



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO
TRÓPICO ÚMIDO

NARDA MARGARETH CARVALHO GOMES DE SOUZA

GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: uma
análise do Projeto de Gestão Ambiental Integrada no estado do Pará

Belém
2013

NARDA MARGARETH CARVALHO GOMES DE SOUZA

**GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: uma
análise do Projeto de Gestão Ambiental Integrada no estado do Pará**

Tese apresentada ao Programa de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da Universidade Federal do Pará (UFPA), como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Ciências em Desenvolvimento Socioambiental.

Orientador: Prof. Dr. Josep Pont Vidal.

Belém
2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Biblioteca do NAEA/UFPA

Souza, Narda Margareth Carvalho Gomes de

Gestão ambiental pública na Amazônia brasileira: uma análise do projeto de gestão ambiental integrada no estado do Pará. / Narda Margareth Carvalho Gomes de Souza; Orientador, Josep Pont Vidal. – 2013.

273 f. : il. ; 29 cm

Inclui bibliografias

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém, 2013.

1. Gestão ambiental – Pará. 2. Meio ambiente – Pará. 3. Recursos naturais – Pará. 4. Amazônia. 5. Teoria de Sistemas. I. Vidal, Josep Pont, orientador. II. Título.

CDD 22 ed. 338.2098115

NARDA MARGARETH CARVALHO GOMES DE SOUZA

**GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: uma
análise do Projeto de Gestão Ambiental Integrada no estado do Pará**

Esta Tese foi julgada aprovada para a obtenção do título de Doutor em Ciências em Desenvolvimento Socioambiental, do Programa de Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, pertencente ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará.

Defesa: Belém(PA), 01 de julho de 2013.

Prof. Dr. Josep Pont Vidal
Orientador, NAEA/UFPA

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Índio Campos
Examinador Interno

Prof. Dr. Juarez Carlos Brito Pezzuti
Examinador Interno

Prof. Dr. Mário Miguel Amin Garcia Herreros
Examinador Externo

Prof. Dr. Marcos Ximenes Ponte
Examinador Externo

Ao meu pai Eduardo (in memorian), o amor profundo que o tempo e a distância não apagam.

A Natércia, mãe querida e amiga.

Aos meus filhos Bernardo e Leonardo, amor incondicional.

A Nestor, meu porto seguro, meu grande amigo.

AGRADECIMENTOS

A Deus, acima de tudo.

Aos meus pais, Eduardo e Natércia, a formação do meu caráter.

Aos meus filhos, Bernardo e Leonardo, anjos que iluminam a minha vida.

A Mariana, pelo apoio constante. Um anjo bom.

A João Victor, pelo interesse demonstrado. Um bom anjo.

A Nestor, a força e a luz do amor verdadeiro. O hoje e o amanhã.

Aos meus amigos queridos, pelo carinho e palavras de incentivo.

À SUDAM, por permitir a busca do conhecimento.

Aos meus colegas da SUDAM, pela mão amiga e informações valiosas.

Ao NAEA, pela convivência saudável com professores e servidores.

Ao meu orientador Prof. Dr. Josep Pont Vidal, pela oportunidade de trabalhar com um mestre generoso, perspicaz e amigo.

Ao Prof. Msc. Francisco Rodrigues Neto, pelas orientações ricas em conhecimentos.

Aos técnicos da Secretaria Estadual de Meio Ambiente do Pará, da Gerência da Unidade Regional Rio Capim, da Gerência da Unidade Regional Baixo Amazonas e das Secretarias de Meio Ambiente de Santarém e de Paragominas por fornecerem documentos e informações valiosas.

As pessoas entrevistadas, por terem disponibilizado seu tempo e informações primordiais ao trabalho.

A Pedro Martorano, pela generosidade de dispor de seus conhecimentos cartográficos de elevada qualidade.

Tudo posso naquele que me fortalece.
(Filipense 4:13)

RESUMO

O estudo ora apresentado analisa a gestão ambiental pública na Amazônia brasileira, a partir dos resultados gerados pelo Projeto de Gestão Ambiental Integrada, pertencente ao Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Aplicado nos Estados amazônicos, esse projeto experimental objetivou fomentar a criação de um modelo de gestão ambiental na região, priorizando o fortalecimento da capacidade institucional das Secretarias de Meio Ambiente, em seus aspectos técnicos, logísticos e gerenciais, com ações de capacitação técnica, estruturação da logística e planejamento participativo. A investigação científica desta Tese adotou os preceitos do método qualitativo pela via da estratégia indutiva com hipóteses, tendo como campo de estudo os municípios de Santarém e Paragominas, no estado do Pará, no período compreendido entre os anos de 2008 a 2012. Os dados foram coletados mediante pesquisas bibliográfica, documental e de campo, realizando entrevistas semi-estruturadas com vinte informantes-chave, para melhor compreender o Projeto, organizar as informações coletadas e avaliar os resultados, a partir de uma estrutura metodológica própria baseada na teoria de sistemas, teoria que também fundamenta esta Tese. Um dos resultados deste estudo foi o fato de que o PGAI contribuiu para que os municípios pudessem compor seu sistema de gestão ambiental, fortalecendo e elevando suas ações, com impactos positivos para o adequado tratamento de seus recursos naturais e meio ambiente físico, demonstrando, ainda, a importância de que as ações pensadas para os municípios amazônicos devem ser planejadas dentro dos princípios legais da administração pública e conduzidas por uma gestão participativa e transparente, respeitando as necessidades, limites e potencialidades locais, considerando à defesa do meio ambiente e dos interesses coletivos difusos.

Palavras-chave: Gestão Pública. Meio Ambiente. Amazônia. Teoria de Sistemas.

ABSTRACT

The study analyzes the public environmental management in the Brazilian Amazon, from the results of the Integrated Environmental Management Project, part of the Pilot Program for the Protection of Tropical Forests in Brazil. Applied in the Amazon region, the project had, as its objective, to develop a model of environmental management in the region, given priority to the institutional capacity of the Secretariats of the Environment, in the technical, logistical and managerial actions with specific technical training, in logistics and participatory planning. This scientific research adopted the Qualitative Method as an inductive strategy with hypotheses, having the municipalities of Santarém and Paragominas, in the State of Pará as the research regions during the 2008-2012 periods. The data was collected through bibliographical documents and investigations, conducting semi-structured research with twenty key interviews for better understanding the project and to organize and evaluate the collected information using a methodological structure based on the Systems Theory, a theory that also apply in this thesis. One of the results of this study was the fact that the PGAI contributed to help the municipalities to define their environmental management system, strengthening and raising their actions, with positive impacts for the appropriate treatment of their natural resources and physical environment, showing, also, the importance of the actions designed for Amazonian municipalities that had planned and used the legal principles of public administration and that was conducted by a transparent and participatory public management, respecting the needs, limitations and potential of the locations, considering the environmental sustainability and the collective interests of the region.

Keywords: Public Management. Environmental. Amazon. Systems Theory.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Capacidade Institucional: variáveis e indicadores	34
Quadro 2 - Instrumentos de Política Ambiental.	82
Quadro 3 - Integração do Subprograma de Políticas de Recursos Naturais (SPRN) com outros Projetos do PPG7.....	128
Quadro 4 - Regiões de Integração do Estado do Pará.....	135
Quadro 5 - Municípios que exercem Gestão Ambiental Plena	145
Quadro 6 - Municípios que exercem Gestão Ambiental, com Habilitação.....	146
Quadro 7 - Municípios do Pará que mais desmatam (2008-2010), segundo o MMA ...	149
Quadro 8 - Municípios que integram o Programa Municípios Verdes, ano 2011.....	150
Quadro 9 - Situações que caracterizam a gestão ambiental dos municípios paraenses.	152
Quadro 10 - Matriz de Acompanhamento e Avaliação- A&A- Santarém	158
Quadro 11 - Matriz de Acompanhamento e Avaliação- A&A- Paragominas	173
Quadro 12 - Síntese das características de execução do PGAI, em cada Estado da Amazônia brasileira	194
Quadro 13 - Síntese dos pontos positivos e negativos do PGAI, nos estados do Acre, Amazonas e Pará.	195
Quadro 14- Áreas Prioritárias previstas para implantação do PGAI-PA (1998-2003)..	202
Quadro 15 - Áreas onde o PGAI-PA (1998-2003) foi implantado.....	203
Quadro 16 - Áreas do PGAI-PA (2005-2006).....	204
Quadro 17 - Algumas realizações do PGAI-PA.....	206
Quadro 18 - Pontos Positivos e Negativos do PGAI-PA.....	207
Quadro 19 - Realizações do PGAI nos municípios de Santarém e Paragominas.....	214
Quadro 20 - Cronograma de Entrevistas	266
Quadro 21- Cronograma de Entrevistas II	267

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Organograma 1 – Participantes do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)	111
Organograma 2 - Subprogramas e Projetos do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)	113
Gráfico 1 - Índice de desmatamento na região amazônica em janeiro de 2012.....	147
Mapa 1 - Desmatamento e Degradação Florestal na Amazônia Legal, janeiro de 2012	148
Mapa 2 - Áreas prioritárias no âmbito do PGAI-PA	202

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Organização sequencial e cronológica das seções	23
Figura 2 - Localização dos municípios de Santarém e Paragominas, no estado do Pará	25
Figura 3 – Estrutura Metodológica	38
Figura 4 - Dimensões dos sistemas abertos	48
Figura 5 - Representação do PGAI inserido no contexto do PPG7.....	49
Figura 6 - Funcionamento de um sistema aberto	50
Figura 7 - Medidas instituídas pelo governo federal (1960-1980)	89
Figura 8 - Linhas Temáticas do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)	112
Figura 9 - Componentes Programáticos do Subprograma de Política de Recursos Naturais	121

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 - Alter do Chão (Distrito Administrativo de Santarém).....	155
Fotografia 2 – Entrada da FLONA do Tapajós	156
Fotografia 3 – Terreno sendo preparado para o plantio da soja.....	156
Fotografia 4 – Entrada da SEMMA/ Santarém.....	159
Fotografia 5 – Início da orla de Santarém na Av. Tapajós	166
Fotografia 6 – Porto hidroviário de Santarém na Av. Tapajós	166
Fotografia 7 – Porto da Cargill na Av. Tapajós	167
Fotografia 8 - Loteamento da empresa Buruti Empreendimentos	169
Fotografia 9 – Entrada da SEMMA/Paragominas	174
Fotografia 10 – Parque Ambiental de Paragominas, local onde funciona a Unidade Regional Rio Capim/ SEMA/PA.....	179
Fotografia 11 – Paragominas.....	179

LISTA DE SIGLAS

A&A- Acompanhamento e Avaliação
ABC- Academia Brasileira de Ciências
ABNT- Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADA - Agência de Desenvolvimento da Amazônia
AMA - Apoio ao Monitoramento e Análise
AMUNEP- Associação dos Municípios do Nordeste Paraense
AMUT- Associação dos Municípios das Rodovias Transamazônica, Santarém-Cuiabá e Região Oeste do Pará
ANA - Agência Nacional de Águas
APA- Área de Proteção Ambiental
ARPA - Programa Áreas Protegidas da Amazônia
BNDS- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPA- Batalhão de Policiamento Ambiental
CAP- Controle de Avanço de Projeto
CCC - Comissão de Coordenação Conjunta
CCB- Comissão de Coordenação Brasileira
CCD- Comissão de Coordenação dos Doadores
CEULS - Centro Universitário Luterano de Santarém
CMMAD- Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CNDR- Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional
CNM- Confederação Nacional de Municípios
CNMM- Conselho Municipal de Meio Ambiente
CNS- Conselho Nacional dos Seringueiros
CONAMA- Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONAMAZ- Conselho Nacional da Amazônia
CONDEL- Conselho Deliberativo
CODE- Conferência do Desenvolvimento
COEMA- Conselho Estadual do Meio Ambiente
CONJUR- Consultoria Jurídica
CPDS- Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21
COSAMA- Coordenadoria de Saneamento e Meio Ambiente
CPRM- Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais

CREA- Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo
DEMA- Delegacia de Meio Ambiente
DFID - Department for International Development
EIA- Estudo de Impacto Ambiental
EMBRAPA- Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EUA - Estados Unidos da América
FAOR - Fórum da Amazônia Oriental
FDA- Fundo de Desenvolvimento da Amazônia
FEMA- Fundo Estadual de Meio Ambiente
FETAGRI- Federação dos Trabalhadores da Agricultura
FLONA- Floresta Nacional
FNMA- Fundo Nacional do Meio Ambiente
FNO- Fundo Constitucional de Financiamento do Norte
FUNAI - Fundação Nacional do Índio
FUNBIO - Fundo Brasileiro para a Biodiversidade
G7- Grupo dos Sete
GDA- Grupo de Defesa da Amazônia
GEF- Global Environment Facility
GESPAN - Gestão Participativa de Recursos Naturais ou Abordagem
GESPÚBLICA- Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
GIZ- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GT- Grupo de Trabalho
GTA- Grupo de Trabalho Amazônico
GTZ- Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IAG - Internacional Advisory Group
IBAMA- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF- Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal
IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESP- Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará
INCRA- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPA- Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
INPE- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPAM- Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia
IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

ISO- International Organization for Standardization

ITERPA- Instituto de Terras do Pará

KfW - Kreditanstalt für Wiederaufbau

LA- Licenciamento Ambiental

MCT- Ministérios de Ciência e Tecnologia

MDA- Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDU - Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

MI- Ministério da Integração Nacional

MIT- Massachusetts Institute of Technology

MMA- Ministério do Meio Ambiente

MP- Ministério Público

MPEG- Museu Paraense Emílio Goeldi

NAEA- Núcleo de Altos Estudos Amazônicos

NEPA- National Environmental Policy Act

NUMA- Núcleo de Meio Ambiente

ODM - Objetivos de Desenvolvimento do Milênio

OEMA- Órgão Estadual de Meio Ambiente

OIMT- Organização Internacional de Madeiras Tropicais

ONG - Organização Não- Governamental

ONU - Organização das Nações Unidas

OPEP- Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PAS- Plano Amazônia Sustentável

