

Projeto Consolidação do SNUC-LifeWeb

Resumo da Avaliação de Meio Termo

(Christoph Diewald e Marcos Araújo – Janeiro de 2015)

Status Geral

O projeto, que foi concebido durante os anos 2010 a 2012 conjuntamente entre DAP, ICMBio, GIZ e KfW no Brasil, tem aproximadamente 2 ½ anos desde o início da execução. A cooperação técnica representada pela equipe da GIZ está operando desde o primeiro semestre de 2013. Os recursos da cooperação financeira ainda não foram disponibilizados, por falta de um agente financeiro no Brasil e, portanto, nenhum desembolso foi realizado ainda. Em consequência dessa falta, e também por falta de prioridade dada pelo DAP ao projeto durante os anos 2013 e 2014, pouco progresso na implementação pode ser notado até o momento.

As atividades se concentraram na capacitação de pessoal do ICMBio e de alguns Estados em gestão para resultados, além de atividades de apoio a ações do DAP, tais como a produção e diagramação de um guia subsidiando a proposição de emendas parlamentares que beneficiam o SNUC, confecção de mapas temáticos sobre a vegetação dos biomas brasileiros e de propostas de plataforma online de mapas interativos construídas, realização de oficina de sintonização e alinhamento sobre a operacionalização dos projetos SNUC-LifeWeb e GEF-TER, entre outras.

Os Estados, como importantes atores na conservação da biodiversidade, não têm sido ativamente envolvidos até hoje, mas existem propostas de quais estados poderiam colaborar.

Na concepção do projeto, em 2012, foi prevista a contratação de um agente financeiro para administrar os recursos a serem disponibilizados pelo KfW e (por outros eventuais doadores) e a contratação de um agente técnico para assumir a carga de trabalhos técnicos tais como a aquisição e disponibilização de bens e serviços. Ambas entidades não foram contratadas ainda. Negociações com o Banco do Brasil como agente financeiro falharam em 2015. A atual proposta é de contratar um único agente financeiro-técnico. Informalmente, está identificado o FUNBIO para este papel.

A situação econômica do país e a situação fiscal da União e dos Estados não favorecem atualmente a implementação acelerada do projeto, sendo que o orçamento do MMA e do ICMBio já sofreu várias reduções em 2015 dificultando o aporte de contrapartida do governo e a escassez de pessoal vai continuar a afligir a gestão e execução do projeto nos próximos anos.

Avaliação do *design* original do projeto

O projeto mantém sua relevância e importância para conservação da biodiversidade no Brasil. Os objetivos, porém, poderiam ser reformulados de maneira mais modesta e realista.

O desenho do projeto em cinco componentes ainda é válido e relevante, e lida com as bases principais para a consolidação do SNUC, embora não toque no Cadastro Nacional de Unidades Conservação, no monitoramento da biodiversidade, nem na base de pessoal que apoia a conservação. As “hipóteses de efeito” (*Wirkungshypothesen*) continuam válidas, mas, por falta de execução, não foram testadas ainda.

O Objetivo Superior estipula: “O SNUC e as UCs que o constituem são administrados de forma eficiente, sustentável e participativa em prol da preservação da biodiversidade e dos serviços ecossistêmicos.” Isto não pode ser o objetivo, pois é impossível que seja alcançado pelo projeto. O projeto pode apenas contribuir para o alcance do objetivo superior. Tanto o objetivo quanto os indicadores associados devem ser reformulados e se referirem a resultados realmente alcançáveis. Vale lembrar que este projeto representa apenas a fase de arranque de uma empreitada maior, no fim da qual o SNUC estaria plenamente consolidado.

Os cinco objetivos específicos são apropriados em geral, mas os primeiros quatro precisam de ajustes para definir mais concretamente e mais claramente as realizações esperadas **deste** projeto. Em alguns casos, espera-se mais do que é razoavelmente possível.

Arranjo de implementação proposto

Partiu-se do pressuposto de que as pesadas rotinas de execução de projetos demandam bastante os escassos recursos existentes no MMA. O Projeto propôs um arranjo que busque alternativas para *outsourcing*, principalmente das tarefas de administração financeira e contábil e de aquisições. Esperava-se que o arranjo proposto pudesse agregar a gestão de *outros projetos* executados pelo DAP para diminuir os custos de transação.

