



MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE
INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE
E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA
Diretoria de Licenciamento Ambiental

PARECER Nº 063 /2009 – COHID/CGENE/DILIC/IBAMA

Avaliação do Programa de Ações à Jusante, UHE Santo Antônio. Atendimento à condicionante 2.29 da LI 540/2008 – processo nº 02001.000508/2008-99.

I INTRODUÇÃO

1. A primeira versão do Programa de Ações à Jusante foi avaliada na ocasião da emissão da LI 540/2008. Na ocasião ele foi considerado insuficiente pela IT nº 61/2008-COHID/CGENE/DILIC/IBAMA. Para tanto, foi incorporada na LI 540/2008 a condicionante específica 2.29 exigindo a reformulação do referido Programa.
2. O presente Parecer avalia a revisão Programa de Ações à Jusante (Abril de 2009), proposto pela UHE Santo Antônio.
3. Foram realizadas 02 reuniões técnicas, com vistas a debater as diretrizes para revisão do referido Programa. A equipe técnica do Ibama registrou a necessidade de se garantir o caráter participativo do processo, inclusive, explicitando a base teórico-metodológica que se pretende utilizar. O concessionário relatou as dificuldades de se fazer à revisão deste programa sem comprometer o processo que já estava em curso.

II ANÁLISE

Da Estrutura do Programa

4. Segundo consta na presente versão do Programa, essa revisão foi fundamentada para atender os seguintes pontos:
 - Ao fato de que o empreendedor não reconhecer de forma textual que sua ação pontual no território traz maiores conseqüências sócio-ecológicas para a região, principalmente para as comunidades a jusante do empreendimento;
 - À ausência de uma explicitação de uma base teórico-metodológica no documento, principalmente no que se refere a aspectos de planejamento;
 - À ausência de evidências de uma deflagração genuinamente participativa das ações a serem apoiadas bem como da sustentabilidade das mesmas.
5. Desta maneira o programa apontou que a visão orientadora é *“promoção da resiliência sócio-ecológica, ou seja, depende do fortalecimento das práticas dos sujeitos coletivos mais imediatamente colocados em situação de vulnerabilização”* (p, 05).

6. O programa apresentou as bases teórico-metodológicas para promoção da resiliência sócio-ecológica à jusante do AHE Santo Antônio. Segundo o consta no programa essas bases são:

- A. Adotar o conceito de Sistemas Abertos Sustentáveis, inspirados em (Fabr e¹ et al, 2003);
- B. O processo de gestão adaptativa como ferramenta de planejamento (CMP, 2007² e Salafsky³ et al, 2001);
- C. Adotar o processo participativo qualificado como balizador das tomadas de decisões;

7. Na proposta em apreço foram apresentadas as definições acerca das premissas supramencionadas.

8. Por Sistemas Abertos Sustentáveis o programa entende-se o intercruzamento dos fatores de oportunidades e ameaças que afetam o modo de vida ribeirinho amazônico. O programa destacou, acertadamente, os seguintes: (i) organiza o comunitária; (ii) gestão dos recursos naturais; (iii) segurança alimentar; (iv) saúde; (v) valores sócio-culturais.

9. Segundo o programa a gestão adaptativa   um método que vem sendo utilizado principalmente na área conservacionista para ajudar na execu o de projetos e programas de conserva o complexos. Segundo o programa, a diferença fundamental em rela o às outras abordagens de planejamento   que o processo de explicita o das premissas   realizado logo no princípio, através da elabora o de um modelo conceitual, no qual fatores de ameaça e fatores de oportunidade são elencados e relacionados com cada objetivo.

10. Segundo o programa o ciclo da gestão adaptativa deve obedecer aos seguintes passos: (i) defini o de modelo conceitual & análise situacional; (ii) planejamento de a es e sistema de monitoramento; (iii) implementa o de a es de monitoramento; (iv) analisar dados dos indicadores e de resultados das a es e, utiliz -los para adaptar o programa; (v) capturar e compartilhar o aprendizado.

11. Baseado em Wilber⁴ (2000) o programa defende o processo participativo qualificado enquanto uma forma de abordagem integral. Segundo o Programa, a percep o e as perspectivas de diferentes atores podem ser organizadas em um espectro ao longo de dois eixos: (1) vivências externas x vivências internas; (2) vivências individuais x vivências coletivas.

12. O programa identificou como pressupostos norteadores: (i) caracterizar o PBA como ciclos de aprendizagem; (ii) compromissar-se, através de apoio direto ou indireto, com as demandas sociais locais deliberadas coletivamente; (iii) cientificar previamente o IBAMA das reuniões a serem promovidas pelo empreendedor junto às comunidades, garantindo transparência ao processo decisório; (iv) garantir decisões coletivas que espelhem a pluralidade dos sujeitos e saberes.