PDFF - Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira

PCA- Programa de Capacitação Ambiental

PEA- Plano Estadual Ambiental

PGA- Planos de Gestão Ambiental

PGAI- Projeto de Gestão Ambiental Integrada

PMV- Programa Municípios Verdes

PNDR- Política Nacional de Desenvolvimento Regional

PNMA- Política Nacional de Meio Ambiente

PNUD- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

POA - Planos Operativos Anuais

POLAMAZÔNIA- Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia

POLONOROESTE- Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil

PPCDAM- Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPA- Plano Plurianual
PPDs- Projetos Centros de Ciência e Projetos de Pesquisa Dirigida
PPG 7- Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PPTAL- Proteção às Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal
Pq& Rv- Parques e Reservas
PRDA - Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia
PRODESQUE- Monitoramento e Controle de Desmatamento e Queimadas na Amazônia
PROGRAM- Programa Estadual de Fortalecimento da Gestão Ambiental Municipal
PROMANEJO- Apoio ao Manejo Florestal na Amazônia
PROTEGER- Projeto de Mobilização e Capacitação em Prevenção de Incêndios Florestais na Amazônia
PRÓVARZEA- Manejo dos Recursos Naturais da Várzea
PSA- Projeto Saúde e Alegria
RAPP- Rodada de Aperfeiçoamento de Planejamento dos Projetos de Gestão Ambiental Integrada
REBRAMA- Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação
RESEX- Reservas Extrativistas
RFT- Rain Forest Trust Fund
RIMA- Relatórios de Impacto Ambiental
RMA - Rede Mata Atlântica
SAGRI- Secretaria de Estado de Agricultura
SEICO- Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Mineração
SECTAM - Secretaria Executiva de Ciência Tecnologia e Meio Ambiente
SEDCT - Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia
SEDUC- Secretaria de Estado de Educação do Pará
SEMA- Secretaria de Estado de Meio Ambiente
SEMAM- Secretaria do Meio Ambiente
SESC- Serviço Social do Comércio
SESMA- Secretaria Municipal de Saúde e Meio Ambiente
SESPA - Secretaria de Estado de Saúde Pública
SICAR- Sistema Integrado de Controle de Atividades Rurais
SIG CAR - Sistema de Cadastro Ambiental Rural
SINIMA - Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente

SISEMA -Sistema Estadual do Meio Ambiente

SISNAMA - Sistema Nacional de Meio Ambiente

SLAPR - Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedade Rural

SNUC- Sistema Nacional de Unidades de Conservação

SPRN- Subprograma de Política de Recursos Naturais

SPVEA- Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

SUDAM- Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia

SUDEPE- Superintendência do Desenvolvimento da Pesca

SUDHEVEA- Superintendência da Borracha

TNC- The Nature Conservancy

UFOPA- Universidade Federal do Oeste do Pará

UFPA- Universidade Federal do Pará

UA- Unidade Administrativa

UNB- Universidade de Brasília

WWF- World Wildlife Fund

ZEE- Zoneamento Ecológico- Econômico

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
2 JUSTIFICATIVA.....	26
3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	31
4 MARCO TEÓRICO-CONCEITUAL	41
4.1 A Abordagem Sistêmica	41
4. 1.1 A Interdisciplinaridade em Ambientes Complexos	53
4. 2. Gestão Ambiental Pública	60
4.2.1 Contextualização	60
4.2.2 Bases conceituais	71
5 MARCO HISTÓRICO DA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA (1981-2007)	84
5. 1 A Gestão Ambiental Pública no Brasil	85
5.1.1 A trajetória histórica do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)	103
5.1.1.1 O Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN)	114
5. 2 A Gestão Ambiental Pública na Amazônia brasileira	122
5.3 A Gestão Ambiental Pública no estado do Pará	135
5. 3.1 A Gestão Ambiental Pública no município de Santarém	155
5. 3.2 A Gestão Ambiental Pública no município de Paragominas	170
6 O PROJETO DE GESTÃO AMBIENTAL INTEGRADA (1992-2007)	186
6.1 Entendendo o Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI)	186
6.2 O Projeto de Gestão Ambiental Integrada no Estado do Pará	199

6.3 O Projeto de Gestão Ambiental Integrada nos Municípios de Santarém e Paragominas	211
7 O PROJETO DE GESTÃO AMBIENTAL INTEGRADA NOS MUNICÍPIOS DE SANTARÉM E PARAGOMINAS (2008-2012)	215
7. 1 Observando os municípios.....	215
7.1.1 Sistema de informações ambientais	220
7.1.2 Corpo técnico suficiente e qualificado	222
7.1.3 Participação e integração	225
8 A AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DO PROJETO DE GESTÃO AMBIENTAL INTEGRADA (2008-2012)	229
9 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	238
REFERÊNCIAS	242
ANEXOS	266

1 INTRODUÇÃO

Desenvolvido no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, pertencente ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (Naea), da Universidade Federal do Pará (UFPA), este trabalho objetiva analisar a gestão ambiental pública na Amazônia brasileira, doravante Amazônia, com base nos produtos gerados pelo Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI), pertencente ao Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN), do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7).

O PGAI, aplicado nos nove Estados dessa região no período compreendido entre 1998 e 2007, foi um projeto de desenvolvimento pioneiro que visou a implantar ações inovadoras, para criar um modelo de gestão pública, focando a temática ambiental, dando prioridade ao fortalecimento das Secretarias Ambientais, por meio da capacitação técnica, estruturação da logística e planejamento participativo, tanto no âmbito dos Estados, quanto dos municípios.

Como o PGAI foi uma ação de grande magnitude e em uma região de proporções continentais de alta complexidade como a Amazônia, optou-se em estudar o PGAI do Pará, por ter sido um dos Estados em que o Projeto foi considerado exitoso, tomando como campo de observação os municípios de Santarém e Paragominas, pelos bons resultados apresentados. O primeiro está localizado no oeste do Estado e o segundo, no nordeste, até porque, é no município que as pessoas vivem, e, portanto, é lá que tudo acontece.

Mesmo tendo sido implementado em Estados e municípios com características geográficas, culturais, políticas e socioeconômicas diferentes, o PGAI adotou uma metodologia única para a sua implementação, o que possibilitou a abstração de seus aspectos essenciais, marcando os traços característicos em cada local, evitando comparações, mas no intuito de obter a compreensão de um todo integrado.

Entretanto, alcançar o objetivo específico deste estudo, cuja proposta era avaliar a efetividade desse Projeto nos municípios escolhidos, com base nos elementos representativos que esse Projeto aportou e que contribuíram para fortalecer a capacidade institucional das Secretarias de Meio Ambiente, estaduais e municipais – em seus aspectos técnicos, logísticos e gerenciais – caminhos tortuoso, cheios de lacunas e entraves foram percorridos, porém, ricos em informações, acontecimentos e experiências, elementos propulsores para a

construção de novos conhecimentos exigiu tomar algumas medidas e superar alguns obstáculos tais como:

a) manter o foco no tema gestão ambiental pública, fazendo os recortes históricos e conceituais necessários dentro dos limites propostos, procurando não perder a noção de amplitude e as conexões, considerando as categorias de base, como gestão pública e meio ambiente, a atuação dos entes da federação (federal, estadual, municipal), a obrigatoriedade de respeitar e observar as diretrizes e legislações previstas, além de sua ligação com as diferentes áreas do conhecimento;

b) atentar para o fato de que o PGAI foi aplicado nos Estados da Amazônia, portanto, em contextos singulares com resultados diferenciados, enquanto parte de um subprograma (SPRN) se integrou aos outros subprogramas (Unidades de Conservação e Ciência & Tecnologia), que, por sua vez, faziam parte de um grande programa-piloto pioneiro (PPG7), composto de cinco linhas temáticas e uma ampla rede de projetos, além de contar com a participação de diferentes instituições e atores;

c) encontrar registros referentes ao PGAI, que não estavam armazenados em uma única instituição, mas pulverizados entre os atores, que, à época, participaram do Projeto, e que, atualmente, estão exercendo atividades em outras instituições;

d) alinhar as informações, pois o SPRN e o PGAI elaboraram vários estudos em diversos períodos de tempo, entre a elaboração, a execução e a avaliação do projeto, além de contar com a participação de diversos consultores e instituições, gerando extensa bibliografia. Ademais, muitos desses estudos focaram em dois ou mais Estados, ou trabalharam com temáticas aplicadas somente em alguns municípios. No caso do Pará, foi necessário estudar os documentos, comparando-os com as informações prestadas nas entrevistas, visando a obter a real noção dos preceitos e dinâmicas adotadas no Estado, em que período de tempo e quais os resultados alcançados;

e) localizar e entrevistar os principais atores que atuaram diretamente na implantação do PGAI/Pará, devido à rotatividade dos participantes, à sua falta de disponibilidade e ao interregno entre este estudo e o ano em que o Projeto foi concluído; e

f) localizar os registros do PGAI/Pará, pois entre a fase de reuniões preparatórias iniciadas em 1996 ao término do Projeto em 2007 ocorreram mudanças no executivo estadual e municipal, após processos eleitorais, acarretando, assim, constantes alterações no quadro de servidores dos órgãos públicos desses entes da federação, além de alguns órgãos estaduais,

ligados diretamente ao PGAI-PA, terem sido extintos ou desmembrados¹, provocando a dispersão ou a perda de registros, contribuindo para dificultar a construção de seu memorial.

Nesse conjunto de esclarecimentos preliminares, não poderia deixar de ser mencionado que os técnicos que trabalharam no Projeto, entrevistados para a elaboração desta Tese, mostraram dificuldade de se recordarem das ações realizadas e do período de tempo em que ocorreram, fornecendo informações soltas, relativas a diferentes momentos e contextos, sendo preciso comparar todas elas, checando-as com a bibliografia, dessa forma, compondo a história do PGAI.

Ademais, não se chegou a um entendimento conclusivo sobre os motivos pelos quais não foi realizada uma avaliação geral da eficácia da atuação do PGAI nesses municípios após seu término, ou a elaboração de um memorial do Projeto no Pará, quer seja por parte da Coordenação Geral do PGAI no Estado, quer seja pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente, ou ainda, pelas Secretarias Municipais, sobre a atuação e os resultados alcançados pelo Projeto em suas cidades.

Assim, criou-se um artifício, aqui denominado de códigos emergentes, que é a obtenção de dados qualitativos a partir de indicativos existentes em um determinado acontecimento, passado ou presente, que aparecem nas mensagens, depoimentos, observações e imagens, favorecendo a construção de conclusões explicativas por parte do pesquisador, diante da inexistência de teorias ou de registros bem definidos e delimitados.

Somados a isso, procurou-se, em alguns momentos desta Tese e, principalmente, para estruturar e evidenciar a metodologia utilizada, elaborar esquemas mentais, ou seja, diferentes diagramas visando a organizar e tornar clara as ideias, reunir e consolidar informações de fontes diversas e facilitar o entendimento de noções complexas, com suas relações e conexões. Esta proposta guarda certa semelhança com o “método de aprendizagem e memorização conhecido como Mapa Mental”, desenvolvido por Tony Buzan (BUZAN, 2009, p.6; 2005).

No processo de condução deste estudo focando o PGAI, trabalhou-se com três hipóteses, abaixo citadas, consolidadas no decorrer da seção 7 e discutidas na seção 8, diretamente vinculadas com a gestão ambiental pública:

¹ Citam-se como exemplos o Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (Idesp) extinto em 1999 e restabelecido em 2007, pela Lei Estadual nº 7.030/2007, e a Secretaria Executiva de Ciência Tecnologia e Meio Ambiente (Sectam) desmembrada em duas Secretarias de Estado: Meio Ambiente (Sema) e Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia (Sedect).

H.1. O PGAI não fortaleceu a gestão ambiental pública dos municípios de Paragominas e Santarém, rumo a processos de descentralização administrativa.

H.2. O PGAI foi efetivo para que os municípios de Santarém e Paragominas construíssem um modelo de gestão ambiental pública, sistêmico, participativo e eficaz.

H.3. O PGAI fortaleceu a gestão ambiental pública dos municípios estudados, com impactos positivos para o adequado tratamento de seus recursos naturais e meio ambiente físico, norteando suas ações em processos de descentralização administrativa.

Sendo um estudo de caso múltiplo com hipóteses, o recorte temporal analisado abrange os anos de 2008 a 2012, percebendo, a partir das variáveis escolhidas e seus respectivos indicadores, quais os elementos representativos que esse Projeto aportou e que contribuíram para fortalecer a capacidade institucional em seus aspectos técnicos, logísticos e gerenciais, das Secretarias de Meio Ambiente de Santarém e Paragominas.

Por não haver uma teoria que explique o que se passa com a gestão ambiental no universo da administração pública ou com a gestão ambiental pública da forma como foi trabalhada pelo PGAI, ambos sistêmicos e interdisciplinares, este estudo buscou alguns fundamentos teóricos da Teoria de Sistemas, não só para melhor entender esses temas transformadores, com todas as suas nuances epistêmicas e possibilidades, e, assim, escrever esta tese, mas também para construir uma metodologia dinâmica e didática, que encurtasse as etapas, sem perder a lógica, explorando a riqueza das informações presentes em cada assunto, procurando manter a noção de um todo integrado e convergente.

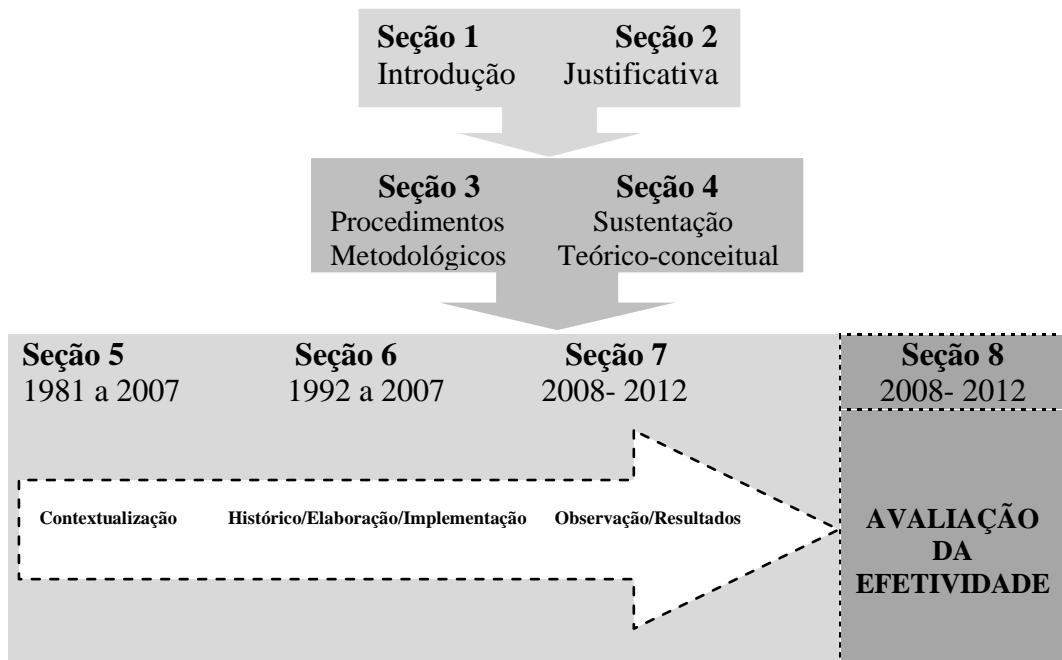
Com as devidas limitações e muito mais no sentido de contribuir na busca de uma metodologia que aprimore alternativas e processos em gestão ambiental pública, construiu-se, com uma linguagem técnica e didática, um procedimento metodológico sistêmico para elaborar esta Tese, mas também que possa vir a ser replicado em diversos contextos e situações concernentes à compreensão efetiva dos resultados gerados em uma dada localidade, isto é, os impactos observados no meio ambiente natural e na sociedade em decorrência da ação do poder público.

