambiental integrada, caracterização institucional, unidades ambientais de referências - possibilita uma proposta de gestão ambiental territorial pactuada localmente.• Monitoramento precário dos desmatamentos nos assentamentos por deficiência nos dados georreferenciados dos assentamentos.									
	Degrau 0				Degrau 1		Degrau 2		Degrau 3
2004	<ul style="list-style-type: none">• Criação de PAFs, PAEs e PDSs;• Assessoramento técnico (ATER permanente)• Infra-estrutura produtiva e social• Licenciamento ambiental de assentamentos								
2005	<ul style="list-style-type: none">• Pouco avanços na criação de PAFs, PAEs e PDSs;• Pouco avanço em ATER, ou ATES• Sem referências sobre avanços em infra-estrutura produtiva e social• Licenciamentos sem avanços								
2006	<ul style="list-style-type: none">• Críticas iniciais sobre aumento do desmatamento em assentamentos				<ul style="list-style-type: none">• Avanço na criação de PAFs, PAEs e PDSs (+4 milhões ha)• Avanço em atividades de ATER (R\$ 57 milhões aplicados)• Infra-estrutura: 96 milhões aplicados• Assinados TACs sobre licenciamento de assentamentos;• CONAMA 387/06 (licenciamento)				
2007	<ul style="list-style-type: none">• ONGs (ex. Greenpeace) sugerindo aumento do desmatamento em assentamentos• Críticas sobre associação de madeireiros com assentamentos• Reforçada a demanda por avançar na relação com os Estados (licenciamento, ATES)• Licenciamentos sem avanços apesar da legislação				<ul style="list-style-type: none">• Planos de Gestão Ambiental Territorial em 3 áreas referendadas pela sociedade civil organizada - Gestar.		<ul style="list-style-type: none">• Avanço na criação de PAFs, PAEs e PDSs• Avanço em atividades de ATES• Avanços na infra-estrutura produtiva local• Licenciamento de assentamentos em desenvolvimento• Aplicação de ações previstas dos Planos de Gestão Ambiental Territorial em MT e PA.		
Dificuldades		Baixo	Medio	Alto	Observação				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				I - ORDENAMENTO TERRITORIAL Assentamentos em bases sustentáveis
Recursos \$		X		Algumas ações com recursos garantidos, porém, outras contingenciadas,
Recursos Humanos		X		Avanço parcial com concurso do INCRA, muita carência ainda nas pontas.
Recursos Tecnológicos			X	"Econometria" de projetos sustentáveis ainda como incógnita, ou seja, "modelos de assentamentos sustentáveis" ainda são um desafio para os implementadores e respectivos assentados.
Recursos Institucionais			X	Incra com carências nas SUPES (benfeitoria, veículos, comunicação, etc.)
Discrecionabilidade			X	INCRA com dificuldades corporativas, tanto nas pontas como na Central BSB. "Baixa internalização do problema do desmatamento"
Integração Horizontal (entidades)			X	Falta de interação com outros órgãos para discussão de outras modalidades de destinação de terras públicas, em UCs de uso sustentável, por exemplo.
Integração Vertical (programas)			X	Conflitos com ações de fiscalização de desmatamento. Contradição com "formas normais" de financiamento da produção (ex. padrão PRONAF+ gado).
Integração Cronológica			X	Acerto entre sazonalidade, liberação de créditos, regularização do assentamento, conclusão de projetos.
Observações e recomendações: <ul style="list-style-type: none"> • <u>Sugestão base</u>: intensificar e dar celeridade às ações previstas. • Avançar na criação de PAFs, PAEs e PDSs e/ou transição de PAs para esses modelos mais sustentáveis; • Consolidar a ATES como princípio base dos processos de assistência e extensão; • Buscar aprimoramento e dinamização da ATES com parcerias institucionais (ex. bases da Embrapa e órgãos de ATER estaduais); • Consolidar o licenciamento dos assentamentos; • Buscar apoio em linhas de financiamento para regularização ambiental de assentamentos; • Buscar mecanismos de favorecimento de assentamentos licenciados e em "conformidade ambiental legal". • Estruturar sistema para fortalecimento da organização rural e desenvolvimento da aquicultura e pesca • Buscar apoio nas propostas dos Programas "Territórios da Cidadania" e "Operação Arco Verde". • Desenvolver e disponibilizar para a sociedade base georreferenciada dos assentamentos criados para fins de monitoramento transparente dos impactos. 				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese					I - ORDENAMENTO TERRITORIAL GESTAR				
Eficiência					Efetividade				
indefinida	nula	baixa	média	alta	indefinida	nula	baixa	média	alta
Síntese: <ul style="list-style-type: none"> Desde 2005, quando começou-se a implantação do Projeto Gestar em outras regiões, além do piloto Gestar Ariranha/SC, foram realizadas ações em realidades socioambientais diferenciadas. Em termo de estratégia, observou-se que: . ações de articulação e mobilização se mostraram eficientes. Conseguiu-se criar nos pólos do Gestar uma articulação que envolveu – em diferentes níveis – órgãos municipais e estaduais e organizações da sociedade civil (sindicatos, associações, Ongs) do meio rural. . em termos de institucionalidade do Gestar nos territórios, optou-se pelos fóruns já constituídos, sendo os formados pela Secretaria de Desenvolvimento Quanto a Avaliação Ambiental Integrada – levantamento dos principais problemas socioambientais, foram também importantes para o envolvimento das comunidades rurais e o aumento de suas percepções sobre suas realidades territoriais do MDA, os de melhor efeito prático As ações de caracterização institucional – levantamento dos principais atores governamentais e sociais ligados ao meio rural, serviu de base fundamental para a montagem das estratégias. Favoreceu a leitura das fragilidades e potencialidades internas aos territórios. Já o Plano de Gestão Ambiental Rural - PGAR, que foi construído por meio daqueles meios acima citados, deu mais liga e envolveu os atores locais em ações que vem garantindo uma maior presença nas ações propostas. Resultados concretos de melhoria de qualidade de solo e renda da produção familiar já podem ser identificadas em algumas áreas atendidas 									
	Degrau 0		Degrau 1		Degrau 2		Degrau 3		
2004	<ul style="list-style-type: none"> Construção dos processos de gestão ambiental rural (Pólos GESTAR Araguaia/MT, Portal da Amazônia/MT) 								
2005			<ul style="list-style-type: none"> Escolha de organizações para execução das ações. Realização de seminários de mobilização e sensibilização das comunidades rurais para a instalação dos pólos Araguaia e Portal da Amazônia 						
			<ul style="list-style-type: none"> Realização de seminários de mobilização e sensibilização das comunidades rurais para a instalação do pólo BR-163 e Baixo Amazonas Articulação institucional nas três esferas de governo. Construção de redes de Comunicação e Monitoramento do Desenvolvimento Sustentável 		<ul style="list-style-type: none"> Elaboração e aprovação pela comunidade do Plano de Gestão Ambiental Rural - PGAR do pólo Araguaia 				
2006					<ul style="list-style-type: none"> Realização de seminários de mobilização e sensibilização das comunidades rurais para a instalação do pólo BR-163 e Baixo Amazonas Articulação institucional nas três esferas de governo. Construção de redes de Comunicação e Monitoramento do Desenvolvimento Sustentável 		<ul style="list-style-type: none"> Elaboração e aprovação pela comunidade do PGAR dos pólos Araguaia, BR-163 e Portal da Amazônia. Elaboração da AAI do Baixo Amazonas. Apoio a projetos produtivos de base familiar 		

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				I - ORDENAMENTO TERRITORIAL GESTAR
Dificuldades	Baixo	Medio	Alto	Observação
Recursos \$				
Recursos Humanos				
Recursos Tecnológicos				
Recursos Institucionais				
Discrecionabilidade				
Integração Horizontal (entidades)				
Integração Vertical (programas)				
Integração Cronológica				
Observações e recomendações: <ul style="list-style-type: none"> Sugestão base: Continuidades das ações de implementação dos Planos de Gestão Ambiental Rural – PGAR e conclusão do PGAR do Baixo Amazonas 				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				I - ORDENAMENTO TERRITORIAL UCs de Uso Sustentável e Proteção Integral					
Eficiência					Efetividade				
indefinida	nula	baixa	média	alta	indefinida	nula	baixa	média	alta
Síntese:									
<ul style="list-style-type: none">UCs da BR 163 e Terra do Meio criadas: aproximadamente 9,2 milhões de ha.UCs BR 319: proposta feitas com base em estudos e consultas públicas. Situação atual de “não-decisão”. Conclusão do relatório do MMA: “A proposta final do Governo Federal, com base nas informações obtidas pelo Subgrupo, representa a melhor oportunidade de solução da maioria dos conflitos existentes na região do entorno da BR 319. O uso sustentável será permitido em cerca de 70% dos 15,4 milhões de hectares, enquanto apenas 30% de toda a área serão transformados em unidades de conservação de proteção integral. Os Parques Nacionais devem ser compreendidos sob uma nova perspectiva, porquanto permitem a realização de atividades ecoturísticas, trazendo empregos e renda à região. Assim, a proposta do Governo Federal, longe de “congelar” ou “engessar” a atividade econômicaDesmatamentos em UCs de Uso Sustentável acima da média geral.									
	Degrau 0			Degrau 1			Degrau 2		Degrau 3
2004	<ul style="list-style-type: none">Criação de 4 UCs								
2005	<ul style="list-style-type: none">Constrangimentos sócio-territoriaisNecessidade de consolidação de novas e antigas UCs			<ul style="list-style-type: none">Criadas 7 UCs (7,5 milhões ha)Lei nº 11132 , ALAP, foco BR 163					
2006	<ul style="list-style-type: none">Constrangimentos sócio-territoriaisNecessidade de consolidação de novas e antigas UCsUCs vulneráveis aos desmatamento ilegal			<ul style="list-style-type: none">Criadas 6 UCs (7,5 milhões ha)Lei nº 11132 , ALAP, foco BR 163			<ul style="list-style-type: none">Lei 11132, ALAP, foco BR 319Instituição de Distritos Florestais		
2007	<ul style="list-style-type: none">Desmatamento em UCs de Uso Sustentável em patamares elevadosNecessidade de consolidação de novas e antigas UCs						<ul style="list-style-type: none">UCs não criadas (“não-decisão”)		<ul style="list-style-type: none">Criadas 17 UCs ao todo (12.800 milhões de ha)
Dificuldades		Baixo	Medio	Alto	Observação				
Recursos \$				X	Disponibilizados recursos para criação, porém, dificuldades para consolidação das UCs. Parcerias com ONGs auxiliando em determinadas regiões.				
Recursos Humanos				X	Problemas com fixação de servidores em áreas remotas na Amazônia.				
Recursos Tecnológicos			X						
Recursos Institucionais				X	Mudanças estruturais com divisão do IBAMA x ICMBIO: dificultante para avanços em determinadas regiões				
Discrecionalidade									
Integração Horizontal (entidades)			X		Parceria com ONGs facilitando processos de criação e consolidação. Necessidade de intensificar interlocução e integrar trabalhos com órgãos estaduais (ex. Parna Jurueña).				
Integração Vertical (programas)			X		Aproveitamento de estudos do ZEE, bases de informação do Monitoramento e fiscalizações integradas nas UCs foram exemplos de integrações entre programas				
Integração Cronológica		X			Constituição das ALAPs auxiliando sobremaneira o processo de criação de UCs. Proposta de Distritos Florestais feita de maneira oportuna.				
Observações e recomendações:									
<ul style="list-style-type: none">Sugestão base: consolidar UCs criadas e dar celeridade à iniciativas previstas e propor novas UCs em modelos mais participativosCriar e consolidar UCs previstasEstruturar e prover meios de gestão de UCs criadasIntensificar ações de mobilização e envolvimento comunitário.									