13. O programa definiu como visão preliminar que: *as popula es ribeirinhas do médio e baixo Madeira têm a sua capacidade adaptativa frente aos riscos sócio-ecológica incrementada de forma a garantir as condi es necessárias   melhoria de sua qualidade de vida bem como para o pleno desenvolvimento de sua cidadania.*

14. Foram definidos como objetivos:

Geral: até 2020, promover e consolidar a resiliência sócio-ecológica na área focal do sub-programa dentro de parâmetros adequados de organiza o comunitária, gestão de recursos naturais, segurança alimentar, saúde e valores sócio-culturais, definidos de forma participativa

¹ FABR E, N.M. et al, 2003. Sistemas Abertos Sustentáveis (SAS): uma alternativa de desenvolvimento local, integrado, adaptativo e participativo para Amazônia. P.39 – 64 IN: RIBEIRO, M.O.A & N.N FABR E. SAS – Sistemas Abertos Sustentáveis: uma alternativa de Gestão Ambiental na Amazônia, 243 p.

² CMP, 2007. Open Standard for the practice of conservation. Version 2.0, Conservation Measures Partnerships, 34 p.

³ SALAFSKY, et al (2001). *Adaptative management: a tool for conservation parctitioners*. Biodiversity Suport Program, Washignton – DC, 100 p;

⁴ WILBER, K. (2000). *A theory of everything: An integral vision for business, politics, science na spirituality*. Shambala Publications, Boston USA, 189 p.

entre a população focal e demais atores da sociedade civil e dos setores públicos e privados pertinentes ao contexto.

Objetivo 1: até 2012 mecanismos de organização comunitária que apoiem processos gerenciais e de gestão da informação adequados a realidade da população focal são implementados pelas organizações comunitárias, bem como na sua emancipação político-institucional;

Objetivo 2: Até 2017 mecanismos de gestão dos recursos naturais de forma a assegurar a saúde ecológica dos ecossistemas ribeirinhos, e otimizar a utilização dos recursos naturais;

Objetivo 3: Até 2017 as bases qualitativas e quantitativas que garantam a segurança alimentar de toda a população ribeirinha na área focal do sub-programa.

Objetivo 4: Até 2017 as condições necessárias para adequada promoção da saúde dentro das comunidades estão consolidadas;

Objetivo 5: Até 2017 mecanismos que promovam o cultivo dos valores sócio-culturais intrínsecos da população focal são garantidos.

15. O programa esclarece que estes são objetivos preliminares que serão utilizados como ponto de partida para uma discussão preliminar com a comunidade e demais atores dentro dos princípios de gestão participativa.

16. O programa indica que será desenhado em conjunto com a comunidade um Sistema de Monitoramento baseado na Gestão Participativa de Impactos (PIM) ou no monitoramento das mudanças subjetivamente importantes⁵.

17. Para implantação das atividades foram definidas as seguintes etapas:

Etapa 1 – Pactuação com as comunidades e demais atores pertinentes (dentro do conceito da participação qualificada, acima descrito) a respeito da visão, objetivo geral, objetivos específicos do Programa;

Etapa 2 – Elaboração do Diagnóstico Situacional através de Modelo Conceitual;

Etapa 3 – Alinhamento do Apoio a Atividades Produtivas;

Etapa 4 – Identificação e Desenho de Estratégias e Ações complementares e indicadores;

Etapa 5 – Implementação de ações, incluindo monitoramento;

Etapa 6 – Análise de dados do monitoramento;

Etapa 7 – Lições aprendidas (ajustar estratégia / ajustar meta/ ajustar objetivo).

18. Considera-se que os pressupostos teórico-metodológicos apresentados são adequados para execução deste programa, inclusive compatíveis com os objetivos iniciais do programa. Contudo, em termos de metodologias participativas é oportuno ressaltar que a formação da equipe técnica executora, em termos de capacitação e experiência comprovada, é fundamental para o sucesso das ações.

19. Além disso, considera-se fundamental o acompanhamento sistemático por parte do IBAMA, visto que em se tratando de metodologia o processo de construção e de discussões é tão rico quanto os próprios resultados. Melhor dizendo, compreendem-se resultados a partir do entendimento do processo.

Adequação a IT 061/2008

20. A referida IT definiu diretrizes a serem seguidas para reformulação do programa ora avaliado, a saber: (i) justificativa; (ii) objetivos; (iii) metas; (iv) indicadores; (v) público-alvo; (vi) metodologia; (vii) acompanhamento e avaliação; (viii) resultados esperados; (ix) interrelação com outros projetos; (x) atendimento a requisitos legais; (xi) cronograma físico-financeiro; (xii) responsabilidade institucional pela implementação do Projeto; (xiii) responsáveis técnicos e; (xiv) referências bibliográficas.