Em suma, esta Tese com sua metodologia é a tentativa de buscar novos caminhos – mesmo ciente dos riscos impostos pelo desconhecido – ousando apontar outras possibilidades, com a pretensão de que este trabalho favoreça o surgimento de inquietações e controvérsias, abrindo o debate a partir de um diálogo revelador, para além da compreensão de seus conceitos, de sua dinâmica e explicação de suas relações.

Como marco temporal deste estudo, deteve-se no período compreendido entre 1981 a 2012, pois foi no ano de 1981 que ocorreu a promulgação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), iniciando uma nova concepção de gestão ambiental pública no Brasil, e não a partir da Constituição Federal de 1988, mesmo que o tema referente ao meio ambiente tenha sido destacado nesse preceito jurídico relevante, importância relegada pelas Constituições brasileiras que a antecederam.

O ano de 2012 encerra a pesquisa, finalizando com a avaliação da efetividade do PGAI no estado do Pará, especificamente nos municípios de Santarém e Paragominas, formando, assim, a seguinte configuração (Figura 1).

Figura 1 - Organização sequencial e cronológica das seções.



Fonte: Elaboração própria (2013).

A figura representativa das seções que compõem este trabalho é apresentada com um formato sequencial, mas sem delimitações, visando a dar a noção de coesão e coerência, destacando, apenas, a seção 8, ponto culminante desta tese.

Iniciando com as fases preliminares, envolvendo as seções 1 Introdução e 2 Justificativa, detém-se na seção 3, referente aos procedimentos metodológicos adotados, apresentando a construção de uma estrutura metodológica própria, ao lado da seção 4, que trata da sustentação teórico-conceitual desta tese, com os seguintes temas: Abordagem

Sistêmica, Interdisciplinaridade em Ambientes Complexos e Gestão Ambiental Pública, subdivida em contextualização e bases conceituais.

A partir de então, e dando continuidade à estrutura acima, a seção 5 (1981 a 2007) faz um resgate do marco histórico da Gestão Ambiental Pública no Brasil a partir de 1981, ano da promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), embora com algumas referências históricas que antecederam a Política, contextualizando, também, a gestão ambiental pública na Amazônia, no estado do Pará e nos municípios de Santarém e Paragominas. Neste capítulo, foram incluídas algumas explicações sobre o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) e sobre o Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN), pois eles foram iniciados e desenvolvidos nesse período.

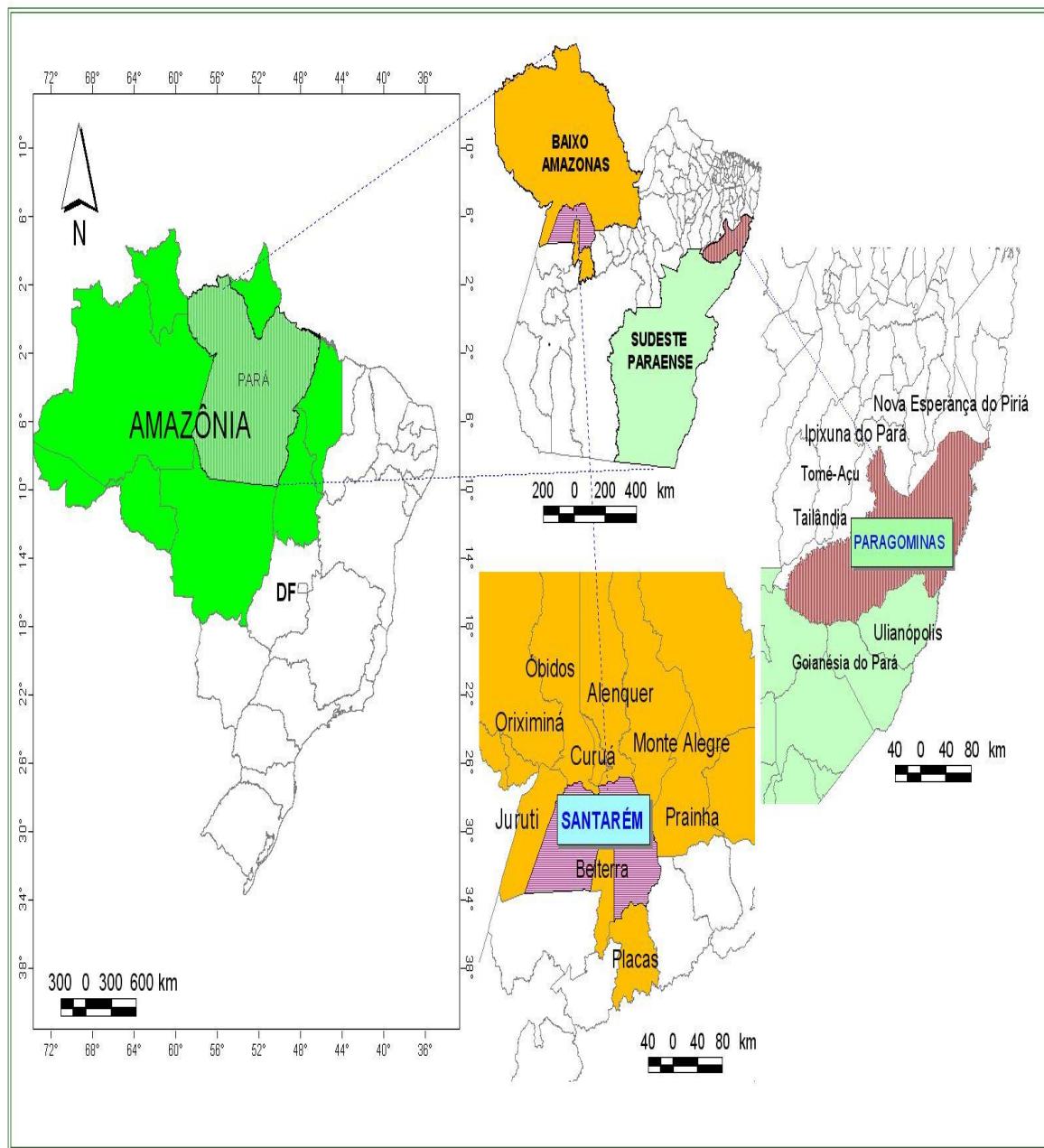
Na seção 6 (1992 a 2007), será abordado o Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI), mostrando seu processo de construção, sua dinâmica metodológica, sua implementação e alguns resultados, detalhando-os no estado do Pará e nos municípios de Santarém e Paragominas.

A seção 7 (2008 a 2012) tratará dos resultados do PGAI nos municípios selecionados, verificando a efetividade do Projeto no período de dois anos após seu término, focando variáveis escolhidas como: Sistema de Informações Ambientais, Corpo Técnico Suficiente e Qualificado e Participação e Integração. Contudo, serão resgatados alguns fatos que contribuíram para fortalecer a capacidade institucional das Secretarias de Meio Ambiente, nos aspectos técnicos, logísticos e gerenciais, em uma espécie de nivelamento, para que não se perca a noção de um todo integrado.

Na seção 8 (2008 a 2012), ocorre o fechamento da tese com a avaliação da efetividade do PGAI após seu término, trabalhado as hipóteses a partir das variáveis selecionadas.

A seção 9 finaliza o conjunto da obra com as conclusões e considerações finais. A Figura 9 mostra a localização dos municípios de Santarém e de Paragominas no estado do Pará.

Figura 2- Localização dos municípios de Santarém e Paragominas, no estado do Pará.



Fonte: Elaborado por Pedro Martorano (2012), base de dados SIPAM/IBGE 2000.

2 JUSTIFICATIVA

Com o acúmulo de quase vinte anos de experiência e conhecimentos extraídos de estudos acadêmicos e técnicos², pesquisas de campo e da prática cotidiana em uma autarquia federal³, responsável em promover o desenvolvimento includente e sustentável da Amazônia e sua inserção nos mercados globais, observou-se que muitos dos projetos implantados na região amazônica foram ineficazes para o que se propunham ou não passaram de ações tímidas, polarizadas e, por vezes, equivocadas, criando e aumentando as disparidades e os problemas.

Historicamente, o governo federal já assumiu uma série de compromissos, lançou diversas propostas e executou inúmeras ações destinadas a essa região⁴, inclusive, com a participação da comunidade internacional, norteados por alguns princípios de cunho transformador, tais como desenvolver, fortalecer, proteger e integrar.

No entanto, à primeira vista, verifica-se que, embora as políticas públicas pensadas para a Amazônia envolvam, na maioria das vezes, a implantação de grandes projetos de órgãos federais distintos ou mesmo de pequenos projetos de governos estaduais pertencentes à região, com os mais variados objetivos, processos de planejamento e de implementação, estes projetos se mostraram fragmentados e desarticulados por não estarem atrelados a um modelo de desenvolvimento regional, pautado em um processo de gestão compartilhada e integrada, tampouco conseguiram resultados satisfatórios a ponto de substituir ou justificar a ausência de tal modelo.

Uma avaliação mesmo que superficial sobre essa situação feita por pesquisadores experientes e até pelos mais leigos esbarraria na dificuldade de se obter a real noção do

²Obtenção do grau de Mestre em Planejamento do Desenvolvimento pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, da Universidade Federal do Pará (NAEA/UFPA), estudos referentes à legislações, publicações e resoluções do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Ministério da Integração Nacional (MI) para análise de projetos de desenvolvimento, elaboração de pareceres, relatórios técnicos, pesquisas de campo, estudos sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) atuando em sua reformulação e do Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), participando de seu processo de elaboração.

³Servidora pública da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), criada pela Lei Complementar N°124, de 3 de janeiro de 2007, em substituição à Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA). A Sudam é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Integração Nacional, tendo como finalidade “[...] promover o desenvolvimento includente e sustentável de sua área de atuação e a integração competitiva da base produtiva regional na economia nacional e internacional [...]” (BRASIL, 2007a, art.3º).

⁴ Além dos grandes projetos de desenvolvimento implantados nas décadas de 1960 e 1970 (Projeto Grande Carajás, Polamazônia, Transamazônica), citam-se como exemplos: Plano Amazônia Sustentável (PAS), Plano BR-163 Sustentável, Agenda 21 Amazônia, Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa).

quantitativo dos projetos e ações em estudo ou em curso, qual a consonância com outras medidas e ainda se os resultados daquilo que já foi implementado foi eficaz para melhorar a condição de vida dos amazônicas, com impactos social e ambiental amplos e positivos.

E não é só isso, a repetição, a sobreposição ou o fracasso de muitas intervenções na região com a má aplicação de investimentos públicos provocam, além do descrédito da sociedade, desperdícios de tempo e de recursos financeiros e humanos, sendo danosos para a uma região desenvolvida, o que dirá então para um território com tantas dificuldades e desigualdades como a Amazônia?

Pode-se considerar como justificativa para isso o fato de que muitos projetos e ações, de iniciativa de órgãos públicos, do setor privado e de instituições não governamentais instalados na região, não formam um bloco coeso e sinérgico, ao contrário, encontram-se isolados e por vezes dissonantes, como se estivessem soltos dentro de um grande espaço vazio e inóspito, passando a falsa ideia de pioneirismo e salvação. Por vezes, parecem competir por espaço político envoltos em motivos de cunho eleitoreiro, populista ou assistencialista.

Por outro lado, as ações na Amazônia, de um modo geral, parecem esbarrar na distância que separa a proposta da ação, ou seja, o que se pretende e o que realmente é executado de forma eficaz. Essa incoerência pode estar ligada a inúmeros fatores, mas acredita-se que não possam ser desconsideradas, nessa reflexão, a falta da participação ativa dos atores locais no processo de planejamento e de gestão, a ausência de conhecimento da realidade regional por parte dos planejadores que insistem em utilizar na Amazônia – esse imenso e complexo território – uma espécie de receita padrão, um pacote único que pode ser aplicado em qualquer lugar e de forma igual, ou até o fato de ser uma região considerada por alguns desinformados, mesmo nos dias de hoje, um “ângulo morto (reserva territorial estratégica ou espaço de colonização pioneira)” (CHESNAIS, 1996, p. 38).

Nota-se, ainda, que muitas ações e projetos regionais carecem de planejamentos consistentes, com objetivos e metas claramente definidos e previsão orçamentária realista, além de adotarem metodologias inexequíveis, o que os tornam ineficientes e impossibilitados de gerarem reflexões analíticas para gerenciarem riscos e preverem oportunidades.

Não menos importante são a inoperância, as fragilidades e as lacunas encontradas na administração pública, frente aos assuntos de interesse da região, bem como o excesso de rigor burocrático, que favorecem a interferência de agentes externos, em muitos casos, advogando em causa própria.

Reflexões como essas reforçam a ideia de que, embora a Amazônia seja vista como estratégica e imprescindível para fortalecer o país frente o mundo contemporâneo, levando em conta os avanços do poder público, no sentido de conhecer o potencial e as dificuldades locais, os esforços governamentais já empreendidos não foram suficientes para torná-la uma região propulsora de progresso ou de estar a caminho de conciliar crescimento econômico, justiça social e proteção ambiental.

Mesmo com investimentos internacionais, desenvolver de forma sustentável a região amazônica é muito mais difícil do que possa parecer à primeira vista. Um relatório elaborado pelo Banco Mundial para “avaliar os efeitos dos 2,6 bilhões de dólares gastos em 289 projetos em florestas de 75 países, entre 2002 e 2011”, incluindo a Amazônia, concluiu que tais investimentos não foram suficientes para evitar os danos ambientais, não elevaram a qualidade de vida da população, além de não terem conseguido expandir seus efeitos, sendo enfatizado que “na maioria dos programas financiados pelo banco, moradores das reservas garantem o mínimo para sobreviver, mas não conseguem melhorar de vida” (COUTINHO, 2013, p.107).

Nesse relatório, destacou-se, também, que se gasta muito mais para o benefício de poucos, que as populações envolvidas nesses projetos, após seu término, seguem com a ajuda de Organizações Não Governamentais (ONGs) e do governo local, e que os melhores resultados são alcançados através do sistema de pagamento para que a população não desmate.

Experiência desenvolvida pela Embrapa Amazônia Oriental, denominada Gestão Participativa de Recursos Naturais ou Abordagem – Gespan, visando a “Estabelecer mecanismos para a interação e articulação de atores locais com entidades provedoras de serviços, de forma a garantir aos cidadãos o direito de acesso à informação que promova processos de desenvolvimento sustentável e redução da pobreza”, reforça a necessidade de que iniciativas que se voltem a trabalhar o desenvolvimento sustentável na região amazônica, que criem condições para que as ações sejam construídas de forma compartilhada com os atores envolvidos, além de gerar autonomia e estimular parcerias, têm maiores chances de dar certo (MARQUES *et al.*, 2005, p. 16).