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese					I - ORDENAMENTO TERRITORIAL Estudos de análise e modelagem do uso dos recursos naturais (GEOMA)				
Eficiência					Efetividade				
indefinida	nula	baixa	média	alta	indefinida	nula	baixa	média	alta
Síntese:									
<ul style="list-style-type: none">Desenvolvimento de estudos como apoio direto às ações de controle e prevenção, assim como com Influência sobre políticas para região como o mosaico de Unidades de Conservação e o Zoneamento Ecológico Econômico da BR-163.Criação de UCs na Terra do Meio e ALAPs (163 e 319) se utilizando de informações do GEOMA.Exemplo de resultados dos estudos:“Os indicadores/análises realizadas reforçam algumas características descritas por Becker (2004, 2005) sobre as novas Fronteiras no que diz respeito a: • Configuração - frentes localizadas; • Diferentes padrões espaço-temporais (diferentes estágios evolutivos, intensidade/consolidação, expansão).”“Os dados de desmatamento são importantes e informam sobre as mudanças que estão em curso, mas não são suficientes para fazer projeções. É preciso entender os processos que antecedem a perda de floresta, para explorar cenários e fazer projeções que possibilitem pensar em políticas e ações diferenciadas para cada região”.MCT adotando critérios para a seleção de propostas de pesquisa pela “relevância” para o Plano de Ação									
	Degrau 0				Degrau 1		Degrau 2		Degrau 3
2004	<ul style="list-style-type: none">Desenvolver projeto piloto de modelagem ambiental na região do Arco do DesmatamentoAprimorar tecnologias de geoprocessamento e análise espacial para a gestão ambiental								
2005	<ul style="list-style-type: none">Recursos limitados impedindo avanço de alguns estudos				<ul style="list-style-type: none">Estudos iniciadosInterações interinstitucionais realizadas (ex. LBA)				
2006	<ul style="list-style-type: none">Recursos limitados impedindo avanço de alguns estudos				<ul style="list-style-type: none">Realizada videografia aérea da Amazônia.Desenvolvendo do projeto “Modelagem da Biodiversidade no Interflúvio Madeira – Purus: bens naturais e impactos antrópicos”, contribuindo para a definição de unidades de conservação nas Áreas sob Limitação Administrativa Provisória no entorno da BR-319 – ALAP BR-319.		<ul style="list-style-type: none">Produção de trabalhos relevantes ao Plano de Ação contra o Desmatamento nas áreas de Uso da Terra, Biodiversidade e Física Ambiental.		
2007	<ul style="list-style-type: none">Recursos limitados impedindo avanço de alguns estudos						<ul style="list-style-type: none">Produção de relatórios e divulgação de estudos em revistas e seminários.		<ul style="list-style-type: none">Alguns resultados do GEOMA utilizados na formulação e condução de políticas locais.
Dificuldades		Baixo	Medio	Alto	Observação				
Recursos \$				X	Problemas de recursos para pesquisas.				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				I - ORDENAMENTO TERRITORIAL Estudos de análise e modelagem do uso dos recursos naturais (GEOMA)
Recursos Humanos				
Recursos Tecnológicos				
Recursos Institucionais				
Discrecionabilidade				
Integração Horizontal (entidades)		X		Fluxo de informações produzidas ainda não satisfatório para tomada de decisão em instâncias diferenciadas (ex. assentamentos).
Integração Vertical (programas)				
Integração Cronológica			X	Desafio: o tempo da ciência e o tempo econômico e político.
Observações e recomendações: <ul style="list-style-type: none"> • <u>Sugestão base</u>: intensificar o incentivo e o apoio às pesquisas na linha do desenvolvimento sustentável em especial a correlação de dinâmicas espaciais com indicadores econômicos. • Desenvolvimento de estudos sobre indicadores de monitoramento e políticas públicas associadas aos desmatamentos na região • Buscar integração com propostas da Operação Arco Verde 				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese					II – MONITORAMENTO E CONTROLE Aprimoramento dos sistemas de monitoramento do desmatamento					
Eficiência					Efetividade					
indefinida	nula	baixa	média	alta	indefinida	nula	baixa	média	alta	
Síntese: <ul style="list-style-type: none">Apesar de algumas limitações operacionais, como a obtenção de imagens em períodos chuvosos, a metodologia desenvolvida é genuinamente brasileira e se legitima pela integração interinstitucional (MMA/IBAMA + MCT/INPE);A partir dos dados gerados pelo INPE, o Centro de Monitoramento Ambiental - CEMAM aprimorou e automatizou seus procedimentos para gerar os mapas-guia enviados às Unidades Descentralizadas do IBAMA, incluindo as Bases operativas e os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente – OEMAS, todos recebem os dados 48 horas após terem entrado no IBAMA.No ano de 2005, o Centro de Monitoramento Ambiental (CEMAM) do IBAMA produziu, com base em indicadores de desmatamento mensalmente gerados pelo INPE/DETER, 7.913 mapas-guia de áreas desmatadas.Esses dados permitiram uma ação mais eficiente da fiscalização que só não foi melhor pois a contratação ou disponibilização de técnicos especializados em geoprocessamento para as bases operativas do IBAMA não se deu a contento, seja pelo atraso no concurso do IBAMA que só recebeu seus novos servidores no mês de outubro, seja pela falta de recursos para contratar pessoal especializado enquanto estes servidores novos não tinham chegado.A intensificação de autos de infração não se dá na mesma velocidade da geração de informações sobre áreas desmatadas, assim como a transformação de autos de infração em responsabilização propriamente dita, ou seja, em controle efetivo, estão muito aquém do almejado. Existe uma distância enorme entre identificar o ilícito e responsabilizar o infrator.A implementação insuficiente de ações previstas em outros eixos temáticos do Plano, especialmente nas áreas de Ordenamento Fundiário e Territorial e Fomento a Atividades Sustentáveis (veja capítulos II e IV, respectivamente) tem prejudicado a efetividade de iniciativas de monitoramento e controle. Nesse sentido, a implementação desequilibrada do Plano contribui para percepções negativas do IBAMA como instituição restrita a uma agenda de ações repressivas de comando e controle;Em termos de recursos orçamentários o IBAMA teve dificuldades com relação ao fluxo financeiro (burocracia extrema, ocasionando atrasos) e o SIPAM com contingenciamentos;O SIPAM passou por uma série de recomposições em seu quadro diretivo nos quatro anos do PPCDAM o que contribuiu sobremaneira para o baixo desempenho do órgão, o qual vive problemas sérios com relação ao quadro de pessoal.										
	Degrau 0				Degrau 1		Degrau 2		Degrau 3	
2004	<ul style="list-style-type: none">Sistema para Detecção do Desmatamento em Tempo realImagens de radar par áreas críticas (SIPAM)Estruturação de bases de dados georreferenciadasDefinição de áreas prioritárias de vigilância e intervençãoIntensificação da produção de mapas-guia de áreas desmatadasIntensificação da produção de autos de infração									
2005	<ul style="list-style-type: none">Imagens de radar – incipientesRecursos limitados impedindo maior volume de algumas ações				<ul style="list-style-type: none">DETER desenvolvidoAvanços na estruturação do CEMAN-IBAMADefinição e instalação de bases-operativasMapas guias e autos de infração: produção intensificada					
2006	<ul style="list-style-type: none">Imagens de radar – incipientesRecursos limitados impedindo maior volume de algumas ações, principalmente as relacionadas com o SIPAM				<ul style="list-style-type: none">Algumas áreas rastreadas por aeronaves do SIPAM		<ul style="list-style-type: none">CEMAN estruturadoBases operativas do IBAMA recebendo dados on line sobre o desmatamento			

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				II – MONITORAMENTO E CONTROLE Aprimoramento dos sistemas de monitoramento do desmatamento			
2007	• SIPAM com limitações de recursos humanos e orçamentários			• SIPAM com projetos de monitoramento mais estruturados e focados (ex. Pólo Carajás, monitoramento dentro de UCs e TIs)		• INPE com reconhecimento internacional sobre o sistema • Proposta de elaboração do DETEX	
Dificuldades		Baixo	Medio	Alto	Observação		
Recursos \$				X	Setor de C&T sempre envolto com restrições orçamentárias.		
Recursos Humanos			X	X	IBAMA com problema de recursos humanos parcialmente resolvido com concurso. SIPAM com problemas não resolvidos.		
Recursos Tecnológicos		X			Órgãos forem estruturados em termos de recursos instrumentais e softwares.		
Recursos Institucionais		X			SIPAM com estrutura subtilizada. IBAMA com oportunidade de estruturação de Bases Operativas.		
Discricionariedade			X		IBAMA com problemas para consolidar a transformação do seu Centro de Monitoramento Ambiental (CEMAM) devido à reações internas do órgão.		
Integração Horizontal (entidades)		X			Contraposições iniciais entre INPE e SIPAM foram solucionadas com o decorrer dos trabalhos.		
Integração Vertical (programas)				X	Ausência de bases cadastrais fundiárias georreferenciadas tornaram a produção de mapas-guia menos “aproveitáveis”		
Integração Cronológica							
Observações e recomendações:							
• Avançar no aprimoramento dos sistemas de monitoramento. • Reforçar o Prodes para antecipar a projeção e a consolidação das análises das taxas anuais • Reforçar DETER para qualificação das análises (degradação progressiva x corte raso) em áreas prioritárias							

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese					II – MONITORAMENTO E CONTROLE Intensificação da investigação de crimes ambientais e ilícitos associados				
Eficiência					Efetividade				
indefinida	nula	baixa	média	alta	indefinida	nula	baixa	média	alta
Síntese: <ul style="list-style-type: none">Totalização de quase 500 pessoas presas por meio dos sistemas de investigação e combate à corrupção, sendo 96 funcionários públicos e 370 madeireiros;Ações conjuntas do IBAMA e SIPAM permitiram a execução de 15 missões de investigação de crimes e ilícitos ambientais no período de outubro de 2004 a setembro de 2005. Mesmo com ações como essas, o SIPAM, em função de seu grande potencial, estaria sendo subutilizado para a prevenção do desmatamento, na ótica do Ministério da Defesa.Baixa capacidade das Gerências Executivas (GEREX) do IBAMA em acompanhar os temas relacionados à investigação de crimes ambientais, inclusive com a inexistência de pessoal capacitadoDificuldade institucional dos órgãos visitados (federal, estadual) no compartilhamento dos assuntos sensíveis uma vez que não existe no IBAMA estrutura voltada para tratar de temas relacionados com a investigação de crimes ambientais.Não se identifica de forma clara articulações interinstitucionais previstas originalmente em prol de resultados mais satisfatórios dessas atividades. Não se identifica a participação da Receita Federal e de Secretarias de Fazenda estaduais, por exemplo, nos processos,A PF criou sistema próprio, e muitas vezes “independente”, de controle de ilícitos ambientais e crimes associados, porém ainda incipiente perante a magnitude, variedade e abrangência dos problemas existentes. Operação Arco de Fogo deu maior escala às ações da PF a partir de 2008.									
	Degrau 0				Degrau 1		Degrau 2		Degrau 3
2004	<ul style="list-style-type: none">Disponibilização, em setores estratégicos, de agentes para investigação de crimes ambientais e respectivos crimes associadosCoordenação de ações para rastreamento das cadeias produtivas (madeira e siderurgia)				<ul style="list-style-type: none">Ações desencadeadas de forma conjunta pela Polícia Federal e IBAMA, além do Ministério Público Federal e SIPAMEstruturação na DIRO/IBAMA de grupo especializado		<ul style="list-style-type: none">Avanços no rastreamento de novas cadeias produtivas (madeira)		
2005	<ul style="list-style-type: none">Associação de crimes (ex. trabalhista, tributário): investigação pouco expressiva								
2006	<ul style="list-style-type: none">Associação de crimes (ex. trabalhista, tributário) : investigação pouco expressiva				<ul style="list-style-type: none">Avanços no rastreamento de cadeias produtivas relacionada à siderurgia		<ul style="list-style-type: none">Avanços no rastreamento de novas cadeias produtivas (madeira)		
2007	<ul style="list-style-type: none">Novas demandas para coordenação de ações para rastreamento de outras cadeias produtivas (ex. gado e soja)Associação de crimes (ex. trabalhista, tributário) : pouco investigado				<ul style="list-style-type: none">Identificadas carências no IBAMA para fortalecimento de grupo de investigação		<ul style="list-style-type: none">Avanços no rastreamento de cadeias produtivas relacionadas à madeira		
Dificuldades		Baixo	Medio	Alto	Observação				
Recursos \$			X		Ação que não exige recursos muito elevados, porém, IBAMA com dificuldade de repasse de recursos para PF.				
Recursos Humanos				X	Faltam recursos humanos especializados nos órgãos				
Recursos Tecnológicos				X	Faltam recursos tecnológicos nos órgãos ou estão sendo subutilizados.				
Recursos Institucionais			X		SIPAM com boa estrutura institucional, porém subutilizada.				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				II – MONITORAMENTO E CONTROLE Intensificação da investigação de crimes ambientais e ilícitos associados
Discrecionabilidade			X	Tipo de atividade que requer cuidados especiais com relação à delegação de poder e recursos tecnológicos. “PF <i>prefere</i> investigação isolada”
Integração Horizontal (entidades)		X		PF, IBAMA e SIPAM com parceria intensificada. Porém, parcerias com OEMAs praticamente inexistente para essa ação.
Integração Vertical (programas)				
Integração Cronológica				
Observações e recomendações: <ul style="list-style-type: none"> • <u>Sugestão base:</u> intensificar e aprimorar sistemas de investigação. • Instituir novos focos de investigação: ex. cadeia produtiva de gado e soja. • Aprimorar sistema para investigação de ilícitos fundiários. 				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				II – MONITORAMENTO E CONTROLE Instituição de Bases Operativas em áreas prioritárias						
Eficiência					Efetividade					
indefinida	nula	baixa	média	alta	indefinida	nula	baixa	média	alta	
Síntese: <ul style="list-style-type: none">Definiram-se 18 Bases Operativas do IBAMA para a promoção da fiscalização ambiental integrada, reunindo Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Justiça (MJ), Ministério da Defesa (MD), entre outros. Das 19 Bases, 14 foram elencadas como prioritárias e já estão em funcionamento.Algumas bases inicialmente listadas foram remanejadas (Tucumã para São Felix do Xingu), incluídas (Extrema) ou em reavaliação (Paragominas e Breves), portanto, a quantidade total e localização das bases deverá atender à dinâmica dos eventos e indicadores de desmatamento processados.Houve atrasos para a implantação das bases operativas e sua integração para iniciativas de comando e controle em função de problemas com processos administrativos. Em alguns casos verificou-se a falta de iniciativa e ou coordenação por parte da GEREX que compõem a Amazônia (alguns casos justificados pelo número de remoções interna que levou ao esvaziamento de algumas Gerências, como por exemplo a de Marabá). Em outros casos, por desorganização interna (os equipamentos foram enviados mas não foram montados e os carros não foram emplacados). Restam os Escritórios Regionais e as GEREX que apresentam condições precárias, e portanto não puderam atender de imediato às necessidades pontuais.										
	Degrau 0				Degrau 1		Degrau 2		Degrau 3	
2004	<ul style="list-style-type: none">Montagem de Bases Operativas: estrutura física, tecnológica e equipamentosEstruturação de meios para transporte e disposição de bens/máquinas apreendidas				<ul style="list-style-type: none">10 Bases Operativas montadas e funcionando		<ul style="list-style-type: none">14 Bases Operativas montadas		<ul style="list-style-type: none">Bases Operativas servindo de apoio a iniciativas de outras entidades (ex. ONGs)	
2005	<ul style="list-style-type: none">Estruturação de meios para transporte e disposição de bens/máquinas apreendidas									
2006	<ul style="list-style-type: none">Estruturação de meios para transporte e disposição de bens/máquinas apreendidas				<ul style="list-style-type: none">Deslocamento de algumas bases previamente definidas					
2007	<ul style="list-style-type: none">Estruturação de meios para transporte e disposição de bens/máquinas apreendidas				<ul style="list-style-type: none">Dinâmica do desmatamento implicando em deslocamento de Bases Operativas					
Dificuldades		Baixo	Medio	Alto	Observação					
Recursos \$				X	Problemas de custos elevadas, fluxo de repasses e burocracia para gastos.					
Recursos Humanos				X	Dificuldades de manutenção de pessoal em determinadas Bases.					
Recursos Tecnológicos										
Recursos Institucionais				X	Problema com estruturas de algumas Superintendências do IBAMA					
Discrecionalidade				X	Tipo de atividade que requer cuidados especiais com relação à delegação de poder e recursos tecnológicos. “PF prefere investigação isolada”					
Integração Horizontal (entidades)			X		PF, IBAMA e SIPAM com parceria intensificada.					
Integração Vertical (programas)										
Integração Cronológica				X	Atraso na montagem das Bases acarretou atrasos nas operações integradas.					
Intervenções Externas										