Os pressupostos continuam válidos. O DAP tem um quadro escasso de colaboradores, e isso não mudará facilmente devido à contenção de gastos em andamento. A ideia original de duas agências contratadas (*outsourcing*, uma financeira, uma técnica) foi descartada. Um único agente externo deve cobrir ambas as funções (financeira e técnica). Infelizmente, tal agente não tinha sido definido e contratado antes do (ou no) início do Projeto, deixando o fluxo de recursos externos paralisado.

Progresso rumo aos objetivos

O objetivo superior do projeto e seus indicadores exigem mais do que era possível em termos de aumento de recursos disponíveis para o SNUC e da consolidação efetiva de unidades de conservação (UCs). Mesmo assim, o progresso rumo a esses objetivos foi moderado. O orçamento para conservação, ainda que fora do controle do projeto, não aumentou, mas diminuiu em termos reais, e a efetividade de conservação das UCs se beneficiou apenas da capacitação de gerentes.

Achados e recomendações por componente

Tratamos abaixo os nossos achados e recomendações para cada um dos cinco objetivos específicos/ componentes do projeto.

Objetivo Específico	Achados	Propostas
<p>1 São mais eficientes a organização e os procedimentos administrativos de entidades interessadas e responsáveis por UCs, principalmente a nível federal e nas OEMAs que aderirem à iniciativa de consolidação.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● O único participante ativo foi até agora o ICMBio, através dos cursos de capacitação em gestão por resultados para os próprios servidores e pessoal de algumas OEMAs. Estes cursos beneficiaram não apenas a gestão de UCs, mas resultaram em propostas de melhoria de processos nas organizações de origem dos participantes. ● Estados e OEMAs não aderiram ainda efetivamente ao Projeto. ● A efetividade e eficiência das organizações não foram sujeitos a um diagnóstico, portanto, fica difícil desenvolver e implementar ajustes que visam melhoria na organização e procedimentos administrativos. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Tratar esse componente como central para o caráter sistêmico do Projeto – “consolidação do SNUC”. ● Visar não apenas melhorias de organização e procedimentos, mas melhorias da gestão por resultados do ICMBio e de OEMAs incluídas. ● Incluir o DAP no escopo de melhorias de gestão e organização. ● Executar um diagnóstico rápido gerencial e organizacional em DAP, ICMBio e OEMAs. ● Incluir expressamente a gestão do DAP, tanto para gerir o SNUC quanto gerir o Projeto aqui avaliado. ● Permitir a capacitação, assessoramento, <i>coaching</i> e outras formas de habilitar gerentes e servidores. GIZ deve se aparelhar para prestar ou facilitar esta assistência.

	<ul style="list-style-type: none"> ● O componente não visa “gestão” dos órgãos participantes, apenas estrutura e processos. ● A capacitação de pessoal em gestão por resultados é geralmente avaliada como altamente positiva. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Definição clara do que exatamente é o SNUC como sistema. Elaborar ou revisar a Estratégia de Expansão e Consolidação do SNUC. ● Revisar as atribuições, funções e tarefas do DAP, inclusive para projetos de cooperação internacional. ● Reativar e apoiar o Fórum Nacional DE Áreas Protegidas. ● O Projeto deve ser bem divulgado e conhecido pelos OEMAs. Sugestão de um evento com DAP, ICMBio e todas as OEMAs. Não é recomendada seleção prévia de estados por critérios pré-definidos. Todas as OEMAs que demonstrarem verdadeiro interesse devem ser apoiadas. ● Capacitação de gestores de UCs deve continuar como atividade importante do componente, bem como cursos relacionados a liderança, gestão de pessoas, gestão de relações para o estabelecimento de parcerias, concessões, etc. ● Aprimoramento de outras ferramentas de gestão do SNUC pode ser incluída também. ● Indicadores devem se referir à qualidade da gestão, não apenas das estruturas e processos.
<p>2 Está significativamente reduzida a falta de planos de manejo/gestão e estão disponibilizados infraestrutura e equipamentos básicos adequados para unidades de conservação selecionadas e parques com potencial atrativo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Planos de manejo enxutos, de baixo custo e implementáveis continuam sendo ferramenta importante para consolidar o SNUC. ● Preparação (ou revisão) de planos de manejo continua lenta. ● Até hoje, não foram emitidas diretrizes para preparação de tais planos de manejo, e não foram capacitados prestadores de serviço. ● Capacidade de tramitar a preparação e avaliação de planos de manejo no ICMBio é baixa. ● O ICMBio descarta a possibilidade de usar a prática de “credenciamento” de prestadores de serviço no caso de planos de manejo, mas está preocupado com a 	<ul style="list-style-type: none"> ● Definir e prescrever diretrizes para elaboração de planos de manejo enxutos, de baixo custo e implementáveis. ● O Projeto só deve financiar consultorias para elaboração de planos de manejo cujos termos de referência sigam estas (novas) diretrizes. ● Acelerar a capacitação de potenciais prestadores de serviços. ● Definir plano estratégico para uso dos recursos destinados a infraestrutura e equipamentos em UCs selecionadas, condizente com o caráter de um projeto estratégico. ● O aspecto de sustentabilidade financeira de UCs deve ser refletido nas diretrizes.