São questões como essas que definiram os rumos desta Tese de Doutorado, vendo no tema Gestão Ambiental Pública um assunto relevante a ser estudado sobre a Amazônia, reconhecendo que somente uma administração pública eficaz nessa região, não só na fase de

elaboração de políticas voltadas ao desenvolvimento, geração de renda e inclusão, mas, e, principalmente, no processo de implantação e avaliação de suas ações, será capaz de lidar com as adversidades, prever os impactos gerados e ainda trabalhar estrategicamente e de forma responsável, com as dinâmicas socioambientais, econômicas e políticas que permeiam esse território.

Somados a isso, entende-se que os projetos de desenvolvimento transitam em ambientes interativos e sistêmicos, que visam a alcançar, não só algo tangível, mas, sobretudo, estimular mudanças intangíveis, que, embora sejam de difícil mensuração e alto grau de incertezas, são as que, de fato, transformam a realidade local.

Assim, refletindo sobre essas questões e após a análise de alguns projetos de desenvolvimento já executados ou em curso na Amazônia, optou-se em estudar o Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI), um projeto público de desenvolvimento pertencente ao PPG7, implantado na Amazônia para trabalhar o tema ambiental, com o propósito de ser integrador e facilitador, primando por uma gestão inovadora e participativa.

Desde a sua concepção, a pretensão do PGAI foi oferecer uma visão holística e exequível de gestão ambiental pública, padronizando os encaminhamentos a serem adotados em todos os Estados da região e em seus respectivos municípios, com a possibilidade de ser replicado em outros territórios, desde que consideradas a diversidade da área a ser trabalhada, a pluralidade de interesses e necessidades locais, além de favorecer a participação social e defender que as informações geradas fossem de domínio público.

Portanto, o interesse aqui foi resgatar um projeto experimental que alcançou bons resultados e cuja pesquisa pode favorecer o aprimoramento da gestão ambiental pública na Amazônia, quando da compreensão de seu processo de construção e implantação em um vasto e complexo sistema, isto é, “[...] descobrir e investigar estas qualidades novas que resultam da interação de suas partes e das partes com o ambiente [...]” (FENZL; MACHADO, 2009, p.57).

O PGAI se pautou em procedimentos gerenciais flexíveis, decisões compartilhadas e funções descentralizadas, baseados em laços de confiança, desenvolvendo ações articuladas, evitando os excessos de formalismos ou rigores burocráticos, mas com orientações a serem seguidas pelas equipes de trabalho, prevendo avaliações sistemáticas para controlar, verificar seus resultados e replanejar suas diretrizes e ações.

Indo um pouco além, ao retomar nesta Tese o modelo de gestão empregado, os procedimentos e os encaminhamentos adotados no PGAI, empreende-se, ainda, o esforço de que ele não se perca na história das ações públicas na Amazônia, engrossando o rol dos projetos que um dia passaram pela região sem ter agregado valor ou experiência, mas sim vislumbrando a possibilidade de que ele seja ajustado e redirecionado para outras ações, aumentando a possibilidade de que ele possa gerar alternativas inovadoras em um efeito multiplicador, avançando no sentido de orientar ações estratégicas eficientes e encaminhar soluções eficazes.

Entre os nove Estados da Amazônia em que o PGAI foi aplicado, o Pará foi escolhido para estudar o Projeto, pelo fato de ter se destacado no processo participativo de sua construção e implantação, alcançado bons resultados, ser detentor de um vasto e populoso território⁵, multiplicidade cultural e economia diversificada, além de ter recebido, ao longo dos anos, investimentos públicos e privados, nacionais e internacionais, sob a forma de incentivos fiscais ou financeiros, para a implantação de grandes obras de infraestrutura, mineração e geração de energia.

Dentro do Pará, optou-se por selecionar dois municípios, um em cada área demarcada pelo Projeto, considerados exitosos, sendo escolhido na área denominada Moju-Capim (localizado no nordeste do Estado) o município de Paragominas, e na área denominada Tapajós (parte oeste), o município de Santarém.

Assim, espera-se que esta Tese e sua metodologia contribuam para direcionar ou enriquecer outros projetos em construção ou em curso na Amazônia, principalmente no que concerne às questões ambientais, em seu processo de gestão pública, na escolha de medidas que busquem sua eficiência administrativa, com procedimentos que alcancem o objetivo pretendido, comparando as medidas corretivas testadas que deram certo, por que as falhas ocorreram, se poderiam ter sido evitadas.

Acredita-se que estudar projetos públicos já testados e finalizados revela o que já foi realizado sobre um determinado assunto, sua abrangência, as abordagens utilizadas e em que condições, evitando-se, com isso, os erros, os entraves, a duplicidade e a repetições de ações por parte do poder público, o que significa evitar a perda de energia, de tempo e desperdício de recursos públicos e, consequentemente, insatisfação e descrédito por parte da sociedade.

⁵O Pará é o segundo maior estado do país, com 1.248.042,515 Km² de extensão, 144 municípios e uma população de 7.321.493 habitantes. Informação obtida no site do Governo do Estado do Pará. Disponível em <<http://www.pa.gov.br>>. Acesso em 17 nov. 2011.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Esta seção apresenta a construção de um caminho metodológico a partir do pensamento sistêmico (VON BERTALANFFY, 1997; FENZL; MACHADO, 2009; CAPRA, 2006), por considerar que sua base teórica de raciocínio fornece os elementos necessários para elaborar, além desta Tese de Doutorado, um modelo de metodologia conciso e integrador.

Ciente de que esse exercício metodológico possa estar fora dos padrões da racionalidade, como diriam alguns, ou que este modelo não se sustenta frente aos procedimentos da pesquisa acadêmica, como diriam outros, correm-se tais riscos, mesmo assim, por acreditar que, se isso ocorrer, é porque diferente caminho epistêmico terá sido apresentado e, mediante a comparação com outros estudos, há possibilidade de surgirem reflexões e inquietações. Quem sabe novos trabalhos possam surgir aprofundando-se nas lacunas epistêmicas encontradas ou até mesmo apresentando novas direções e respostas! Então, esse exercício não terá sido em vão.

Inicialmente, esta proposta metodológica partiu da necessidade de transpor as dificuldades e os entraves apresentados, ainda na elaboração do projeto de pesquisa desta Tese, percebendo-se a necessidade de se construir uma metodologia própria, a partir de um esquema mental⁶, que pudesse favorecer a reconstrução da história do PGAI, até mesmo pela carência de memorial público ou de avaliações conclusivas oficiais sobre ele, o que, de certa forma, foi facilitado após a compreensão dos fundamentos basilares da Teoria de Sistemas, de que estamos inseridos em diferentes sistemas complexos, dinâmicos e integrativos e que, portanto, tudo está relacionado e em equilíbrio, por mais improvável que possa parecer.

Recorreu-se, também, ao que se denominou nesta Tese Doutoral de códigos emergentes, ou seja, diante da inexistência de teorias ou de registros bem definidos e delimitados, a obtenção de dados qualitativos a partir de indicativos existentes em um determinado acontecimento – quer seja no passado ou no presente – que aparecem nas mensagens, depoimentos, observações e imagens, favorecendo a construção de entendimentos e conclusões explicativas por parte do pesquisador.

Tais procedimentos foram necessários até pelo fato de o PGAI apresentar um histórico intrincado, com muitos agentes atuantes e vários redirecionamentos no decorrer de

⁶Essa metodologia guarda semelhança com a proposta de Mapa Mental desenvolvido por Tony Buzan (2009, 2005).

seu processo de elaboração e implantação, sendo preciso utilizar mensagens explícitas e implícitas contidas nos depoimentos, nas opiniões dos entrevistados, nos documentos internos das instituições, aparecendo questões como a falta de planificação, improvisação, constante mudança de gestão e de pessoal, falta de vontade política, descontinuidade etc. Essa medida forneceu diversos entendimentos, tirou dúvidas e indicou direções.

Feitos os devidos esclarecimentos, passemos aos procedimentos metodológicos propriamente ditos.

Para a investigação científica, foram adotados os preceitos do Método Qualitativo (GIL, 1999; MANNING, 1979), pela via da Estratégia Indutiva com hipóteses, partindo do princípio de que o método indutivo “[...] é um raciocínio em que, de fatos particulares, se tira uma conclusão genérica. Indução é levar para dentro. É um processo inverso da dedução. A indução caminha de fatos singulares para chegar a uma conclusão ampla [...]” (MEDEIROS, 2010, p.31).

Lakatos (2000, p. 53) ratifica o entendimento acima e vai além:

Indução é um processo mental por intermédio do qual, partindo de dados particulares, suficientemente constatados, infere-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas. Portanto, o objetivo dos argumentos é levar a conclusões cujo conteúdo é muito mais amplo do que o das premissas nas quais se basearam.

Foi o que ocorreu quando se tomou o estudo do PGAI no Pará, em dois de seus municípios, Paragominas e Santarém, ou seja, um recorte dentro do próprio PGAI aplicado nos Estados da Amazônia para poder analisar a gestão ambiental pública na região.

Devido à ausência de documentos que reúnam dados quantitativos sobre a eficácia e a efetividade do PGAI, encontrando em alguns relatórios técnicos somente o uso de amostras representativas, sendo alegados a alta complexidade do PGAI e o grande número de executores (GTZ, 2003), é que se trabalhou com todos os dados qualitativos expressivos, presentes em fontes primárias e secundárias, entre eles, o estudo de um relatório técnico que aborda os aspectos técnico/gerenciais e lições aprendidas com o SPRN⁷, elaborado em 2008, e que faz citações importantes sobre o Projeto, reforçando a tese de que “A versão qualitativa

⁷Esse documento a que o texto se refere se intitula Estudo de Avaliação do Subprograma de Política de Recursos Naturais (RIBEIRO, 2008).

garante a riqueza dos dados, permite ver um fenômeno na sua totalidade, bem como facilita a exploração de contradições e paradoxos” (VIEIRA; ZOUAIN, 2006, p. 15).

Para esta construção metodológica, cita-se Vergara (2003, p.43-49), ao considerar que a pesquisa científica deve ser vista quanto aos fins a que ela se propõe, podendo ser classificada em exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada e intervencionista, bem como quanto aos meios de investigação, tipificada em pesquisa de campo, pesquisa de laboratório, documental, bibliográfica, experimental, *ex post facto*, participante, pesquisa, ação e estudo de caso.

Sendo assim, quanto aos fins, esta tese assume características exploratórias, descritivas e ainda explicativas pelo fato de sua estrutura metodológica ter sido desenvolvida em dois momentos bem definidos, em que o primeiro momento forma o eixo exploratório e descritivo, visando a fornecer subsídios para o segundo momento, sendo este explicativo e conclusivo. Este procedimento será mais bem detalhado posteriormente.

Ressalta-se que a pesquisa exploratória ajudou a construir a estrutura desta Tese de Doutorado pelo fato de que “[...] o estudo exploratório aumenta a familiaridade do pesquisador com o fenômeno ou com o ambiente que pretende investigar, servindo de base para uma pesquisa futura mais precisa [...]” (DENCKER; VIÁ, 2002, p. 59), além de melhor definir e compreender a dinâmica dos diferentes ambientes em que o PGAI ocorreu, colaborando, também, para a sua composição histórica (Mc DANIEL; GATES, 2003).

Ainda que o PGAI tenha sido aplicado em todos os Estados amazônicos, com uma metodologia que seguiu um procedimento padrão, ele partiu das especificidades de cada um deles, obtendo, portanto, diferentes resultados, o que demandaria um período de tempo e de recursos bem maiores que os previstos, se fosse conhecer e analisar o Projeto em sua totalidade. Daí a opção de estudar o PGAI aplicado no estado do Pará, em dois contextos delimitados e com múltiplas evidências, no caso em questão, os municípios de Santarém e Paragominas, favorecendo a abstração de seus aspectos essenciais, marcando os traços característicos, mas sem compará-los e assim obter a compreensão do todo, entendendo ser o estudo de casos uma estratégia para “[...] compreender fenômenos sociais complexos [...]” (YIN, 2001, p.21).

No que concerne aos meios de investigação, recorreu-se ao estudo de caso múltiplo com hipóteses (LAKATOS; MARCONI, 1991), tomando por base as propostas de gestão ambiental do PGAI, a partir de três variáveis a serem observadas em dois municípios

paraenses em que ele foi considerado exitoso, Paragominas, localizado no nordeste do Estado e na parte oeste, e o município de Santarém, sem desmerecer os procedimentos adotados, os determinantes de sucesso, os pontos positivos e negativos da implantação e seus reflexos.

Cabe esclarecer que a proposta deste estudo não seja a de realizar uma análise comparativa entre esses municípios, o exercício comparativo foi eficiente para o fornecimento de insumos na formulação das conclusões e recomendações, pois a partir dele “[...] podemos descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças [...]” (SCHNEIDER; SCHIMMITT, 1998, p.1).

Não só para avaliar a efetividade do PGAI nos municípios estudados e superar as dificuldades conceituais e operacionais, a construção de uma estrutura de referência metodológica própria deu-se, também, para trabalhar as hipóteses levantadas e as três variáveis escolhidas, com seus indicadores subjetivos de resultados⁸, conforme Quadro 1, selecionados entre as ações implementadas pelo Projeto.

Na verdade, buscou-se interligar alguns elementos do PGAI ao ambiente em que ele interveio, detectando pontos representativos aportados nesses municípios (COSTA; CASTANHAR, 2003), no período de 2008 a 2012, e que contribuíram para fortalecer a capacidade institucional nos aspectos logísticos, técnicos e gerenciais de suas Secretarias de Meio Ambiente.

Quadro 1 - Capacidade Institucional: variáveis e indicadores.

CAPACIDADE INSTITUCIONAL 2008-2012	
VARIÁVEIS	INDICADORES
1- Sistema de informações ambientais	a) Base de dados ambientais consolidados, em funcionamento e aberto ao público
2- Corpo técnico suficiente e qualificado	<p>a) Número de funcionários para o desempenho das atividades.</p> <p>b) Rotatividade do corpo técnico.</p> <p>c) Periodicidade de eventos de capacitação ou treinamentos voltados à temática ambiental, realizados internamente ou por outras instituições.</p>

⁸Os indicadores subjetivos de resultados também são trabalhados pelo Prof.Dr. Flávio Popinigis, Engenheiro Agrônomo da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) e PhD em Agronomia pela *Mississippi State University*, em seu curso intitulado Elaboração de Indicadores de Desempenho Organizacional. O professor Popinigis considera que um dos papéis dos indicadores é fundamentar a análise crítica do desempenho e a tomada de decisão.

3- Participação e integração	a) Parcerias com o Estado, municípios, empresas privadas e órgãos não-governamentais.
	b) Atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Fonte: Elaboração própria com base nos seguintes documentos: MAIA, 2007; 2008; IDESP, 2011.