21. A presente versão do programa não seguiu rigidamente a estrutura definida pela IT 061/2008, visto que foi realizada reunião técnica entre a equipe do Ibama e a equipe da Santo

⁵ c.f. PIECHA, P.A & L.L. VALARELLI (2008). **Monitoramento de impacto: uma proposta metodológica.** Série monitoramento & avaliação, MMA, 78p.

Energia, na qual foram apresentadas as dificuldades encontradas pela equipe de consultores para a elaboração deste projeto, tendo como referência a estrutura apresentada na referida IT.

22. Na reunião alcançou-se o entendimento que do ponto de vista teórico-metodológico seria fundamental garantir que o desenvolvimento das ações do Programa em apreço fosse fundamentado em processos genuinamente participativos. Isto significa que o conjunto de atividades a serem implementadas neste programa deverá utilizar ferramentas, instrumentos, métodos e técnicas - processo participativo, diagnóstico participativo e gestão adaptativa - que propiciem o ambiente adequado para que a população inserida no projeto seja ativamente escutada, desta maneira a proposição de atividades - de reestruturação econômica, monitoramento de atividades, por exemplo - ocorra a partir da execução do programa e em conjunto com a comunidade e não concebida de antemão pelo empreendedor.

23. Adicionalmente, os representantes da Santo Energia defenderam que a versão anterior do Programa consolidou alguns compromissos entre o empreendedor e a comunidade de jusante, os quais deveriam ser mantidos para a versão atual do programa.

24. Entendeu-se então, que a estrutura sugerida pela IT 061/2008 deveria servir de referência, mas que ela não poderia limitar a proposta metodológica de ação participativa que se desejava alcançar.

25. Neste aspecto, entende-se que, apesar de não atender integralmente a estrutura requerida pela IT 061/2008, a revisão ora apresentada incorporou os conceitos e a proposta metodológica presentes na referida IT, portanto, o documento pode ser considerado suficiente para atender a Condicionante Específica 2.29 da LI 540/2008.

26. Contudo, do ponto de vista da execução das atividades pode-se tecer algumas condições a serem observadas para o andamento mais adequado do programa:

- Será necessário formar uma equipe com experiência comprovada de execução de metodologias participativas e a composição desta equipe deverá ser informada ao IBAMA;
- O programa deverá prever, se necessário, uma etapa para a capacitação interna dos profissionais em metodologias participativas;
- O Ibama deverá garantir um acompanhamento adequado dessas ações, inclusive participar ativamente das reuniões, assembléias e outros mecanismos da ação participativa;
- A Santo Antônio Energia deverá elaborar planejamento de atividades para as etapas 1, 2, 3 e 4. Nesse planejamento deverão ser especificadas as ferramentas que serão adotadas para execução dessas atividades;
- Recomenda-se a estruturação de um banco de dados, cadastrando a população envolvida no Programa;
- Os compromissos e ações acordadas na versão anterior do PBA (Etapa 3) deverão ser pactuados novamente com base na proposta teórico-metodológica do processo participativo proposto;
- Os resultados até a etapa 4, que trata do Plano Operacional e Plano de Monitoramento Detalhado, deverão ser apresentados e discutidos com o Ibama para a continuidade das ações;

III CONCLUSÃO/RECOMENDAÇÕES

27. Com base no exposto no decorrer do presente documento, conclui-se que a revisão do Programa de Ações a Jusante ora apreciado incorporou os conceitos e pressupostos metodológicos previstos na IT nº 061/2008, sendo suficiente para o atendimento da condicionante 2.29 da LI 540/2008.

28. Adicionalmente destacam-se algumas condições que o empreendedor deve observar:

- Formar equipe técnica executora, com experiência comprovada em metodologias participativas. A composição desta equipe deverá ser informada ao IBAMA;

- Prever, se necessário, uma etapa para a capacitação interna dos profissionais em metodologias participativas;
 - Elaborar planejamento de atividades para as etapas 1, 2, 3 e 4. Nesse planejamento deverão ser especificadas as ferramentas que serão adotadas para execução dessas atividades;
 - Apresentar cadastro da população envolvida no programa;
 - Os compromissos e ações acordadas na versão anterior do PBA (Etapa 3) deverão ser pactuados novamente com base na proposta teórico-metodológica do processo participativo;
 - Os resultados até a etapa 4, que trata do Plano Operacional e Plano de Monitoramento Detalhado, deverão ser apresentados e discutidos com o Ibama para a continuidade das ações
29. Por oportuno, recomenda-se que seja destacado junto ao NLA/RO um analista para acompanhar em campo a execução das atividades, pelo menos, até a etapa 4.

É o parecer.

Brasília, 09 de julho de 2009.

À Consideração superior.