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese	II – MONITORAMENTO E CONTROLE Instituição de Bases Operativas em áreas prioritárias
Observações e recomendações: <ul style="list-style-type: none"> • <u>Sugestão base:</u> reavaliar a dinâmica de eficiência espacial e sistema de funcionamento das bases operativas. • <u>Sugestão base:</u> organizar sistema para depósito de bens apreendidos (parcerias) em diferentes localidades. • Prover celeridade aos processos de doação (comunidades carentes) de bens apreendidos. • Dispor de recursos para manutenção e funcionamento das bases instituídas. 	

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese					II – MONITORAMENTO E CONTROLE Realização de ações de fiscalização integrada				
Eficiência					Efetividade				
indefinida	nula	baixa	média	alta	indefinida	nula	baixa	média	alta
Síntese: <ul style="list-style-type: none">Nos quatro anos, total aproximado de: 300 operações integradas;1 milhão de m3 de madeira apreendida, 930 caminhões e 800 moto-serras.Crescimento de efetivo de agentes, soldados e policiais da ordem de 1000% de 2003 a 2007.Atuação conjunta entre IBAMA, MD, PF e PRF bem avaliada. Atuação com Policias Estaduais, MTE e INCRA (ITR) necessitando de aprimoramento.MD necessitando de “planejamento prévio” das atividades para poder atuar com mais eficiência;Necessidade de aprimoramento para atuação conjunta entre IBAMA e MTE;Participação do INCRA (fiscalização fundiária) pouco expressiva em comparação às demais atividades fiscalizatórias integradas. Fiscalização tributária também “não decolou”.									
	Degrau 0			Degrau 1		Degrau 2		Degrau 3	
2004	<ul style="list-style-type: none">Capacitação cruzada de agentesRealização de Operações de fiscalização integrada								
2005	<ul style="list-style-type: none">Demanda por treinamento de novos agentes			<ul style="list-style-type: none">Agentes treinados em diferentes órgãosIbama com 260 novos fiscaisAumento no valor da multa por ha desmatadoOperações integradas realizadas (aproximadamente R\$ 800mil em autos de infração)					
2006	<ul style="list-style-type: none">Demanda por treinamento de novos agentes“Brechas jurídicas” desmoralizando o cumprimento do dever do Estado			<ul style="list-style-type: none">Crescimento das operações exigindo muito uma central especializada de controleCrescimento das operações exigindo muito novos locais para depósito de bens apreendidos		<ul style="list-style-type: none">Operações integradas realizadas (aproximadamente R\$ 1.400mil em autos de infração)			
2007	<ul style="list-style-type: none">Demanda por treinamento de novos agentes“Brechas jurídicas” desmoralizando o cumprimento do dever do Estado			<ul style="list-style-type: none">Crescimento das operações exigindo muito uma central especializada de controleCrescimento das operações exigindo muito novos locais para depósito de bens apreendidos				<ul style="list-style-type: none">Operações integradas realizadas (aproximadamente R\$ 2.600mil em autos de infração)	
Dificuldades		Baixo	Medio	Alto	Observação				
Recursos \$				X	Atividade inerentemente dispendiosa. Ibama com recursos mais elevados, porém, quase sempre custeando demais parceiros (exceto MTE).				
Recursos Humanos				X	Necessidade de acompanhamento criterioso de “agenda dos agentes” em rodízio permanente. “Poucos agentes bons muito exigidos, sobrecarregados”.				
Recursos Tecnológicos		X			Equipamentos das bases operativas, e apoio dos demais parceiros, como MD,				
Recursos Institucionais			X		Bases operativas e logística do Exército, PRF e PF				
Discrecionariade				X	Problemas sérios de participação/cooperação de determinadas entidades nas pontas: “Dependendo da pessoa, a atividade era realizada ou não em conjunto”.				
Integração Horizontal (entidades)			X		Exercício de trabalho integrado com muitas dificuldades, mas com resultados positivos e promissores.				
Integração Vertical (programas)				X	IBAMA com carga de “repressor maior”				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				II – MONITORAMENTO E CONTROLE Realização de ações de fiscalização integrada
Integração Cronológica			X	Necessidade de cuidados especiais e acompanhamento criterioso das “agendas das operações” .
Intervenções Externas	X			Não foram registradas intervenções diretas expressivas sobre as operações, apesar de que em várias delas tenham havido tentativas no âmbito local, regional ou federal de interferência por agentes políticos e/ou econômicos.
Observações e recomendações: <ul style="list-style-type: none"> • <u>Sugestão base:</u> insistir na integração das instituições para intensificação das ações de fiscalização integrada. • <u>Sugestão base:</u> informatizar as operações de campo da fiscalização (comunicação e autos de infração digitalizados “on line”). • <u>Sugestão base:</u> aprimorar legislação para prover celeridade dos processos e responsabilização efetiva dos infratores. • <u>Sugestão base:</u> aprimorar instrumentos normativos e planejar mecanismos operacionais para depósito e destinação de bens apreendidos. • Aprimorar sistema de planejamento para conjugação de ações de fiscalização sobre focos diferenciados; • Desenvolver núcleo, método e estratégia próprios e capacitar agentes para atuação sobre cadeias produtivas (ex. frigoríficos); • Intensificar a capacitação de agentes para utilização de novos instrumentos de fiscalização (ex. informatizados) • Propor novos parceiros e novos mecanismos de integração interinstitucional para ampliar a abrangência das operações de fiscalização, no tempo e no espaço. • Desenvolver “sala de situação” para coordenação e acompanhamento de ações de fiscalização . • Integrar a Receita Federal para fortalecer fiscalização sobre desmatadores e madeireiras irregulares e para levantar dados para fiscalização da cadeia do agronegócio e madeireira associada a infrações ambientais. 				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				II – MONITORAMENTO E CONTROLE Realização de campanhas educativas, de comunicação e de mobilização social					
Eficiência				Efetividade					
indefinida	nula	baixa	média	alta	indefinida	nula	baixa	média	alta
Síntese: <ul style="list-style-type: none">Não houve iniciativas claras e vinculadas a essa ação específica, fora os projetos do PROMANEJO e PREVFOGO-PROARCO do IBAMA. Uma pergunta fica no ar: atividades de outras ações podem ser correlacionadas aos objetivos dessa ? O PPCDAM não deixou claro essa vinculação nem os resultados podem ser tidos como minimamente satisfatórios;Embora tenham sido realizados diversos encontros, oficinas, seminários e outras formas de mobilização social relacionados à prevenção e combate às queimadas, a avaliação é de que, em termos gerais, essa ação foi prejudicada em detrimento da necessidade de redirecionar os recursos técnicos e financeiros para outras atividades do Plano.De forma mais estruturada, foi possível identificar ações desenvolvidas no âmbito de projetos e programas do IBAMA voltados para o manejo florestal (PROMANEJO) e prevenção e combate a queimadas e incêndios florestais (PROARCO-PREVFOGO), porém, os dois representam projetos (o primeiro já extinto) com atuação pontual .Há várias ações no MMA voltadas a educação ambiental porém não integradas ao PPCDAM.Nenhuma campanha do Governo Federal na mídia a respeito das ações do governo para controle dos desmatamentos.									
	Degrau 0			Degrau 1		Degrau 2		Degrau 3	
2004	<ul style="list-style-type: none">Realizar viagens para estabelecer contato com lideranças locaisEnvolver os diferentes atores locais de cada uma das bases na elaboração de um pactoRealização de feiras, seminários e exposições sobre a temáticaProdução de informativo técnico sobre Manejo FlorestalRealização de oficina: multiplicadores em Manejo Florestal								
2005	<ul style="list-style-type: none">Viagens não realizadasPactos não estabelecidosFeiras, seminários e exposições não realizadas			<ul style="list-style-type: none">Atividades como as do PREVFOGO, Agenda 21, Gestar;Atividades vinculadas ao PROMANEJO realizadas (cursos, material informativo, capacitação)					
2006	<ul style="list-style-type: none">Viagens não realizadasPactos não estabelecidosFeiras, seminários e exposições não realizadas			<ul style="list-style-type: none">Atividades vinculadas ao PROMANEJO e PREVFOGO realizadas (cursos, material informativo, capacitação) – porém escala pequena					
2007	<ul style="list-style-type: none">Viagens não realizadasPactos não estabelecidosFeiras, seminários e exposições não realizadasFormatação de capacitação para técnicos e lideranças locais.			<ul style="list-style-type: none">Acordo firmado entre a Cooperação Italiana e o MMA/SEDR, sob coordenação do Gestar, para capacitação de 400 técnicos e lideranças comunitárias para uso alternativo do fogo na Amazônia.					
Dificuldades		Baixo	Medio	Alto	Observação				
Recursos \$				X	Não houve destinação de recursos efetiva.				
Recursos Humanos				X	Não foram disponibilizados técnicos específicos.				
Recursos Tecnológicos									
Recursos Institucionais				X	Recursos como o da				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				II – MONITORAMENTO E CONTROLE Realização de campanhas educativas, de comunicação e de mobilização social
Discrecionabilidade				
Integração Horizontal (entidades)			X	Não houve disposição mais clara dos parceiros no fomento dessa atividade
Integração Vertical (programas)			X	Não se tem clareza se outros programas embutiram o viés de comunicação do Plano em suas atuações.
Integração Cronológica				
Observações e recomendações: <ul style="list-style-type: none"> • <u>Sugestão base</u>: estruturar um programa exclusivo de comunicação do Plano. • Aprimorar sistema de comunicação intra-organizacional: GPTI e parceiros; • Desenvolver sistema de comunicação para públicos nacionais; • Desenvolver sistema de comunicação para públicos estrangeiros. 				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				II – MONITORAMENTO E CONTROLE Implantação de sistema compartilhado de licenciamento ambiental em propriedades rurais					
Eficiência				Efetividade					
indefinida	nula	baixa	média	alta	indefinida	nula	baixa	média	alta
Síntese:									
<ul style="list-style-type: none">Trata-se de uma das iniciativas mais promissoras do Plano para que o poder público e a sociedade disponham de informações efetivas sobre a ocupação das florestas. Entende-se como promissora também a possibilidade de se atuar na manutenção e recuperação de Reservas Legais e Áreas de Preservação Permanentes (APP) em propriedades rurais da Amazônia Legal;O desenvolvimento do SLAPR, devido a ausência de informações cadastrais fundiárias, a serem configuradas no CNIR, fica sobremaneira prejudicado. Por outro lado, com os avanços da descentralização da Gestão Florestal para o Estados, despontou-se um novo componente e nova oportunidade de se trabalhar mais próximo da “cadeia produtiva da madeira”, que inclui os proprietários de terra, o fornecedor primário;Na situação atual, o SISCOM aparece como uma “idealização” e o DOF como uma “materialização” da interação entre estados e federação, assim como na integração de bases de dados do próprio governo (ex. CTF e possibilidade de acesso à bases tributárias da Receita Federal);A implantação do sistema de licenciamento ambiental em propriedade rural caracteriza-se como uma ação estruturante, cujos resultados se tornarão visíveis, em grande medida, a médio e longo prazos. No entanto, apesar dos avanços pontuais, especialmente na área de preparação de bases cartográficas, a implantação do SLAPR tem ocorrido num ritmo excessivamente lento, apresentando uma série de fatores limitantes que merecem análise cuidadosa e soluções adequadas.Atualmente o SLAPR nos Estados, assim como os sistemas de Gestão Florestal, encontram-se em diferentes estágios de desenvolvimento, sendo o MT o mais avançado, inclusive no cômputo do cadastro de imóveis rurais.									
	Degrau 0			Degrau 1		Degrau 2		Degrau 3	
2004	<ul style="list-style-type: none">Implantar SLAPR em 5 estadosCriar o SISCOM para compartilhamento de informaçõesFirmar pacto federativo para descentralização da Gestão Florestal								
2005	<ul style="list-style-type: none">Pactos federativos ainda sem avançoDemanda por informações do CCIR intensificada			<ul style="list-style-type: none">Avanço do SLAPR em alguns Estados (MT, TO)Protótipo de SISCOM em fase de consolidação					
2006	<ul style="list-style-type: none">SLAPRs muito diferentes em termos procedimentais e de softwares nos EstadosDemanda por informações do CCIR intensificadaEstados com dificuldades de recursos humanos e materiais para atendimento da demanda			<ul style="list-style-type: none">Descentralização da gestão florestal por meio da Lei 11284 e Res.Conama 379/06.Início de assinatura de termos de cooperação técnica com os Estados		<ul style="list-style-type: none">Avanço do SLAPR em alguns Estados (MT, TO, AC,)Sistema do DOF cobrindo parte das demandas do SISCOM			
2007	<ul style="list-style-type: none">Compartilhamento de informações com evolução precáriaDemanda por informações do CCIR intensificada			<ul style="list-style-type: none">Início de assinatura de termos de cooperaçãoEstados com dificuldades de recursos humanos e materiais para atendimento da demanda		<ul style="list-style-type: none">SISCOM na “esteira” do DOF e dependente de CCIR		<ul style="list-style-type: none">Conjugação do sistema do DOF e Res.Conama 379/06, condicionando os Estados à prestarem conta e aprimorarem sua integração com o IBAMA	
Dificuldades		Baixo	Medio	Alto	Observação				
Recursos \$			X		Recursos para o IBAMA foram aportados, porém Estados com dificuldades.				
Recursos Humanos				X	Estados com dificuldade de operar o DOF.				
Recursos Tecnológicos			X		IBAMA com experiência do SISPROF montou sistema mais eficiente para o DOF. Estados optaram por iniciativas próprias, não padronizadas.				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				II – MONITORAMENTO E CONTROLE Implantação de sistema compartilhado de licenciamento ambiental em propriedades rurais
Recursos Institucionais		X		Estados com apoio inicial para o DOF e SISCOM via SPRN, porém ainda incipientes em relação à demanda.
Discrecionabilidade				
Integração Horizontal (entidades)		X		Estados com dificuldade de operacionalizar e disponibilizar as informações do DOF e também do SLAPR.
Integração Vertical (programas)			X	Atrasos no CIR prejudicaram sobremaneira o desempenho da ação.
Integração Cronológica				
Intervenções Externas				
Observações e recomendações: <ul style="list-style-type: none"> • <u>Sugestão base</u>: intensificar esforços para compartilhamento de bases de dados. • Capacitar e instrumentalizar as OEMAs para a gestão e compartilhamento de informações florestais. • Instrumentalizar o INCRA, Institutos de Terra Estaduais, ou outros órgãos para desenvolvimento de base fundiária georreferenciada. • Desenvolver ações articuladas com municípios, OEMAs, institutos de terras e Incra de cadastramento ambiental rural georreferenciado em municípios prioritários para prevenção e controle dos desmatamentos, viabilizando parte dos investimentos necessários. 				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				II – MONITORAMENTO E CONTROLE Revisão das normas de licenciamento ambiental-florestal					
Eficiência					Efetividade				
indefinida	nula	baixa	média	alta	indefinida	nula	baixa	média	alta
Síntese:									
<ul style="list-style-type: none">Ação com avanços significativos e resultados acima do projetado. Ou seja, em quatro anos, houve uma reconfiguração normativa da gestão florestal no país. Dificuldades para operacionalização dessas normas ainda são prementes, porém dentro de um escopo de ajuste cronológico aceitável.Novas demandas jurídicas emergem como prioritárias nos novos cenários configurados, como por exemplo: responsabilizações, embargos, de celeridade administrativa junto às procuradorias.									
	Degrau 0			Degrau 1		Degrau 2		Degrau 3	
2004	<ul style="list-style-type: none">Revisar normas relativas à manejo florestalRevisar normas relativas à desmatamento e multasRevisar normas relativas a licenciamento de assentamentos			<ul style="list-style-type: none">Montagem de grupo de trabalho para discussão das normasINs nº 74 e 75 do IBAMA <ul style="list-style-type: none">Lei 11284; Decreto 5975; Res.Conama 378 e 379, IN MMA n.4; IN 93; 101; 112; 134 <ul style="list-style-type: none">Decreto 6063; INs 2 e 252					
2005	<ul style="list-style-type: none">								
2006	<ul style="list-style-type: none">O cumprimento de novas obrigações estipuladas legalmente, emergem nas arenas políticas (ex. Res.379)								
2007	<ul style="list-style-type: none">O cumprimento de novas obrigações estipuladas legalmente, emergem nas arenas políticas (ex. Res. 379)Outras demandas normativas expressam premência perante as novas configurações de “estado de direito”								
Dificuldades		Baixo	Medio	Alto	Observação				
Recursos \$									
Recursos Humanos									
Recursos Tecnológicos									
Recursos Institucionais									
Discrecionariade									
Integração Horizontal (entidades)									
Integração Vertical (programas)									
Integração Cronológica									
Intervenções Externas									