Quanto às técnicas de pesquisa utilizadas para a coleta de informações, recorreu-se às pesquisas bibliográfica e documental, em diversas fontes de informações, tais como livros, teses, dissertações, artigos, relatórios, legislações, entre outras produções selecionadas na biblioteca da Sudam, biblioteca da UFPa, biblioteca do Naea, biblioteca da Universidade de Brasília (UNB), arquivo da Secretaria de Meio Ambiente do Pará (Sema-PA), arquivo morto da extinta Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (Sectam), arquivo da Sema-Santarém, arquivo da Sema-Paragominas, arquivo da *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ)⁹, com profissionais que atuaram no PGAI, bem como na *internet*.

Na verdade, esse levantamento de informações contidas na bibliografia, nos documentos e nas entrevistas teve a preocupação de fundamentar teoricamente este estudo com elementos que pudessem fornecer a compreensão integrada dos acontecimentos que cercaram o PGAI, com todas as suas nuances e relações (INÁCIO FILHO, 1998; KÖCHE, 1997).

Sobre as informações a respeito do PGAI, incluindo aquelas relacionadas ao PGAI no Pará, cabe esclarecer que não estavam armazenadas em uma única instituição, ou consolidadas em documento próprio em forma de memorial, narrando a história do Projeto ou deste no Estado, abordando as fases de elaboração, passando pela implantação até a avaliação final dos resultados alcançados após seu término, mas estavam distribuídas em diversos documentos em poder de alguns profissionais que haviam atuado diretamente no Projeto, sendo analisadas à medida que as informações eram disponibilizadas por eles, confrontando-as com as entrevistas para a compreensão do todo, construção de seu resgate histórico, análise e elaboração das conclusões explicativas.

Ademais, o acesso a essas informações só foi possível após a realização de entrevistas abertas com técnicos da Sema do Pará¹⁰ que trabalharam no PGAI, os quais, além de relatarem fatos do Projeto e da gestão ambiental pública no Estado e nos municípios

⁹Atualmente a GTZ chama-se Cooperação Internacional Alemã (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit- GIZ).

¹⁰Os nomes e datas das entrevistas constam no cronograma logo a seguir.

selecionados, contribuíram para elaborar uma relação dos nomes dos profissionais que se envolveram diretamente com o PGAI-PA. Esse procedimento demandou certo tempo pelo fato de a maioria dessas pessoas não mais se encontrar em suas antigas funções, ou instituições, ou ainda, de estarem residindo fora do Estado.

No entanto, após contatos telefônicos e via e-mail, algumas pessoas selecionadas disponibilizaram documentos armazenados em seu arquivo digital, o que serviu para tomar conhecimento da história e da dinâmica do PGAI, além de poder elaborar, a partir de então, um questionário com perguntas semiestruturadas a serem feitas, pessoalmente, com elas, visando também a esclarecer as dúvidas e as lacunas encontradas nesses arquivos.

Após este procedimento, foram realizadas entrevistas com vinte informantes chave, considerando serem de suma importância tais testemunhos para a elaboração da Tese (POLLAK, 1990), consumindo quase dez horas de gravação, fora as entrevistas respondidas por *e-mail*. De posse das informações contidas nos arquivos, juntamente com os depoimentos (GIL, 2002, BARBETTA, 1999), os pontos importantes da história e da dinâmica metodológica desse Projeto puderam ser compreendidos, além de enriquecer os textos sobre a gestão ambiental pública, principalmente no estado do Pará (MINAYO, 2001).

Registra-se que, embora alguns entrevistados tivessem atuado diretamente no Projeto, eles apresentaram dificuldade em falar sobre ele, justificando não mais se recordarem de sua história, sendo preciso confrontar todas as entrevistas com os documentos analisados. Ademais, foi intenso o poder de convencimento com alguns entrevistados sobre a importância de seu depoimento para a elaboração deste trabalho.

Com os técnicos da GTZ e com o professor da Universidade de Brasília (UNB), as entrevistas foram realizadas na capital federal, com data definida pelos entrevistados, após constantes negociações.

Nos municípios de Santarém e de Paragominas, ocorreram as pesquisas de campo para observações *in loco* dos resultados alcançados pelo PGAI-PA quanto ao fortalecimento de sua capacidade institucional e ainda entrevistas semiestruturadas com os técnicos das Secretarias de Meio Ambiente, embora, em sua maioria, desconhecessem o Projeto, discorrendo, apenas, sobre a gestão ambiental pública em seus municípios. Isso, após o período das eleições municipais de 2012, a pedido deles.

Importante esclarecer que foram realizadas entrevistas com o Promotor responsável pela Vara Ambiental de Santarém e com a Promotora responsável pelos assuntos de meio

ambiente em Paragominas. No entanto, o Promotor Públco de Santarém, entrevistado no dia 08 de novembro de 2012, no próprio município, não autorizou a publicação de sua entrevista para constar nesta Tese.

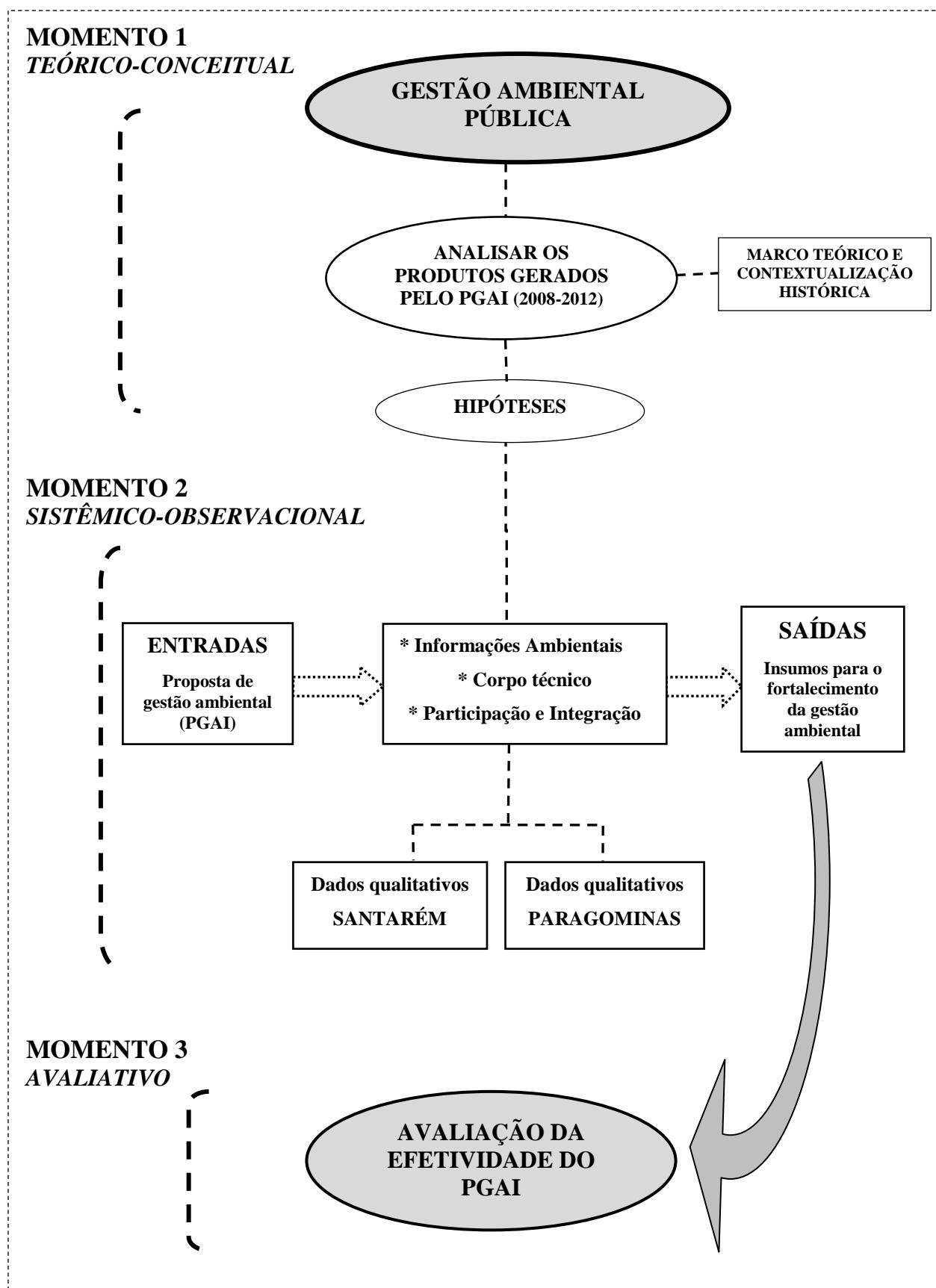
Ao estudar a utilização de modelos como forma de analisar políticas públicas, Thomas Dye (2009, p.125) cita a importância de se trabalhar com o modelo sistêmico devido às políticas públicas terem que dar respostas ao sistema político da qual ela é parte integrante, compondo assim, um “[...] conjunto identificável de instituições e atividades na sociedade que funcionam no sentido de transformar demandas em decisões oficiais, como o apoio indispensável de toda a sociedade [...]”.

Não obstante a estrutura metodológica construída, Figura 3, siga uma lógica sistêmica – mostrada por um diagrama – para compreender e integrar assuntos complexos, e assim, formular algumas considerações, ela não trabalha com a mesma dinâmica metodológica da disciplina conhecida como Dinâmica de Sistemas(System Dynamics), desenvolvida pelo engenheiro do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), Jay Forrester (FORRESTER, 1961), na década de 1950 e, atualmente, muito usada pelas Ciências Sociais, Ciências Físicas, Químicas e Biológicas e Engenharias.

Isso porque essa disciplina adota uma linguagem computacional, com softwares específicos de acordo com o sistema a ser estudado, para compreender as estruturas das relações, dentro um determinado sistema, como um sistema se comporta em certo período de tempo, ou ainda, para manter o padrão de funcionamento de um sistema ou a sua simulação (VILLELA, 2005; SANTOS, 2007; SBDS, 2012), o que não é o caso aqui trabalhado.

A proposta defendida é a construção de uma estrutura metodológica sistêmica coerente e didática, que conecte as informações relevantes e os procedimentos, recorrendo à composição de ciclos e fases em um processo contínuo de entradas e saídas bem definidas, simplificando, assim, os caminhos mais trabalhosos, visando a alcançar o objetivo desta tese, conforme será mostrado no diagrama contante na Figura 3.

Figura 3 - Estrutura Metodológica



Fonte: Elaboração própria (2012).

Cabe esclarecer que esse diagrama metodológico tem o propósito de dar a noção de coerência e coesão existentes em um sistema intitulado Gestão Ambiental Pública, delimitado por linhas pontilhadas que ligam, também, seus momentos, fases e elementos. Mesmo que esta estrutura seja delimitada por linhas representativas, seus espaços estão abertos, pois ao tempo em que liga os elementos-chave, inseridos em figuras geométricas, sendo o círculo para abrigar as ideias e o quadrado e o retângulo para os procedimentos adotados, o processo é sequencial, com espaços para a entrada e saída de novos elementos, susceptível à interferência externa.

O Primeiro momento do diagrama metodológico chamado de Teórico-Conceitual partiu do tema central da Tese intitulado Gestão Ambiental Pública, focando em seu objetivo principal de analisar os produtos gerados pelo PGAI após o término do projeto, ou seja, de 2008 a 2012, a partir de algumas hipóteses que, no caso desse estudo, são três.

Para tanto, foi preciso construir dois marcos epistêmicos de sustentação:

- a) Marco teórico-conceitual: abordagem sistêmica, interdisciplinaridade em ambientes complexos e gestão ambiental pública.
- b) Marco histórico: a gestão ambiental pública no Brasil, na Amazônia, no Pará, em Paragominas e em Santarém, como também a contextualização do PGAI, do SPRN e do PPG7.

Num segundo momento, chamado de Sistêmico-Observacional, foram feitos estudos, observações *in loco* nos municípios de Santarém e Paragominas, entrevistas e análises dos dados coletados, a partir das variáveis e seus indicadores, com três fases:

1- Primeira fase: ENTRADA

Conhecimento e levantamento da proposta de gestão ambiental trabalhada pelo PGAI, a saber:

- a)levantamento bibliográfico e documental dos antecedentes históricos do PGAI e do PGAI aplicado no Pará;
- b) estudo analítico das informações;
- c) entrevistas com os técnicos da Sema estadual para compreender a dinâmica desse Projeto no Estado e nos municípios selecionados, comparando-a com a extensa bibliografia;

- d) elaboração de uma listagem constando os nomes dos informantes-chave conhecedores do PGAI, do PGAI no Pará e sobre a atuação das Secretarias Municipais de Meio Ambiente a serem entrevistadas;
- e) elaboração e aplicação das entrevistas semiestruturadas somente com os informantes-chave do PGAI;
- f) elaboração das entrevistas semiestruturadas para serem aplicadas nos municípios em pesquisa de campo, com base nas variáveis e seus indicadores.

2- Segunda fase: PROCESSO

São trabalhados as variáveis e seus indicadores, verificando o que foi aportado pelo PGAI que contribuiu para fortalecer a capacidade institucional em seus aspectos técnicos, logísticos e gerenciais das Secretarias de Meio Ambiente, com a aplicação de entrevistas semiestruturadas no momento da pesquisa de campo, realizada nos municípios de Santarém e Paragominas, juntamente com observações da gestão ambiental, visando à obtenção de dados qualitativos.

3- Terceira fase: SAÍDA

São os insumos obtidos com a pesquisa cujos resultados subsidiarão o terceiro momento.

O terceiro momento, intitulado Avaliação da Efetividade do PGAI, pretende avaliar os resultados produzidos, discutir as hipóteses e gerar conclusões.

Reafirmando o que já foi dito anteriormente, pretende-se que esta matriz metodológica possa se constituir em um exercício epistemológico, contribuindo para gerar novas reflexões e estudos, que encurtem caminhos em outras pesquisas, que possam mostrar novos horizontes e possibilidades, comungando, assim, com o entendimento de Humberto Eco (2005, p.5) quando diz que elaborar uma Tese é “[...] aprender a pôr ordem nas próprias ideias e ordenar os dados: é uma experiência de trabalho metódico; quer dizer, construir um “objeto” que, como princípio, possa também servir a outros [...]”.

4 MARCO TEÓRICO-CONCEITAL

Para o propósito desta seção, não será feito um exaustivo detalhamento da teoria de sistemas, narrando seus desdobramentos sob o ponto de vista de determinado autor ou ciência, até mesmo pelo fato de ser uma corrente doutrinária ampla e complexa, mas serão trabalhados alguns de seus fundamentos teóricos, com recortes que enriqueçam e sustentem a importância da compreensão dessa teoria na gestão ambiental pública de projetos de desenvolvimento.

Outrossim, objetivando dar essa visão sistêmica sobre os caminhos da gestão ambiental no âmbito da administração pública, serão trabalhados, de forma integrativa, alguns fatos que contribuíram para o rompimento de parâmetros dogmáticos e de mudanças estratégicas radicais, quanto à relação do homem com seu meio ambiente natural, levando as organizações, os governos e a sociedade a repensar o seu compromisso, responsabilidade e processos de intervenção.