	<p>qualidade e capacidade de potenciais prestadores.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● O indicador do número de planos de manejo pode ser aumentado, dado o aumento de recursos externos com o Euro mais forte. ● O termo “plano adaptado” não fica claro. ● Não houve avanços em termos de instalação de infraestrutura e equipamentos para UCs especialmente carentes. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Avaliar se outras ferramentas de planejamento e gestão do SNUC precisam de aprimoramento com recursos do Projeto (p. ex. CNUC). ● Indicadores podem ser mantidos. A meta de número de planos de manejo pode ser aumentada. Critérios para selecionar UCs para melhor infraestrutura devem ser definidas.
<p>3 Estão sendo aplicados instrumentos para estabelecer custos (investimentos, custos correntes) bem como capacidades e materiais para captação de recursos (fundraising).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Houve poucos avanços neste componente, à exceção de um guia informativo para emendas parlamentares em prol de UCs. ● Existem ideias sobre como aumentar recursos para o SNUC e as UCs, mas não existe uma estratégia, nem propostas concretas. ● Não existe pessoa ou equipe especificamente encarregada de promover a sustentabilidade financeira. ● A ferramenta para estimar custos do SNUC denominada IMC não foi usada e melhorada. ● A preparação de novos projetos a serem propostos no balcão do LifeWeb não faz parte de projeto. ● MMA gostaria de utilizar o LifeWeb como “vitrine” para apresentar projetos e atrair novos recursos internacionais. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Fazer o cálculo do custo do SNUC após o aprimoramento do IMC. ● SBF ou DAP designar uma pessoa ou uma pequena equipe exclusivamente para promover a sustentabilidade financeira do SNUC. ● O projeto deve concentrar em alguns (poucos) mecanismos efetivos para o financiamento do SNUC, tais como: <ul style="list-style-type: none"> ○ Destruar o uso dos recursos de compensação ambiental. ○ Apoio à regulamentação dos Artigos 47 e 48 da Lei do SNUC. ○ Promover emendas parlamentares em prol do SNUC. ○ Aproveitamento da vontade de contribuir de possíveis doadores locais, regionais no entorno das UCs. ○ Concessão de serviços. ○ Preparar metas, estratégia e atividades de uma fase subsequente do Projeto (<i>upscaling</i>). ○ Preparar projetos para serem ofertados na “vitrine” do LifeWeb. ● O objetivo específico pode ser formulado de forma mais clara. ● O indicador deveria refletir resultados mais concretos, não exigindo arrecadação maior, mas condições e instrumentos para permitir tal arrecadação.
<p>4 Campanhas nacionais de informação e</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Este componente não foi realmente iniciado ainda. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Contratar consultor especialista apenas para promover e coordenar a