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese	<div> <div>II – MONITORAMENTO E CONTROLE</div> <div>Revisão das normas de licenciamento ambiental-florestal</div> </div>
<p>Observações e recomendações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ação com avanços expressivos, porém com questionamento sobre efetivas aplicações de normas criadas • <u>Sugestão base</u>: consolidar grupo de “responsabilização ambiental” do PPCDAM • Avaliar “índices de cumprimento” de normas criadas e respectiva efetividade para o objetivo superior do PPCDAM • Selecionar temas e desenvolver detalhamento normativo de questões prioritárias: ex. embargos, co-responsabilizações, bens e equipamentos apreendidos, créditos. • Aprimorar normas e sistemas de responsabilização criminal, administrativo e civil. 	

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				III – FOMENTO A ATIVIDADES SUSTENTÁVEIS Formação, capacitação e extensão rural – manejo florestal e agroecologia					
Eficiência					Efetividade				
indefinida	nula	baixa	média	alta	indefinida	nula	baixa	média	alta
Síntese: <ul style="list-style-type: none">Avanços nessa linha muito voltados às ações do PROMANEJO/PPG7, o qual foi concluído em 2007 e encerrado. Vale destacar porém tratam-se de ações de caráter piloto, muito aquém do desejado em termos de volume de demanda para toda a região do Arco;Destaque para a estruturação do CENAFLO, incluindo instalações físicas, regimento interno, recursos humanos e materiais;Além das atividades de formação de multiplicadores, sensibilização e capacitação do PROMANEJO, as ações de ATER parecem ainda passar por uma “crise de identidade” junto ao Plano. O ATER (programa de ATER com viés de sustentabilidade, incluindo social) foi lançado pelo MDA, porém não existem referências quanto a sua continuidade e ou integração com parceiros.Parceria MMA e MDA, por meio do edital 01/06, para formação de agentes multiplicadores e ATER em atividades florestais.									
	Degrau 0			Degrau 1			Degrau 2		Degrau 3
2004	<ul style="list-style-type: none">Capacitação em Manejo Florestal Sustentável e AgroecologiaCampanhas de Manejo Florestal Sustentável e AgroecologiaMontagem do CENAFLOApoio à iniciativas comunitárias de manejo florestal comunitário			<ul style="list-style-type: none">Realização de capacitações em elaboração e gestão de projetos, atendendo a um total de 454 extrativistas					
2005	<ul style="list-style-type: none">MDA com iniciativas de ATER, sem claras definições com diretrizes para manejo florestal sustentável e agroecologiaConsolidação de conveniamento de projeto entre MMA e Governo do Acre para fortalecimento institucional e apoio ao manejo agroflorestal			<ul style="list-style-type: none">Capacitação realizadas por meio do PROMANEJO/PPG7Campanhas em Manejo Florestal Sustentável realizadas por intermédio do PROMANEJO/PPG7CENAFLO montadoProjetos comunitários apoiados (ver relatório PROMANEJO)Capacitações em "Valorização da Floresta" , para 256 extrativistas;Capacitações em elaboração de plano de manejo comunitário, para 183 extrativistasRealização de capacitação em "Formação de Lideranças" na RESEX Tapajós, para 06 extrativistasCapacitações em elaboração e gestão de projetos, atendendo a 820 extrativistasApoio a projetos de manejo agroflorestal comunitário no Acre					
2006	<ul style="list-style-type: none">Conveniamento de 9 projetos de ATER entre o MMA e prefeituras (Edital FNMA/MMA nº 01/06)			<ul style="list-style-type: none">MDA com nova proposta de ATERSem ampliação de apoio a novos projetosExecução do Módulo Extrativista do Programa Escola Ativa. (capacitação de professores da RESEX Jutaí para o tema do agroextrativismo)Realização de capacitações em elaboração e gestão de projetos, atendendo a um total de 321 extrativistas			<ul style="list-style-type: none">Continuação de ações de capacitação e campanhas via PROMANEJOCENAFLO em funcionamento		
2007	<ul style="list-style-type: none">			<ul style="list-style-type: none">PROMANEJO encerrado.Não ficam claros os avanços na linha de ATER			<ul style="list-style-type: none">CENAFLO em funcionamento, junto ao SFB		

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				III – FOMENTO A ATIVIDADES SUSTENTÁVEIS Formação, capacitação e extensão rural – manejo florestal e agroecologia
Dificuldades	Baixo	Medio	Alto	Observação
Recursos \$			X	Problema de recursos escassos e/ou aplicados em ações com foco diferente
Recursos Humanos			X	Necessidade de formar multiplicadores para serem capacitadores.
Recursos Tecnológicos			X	Falta de clareza quanto à iniciativas efetivamente sustentáveis em termos ambientais e econômicos e de fácil aceitabilidade social
Recursos Institucionais			X	Dificuldades de espaços e instrumentos para desenvolvimento de atividades (Inra com dificuldade nas pontas)
Discrecionabilidade			X	Dificuldade de abertura de técnicos de ATER às novas tecnologias
Integração Horizontal (entidades)			X	Parcerias em ATER pouco desenvolvidas (Ex. MDA + Embrapa)
Integração Vertical (programas)			X	Falta de integração expressiva com outras ações do Plano, potencialmente sinérgicas
Integração Cronológica			X	Falta de acoplamento entre linhas de crédito e atividades de ATER
Intervenções Externas				
Observações e recomendações: <ul style="list-style-type: none"> • <u>Sugestão base:</u> integrar e intensificar ações de assistência técnica e extensão voltadas para a sustentabilidade; • Implantar unidades de referência tecnológica para atividades sustentáveis em regiões estratégicas; • Aprimorar procedimentos, divulgar , sistematizar e capacitar agentes para a ATES; • Buscar parcerias interinstitucionais para a ATES. 				

PCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				III – FOMENTO A ATIVIDADES SUSTENTÁVEIS Programa Proambiente					
Eficiência				Efetividade					
indefinida	nula	baixa	média	alta	indefinida	nula	baixa	média	alta
Síntese: <ul style="list-style-type: none">Foram elaborados 11 Planos de Desenvolvimento; cadastradas 4.214 famílias, 2.181 Unidades Produtivas foram planejadas , desenvolvidas 116 atividades de capacitação (cursos, oficinas, seminários e reuniões) e celebrados 116 acordos comunitários. Foi dada assistência técnica a 3.743 famílias rurais, sendo a primeira vez para a maioria delas.Proambiente com amadurecimento em sua metodologia e estrutura de execução, porém, com dificuldades de sustentabilidade das ações pós-financiamento.Ausência de marcos legais que viabilizem juridicamente o pagamento dos produtores pelos serviços ambientais gerados.Inovação conceitual e metodológica vulnerável à estrutura de governo pouco permeável a esse tipo de inovação.Programa sujeito à “síndrome do programa-piloto” – efeitos localizados, sem expansão para demais áreas.									
	Degrau 0			Degrau 1			Degrau 2		Degrau 3
2004	<ul style="list-style-type: none">Consolidar os 11 Pólos pioneiros de produção familiar sustentável5.500 famílias contempladas com remuneração de serviços ambientais								
2005	<ul style="list-style-type: none">Inexistência de base legal que viabilize o efetivo pagamento pelos serviços ambientais								
2006	<ul style="list-style-type: none">Inexistência de base legal que viabilize o efetivo pagamento pelos serviços ambientais			<ul style="list-style-type: none">Repasse de recursos financeiros, da ordem de R\$ 1,8 milhão às 1.768 famílias de 05 pólos pioneiros que completaram a fase de planejamento.			<ul style="list-style-type: none">Criado o Conselho Nacional do PROAMBIENTE		
2007	<ul style="list-style-type: none">Inexistência de base legal que viabilize o efetivo pagamento pelos serviços ambientais						<ul style="list-style-type: none">Apresentação de projetos de lei sobre pagamento por serviços ambientais.Reuniões realizadas na tentativa de consolidar projeto de lei relativo a pagamento por serviços ambientais		
Dificuldades		Baixo	Medio	Alto	Observação				
Recursos \$			X		Falta de fonte confiável para assumir compromissos de longo prazo				
Recursos Humanos				X	Alta rotatividade de técnicos				
Recursos Tecnológicos			X		Complexidade da metodologia do Programa, por se tratar de uma inovação em termos de ATER				
Recursos Institucionais				X	Falta de infraestrutura nos Pólos mais recentes				
Discrecionalidade									
Integração Horizontal (entidades)				X	Fragilidades organizativas das entidades parceiras				

PCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				III – FOMENTO A ATIVIDADES SUSTENTÁVEIS Programa Proambiente
Integração Vertical (programas)			X	Falta de integração entre programas do Ministério do Meio Ambiente
Integração Cronológica			X	Desajuste existente entre os prazos definidos para cada uma das etapas do Programa e o tempo necessário para a plena aplicação da sua metodologia
Intervenções Externas				
Observações e recomendações: <ul style="list-style-type: none"> • Trata-se de única iniciativa no PPCDAM-2004 com foco mais expressivo sobre serviços ambientais, ou seja, já alinhado com aspectos de mudanças climáticas. • Sugestão base: resgatar avanços e conceitos e reorientar ações com perspectivas de articulação de novas parcerias e embasamento jurídico. • Integrar ação dentro de novas perspectivas do PPCDAM voltadas para mudanças climáticas. • Revisar a estrutura de funcionamento do Programa. • Aproveitar a metodologia para orientar a implementação do Subprograma Bolsa Verde, prevista no PL de Serviços Ambientais encaminhado pelo MMA à Casa Civil. • Aprovar Projeto de Lei relacionado à remuneração por serviços ambientais no meio rural. 				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese					III – FOMENTO A ATIVIDADES SUSTENTÁVEIS Estruturação de cadeias produtivas sustentáveis				
Eficiência					Efetividade				
indefinida	nula	baixa	média	alta	indefinida	nula	baixa	média	alta
Síntese:									
<ul style="list-style-type: none">Atividades não desenvolveram muito além das primeiras etapas previstas, sendo que nos trabalhos de mobilização da Cadeia de Siderurgia houve até retrocesso. Não obstante, só a identificação de APLs de Madeira-Móveis pode representar boas oportunidades de convergência de apoios e ações do Plano;Em termos gerais, faltam orientações estratégicas para dar o necessário impulso ao desenvolvimento de cadeias produtivas sustentáveis na Amazônia. Trata-se de desafio que exige uma forte cooperação interministerial (MDIC, MAPA, MDA, MCT, MMA) e integração com outras ações estratégicas do Plano, nas áreas de planejamento para o desenvolvimento territorial (veja capítulo II), pesquisa, assistência técnica e instrumentos econômicos.									
	Degrau 0				Degrau 1		Degrau 2		Degrau 3
2004	<ul style="list-style-type: none">Estruturar APLs de Madeira-MóveisEstruturar APLs da Siderurgia								
2005	<ul style="list-style-type: none">				<ul style="list-style-type: none">Levantamento sobre cadeias de madeira-móveisOrganização de atores locais para discussão da Cadeia da Siderurgia				
2006	<ul style="list-style-type: none">Interrupção dos trabalhos de organização de atores da Cadeia de Siderurgia				<ul style="list-style-type: none">Identificadas Cadeias Produtivas de Madeira-Móveis (9)				
2007	<ul style="list-style-type: none">Trabalhos de organização de atores da Cadeia de Siderurgia suspensos				<ul style="list-style-type: none">Assinados TACs com guseiros		<ul style="list-style-type: none">Iniciados trabalhos de capacitação em 2 Cadeias de Madeira-Móveis		
Dificuldades		Baixo	Medio	Alto	Observação				
Recursos \$				X	Problema de recursos escassos para apoio às atividades				
Recursos Humanos				X	Necessidade de formar multiplicadores para serem capacitadores.				
Recursos Tecnológicos				X	Falta de clareza quanto à iniciativas efetivamente sustentáveis em termos ambientais e econômicos e de fácil aceitabilidade social. Contestações sobre índices de balanço de energia e biomassa				
Recursos Institucionais				X	Dificuldades de espaços e instrumentos para desenvolvimento de atividades (Incra com dificuldade nas pontas)				
Discrecionariade									
Integração Horizontal (entidades)				X	Comunicação interna no âmbito do Plano dificultando avanço das atividades. Problemas com comunicação também com setor privado. BNDES distante do problema.				
Integração Vertical (programas)				X	Ações contrapostas: fiscalização x organização de produtores/usuários. Ações sinérgicas não exploradas: ATER + APLs				
Integração Cronológica				X	Falta de alinhamento de ações: fiscalização – licenciamento - mobilização				
Intervenções Externas				X	Indisposição do setor privado (ex. CVRD) prejudicando ações de integração				
Observações e recomendações:									
<ul style="list-style-type: none">Sugestão base: aprofundar e desenvolver propostas concretas para APLs em regiões estratégicas;Sugestão base: abrir para novas cadeias produtivas (agronegócio, bioenergia, recursos genéticos)Buscar parcerias no PPCDAM. Integrar ações de capacitação, por exemplo..Abrir diálogo com setor privado no PPCDAM, MDIC como protagonista e mediador.									

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				III – FOMENTO A ATIVIDADES SUSTENTÁVEIS Aperfeiçoar Instrumentos de Financiamento e Crédito Existentes, incluindo FPE e CADIN Verde						
Eficiência					Efetividade					
indefinida	nula	baixa	média	alta	indefinida	nula	baixa	média	alta	
Síntese:										
<ul style="list-style-type: none">O planejamento operacional e execução desse eixo temático demonstrou entraves significativos, no que se refere à definição de foco estratégico, integração entre ações, cooperação interministerial e incorporação das diretrizes e prioridades do Plano na rotina de instituições executoras. Essa situação contribuiu para um baixo grau de desempenho do eixo temático, bem como problemas de execução desequilibrada entre os componentes do Plano com um todo;Um problema sério é a falta de uma abordagem clara sobre a utilização de programas de crédito e outros instrumentos econômicos, em conjunto com políticas de ATER e licenciamento ambiental, para estimular a recuperação de passivos ambientais em propriedades rurais, referentes à Reserva Legal e Áreas de Preservação Permanente (APP).Outros problemas que contribuem para o baixo aproveitamento das novas linhas de crédito seriam: divulgação incipiente, falta de assistência técnica adequada, falta de conhecimento adequado entre instituições financeiras que operam os programas; falta de informação sobre indicadores e índices técnico-financeiro para a avaliação de projetos, e existência de sistemas de avaliação de desempenho de gestores nas instituições financeiras que privilegiam o retorno de empréstimos no curto prazo.Sempre no meio das discussões do temas abordados nessa linha está a questão dos impasses (não-decisão) sobre a Medida Provisória 2.166-67/2001, no que se refere a percentuais de Reserva Legal a serem mantidas em propriedades rurais na Amazônia Legal, critérios de flexibilização dos mesmos e mecanismos de recuperação e compensação de passivos ambientais.Apartir de 2008 houve avanço expressivo nessa agenda com a aprovação da resolução 3545/08 do Bacen que estabelece critérios ambientais concretos para o crédito rural no Bioma Amazônia e a revisão, aprimoramento e repactuação do Protocolo Verde com a possível adesão de instituições financeiras privadas.										
	Degrau 0				Degrau 1		Degrau 2		Degrau 3	
2004	<ul style="list-style-type: none">Desenvolver propostas de incentivos fiscais p/ áreas já desmatadas e manejo sustentávelDefinição de novas diretrizes e critérios ambientais p/ FNO e FCOIntrodução de critérios ambientais em projetos apoiados com recursos do FATRevisão das diretrizes do Protocolo VerdeEstruturar CADIN Verde									
2005					<ul style="list-style-type: none">Criação do “GT Crédito para o Desenvolvimento Sustentável”Novas linhas de crédito instituídas: ex. PRONAF Floresta; PropFlora					
2006	<ul style="list-style-type: none">Propostas não criadasDiretrizes não criadasCritérios ambientais não criadosMuito poucos recursos captados nas novas linhas									
2007	<ul style="list-style-type: none">Propostas não instituídasDiretrizes não criadasCritérios ambientais não criadosSem resposta às proposiçõesMuito poucos recursos captados nas novas linhas									
Dificuldades		Baixo	Medio	Alto	Observação					
Recursos \$										

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				III – FOMENTO A ATIVIDADES SUSTENTÁVEIS Aperfeiçoar Instrumentos de Financiamento e Crédito Existentes, incluindo FPE e CADIN Verde
Recursos Humanos			X	Agentes financeiros com pouco conhecimento/interesse pelas novas linhas
Recursos Tecnológicos				
Recursos Institucionais				
Discrecionabilidade			X	Agentes financeiros talvez mal orientados quanto à novas linhas
Integração Horizontal (entidades)			X	Membros importantes do GT Crédito sem participação/comprometimento efetivo (ex. MF)
Integração Vertical (programas)				
Integração Cronológica				
Intervenções Externas				
Observações e recomendações: <ul style="list-style-type: none"> • Sugestão base: instituir em definitivo, instrumentos econômicos e normativos pró-sustentabilidade • Desenvolver propostas antigas, como a instituição do Protocolo Verde • Definir e monitorar regras gerais para o setor de crédito rural • Implementar o Programa de Recuperação Ambiental de Imóveis – Pró-Recuperação (descrito no âmbito da Operação Arco Verde). • Instrumentalizar e capacitar parceiros para condução e monitoramento das propostas • Instituir propostas da Operação Arco Verde (fomento) 				

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese				III – FOMENTO A ATIVIDADES SUSTENTÁVEIS Desenvolvimento de uma política agrícola sustentável					
Eficiência					Efetividade				
indefinida	nula	baixa	média	alta	indefinida	nula	baixa	média	alta
Síntese: <ul style="list-style-type: none">MAPA, coordenador das ações, com dificuldades de internalizar as diretrizes do PPCDAM em sua dinâmica executiva;Falta articulação satisfatória entre essa iniciativa específica, sob a coordenação do MAPA, e outras ações estratégicas do Plano, nas áreas de gestão territorial, crédito, ATER, pesquisa e apoio a cadeias produtivas.Necessidade de maior aproximação da Embrapa tanto na formulação como na implementação da política.									
	Degrau 0				Degrau 1		Degrau 2	Degrau 3	
2004	<ul style="list-style-type: none">Estender o Zoneamento Agrícola à Amazônia Legal,Estruturar grupo técnico permanente para articular ações do MAPA na Amazônia,Adaptar linhas de crédito e seguro rural às especificidades da regiãoApoiar projetos sustentáveis, incluindo capacitaçãoIntensificar uso agroeconômico de áreas já desmatadas								
2005	<ul style="list-style-type: none">Zoneamento não estendidoLinhas de crédito não adaptadasProjetos sustentáveis não apoiados;Áreas desmatadas sem nova destinação				<ul style="list-style-type: none">Grupo técnico criado				
2006	<ul style="list-style-type: none">Zoneamento estendido de pouco interesse para combate ao desmatamentoLinhas de crédito não adaptadasÁreas desmatadas sem nova destinação				<ul style="list-style-type: none">Capacitados técnicos na linha de agroecologiaEstruturado Plano Executivo do Agronegócio Sustentável para a Amazônia (PDAS)				
2007	<ul style="list-style-type: none">Zoneamento agrícola sem avanços expressivosLinhas de crédito não adaptadasPDAS não deslanchado na nova formação do MAPAÁreas desmatadas sem nova destinação				<ul style="list-style-type: none">Criação da Gerência de Sustentabilidade Ambiental no Agronegócio no âmbito do Ministério do Meio Ambiente - MMA				
Dificuldades		Baixo	Medio	Alto	Observação				
Recursos \$				X	Problema de recursos escassos para apoio às atividades				
Recursos Humanos				X	Necessidade de multiplicação do número de capacitadores.				
Recursos Tecnológicos				X	Falta de clareza quanto à iniciativas efetivamente sustentáveis em termos ambientais e econômicos e de fácil aceitabilidade social.				
Recursos Institucionais			X		Centros da Embrapa na região pouco aproveitados no âmbito dos interesses do Plano				
Discrecionabilidade									
Integração Horizontal (entidades)				X	Comunicação interna no âmbito do Plano dificultando avanço das atividades. Centros/pesquisadores da Embrapa subaproveitados.				
Integração Vertical (programas)				X	Baixo aproveitamento de ações potencialmente sinérgicas.				
Integração Cronológica				X	PDAS estruturado somente no final de 2006.				
Intervenções Externas									