Até pelo fato de não haver uma teoria que explique o que se passa com a gestão ambiental no universo da administração pública ou com a gestão ambiental pública da forma como foi trabalhada pelo PGAI/PPG7 é que se recorreu ao pensamento sistêmico e interdisciplinar para abordar o tema em questão a partir desse Projeto.

Ademais, alguns assuntos que norteiam a administração dos recursos naturais pelo poder público também serão trabalhados, mas não esgotados, sem a pretensão de exaurir sua temática ou sendo limitante, mas, sim, abrir caminhos para a compreensão de aspectos da gestão governamental direcionados ao meio ambiente, em um exercício de refletir sobre os propósitos do Estado no processo de tomada de decisão e na utilização de instrumentos voltados para o alcance da trilogia da excelência em meio ambiente, ou seja, resultados eficientes, eficazes e efetivos em favor da sociedade, com reduzido impacto ambiental.

4.1 A Abordagem Sistêmica

Diante da complexidade apresentada pelo meio ambiente, com todas as suas ocorrências, riscos e desequilíbrios – em sua maioria, transformadores – o homem foi forçado a procurar novos caminhos e respostas, de certa forma, a radicalizar sua forma de pensar e agir, abrindo-se e incorporando todas as nuances epistêmicas e possibilidades, sendo instigado

a estabelecer um diálogo constante com os fatos para melhor compreender sua dinâmica e explicar suas diferentes relações.

Essa preocupação está no cerne das teorias sistêmicas¹¹, cujo objetivo é desenvolver uma linguagem interdisciplinar a partir da convergência de diversos saberes, apresentando-se com conhecimentos amplos e sem privilégios, para o alcance de um nível de abstração superior, na busca de observar e compreender a realidade e suas questões complexas, intentando resolver os problemas com alternativas inovadoras, embora não apresente soluções, além de procurar enfrentar as incertezas existentes em um contexto maior, fora dos limites e de padrões previamente estabelecidos.

Dessa forma, o diálogo que esse tipo de conhecimento pretende estabelecer é justamente o da não redução do saber científico para a explicação dos fenômenos, ou seja, descarta a visão focada apenas nas partes de um simples elemento ou somente a partir das leis gerais que regem esse mesmo elemento.

Segundo Morin (2000, p.21):

O desenvolvimento do conhecimento científico é poderoso meio de detecção dos erros e de luta contra as ilusões. Entretanto, os paradigmas que controlam a ciência podem desenvolver ilusões, e nenhuma teoria científica está imune para sempre contra o erro. Além disso, o conhecimento científico não pode tratar sozinho dos problemas epistemológicos, filosóficos e éticos.

Nessa mesma linha de pensamento, Leff (2010, p.33) considera que “[...] no campo do conhecimento, a complexidade manifesta a impossibilidade da unidade da ciência, da ideia absoluta, de todo pensamento hegemônico [...]”, daí a luta árdua e incessante da ciência em buscar soluções, em dar clareza a fenômenos complexos, em entender o mecanismo do inexplicável, pôr ordem nas ideias tortas, dissipar as dúvidas e resolver os problemas da humanidade. Nisso reside a impossibilidade de que tudo que existe possa se sustentar em um único modelo construído por esta ou aquela área do conhecimento, muito menos, na falsa ideia de que existem respostas prontas e inquestionáveis.

Ao analisar as interações entre as ciências naturais e as ciências sociais, Bernard Cohen (1994) explica que o pensamento sistêmico já era considerado desde os tempos do filósofo grego Aristóteles, entendendo que a matéria, embora seja a essência das coisas, é

¹¹A tomada de conhecimento a respeito dos conceitos e ideias de pensadores sobre a teoria de sistemas foi a partir das aulas ministradas pelos professores Marcos Ximenes Pontes e Norbert Fenzl, na disciplina Metodologia Interdisciplinar, pertencente ao Doutorado, realizada em junho de 2010.

apenas uma força cuja existência não pode ser vista de forma isolada. Para Cohen, a ciência social sofreria severas críticas e não seria reconhecida pela comunidade científica e mesmo pela sociedade se ignorasse os ditames das ciências naturais, aproveitando sua aplicabilidade ou os preceitos de outras disciplinas.

Um bom exemplo da necessidade que move a ciência para a convergência entre as disciplinas é a ecologia. Antes um ramo da biologia em um saber meramente descritivo sobre as relações dos seres vivos com o seu ambiente natural, a ecologia avançou rumo a novas teorias científicas pela ligação com outras disciplinas da própria biologia, como a evolução, a genética e a fisiologia, rompendo fronteiras epistêmicas na busca de aprimorar, cada vez mais, a compreensão “[...] *de las relaciones entre los organismos y la totalidad de los factores físicos y biológicos que lós afectan o están influidos por ellos [...]*” (PIANKA, 1975, p.4).

As variações apresentadas ao longo do tempo pelas populações de diferentes ecossistemas, com uma enorme variedade de espécies, diversos níveis de organização e distintas trajetórias evolutivas, motivaram a busca por explicações sobre tais ocorrências, ou seja, saber se elas estavam ligadas às questões envolvendo a relação entre os organismos e o seu ambiente, e ainda, à necessidade de encontrar respostas que explicassem de que forma os fatores ambientais interferem em um organismo, culminando, assim, com o surgimento de um novo ramo dentro da ecologia, a ecologia evolutiva.

Com uma visão sistêmica, a ecologia evolutiva sustenta a tese de que os fatores ambientais selecionam determinadas características de um organismo, ajudando-o na sua sobrevivência e reprodução. Na medida em que as condições ambientais não variem, ou permaneçam suficientemente similares, essas características continuam a ser adaptativas e se tornarão mais comuns na população da qual fazem parte.

Ademais, o meio ambiente afeta os seres vivos não só pelo espaço necessário à sua sobrevivência e reprodução, mas também pelas suas funções vitais, incluindo o seu comportamento, além de determinar o número de indivíduos e de espécies que podem viver no mesmo habitat (FUTUYMA, 1993).

Por outro lado, como esses mesmos seres vivos alteram constantemente os ecossistemas, interferindo de forma contínua e ininterrupta, entender o comportamento humano levando em consideração a variável ambiental passou a ser objeto de estudo da ecologia humana.

Esse exemplo facilita o entendimento de que o conhecimento científico está sujeito às mais variadas interpretações de diferentes disciplinas, indefinições teóricas e generalizações, e com a ecologia não poderia ser diferente. Para Begossi (1993, p.2), o que ocorre é que “[...] Dentro da área de ecologia, também se encontram enfoques distintos, decorrentes de linhas da área, como também de conjugações diferentes entre áreas (ecologia/antropologia, ecologia/demografia) [...]”.

Cavalcanti (2009) também menciona que as ciências sociais, principalmente a ciência econômica tradicional, por não ser capaz de estabelecer conexões entre os preceitos ecológicos, sociais, culturais e as atividades de produção e consumo, com uma visão rígida e inflexível do processo econômico, geram, por parte dos planejadores governamentais, uma série de equívocos quando da elaboração das políticas de desenvolvimento e das ações delas decorrentes.

Para esse autor, por ser esse um dos grandes desafios das sociedades contemporâneas, faz-se necessária uma nova forma de abordar essa relação rumo à construção de princípios que definam, com mais clareza, o chamado *desenvolvimento sustentável*¹², sendo defendida, então, a ideia de se construir uma nova ciência com fundamentos da economia e da física¹³, mas com uma abordagem sistêmica como forma de criar o elo integrativo entre essas duas ciências, derivando, assim, a chamada economia ecológica.

O pensamento sistêmico é isso, o diálogo e a confluência dos saberes, em um contexto em que *la realidad social ofrece un horizonte de gran amplitud de posibilidades* (MARDONES, 1991, p.232), o que acaba colocando-o frontalmente contra o método cartesiano predominante entre os pensadores dos séculos XVI e XVII, que defendiam a tese de que o mundo é formado por objetos mecânicos, estáticos e imutáveis, sendo perfeito e cheio de certezas que a matemática pode explicar, e para entendê-lo, basta separar as partes que o compõem.

Ao contrário, pensar sistemicamente é enxergar esse mesmo mundo com toda a sua complexidade e possibilidades como uma unidade global organizada – embora não pareça – em perfeita conexão e repleta de dinamismos, contradições e múltiplas relações, em que

¹² Desenvolvimento Sustentável é “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (BRUNDTLAND, 1991, p. 46).

¹³ Principalmente a Lei da conservação da massa e as leis da termodinâmica que estabelecem as bases das transformações energéticas (BRAGA, 2005).

qualquer mudança em um único elemento pode gerar reflexos em seu entorno, tendo, portanto, uma única certeza: a impossibilidade de um prognóstico.

Em sua teoria das estruturas dissipativas, o físico e químico Ilya Prigogine (1996) observou que esse aparente caos, essa incerteza e momentos de instabilidade são a essência da vida, revelando-se um intrincado conjunto de estruturas permeáveis em que todos os organismos estão interligados e cercados de movimentos, mesmo em condições de não equilíbrio, podendo se tornar estáveis (CAPRA, 2006). Para Prigogine, é justamente isso que produz a ordem dos sistemas, tendo uma razão de ser e que a ciência se empenha em explicar.

Assim, o termo sistema pode ser entendido como o conjunto de elementos em uma estrutura que interage interna e dinamicamente com elementos ou atividades de outros sistemas, através de determinadas forças – quer sejam físicas, químicas, culturais, econômicas ou psicológicas – e esse processo interativo demonstra certa coerência, por mais absurdo que possa parecer, e conforme a dimensão dessas forças, a coesão mostra-se de forma inevitável.

Oliveira (2001, p.35) entende que o “Sistema é o conjunto de partes interagentes e interdependentes que, conjuntamente, formam um todo unitário com determinado objetivo e efetuam determinada função”. Contudo, para uma reflexão mais cuidadosa sobre o assunto, Jarbas Maciel (1974, p. 21) alerta para o fato de que “[...] um sistema implica, sempre, a existência de um processo operacional global, e não meramente uma coleção de partes ou elementos justapostos de uma maneira qualquer [...]”.

Bertalanffy (1997), biólogo que elaborou a Teoria de Geral dos Sistemas, considera que o sistema é composto de unidades que se relacionam reciprocamente, formando um conjunto organizado dentro de um espaço circundante, envolto em energia e informação, com duas características essenciais - seu propósito (objetivo a alcançar) e o globalismo - totalidade quanto às reações provocadas por qualquer estímulo, daí questionar o reducionismo científico para a explicação dos fatos, mencionando que:

[...] estudar os sistemas como uma entidade e não como um aglomerado de partes está de acordo como a ciência contemporânea que não isola mais os fenômenos em contextos estreitamente confinados, mas se abre ao exame das interações e investiga setores da natureza cada vez maiores [...] (BERTALANFFY, 1997, p.25).

Segundo Capra (2006, p.51), antes de Bertalanffy publicar a sua teoria sobre os sistemas vivos, entre 1912 e 1917, o russo Alexander Bogdanov publicou uma teoria sistêmica denominada por ele de *tectologia*, do grego *tekton*, que significa ciência das

estruturas “[...] objetivando esclarecer e generalizar os princípios de organização de todas as estruturas vivas e não vivas [...]”.

Ao explicar as características de um sistema, classificado como um sistema complexo, Kunzler (2004, p.125) tem o seguinte entendimento:

[...] Essas relações entre os elementos não acontecem simultaneamente, mas, ao contrário, uma após a outra, em sucessão. E cada vez que o sistema opera acaba gerando novas possibilidades de relações, tornando-se, assim, ainda mais complexo, mas não mais que o seu ambiente, que é sempre mais complexo por conter um número maior de elementos [...].

Com o aprofundamento dos estudos sobre a complexidade dos sistemas, foram sendo construídas as bases epistemológicas da Teoria de Sistemas Complexos, que classifica os sistemas em aberto, fechado e isolado. Entende-se por sistema aberto aquele que troca energia e matéria com o seu entorno, com interdependência entre suas partes, como exemplo, a família, a igreja e a escola. O sistema fechado só troca energia, nesse caso, os planetas com relação ao universo e o sistema isolado é o sistema que não troca nem matéria e nem energia com o ambiente externo, um bom exemplo é o corpo celeste conhecido como buraco negro (FENZL, 1998).

Não obstante o sistema aberto deter autonomia em seu interior, para manter-se vivo ele é dependente do mundo exterior, onde tudo está interligado e sofrendo influência recíproca. As relações de trocas são constantes, dinâmicas e cheias de energia, independentemente de sua natureza, e se ajustam a movimentos aleatórios, tendo que dar respostas às demandas que surgem a todo instante, tanto advindas do ambiente interno, quanto do ambiente externo.

Muito embora o termo complexo seja utilizado para caracterizar algo difícil de entender e de explicar, por isso mesmo, passivo de dúvidas pela falta de clareza e objetividade que dificultam o entendimento, nossa abordagem teórica se refere ao fato de o sistema seguir uma hierarquia estrutural em que “[...] o grau de complexidade de um sistema aumenta com o número de *níveis* de regras que operam suas partes [...]” (FENZL, 2009, p. 58).

Para Morin (2000, p. 38), o pensamento complexo vai muito além do sinônimo de complicado, mas como uma espécie de estrutura em que tudo está ligado, ele forma uma rede de intrincadas relações, cercada de incertezas e contradições, em um movimento dialético, pois, muito mais do que simplificar a realidade:

[...] *Complexus* significa o que foi tecido junto; de fato, há complexidade quando elementos diferentes são inseparáveis constitutivos do todo (como o econômico, o político, o sociológico, o psicológico, o afetivo, o mitológico), e há um tecido interdependente, interativo e inter-retroativo entre o objeto de conhecimento e seu contexto, as partes e o todo, o todo e as partes, as partes entre si [...]