<p>sensibilização pela proteção ambiental, concebidas para o longo prazo, visando a percepção positiva sobre UCs e seu significado no fornecimento de serviços ecossistêmicos estão sendo veiculadas, pela mídia de comunicação de massa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Existem dificuldades de coordenação com a assessoria do MMA responsável pela comunicação. ● O foco não tem sido até agora numa campanha, com mensagens, público alvo e instrumentos de veiculação bem definidos. ● O primeiro indicador exige demais, e pode ser reformulado. ● O segundo indicador é dispensável, já que não corresponde a nenhuma atividade do projeto. 	<p>concepção da campanha de sensibilização e mobilização.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Oficina para debater e definir o conteúdo e o público-alvo para uma campanha. ● Contratar uma empresa para desenvolver profissionalmente a campanha. ● Executar uma campanha piloto para testar e avaliar resultados. ● Mudar o indicador 4.1, por exemplo: “campanha piloto executada e reação do público obtida”. ● Descartar o indicador 4.2.
<p>5 Estão estabelecidas estruturas alternativas de execução (delegação de atividades do programa e do Projeto).</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Unidade de gestão no DAP ainda não foi oficialmente criada. Três pessoas estão encarregadas informalmente. ● Estrutura de governança proposta é complexa. ● Houve divergências sobre o arranjo de implementação a ser adotado, especificamente sobre a necessidade de contratação de um agente “técnico”. ● Negociações com Banco do Brasil como agente financeiro falharam em 2015. ● MMA irá negociar com o FUNBIO como agente financeiro-técnico (de forma semelhante ao papel do FUNBIO no projeto ARPA). ● Equipe no DAP considerada muito pequena. ● Falta de coordenação/sinergia de arranjos entre projetos bilaterais e multilaterais do DAP. ● Arranjos não incluem nem incluirão projeto GEF Terrestre. ● A sobrecarga da estrutura do MMA pela gestão e administração de projetos financiados bilateral ou multilateralmente continua sendo grave e sem solução. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Definir as atribuições exatas e critérios rigorosos de desempenho para o agente técnico-financeiro. Negociar o contrato com o agente, incluindo critérios de desempenho. ● Criar e oficializar a unidade de gestão do Projeto. Nomear um coordenador-líder para o Projeto. O resto da “estrutura de governança” pode ser simplificada. ● Apoio contínuo da GIZ (assessoria, <i>coaching</i>) à gestão e administração da UCP e à gestão do DAP. ● Organização do DAP por funções de gestão no SNUC. ● Linhas claras de responsabilidade (<i>accountability</i>) em todo o departamento. ● Procurar aproximação entre sistemas de monitoramento (ARPA, GEF-TER, SNUC/LifeWeb). ● Capacitação dos gerentes no uso de relatórios e na análise e solução de problemas. ● Software com informações em tempo real sobre realização de atividades e alcance de metas. ● Ajuste do indicador para refletir que haverá apenas um agente técnico-financeiro. ● Consultoria para propor alternativas institucionais para administração de projetos internacionais do MMA.

		<ul style="list-style-type: none"> ● Apoio ao secretariado executivo do Fórum de Áreas Protegidas. ● Se for possível, reforçar a UCP com pessoal contratado e pago pela cooperação técnica ou financeira.
--	--	---

Outras Propostas Gerais

- O Projeto merece **continuação**, desde que possa contar com o **ownership** (abraço) pleno do MMA.
- Um intervalo para reflexão conjunta entre MMA e cooperação alemã sobre o caráter, objetivo e conteúdo do Projeto, sem limitação do prazo atual da cooperação (5 anos) não seria tempo perdido.
- O DAP deve retomar, com urgência, a preparação, discussão e adoção da “**Estratégia Nacional de Ampliação e Consolidação Do SNUC**”, contemplada em 2012 e não terminada.
- O Projeto deve ser considerado **semente e incubadora** de algo maior no futuro. Isto é, deve incluir a preparação de fases subsequentes (“*upscaling*”).
- Ajustes ao conceito e conteúdo do Projeto devem **reforçar o caráter estratégico do Projeto**, distinto de um projeto focado em investimento em UCs (“varejo”).
- O Projeto deve reforçar todas as **ferramentas de gestão** do SNUC.
- O **DAP deve adquirir a habilidade e a liderança para gerir tanto o SNUC quanto o Projeto** com o apoio do mesmo (a gestão e a organização do ICMBio já estão incluídas no escopo). A gestão deve ser baseada em **resultados**.
- A **cooperação técnica** deve assessorar o DAP e o ICMBio a chegar à tal capacidade gerencial, e isto deveria ser sua **tarefa primordial**. Recursos da cooperação financeira também podem ser disponibilizados para aprimorar a capacidade gerencial (consultorias).
- Algumas sugestões foram feitas sobre a **melhoria da relação e cooperação entre DAP e GIZ** (reitero, renegociação da demanda por serviços da GIZ e sua oferta, viagens conjuntas, reuniões semanais e mensais)
- O MMA (SBF, DAP) precisa mostrar **liderança e promover a coordenação entre doadores** (especialmente ARPA: Banco Mundial, GEF-TER: BID, e GIZ/KfW) relativa ao conjunto de projetos para conservação da biodiversidade. O MMA/DAP deve ocupar a “cadeira de motorista”.
- O MMA deveria procurar e promover oportunidades de aumentar sinergias e evitar paralelismos entre projetos (compartilhar ferramentas, processos, dados, relatórios, informações).
- O MMA poderia integrar melhor suas equipes entre os diferentes projetos de cooperação.