PPCDAM - AÇÕES / ATIVIDADES (2004 – 2007) Evolução e dificuldades – quadro síntese	<div> <div>III – FOMENTO A ATIVIDADES SUSTENTÁVEIS</div> <div>Desenvolvimento de uma política agrícola sustentável</div> </div>
<p>Observações e recomendações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Sugestão base</u>: readequar e revalidar proposta do PDAS e instituir mecanismos para sua implementação, com metas claras e orçamento compatível com a magnitude da demanda. • Destacar aspectos relacionados à: comercialização de produtos do extrativismo; • Definir e implementar estratégias para aproveitamento de áreas já desmatadas (mapeamento, programa de crédito, apoio técnico, campanhas de comunicação) 	

6. CONCLUSÕES

6.1. Sobre o desempenho dos Subgrupos

Identifica-se no PPCDAM que, no período de 2004 à 2007, os Subgrupos que o compõem apresentaram desempenhos⁸ diferenciados, assim verificados:

- Subgrupo I - Ordenamento Fundiário: **desempenho intermediário**
- Subgrupo II – Monitoramento e Controle: **melhor desempenho**
- Subgrupo III – Fomento à Atividades Sustentáveis: **desempenho baixo**

Como já referenciado, tomando-se por base que o PAS:

- incorpora em seu discurso o “saber” político, institucional e social contemporâneo (*estado-da-arte*) sobre o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia, ou seja, o uso e ocupação do espaço com equidade e justiça, sem comprometimento do capital natural às gerações futuras;
- identifica a imprescindibilidade de se atuar de forma conjunta, em frentes e formas diferenciadas, para que se possa fazer face à complexidade dos problemas que se apresentam, e;
- tem suas diretrizes agrupadas em eixos temáticos, os quais se coadunam, de maneira próxima, aos Subgrupos propostos pelo PPCDAM;

Conclui-se que o desequilíbrio no desempenho dos Subgrupos, nesses 4 anos, é um dos fatores determinantes que reduz a sustentabilidade e a efetividade das ações do PPCDAM para atuar de maneira efetiva sobre as principais causas dos desmatamentos.

Não há consenso no governo federal em relação às principais causas a serem enfrentadas, o que afeta substancialmente seus resultados. Nas ações sob governabilidade por parte dos órgãos de monitoramento e controle e ordenamento territorial a agenda avançou, ainda que aquém do planejado em face de problemas de ordem estrutural dos órgãos com Ibama, INCRA, Polícia

⁸ Desempenho avaliado em termos de cumprimento de objetivos e prazos (eficiência), com alcance de resultados esperados (efetividade).

Federal. Há baixo, se não nulo investimento e integração de ações em relação à superação das lacunas de alternativas produtivas sustentáveis que venham a fazer frente às ações predatórias.

O Grupo Permanente de Trabalho Interministerial, criado por Decreto Federal em 2003, teve muita dificuldade de gerir de forma efetiva as ações propostas para redução dos índices de desmatamento no Bioma. A maior prova disso são os constrangimentos recentes entre atores federados, já em 2008, sobre a culpabilidade pela “nova re-inversão” da curva do desmatamento, que vinha descendente nos últimos anos.

Uma pergunta de interesse que advém de maneira natural é, porque um Subgrupo funcionou melhor do que o outro ?

Algumas justificativas - nem absolutas, nem excludentes, mas provavelmente complementares - podem ser propostas para o debate, as quais se expressam no quadro a seguir, que traz um olhar panorâmico⁹ sobre cada Subgrupo:

Quadro 2 – Desempenho dos Subgrupos

	Subgrupo I Ordenamento Fundário	Subgrupo II Monitoramento e Controle	Subgrupo III Fomento a Atividades Sustentáveis
Desempenho	intermediário	bom	baixo
Conhecimento do Problema	Parcialmente conhecido.	Bem conhecido. Clareza sobre focos de atuação.	Definições múltiplas e imprecisas, sujeitos à julgamento de valor e interesses.
Estratégia proposta	O que “for possível” para o momento	Tecnicamente projetada	Aplicação gradual, com verificação de ajustes
Recursos disponibilizados	Menos recursos	Mais recursos, prontamente disponíveis	Menos recursos (difícil dimensionamento)
Missões Institucionais (de coordenadores e parceiros)	Conflitivas	Conciliatórias	Muito conflitivas
Hábitos organizacionais (de coordenadores e parceiros)	Desalinhados	Alinhados	Contraditórios

⁹ Vale frisar que trata-se de uma análise genérica de cada subgrupo, pois um olhar individualizado sobre ações e atividades não permitira uma correspondência com o quadro.

Um exemplo de leitura que poderia ser feita nesse quadro seria: o Subgrupo II, Monitoramento e Controle, funcionou bem porque:

- dispôs de recursos;
- sabia melhor onde atuar e como atuar;
- coordenadores e parceiros dispunham de missões institucionais comuns ou conciliatórias (ex. combater a criminalidade);
- coordenadores e parceiros aprimoraram e/ou intensificaram seus processos operacionais habituais, sem necessidade de “reorientação procedimental” expressiva.

Sobre o Subgrupo I, Ordenamento Territorial, de forma geral as ações relacionadas à criação de áreas protegidas (UCs e TIs) tiveram bom desempenho, enquanto que o desempenho foi baixo das relacionadas à regularização fundiária. Uma leitura que segue a partir da tabela sobre a regularização fundiária seria:

- os procedimentos de regularização fundiária são conhecidos, porém, a sua operacionalização pode atingir níveis de dificuldade acima do previsto (ex. acesso às áreas, complexidade cartorial);
- a disposição de recursos ficou aquém do necessário;
- fiscalização ambiental com ritmo e forma de abordagem diferente da fiscalização fundiária, com potencial de geração de conflitos;
- inexistência de planejamento conjunto para destinação de terras, entre os vários parceiros (desalinhamento).

Já o terceiro Subgrupo, de Fomento à Atividades Sustentáveis, uma leitura síntese que pode ser feita seria:

- dificuldade nas especificações de onde atuar e como atuar;
- destinação de recursos específicos aquém do necessário;

- parceiros com ações potencialmente conflitivas (ex. fomento à expansão da soja);
- procedimentos de liberação de crédito rural favorecendo atividades que exigem a derrubada da floresta (ex. pecurária).

Uma conclusão que deriva de assertivas que podem ser remetida às ações individualizadas, extrapolando a lógica dos Subgrupos, seria: no PPCDAM, funcionaram bem as ações que já eram conhecidas, que faziam parte do dia-a-dia das instituições responsáveis, as quais sabiam como e onde atuar. Da mesma forma que outras instituições continuaram atuando, do jeito que costumam atuar, e os resultados dessas ações nem sempre estavam coadunadas ao objetivo superior do PPCDAM.

Assim sendo, considerando:

- a efetividade dos resultados das ações de Monitoramento e Controle para o PPCDAM, com efeitos interessantes no curto prazo, e;
- a prevalente situação de ilegalidade que persiste em projetar o desmatamento a patamares indesejáveis;

Um questionamento que subjaz a presente Revisão e que reverbera o pensamento de alguns interlocutores entrevistados seria:

Vale a pena para o Governo investir massiva, contundente e definitivamente sobre a ilegalidade com indução de instrumentos normativos modernos e operações de monitoramento e controle suportadas por tecnologia de ponta?

A resposta é **sim**, porém, como já refletido na “sabedoria” do PAS, está cada dia mais claro que é o tipo de investimento que não pode ser feito sozinho.

Ao lado do estrangulamento definitivo das atividades predatórias por meio do fortalecimento das instituições, estratégias e instrumentos de monitoramento , controle ambiental e ordenamento territorial e de desincentivos econômicos e fiscais, o **Brasil carece de uma proposta ousada com alto investimento público e adequados incentivos aos investimentos privados** para elevar, no curto prazo, a competitividade de atividades econômicas que operem a

transição entre a insustentabilidade, irregularidade e injustiça distributiva, para atividades regulares, sustentáveis e socialmente mais inclusivas.

6.2. Aprendizado organizacional

Apesar dos resultados vulneráveis e dos constrangimentos emergentes, o PPCDAM foi, entre 2004 e 2007, um processo de aprendizado de interlocução e interação, seja ela cooperativa ou conflituosa, feita tanto no âmbito de sua gerência em Brasília, como no envolvimento de vários atores nas pontas, nos entremeios amazônicos.

O Plano de Gestão do Governo Lula já apontava a integração interorganizacional como um de seus desafios prioritários. Identifica-se que, apesar do próprio Ministério do Planejamento só ter reconhecido isso recentemente, o PPCDAM pode ser considerado um notório e figurativo exemplo do que vem a ser o desafio de integrar instituições e atores governamentais, num propósito emoldurado por questões conservacionistas e desenvolvimentistas, ou seja, de sustentabilidade.

Conclui-se que apesar de seu “sucesso relativo”, o PPCDAM representa, inquestionavelmente, uma postura audaciosa e corajosa do Governo em tratar as questões sobre a Amazônia de forma transversal, como jamais feito em governos anteriores. Esse aprendizado, esse avanço interlocutório intergovernamental, por mais dificultoso que possa ser, devido principalmente aos interesses setoriais conflitivos e às resistências incrustadas no *modus operandi* dos órgãos de governo e respectivos atores, não pode ser perdido.

Dentre esses aprendizados, destacam-se:

- as capacitações recíprocas desenvolvidas entre entidades (ex. ambiental + fundiário);
- o entendimento das diferenças e readequação de posturas (ex. aproximação da EMBRAPA no GPTI);
- a especificação de instrumentos jurídicos geridos em consenso (ex. gestão de florestas públicas, ALAPs);

- as operações conjuntas envolvendo fiscais, policiais e soldados;
- a atuação conjugada sobre “ilícitos irmãos”: ambientais, trabalhistas e fundiários;
- o compartilhamento de meios de comunicação, logística e transporte;
- as conexões cronológicas de procedimentos de monitoração e fiscalização;
- concepções estratégicas de operações de fiscalização (ex. aproveitamento ótimo de recursos);
- o redirecionamento de pesquisas e investigações e utilização de seus resultados (ex. GEOMA);
- o compartilhamento de bases de informação diferenciadas (ex. SISCOM e SISPROF);
- o reconhecimento mútuo de interesses diversos (setorizados) e revisão de projetos (ex. ATES, ALAPs e TIs).

6.3. Dificuldades operacionais

O somatório das principais dificuldades operacionais identificadas para as ações (Figura 16) remetem a algumas reflexões de interesse:

- ao invés de problemas com Recursos Financeiros e Orçamentários, como em geral aventado como o grande problema dos planos governamentais, foram questões relacionadas à Recursos Humanos, que mais se destacaram como geradores de problemas ao PPCDAM, de onde advém aspectos como, falta de técnicos capacitados para diferentes funções e a dificuldade de manutenção de pessoal instrumentalizado e motivado nas pontas;

- vale destacar também problemas relacionados à Discrecionabilidade, um segmento especial relacionado à Recursos Humanos, que atingiram quase 50% das ações, ou seja, as grandes distâncias, o isolamento, as dificuldades de comunicação, a não sistematização das ações, o frágil monitoramento de

procedimentos dentro dos órgãos e a ausência de controle social contribuem para uma espécie de “telefone sem fio” que ocorre entre a coordenação central do Plano e o legítimo “implementador” no campo;

- a falta de Recursos Financeiros prejudicou o desempenho de muitas ações, quase 70% delas, valendo lembrar que, além do montante disponibilizado, dificuldades burocráticas na liberação de recursos e até a falta de pessoal capacitado para gestão de finanças públicas, são justificativas apontadas para o problema;

- a dificuldade na “transversalidade executiva” reflete no alto índice de citações de problemas referentes à Integração Horizontal de ações, ou seja, ainda é incipiente o planejamento sobre o uso otimizado de recursos entre entidades. As instituições atuam de forma bastante individualizada.

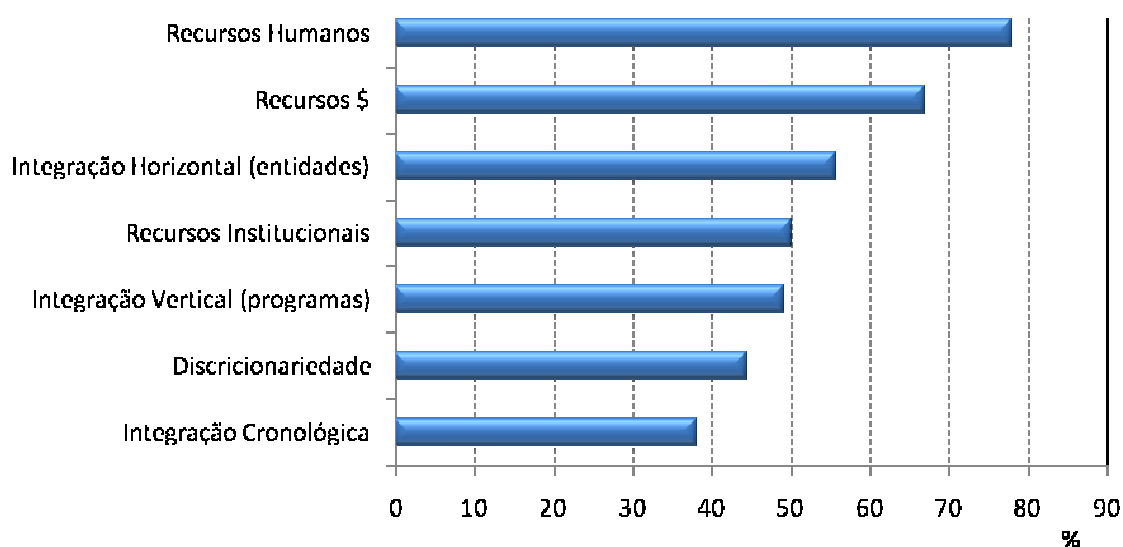


Figura 16. Frequência de dificuldades (de nível alto) apontadas para as ações do PPCDAM.