Até porque, para esse autor, o pensamento complexo não tem limites e não se reduz a modos simplificadores de conceber os fatos, embora considere que:

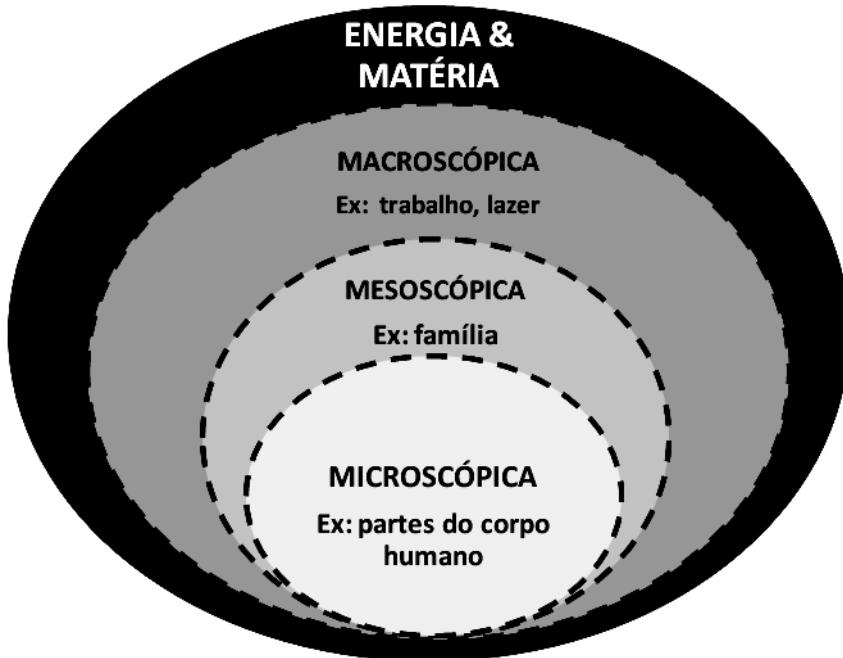
[...] No fundo, gostaríamos de evitar a complexidade, gostaríamos de ter ideias simples, leis simples, fórmulas simples, para compreender e explicar o que ocorre ao nosso redor e em nós. Mas como essas fórmulas simples são cada vez mais insuficientes, estamos confrontados com o desafio da complexidade [...] (MORIN, 1996, p. 274).

Ora, se é nítida a alternância entre os sistemas vivos, e se existe alternância quanto ao nível de complexidade, então, em um primeiro momento, pode-se pressupor, para, posteriormente, servir de reflexão, que:

[...] a teia da vida consiste em redes dentro de redes. Em cada escala, sob estreito e minucioso exame, os nodos da rede se revelam como redes menores. Tendemos a arranjar esses sistemas, todos eles aninhados dentro de sistemas maiores, num sistema hierárquico colocando os maiores acima dos menores, à maneira de uma pirâmide. Mas isso é uma projeção humana. Na natureza, não há “acima” ou “abaixo”, e não há hierarquia. Há somente redes aninhadas dentro de outras redes [...] (CAPRA, 2006, p.45).

Assim, para a abordagem sistêmica, a realidade passou a ser pensada a partir de três dimensões de espaço e tempo, considerando a posição do sistema em um dado contexto de observação (Figura 4). São essas dimensões: microscópica, que se refere à parte que pode ser subdividida, analisada; mesoscópica, que é o conjunto dos elementos que interagem entre si, a dimensão em si, através de uma força de coesão; e a macroscópica, que são todas as relações que existem entre o objeto ou conjunto e o que está em torno dele (FENZL, 2009).

Figura 4 - Dimensões dos sistemas abertos



Fonte: Elaboração própria (2012).

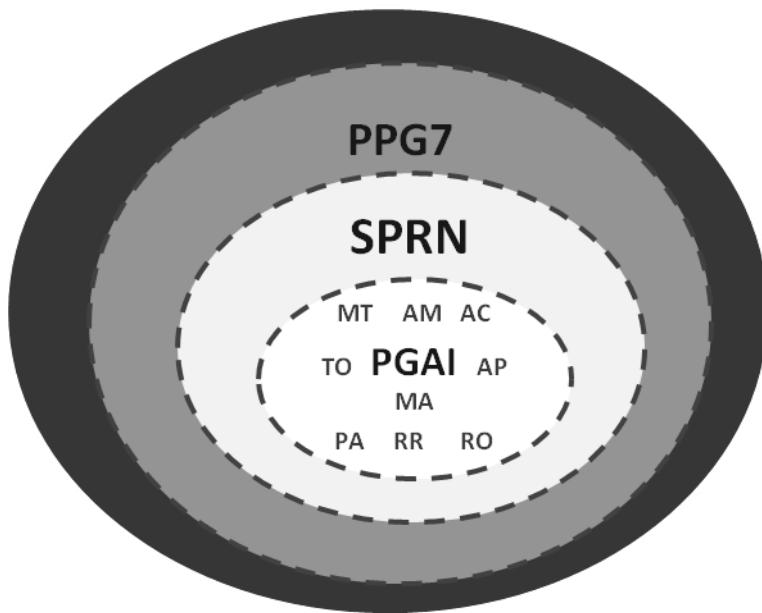
Para melhor ilustrar as dimensões dos sistemas abertos, será utilizado o mesmo tipo de diagrama acima, tomando como exemplo o PGAI, objeto de estudo desta tese.

O PGAI, juntamente com outros dois projetos, foi aplicado nos 9 (nove) estados da Amazônia, sendo que, em cada estado, a área de abrangência e o foco de atuação dependiam do Plano Ambiental de cada um. No entanto, o PGAI estava inserido dentro de um subprograma intitulado SPRN, que, juntamente com outros 3 (três) subprogramas¹⁴, fazia parte do PPG7, um amplo e complexo programa de cooperação técnica internacional, visando a conter a destruição e as ameaças sobre as florestas tropicais do Brasil (Figura 5)¹⁵.

¹⁴Os programas que fazem parte do PPG7, juntamente com o SPRN, são: Unidades de Conservação e Manejo de Recursos Naturais Renováveis; Ciência e Tecnologia e Projetos Demonstrativos. Tais termos serão trabalhados, em detalhe, na seção 5.

¹⁵Essa interligação e seus desdobramentos, tanto no contexto do PGAI, quanto no SPRN e no PPG7, serão abordados nas seções 5 e 6.

Figura 5 - Representação do PGAI inserido no contexto do PPG7.



Fonte: Elaboração própria (2012).

Maturana (2000, p. 74) considera que tanto a estrutura de um sistema quanto os organismos sofrem interferências externas, de acordo com o dinamismo e intensidade com que os fatos acontecem, provocando um contínuo processo de conhecimento e de interações. Para esse autor, “[...] vão continuar a interagir entre si enquanto houver coerência, enquanto permanecerem mutuamente adaptados, porque cada interação resultará na seleção de uma mudança estrutural específica [...]”.

Para o método analítico da teoria de sistemas, é impossível analisar tudo, mesmo que seja de alguma coisa ou parte dela, devido à existência de uma enorme quantidade de subsistemas. Então, parte-se do pressuposto de que a análise deve focar na microestrutura do sistema, bem como no seu campo de interação com a imensa rede de sistemas, considerando as três dimensões e as relações existentes entre elas.

Outro ponto importante dessa teoria é o metabolismo do sistema aberto, isto é, o parâmetro da energia circulante, sendo citadas, logo abaixo, algumas das principais definições¹⁶ (CHIAVENATO, 1983):

- input* (entrada ou insumo) é a força de partida para operar o sistema.

¹⁶O metabolismo do sistema aberto, da forma como está exposto, foi explicado nas aulas do Prof.Dr. Marcos Ximenes Pontes, na disciplina Metodologia Interdisciplinar, pertencente ao Doutorado, realizada em junho de 2010.

b) *throughput* (processamento ou transformação) é o momento em que as entradas são processadas para serem revertidas em resultado.

c) *output* (saída ou produto ou resultado) é a consequência final da operação do sistema.

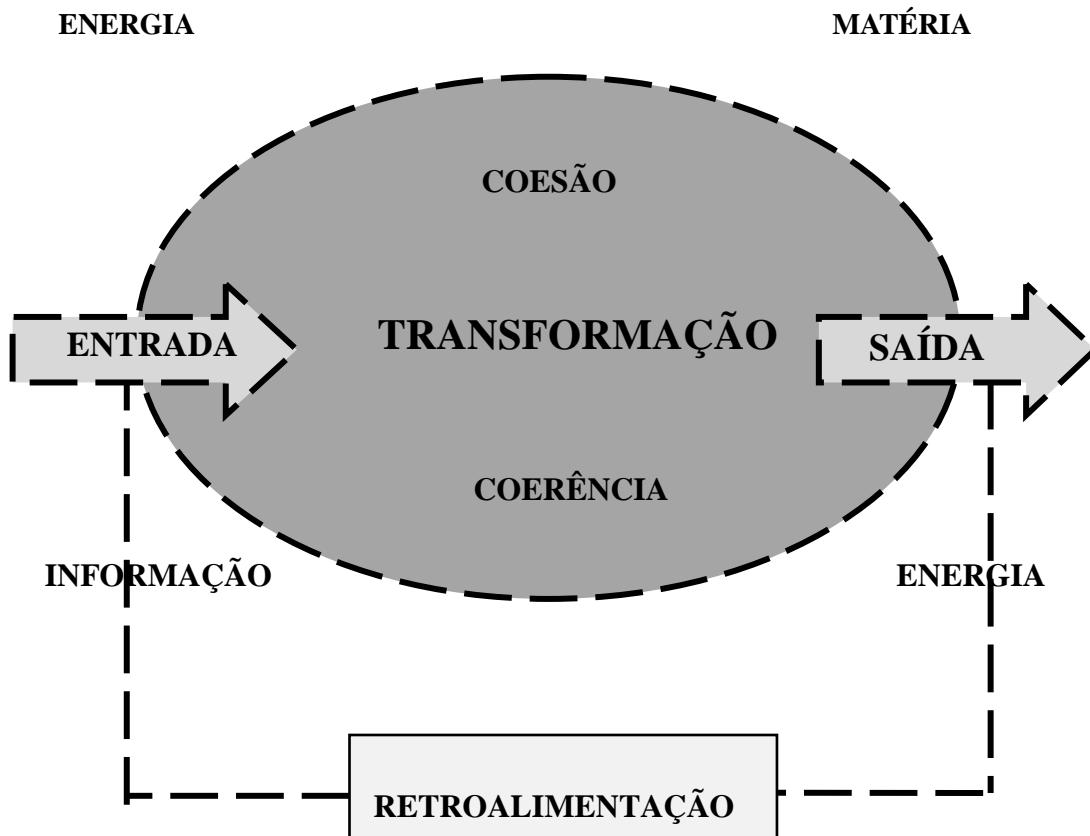
d) *feedback*(retroalimentação) controla a saída para que ela mantenha o padrão definido pelo sistema. É o retorno da informação, objetivando ajustes ou novos procedimentos no sistema.

e) *ambiente* é o meio externo ao sistema fornecendo energia, matéria e informação.

Ressalta-se que, em algumas situações, a entrada de um sistema é a saída de outro sistema, e sendo o ambiente dinâmico e dialético, ele pode manter o sistema funcionando ou ser uma ameaça à sua manutenção.

Por não ser de fácil entendimento, o funcionamento de um sistema aberto será mostrado na Figura 6, até pelo fato de já ter sido representado na metodologia desta tese, estruturada a partir de uma abordagem sistêmica.

Figura 6 - Funcionamento de um sistema aberto.



Fonte: Elaboração própria (2012), com base em Chiavenato (1983).

Outro exemplo de sistema aberto, com toda a sua complexidade, é o Ministério do Meio Ambiente (MMA), órgão da União responsável pela área ambiental, composto por outros órgãos subordinados a ele, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que, juntamente com outros ministérios, compõe o executivo federal, que, por sua vez, se relaciona com os demais entes da federação, entidades representativas, sociedade, com os poderes legislativo e judiciário, no âmbito dos poderes soberanos de um país chamado Brasil, localizado na América do Sul. Ou seja, o MMA funciona dentro de uma estrutura maior, com vários sistemas interligados, atuando de maneira transversal, porém, com função própria, estrutura definida e autonomia.

Obviamente, o Ministério sofre interferência de um conjunto de forças sociais, psicológicas, culturais, econômicas, entre outras, advindas do meio exterior, ao tempo em que também influencia outros órgãos públicos, empresas privadas, a cidade, o judiciário, os servidores e suas famílias. Isto é, outros sistemas em várias dimensões, em que a energia circula o suficiente para manter os sistemas funcionando.

Internamente o MMA tem uma estrutura organizacional formada por secretarias, assessorias, consultorias, órgãos colegiados e entidades vinculadas (subsistemas), com um grupo de servidores públicos (elementos) que interagem durante um determinado espaço de tempo, em busca de alcançar propósitos e objetivos, e para tal finalidade, terão que manter certo grau de coesão e coerência.

Isso significa dizer que o *input* energético vem do ambiente relevante em que o MMA está inserido, e essa energia será gasta através da atividade de seus servidores, modificando-se em um padrão previamente estabelecido (*feedback*), que se transforma, gerando um resultado (*throughput*) com consequências posteriores (*output*).

Na verdade, um sistema dentro de outros sistemas trocando matéria e energia, em um todo organizado e interdependente, em que circulam interesses, trabalho, problemas, desafios e processos decisórios, que se coadunam para que a máquina pública federal possa funcionar.

Para o pensamento sistêmico, o importante é reconhecer que, para analisar os sistemas complexos, é necessário olhar, não só para os objetos definidos em sua fronteira estrutural, mas em sua totalidade. Significa dizer, definir, dentro do possível, os níveis micro, meso e macro desse sistema, mesmo que ele seja aparentemente pequeno ou que mostre irrelevância.

Tal assertiva decorre do fato de que o processo interativo entre os sistemas vivos ocorre a partir da dimensão mesoscópica, a dimensão sistêmica em que tudo gira em um campo energético (espaço relevante, campo de interação), e essa fronteira estrutural é mantida através de um fluxo de energia que a sustenta, em um movimento recíproco, de dentro para fora e de fora para dentro, permeando o estado físico e material.

Contudo, essa energia circulante não é aproveitada em sua totalidade, perdendo-se de forma irreversível, sendo inferior à energia recebida. Esse mecanismo denominado de entropia, pertencente à Segunda Lei da Termodinâmica¹⁷, pode ser confundido com o próprio conceito de energia. No entanto, o físico Constantino Tsallis esclarece que:

[...] a energia tem a ver com possibilidades, a entropia tem a ver com as probabilidades destas possibilidades. Na verdade, a entropia está relacionada com a medida da desordem de um sistema. Se o sistema está muito ordenado, a entropia é zero, à medida que o sistema se desordena, a entropia vai atingindo seu valor máximo [...] (UEM, 2007).

A sintropia¹⁸, na condição de oposto da entropia, representa o grau de organização, de previsibilidade de um sistema fechado, e não havendo a troca de energia e de matéria circulante, o sistema tende a se acabar. Ao falar sobre a utilização desmedida dos recursos naturais incentivada pelos modelos de desenvolvimento econômico e a irreversibilidade dos recursos naturais não renováveis, Altvater (1993, p.9) cita como exemplo de sintropia a crosta terrestre,

[...] nas quais os diversos materiais de que se compõe o planeta não se mesclam “desordenadamente”, mas são depositados “ordenadamente” separados e, portanto, acessíveis facilmente ao uso humano: filões de ouro, minas de ferro, jazidas de carvão, campos de petróleo, gases. [...].