7. DIRETRIZES PARA REVISÃO

7.1. Marco Lógico – proposta para estruturação e comprometimento

O propósito de uma avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa público. A avaliação constitui-se na determinação de valor ou significância de uma atividade, política ou programa em relação aos objetivos ao qual estão vinculadas. Se a questão é diminuir o desmatamento em uma região, por exemplo, faz-se importante avaliar o quanto cada atividade programada contribuiu, ou pode vir a contribuir efetivamente para isso, seja numa expectativa de curto, médio, ou longo prazo.

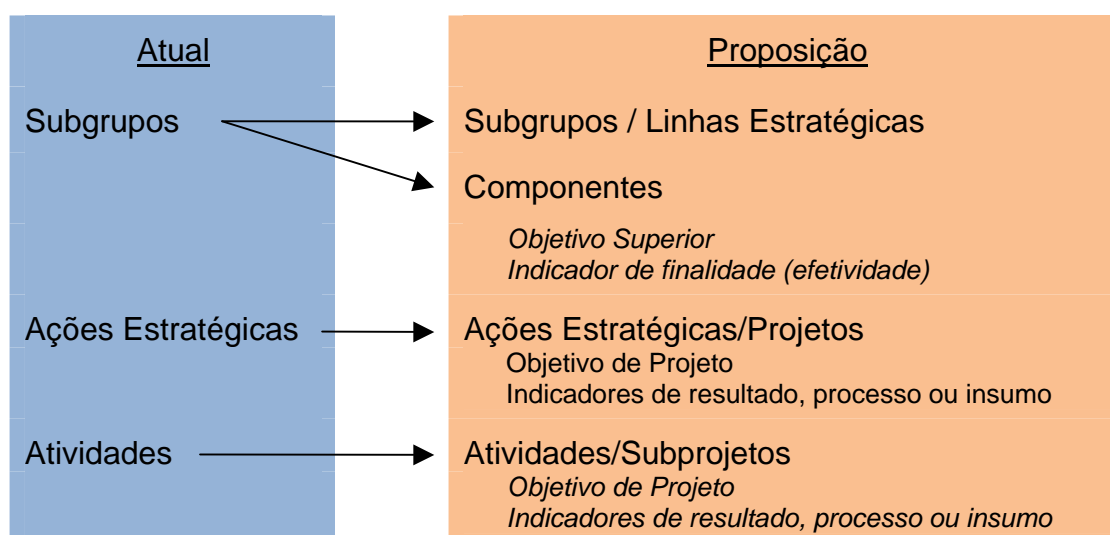
A avaliação tem constituído uma estratégia de mudança do paradigma gerencial. Sob o ponto de vista da gerência social, as políticas devem ser avaliadas pelo cumprimento de seus objetivos e os gerentes devem ter incentivos para utilizar informação no acompanhamento de seu desempenho em relação a esses objetivos.

No entanto, os paradigmas gerenciais dificultam a apropriação da avaliação pelas equipes de gestão, na medida em que focalizam mais as atividades e processos do que os resultados, não valorizando a explicitação de metas e objetivos, e a responsabilização pelo seu alcance. A complexidade dos objetivos e a adoção de estratégias e tecnologias diferenciadas, que não necessariamente conduzem ao mesmo resultado, dificultam a avaliação das intervenções. A sensibilidade dos problemas sociais a múltiplas variáveis faz com que a seleção de estratégias para seu enfrentamento se baseie em hipóteses de relações causais. É particularmente difícil atribuir, através da avaliação, as mudanças observadas a uma intervenção específica operada sobre um problema, até porque, freqüentemente, os efeitos de algumas intervenções só se evidenciam no longo prazo.

No sentido de se ter processos avaliativos e de monitoramento mais efetivos para o PPCDAM, ou seja, que os mesmos possam vir a ser incorporados efetivamente no ciclo de gestão da política, algumas condições fazem-se importantes para essa nova redação e estruturação do PPCDAM, às quais não

foram projetadas de maneira adequada na versão de 2004. Entre elas destacam-se:

- Um desenho mais claro relacionando o objetivo superior (diminuição da taxa de desmatamento) e respectivas interações de causalidade, diretas ou indiretas, com ações e atividades propostas;
- A especificação clara de dimensões quantitativas, temporais e espaciais, ou seja, das metas relacionadas aos objetivos de projetos e, também, de objetivo(s) superior(es);
- Uma padronização hierárquica do conjunto de subgrupos, ações e atividades, assim como do respectivo conjunto de indicadores, que poderiam seguir uma estrutura do tipo exemplificado abaixo:



- A estruturação, para cada componente, das ações estratégicas e respectivos graus de prioridade, conforme teia de causalidade do desmatamento.

Para uma conformação adequada do processo de planejamento, gestão e monitoramento do PPCDAM, sugere-se a adoção da metodologia do Marco Lógico a ser formulada em conjunto com Ministério do Planejamento, junto ao GPTI. O Marco Lógico consiste em uma estrutura de implicações lógicas de causa-efeito com relação a uma situação-problema, e de meios-fins em relação à intervenção proposta para mudar a situação-problema. Consiste, portanto,

em um conjunto de conceitos inter-relacionados que definem as causas de uma intervenção (projeto), bem como o que deve ser feito (estratégia) para alcançar o resultado desejado.

O Marco Lógico é uma metodologia que serve tanto ao planejamento como à preparação e avaliação de projetos: estrutura o projeto, estabelecendo categorias de intervenção ordenadas da mais ampla e complexa para a mais estrita, simples e específica, cada uma delas com suas respectivas metas. Mais que uma ferramenta de organização da informação, é um instrumento de análise sistêmica e de levantamento e teste das alternativas que irão compor a proposta de intervenção (projeto).

Considerando o interesse de se estruturar o PPCDAM de forma a potencializar seu processo de monitoramento constante (sala de situação), entende-se como importante que por meio do Marco Lógico sejam estabelecidos:

- uma Árvore de Problemas, consistindo em um sistema hierarquizado de relações causa-efeito de um problema original;
- uma Árvore de Objetivos ou Árvore de Soluções, construída a partir dessa cadeia de causalidade para propor um conjunto de relações meios-fins como alternativas de solução para o problema original;
- uma Matriz de Decisão, a partir da qual se passa ao planejamento da intervenção propriamente dita, com base nas alternativas de intervenção e as estratégias disponíveis conforme os potenciais, limitações e interesses da cada.

7.2. Subsídios: sugestão de temas, prioridades e estrutura

Aproveitando todo o histórico de avanços e dificuldades identificado nos 4 anos de PPCDAM e todas as novas discussões, e ações deflagradas, mais especificamente do final de 2007 até o presente momento, incluindo programas de governo paralelos relacionados direta ou indiretamente à Amazônia, um exercício temático com proposição de nova composição de Subgrupos e Ações é realizado à seguir:

- Uma lista de “expressões-chave” marca as atuais discussões do PPCDAM, muitas delas reflexo de novas posturas do Governo e de

transformações de conjunturas político-sociais, no âmbito nacional como internacional, assim como de ciência sobre lapsos, ou falhas de gestão, ou não-decisão, onde se destacam:

- descentralização (da gestão florestal com aumento do protagonismo dos estados e municípios);
- foco espacial (priorização de ações em regiões críticas);
- protagonismo (de ministérios da agenda de produção econômica);
- responsabilização (efetiva dos infratores e ampliada para cadeia produtiva e mercado de produtos agropecuários);
- embargo de áreas;
- lista suja (infratores);
- mitigação das mudanças climáticas;
- pagamento por serviços ambientais;
- agenda positiva (fomento e *presença de Estado*, incluindo na assistência social);
- instrumentos econômicos para a sustentabilidade (crédito sustentável);
- transição para a legalidade;
- utilização de áreas desmatadas;
- regularização ambiental de propriedades;
- manejo sustentável da floresta, e;
- tecnologias de produção sustentável.

Do ponto de vista temático, os seguintes aspectos devem ser ressaltados para a revisão do PPCDAM:

- 1 - Sustentabilidade política do PPCDAM no médio e longo-prazos em face de eventuais mudanças de governo. Questão: Como fazemos para que o PPCDAM não seja esquecido numa eventual ruptura de tendência política e governamental? Proposta: Inserção dele como programa multisetorial no PPA na revisão que será promovida em 2009 para vigor em 2010 e 2011.

- 2- Controle social e transparência (legitimação do PPCDAM): Questão: como trazer a sociedade civil na formulação da revisão e na gestão e monitoramento da execução da próxima etapa? Proposta: Na formulação do novo decreto para consolidar o novo formato de coordenação inserir no mecanismo de gestão política (não no grupo operacional) representantes de ONGs, setor privado e movimentos sociais.
- 3 – Descentralização, governança ambiental e protagonismo dos governos estaduais: Questão: Como articular melhor as ações do governo federal com os estados e municípios? Proposta: por intermédio do apoio à formulação de planos estaduais de prevenção e controle dos desmatamentos e que estes planos incorporem estratégias para sub-regiões (e municípios) prioritários.
- 4 – Articulação com estratégia para redução das emissões de CO₂. Questão: como articular estratégias no âmbito da convenção do clima e protocolo de Kyoto já que entre 60 e 70% das emissões brasileiras são oriundas de desmatamento? Proposta: fundo para redução dos desmatamentos na Amazônia e vinculação de investimentos desse fundo à articulação e coerência com o PPCDAM e planos estaduais. Verificar propostas do relatório da Comissão Mista de Mudanças climáticas do Congresso Nacional e do Pacto pela Valorização das florestas e redução dos desmatamentos na Amazônia Brasileira proposto por um grupo de 9 grandes ONGs atuantes na Amazônia.
- 5 – Estratégia de responsabilização compartilhada pelo desmatamento e foco em municípios prioritários colocada em prática a partir de 2007 (Decreto nº 6321/07). Questão: como envolver mais o setor privado em ações propositivas para reduzir a responsabilidade e o peso sobre os novos desmatamentos na Amazônia (a exemplo da moratória da soja). É possível articular medidas em parceria com setores da madeira, siderúrgico e da pecuária?
- 6 – Operação Arco Verde. Questão: Como articular operação Arco verde com a revisão do PPCDAM, em sinergia com o PAS.

Para definição de “objetivo superior” e “problema central” a serem trabalhados num Marco Lógico do PPCDAM, sugere-se a título provocativo:

- Objetivo Superior: promover o decréscimo contínuo e consistente da taxa de desmatamento na Amazônia;
- Problema Central: tornar a floresta em pé mais valiosa do que outras alternativas de uso e ocupação de terras.

Um exercício de foco e prioridades pode ser feito com base no diagrama da teia de relações causais do desmatamento, onde se explicitam os principais nós e relações de causalidade já trabalhados no PPCDAM 2004 e aqueles em que se almeja uma melhor abordagem (efetividade) para essa nova fase, em cada um dos Subgrupos (Figuras 17, 18 e 19).

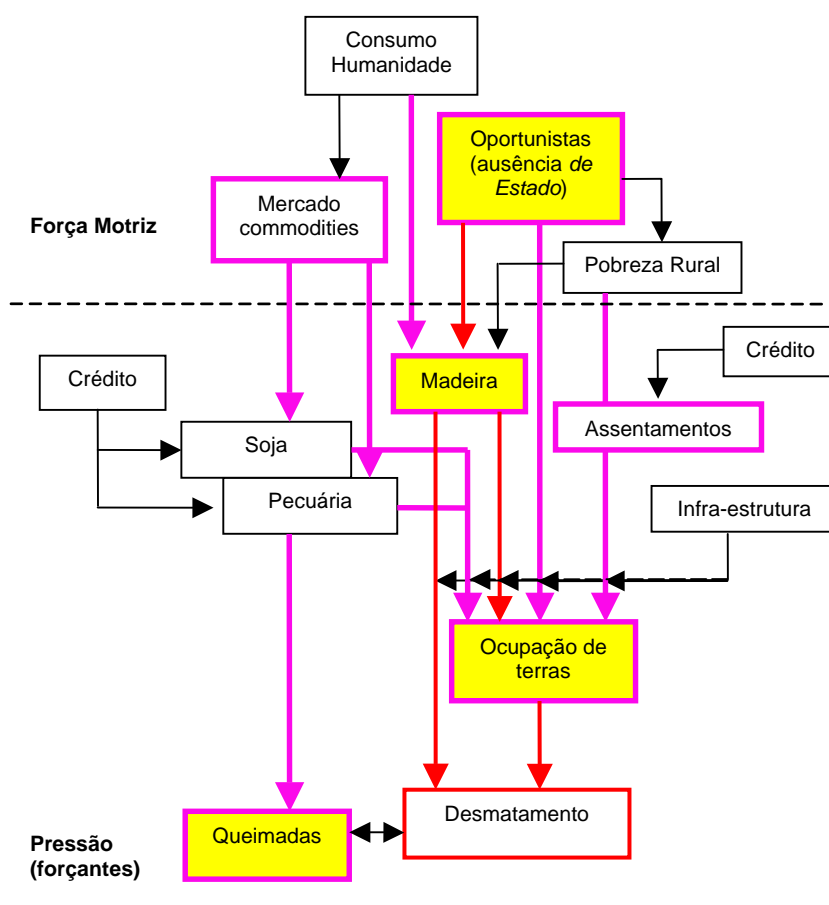


Figura 17. Principais elos de abordagem do Monitoramento e Controle.
 — PPCDAM 2004;
 — nova proposta.

Figura 18. Principais elos de abordagem do Ordenamento Territorial.

— PPCDAM 2004;
— nova proposta.

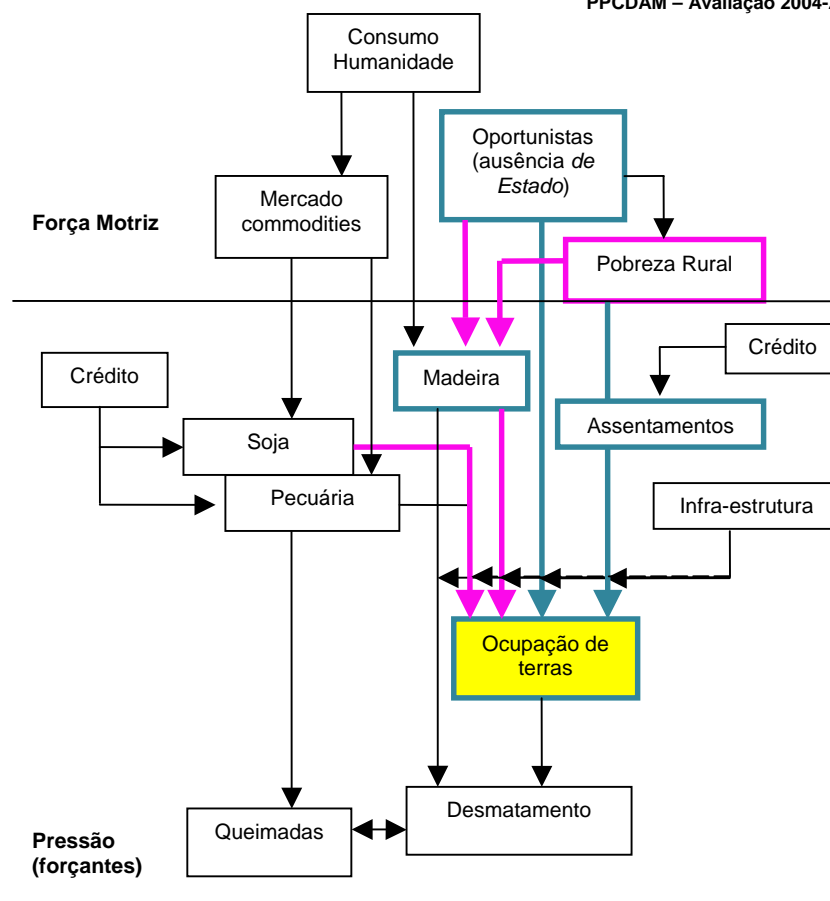
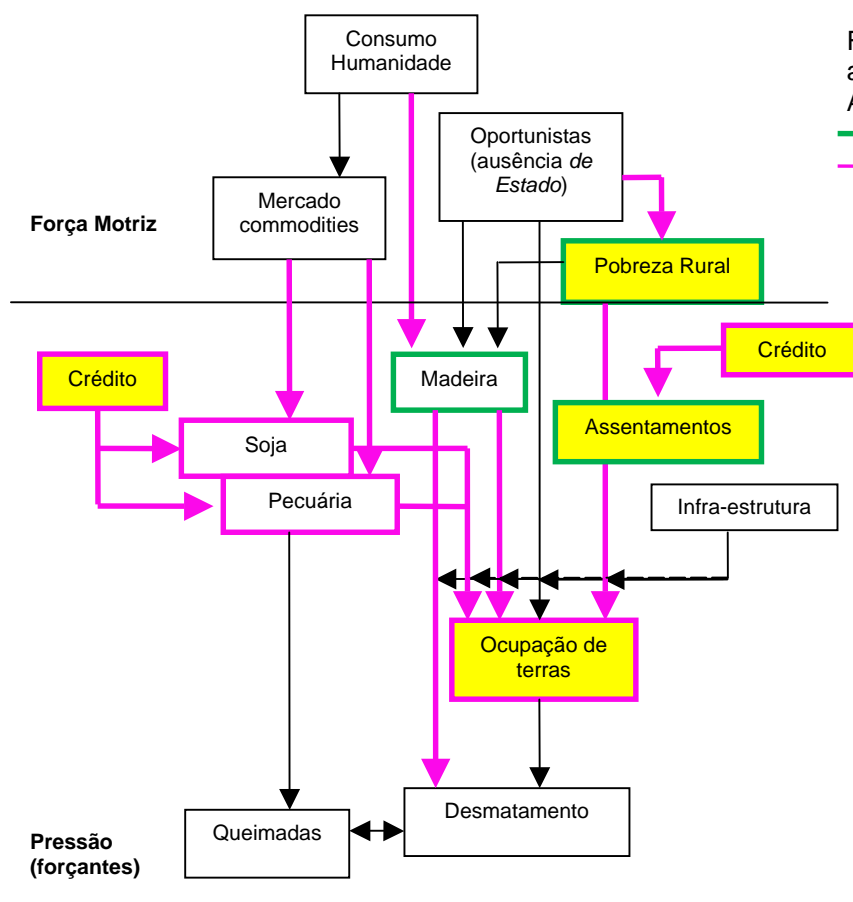


Figura 19. Principais elos de abordagem do Fomento a Atividades Sustentáveis.

— PPCDAM 2004;
— nova proposta.



Como proposição inicial de revisão do PPCDAM, sugere-se a inclusão de um novo Subgrupo, que deverá estar relacionado principalmente, não a um novo rol de ações, mas ações que deverão receber novo grau de importância nessa segunda fase, que inclui estratégias de articulação no âmbito horizontal e vertical. Esse novo subgrupo fica a priori denominado como Governança Ambiental, ficando o PPCDAM com a seguinte estrutura geral:

- Subgrupo I - Ordenamento territorial
- Subgrupo II - Monitoramento e Controle
- Subgrupo III – Fomento a Atividades Sustentáveis
- Subgrupo IV – Gestão Executiva

Dentre os componentes principais de cada Subgrupo, propõe-se:

Subgrupo	Componente	Foco
I - Ordenamento Territorial	1. Zoneamento Integrado	Gestão integrada do ZEE, Agenda 21 e Planos Diretores municipais com demais ações do Plano
	2. Regularização Fundiária	Regularização, monitoramento e cadastro de terras e propriedades
	3. Gestão de Unidades de Conservação (inclui FLONAS)	Gestão de UCs de Uso Sustentável, Proteção Integral e de Florestas Públicas
II – Monitoramento e Controle	1. Monitoramento do Desmatamento	Tecnologia de ponta para identificação do desmatamento, degradação progressiva e queimadas, correlacionadas à bases cadastrais diversas, com ênfase nos vetores principais e respectivas cadeias produtivas
	2. Fiscalização Integrada	Ações de investigação conjugadas com operações de fiscalização integrada otimizadas em termos logísticos
	3. Controle de Queimadas	Articulação de ações para controle e prevenção de queimadas
III – Fomento a Atividades Sustentáveis	1. Crédito Sustentável	Gestão e monitoramento de operações financeiras de apoio creditício com viés da sustentabilidade ambiental
	2. Desenvolvimento de Assentamentos	Infra-estrutura, assistência técnica e licenciamento ambiental de assentamentos da reforma agrária
	3. Cadeias Produtivas Sustentáveis	Gestão de ações para negócios sustentáveis de origem agrícola, de manejo e extrativista
	4. Serviços Ambientais	Articulação de ações com viés de compensação por serviços ambientais prestados em propriedades rurais, populações tradicionais e áreas

protegidas.		
IV – Governança Ambiental	1. Sala de situação	<i>Locus</i> instrumentalizado para monitoramento e disponibilização das informações das ações do Plano em período integral.
	2. Articulações Institucionais	Promoção e organização de articulações e protagonismos entre atores do setor público, privado e do terceiro setor.
	3. Comunicação	Gestão de ações de comunicação direcionadas para o público interno do Plano (GPTI) e externo (sociedade) e público internacional.
	4. Responsabilização Ambiental	Proposição, revisão e monitoramento dos instrumentos normativos, regulação inclusive econômica das atividades produtivas insustentáveis e predatórias.

NOTAS DE FIM:

¹ Dentre os textos utilizados, destacam-se:

DAGNINO, R. et al. (2002). *Gestão Estratégica da Inovação: metodologias para análise e implementação*. Taubaté, Editora Cabral Universitária.

FREY, K. (2000). Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas* No 21, p.; 212-229.

GRAFF, R. (2005). *Política ambiental transversal : experiências na Amazônia brasileira*. Tese de Doutorado, Unicamp.

MARINI, C. & MARTINS, H.F. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004

RUA, M., G & CARVALHO, I.M., (1998). *O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados*, ed. Paralelo 15, Brasília, DF.

SILVA, P.L.B. & MELO, M.A.B. (2000). “O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos”. In: *caderno n.48-NEPP-UNICAMP*.

² Texto base desenvolvido por André Lima (DPDC/SECEX/MMA) e complementado pelo presente estudo.

³ Fonte: IBAMA-SICAF e INPE-PRODES.

⁴ Fonte: IBAMA-CEMAM e INPE-PRODES.

⁵ Base de dados: poligonais de 170 assentamentos fornecidos pelo INCRA, criados em 2000, 2001 e 2002, nos estados do MT, PA, AC, MA, TO e AC. Por meio de avaliação temporal de imagens de satélite foi possível separar áreas originais de floresta e “não-floresta” (cursos d’água, cerrado, campos) nas projeções espaciais dos assentamentos. Por meio da base do PRODES, contabilizou-se o histórico do desmatamento.

⁶ Base de dados: poligonais de 244 assentamentos fornecidos pelo INCRA, criados em 2002, 2003, 2004, 2005 e 2006 nos estados do AM, MT, PA, AC, RR e RO. Os assentamentos foram agrupados por ano de criação de onde se estimou a média anual do desmatamento por assentamento. Pelo PRODES, avaliou-se a o incremento acumulado médio por assentamento, segundo o ano de criação e também a variação da taxa anual do incremento, estimada como: taxa = $(IN_t - IN_{t-1}) / IN_{t-1}$; onde IN é o incremento em km² médio por assentamento e t é o ano.

⁷ Fonte: Nota Técnica SECEX/DPCD nº 01/2008.

⁸ HOPKINS, M.J. (2007). *Modelling the known and unknown plant biodiversity of the Amazon Basin*. Journal of Biogeography. Volume 34 Issue 8 Page 1400-1411, August 2007.

⁹ MELLO, N.A. (2004). *As Iniciativas Sociais e Desenvolvimento Sustentável na Amazônia*. Espaço e Tempo, GEOUSP, São Paulo, Nº 16, pp. 87 – 109.

¹⁰ HAHN, N. B. (2007). *Amazônia e racionalidades: conhecimento e/ou reconhecimento*. *Amazônia Legal - Revista de Estudos Sócio-Jurídicos-Ambientais*, v. 2, p. 55-64.

¹¹ PASQUIS, R. et al (2003). “As Amazonas: um mosaico de visões sobre a região”, *Estudo realizado para o Banco Mundial/CDS-UNB*. Brasília, impresso, 44p.

¹² ver por exemplo:

BURSZTYN, M.A. et al. (2004). *Aspectos legais e institucionais da gestão ambiental na Amazônia*. In: Sayago, D., Tourrand, J.F. & Burstyn, M. (org.). *Amazônia Cenas e Cenário*. Editora UnB, Brasília, p.263-294.

KOHLHEPP, G. (2005). *Desenvolvimento sustentável na Amazônia? Dúvidas na consolidação do Programa Piloto, as recentes estratégias e a realidade amazônica*. In: Coy, M. & Kolhepp, G. (org.). Amazônia Sustentável, Desenvolvimento sustentável entre políticas públicas, estratégias inovadoras e experiências locais. Ed. Garamond Universitária, Rio de Janeiro.

¹³ RUA, M.G. (1988). *A avaliação no ciclo de gestão pública*. In: RUA, M. G. (Org.) ; CARVALHO, M. I. V. (Org.) . “O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados”. Brasília: Paralelo 15.