Conhecer a abordagem sistêmica, como uma forma de reflexão, fertiliza a consciência, impulsionando-a a percorrer caminhos novos e incertos, no seu esforço de compreender o mundo e seus enigmas, para além de conceitos fechados e simplificadores, ou justificados como fatos ao acaso, mas no postulado de que os acontecimentos são cheios de vitalidade, em processos contínuos de relação e influências recíprocas, e por mais

¹⁷De acordo com a Segunda Lei da Termodinâmica “todo processo de energia dá-se a partir de uma maneira mais nobre para uma menos nobre, ou de menor qualidade” (BRAGA, 2005, p.8).

¹⁸ Para uma leitura de fácil entendimento sobre o conceito de sintropia desenvolvido por Prigogine, ler Fróis (2004).

desordenados e estranhos que possam parecer, seguem uma lógica racional e muito bem elaborada.

4.1.1 A interdisciplinaridade em ambientes complexos

O homem é um ser essencialmente social, conectado a diferentes redes de relações sociais inseridas em um ambiente cuja força é movida pela energia solar e pelos mais variados elementos que compõem a natureza. Toda essa energia circulante mescla um conjunto de histórias, valores, urgências, necessidades e aspectos diferenciados pertencentes ao meio ambiente natural, que une e integra elementos e sistemas. É um fenômeno comum, inerente à vida na terra.

Tais ocorrências, além de desenhar os processos históricos da humanidade, extrapolam o espaço que a vista alcança, posicionando-se em fases de transições e interações, naturalmente cíclicas e dinâmicas, movimentando-se velozmente, sem dar margem para contemplações ou previsões.

Por outro lado, a luta diária dos seres vivos pela sobrevivência, os seres humanos buscando incessantemente por melhorias e respostas para os seus problemas e para os enigmas da natureza, considerando o fato de que os diferentes sistemas passam, obrigatoriamente, por evoluções e permanentes descobertas, provocam interferências e impactos, além do imaginado, independentemente das circunstâncias ou período de tempo (MATURANA, 2000), pois muito mais do que viver, os organismos estão no mundo para criar, somar, transformar e evoluir.

Nessa construção, situações as mais diversas são protagonizadas pela humanidade, em que se ensina e se aprende alguma coisa com alguém, em algum lugar ou fase da vida, misturando às culturas, as ideias, as experiências, sistematizando e reformulando conceitos, teorias e paradigmas, em um aprendizado que prepara o homem para lidar com situações desconhecidas e incertas, contribuindo para garantir sua sobrevivência e evolução. Enfim, uma sucessão ininterrupta de eventos e cadeias de ocorrências desafiadoras que aos poucos vão moldando os diferentes ambientes (BUNGE, 2002).

Desse modo, uma visão ampla da realidade faz-se necessária, exigindo o estudo dos fenômenos e da construção de modelos explicativos de suas ocorrências, por vezes, muito além da capacidade e da potencialidade de caráter singular, sendo preciso abrir-se às novas

ideias e conceitos e estabelecer o intercâmbio entre os diversos saberes – incluindo os não científicos – considerando diferentes posições e bases teóricas.

Tôrres (2005, p.2) ratifica esse entendimento ao considerar que:

[...] A realidade é inacabada, é um eterno e caótico fluir. Devemos reconhecer a incompletude e a incerteza da realidade, bem como as múltiplas conexões entre os componentes dessa realidade. Examinar isoladamente um componente não faz sentido – é o reducionismo das partes. Devem ser examinados, também, os relacionamentos deste componente com os demais e com o global constituído por todos eles. Examinar somente o global sem examinar os seus componentes e os relacionamentos, também não faz sentido – é o reducionismo do todo [...].

Por mais que seja de forma inconsciente, faz parte da essência do ser humano se lançar na aquisição de diferentes conteúdos informativos e habilidades, além de buscar aprimorar, constantemente, suas aptidões, melhorar os níveis de raciocínio, agilidade e competência, construindo, assim, uma gama de conhecimentos e adquirindo experiências, em que o erro e o acerto desempenham um papel fundamental, contribuindo para que o desenvolvimento humano e social seja progressivo e desafiador (MORIN, 2000).

Do ponto de vista histórico, o homem em seu exercício de pensar, refletir e explicar os fatos foi buscando meios de equacionar seus problemas e melhor adaptar-se ao ambiente circundante, o que lhe conferiu a capacidade de criar e reformular as fronteiras do conhecimento científico, estratificando-as em disciplinas, encontrando na academia o espaço para legitimar conceitos, visões e significados aceitos pela sociedade (KLEIN, 1996).

De fato, o processo educativo existente nas instituições de ensino tornou-se imprescindível, pois seu conjunto sistematizado de princípios teóricos e metodológicos, fundamentados em testes e experiências científicas, gerando leis, regras e práticas disciplinares, revela uma gama de possibilidades e descobertas, difíceis de serem alcançadas pela visão mecanicista, pelo senso comum¹⁹ ou somente pelo empirismo.

No entanto, até o século XVII, acontecimentos históricos, políticos e científicos²⁰, marcados por ideias conservadoras e de cunho religioso, definiram as formas de pensar da humanidade, caracterizando-se por conhecimentos específicos, fragmentados e sem interação entre as diversas áreas, com o predomínio das ciências exatas sobre as demais ciências,

¹⁹ Senso comum aqui entendido como “[...] ideias familiares e não testadas [...]” (DIAS, 2000, p.17).

²⁰ A queda do império romano, invasões e guerras, o poder dos senhores feudais da Baixa Idade Média, lutas internas pelo trono em diversos reinados, a autoridade suprema da Igreja Católica Romana na Idade Média, o Renascimento, os conquistadores e as navegações, as grandes invenções e descobertas, como a mecânica clássica de Newton, progressos na medicina, o processo de impressão etc. (BASTABLE, 2007).

impondo, então, uma visão mecanicista e reducionista de mundo, em que “As leis de Newton legitimaram o mecanicismo e validaram suas implicações: linearidade, monocausalidade, determinismo, reducionismo e imediatismo” (TÔRRES, 2005, p.1). Mesmo assim, tinha-se a falsa impressão de um todo integrado e fechado, dificultando questionamentos ou críticas, até porque era a visão predominante da época.

Mas a partir do século XVIII, inúmeros acontecimentos históricos²¹ anunciam a modernidade, com todas as suas urgências e intercorrências, fizeram com que o saber adquirido somente a partir de um único ramo do conhecimento fosse visto com desconfiança e inquietude, pelo fato de ser incapaz de enfrentar todos os problemas e propor soluções. Até porque certas respostas e conceitos se tornaram ultrapassados e inúteis frente às novas ideias e demandas da sociedade.

Sobre a modernidade, duas considerações de Giddens (1991, p.69) são relevantes nessa discussão. A primeira é o entendimento de que avançar na modernidade vai além da continuação de fatos do passado, mas a partir de novos fenômenos qualitativos que ocorrem desde a sua base; e a segunda considera que “Na era moderna o nível de distanciamento tempo-espacó é muito maior do que em qualquer período precedente e as relações entre formas sociais e eventos locais e distantes se tornam correspondentemente “alongadas””.

Assim, mesmo de posse das teorias, as habilidades de análise pertinentes à determinada disciplina – fração de tão amplo universo do conhecimento – ou as experiências adquiridas não eram suficientes o bastante para fornecer ao homem uma compreensão mais ampla e profunda da realidade (LATTUCA, 2001), devido às lacunas e aos limites epistêmicos existentes em cada ciência, além da dificuldade de ligar os fatos com suas causas e consequências provocadas pela ausência de interação entre elas. Ou seja, um eterno porvir cheio de imprevisibilidade.

Capra (2006, p.50) defende que não existe o melhor conhecimento e nem a melhor ciência, pois tudo o que existe no universo está conectado a uma rede sistêmica, englobando diferentes visões, princípios e modelos, explicando, ainda, que:

Na ciência, sempre lidamos com descrições limitadas e aproximadas da realidade. Isso pode parecer frustrante, mas, para pensadores sistêmicos, o fato de que podemos obter um conhecimento aproximado a respeito de uma teia infinita de padrões interconexos é uma fonte de confiança e de força.

²¹A Revolução Industrial e a consolidação do Capitalismo, a ascensão da burguesia, a Revolução Francesa, o Iluminismo (predomínio da razão sobre a fé, com os princípios do racionalismo, liberalismo e ao anticlericalismo) (SASAKI, 2011).

Na análise de Riojas (2010, p. 239) sobre o papel da educação superior e a sua real contribuição na preparação de conhecimentos, capazes de compreender e solucionar situações complexas inerentes à modernidade, principalmente aquelas voltadas aos problemas ambientais, o autor concluiu que:

[...] o desafio consiste em que a instituição que desempenha o papel de produtora de conhecimentos e de possíveis soluções aos problemas da sociedade, reflita sobre si mesma e se empenhe em ser um espaço de construção de esperança para um futuro sustentável, sob a perspectiva de uma compreensão do mundo e do ser humano mais integral e complexa.

Além do mais, surgem, a todo o momento, novas relações e situações inusitadas – e nesse ambiente de modernidade, mais ainda – expandindo-se por menor que seja o sistema, com diferentes linguagens e referenciais, dentro de contextos sociais, econômicos, culturais e políticos, que marcam a personalidade humana e as sociedades (SZTOMPKA, 1998). Mais um motivo pelo qual as leis, as regras e as noções pertencentes a cada área do conhecimento científico também são passíveis de serem contraditadas, realinhadas ou derrubadas.

E assim, uma infinidade de questões e dilemas científicos vão gerando diferentes motivações e crises, que abalam a ciência e a sociedade, em virtude das “[...] dificuldades empíricas e dificuldades lógicas na leitura dos fenômenos [...]” (BASTOS, 1999, p. 25), pois se consegue entender e explicar apenas parte delas, enquanto outras caem em um poço de interrogações, carecendo de respostas fundamentadas e coerentes.

A preocupação da ciência hoje é justamente a utilização do conhecimento extremamente restritivo e segmentado, separado em diferentes disciplinas, para alcançar uma visão mais abrangente dos fatos com todas as suas interfaces (SANTOS, 2005), gerando insegurança na resolução de problemas e na tomada de decisão, por mais que as evidências se aproximem do mundo real.

Isso porque a impressão que se tem é de que ao separar as disciplinas em teóricas e práticas, ciências humanas, exatas e naturais, ou seja, diferentes correntes do pensamento científico, desconsiderando a ligação entre elas e as intercorrências, de certa forma, é retroceder ao passado e enxergar a realidade desprovida de movimento dialético, energia circulante e dividida em partes limitadas a cada ramo do saber. Como se isso fosse possível, principalmente diante de contextos dinâmicos e velozes que marcam a modernidade.

A abordagem interdisciplinar surge, justamente, do esforço da própria prática científica e tecnológica de dar respostas ao pensamento complexo, em sua urgência de

entender os fatos, propor alternativas e resolver problemas em favor da qualidade de vida e do progresso da humanidade. Mais ainda, na qualidade de método de interlocução amplo e integrativo, visando a conectar os diversos saberes para a explicação de questões, que vão além das capacidades existentes e de conceitos preconcebidos.

Klein (1990, p. 11) entende que “[...] as atividades interdisciplinares estão arraigadas nas ideias de unidade e síntese, evocando uma epistemologia comum de convergência [...]”, articulando saberes de diferentes escalas com interpretações inovadoras, em um constante exercício dialógico para melhor entender e explicar a relação entre causa e efeito, a convergência entre hipóteses e evidências, extrapolando os limites de uma única área do conhecimento.

Para Morin (1997; 1991), o pensamento linear, unilateral e simplificador mascara a realidade e se firma no campo das suposições, não conseguindo alcançar todas as questões complexas existentes no universo, suas incertezas e perspectivas que se manifestam dialética e reciprocamente, em um contexto vulnerável às oscilações. A atitude interdisciplinar segue diferentes caminhos e propõe alternativas na busca de se chegar a novos conhecimentos que elevem o patamar científico e tecnológico, atendendo, assim, necessidades e prioridades, com base em cenários reais.

Embora a interdisciplinaridade postule a integração das diversas disciplinas científicas, contrapondo-se ao método cartesiano de ver o mundo – na condição de elemento linear, isolado e estanque – reconhece a importância de o profissional ter o pleno domínio da ciência na qual está se graduando, aprofundando-se em seus fundamentos científicos, pois só assim poderá participar ativamente de debates e trabalhos (BASTOS, 1999), contribuindo para o alcance de novas descobertas e alternativas, propondo melhorias e resolvendo problemas com soluções inovadoras.

Na atualidade, essa percepção será mais do que necessária, pois como as fronteiras do conhecimento foram ampliadas em escala global e os mercados, interligados, é muito difícil não conseguir o que se deseja em qualquer tempo e em qualquer lugar. As dificuldades provocadas pelas distâncias hoje são mínimas, o desconhecido e o impossível parecem não se encaixar muito bem, por melhor que seja a oratória, e as inovações e atualizações são tantas que o homem nem consegue acompanhá-las ou até mesmo percebê-las, fazendo com que palavras como novidade e lançamento saiam de cena em um piscar de olhos.

Assim, mudam as sociedades e com elas o ambiente natural, ou seria o contrário? Nesta reflexão, pouco importa, o certo é que toda e qualquer mudança está envolta em intrincadas relações e múltiplos eventos, formando sistemas cada vez mais complexos e dinâmicos, e na medida em que eles se apresentam, novos significados vão surgindo, indo além das possibilidades explicativas monodisciplinares e unilaterais, o que acaba rompendo as barreiras do determinismo impostas pela visão reducionista.

Apreende-se, portanto, que a integração entre as áreas da ciência em um contínuo exercício dialógico é fundamental para compreender o movimento dos diversos contextos que permeiam a sociedade global. E na abordagem interdisciplinar, como distintas áreas da ciência são envolvidas, é possível a construção de novas interpretações para explicar fatos confusos e desenvolver práticas de estudos inovadores, promovendo uma relação com a natureza mais ampla e mais adequada, sem perder de vista que “[...] sem perguntas certas, sem questionamento, não há ciência [...]” (CARELLI, 2010)²².

Nesse ponto, merece destaque a formulação de um raciocínio lógico comparativo, sendo esta uma prática metodológica eficiente por permitir ao pesquisador “[...] descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, e explicando as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais [...]” (SCHNEIDER, SCHIMITT, 1998, p. 1).

A agenda ambiental é um bom exemplo, aparecendo nas discussões sobre o crescimento econômico e o desenvolvimento das sociedades mundiais, com significativa importância e um desafio cada vez maior, devido à falta de respostas para os grandes dilemas, desde o século passado, e entre eles, cabendo citar os avanços da modernidade e do crescimento econômicos versus o uso responsável dos recursos naturais, a capacidade de suporte e de absorção da natureza frente às constantes intervenções ou objetos descartados pelo homem, a segurança alimentar, as manifestações violentas da natureza como as enchentes, as desertificações e o calor excessivo.

Questões como essas não se esgotam em si mesmas, exigindo estudos interdisciplinares para fundamentar as práticas científicas e a construção teórica de novas

²² Entendimento de Craig Venter, cientista responsável pelo mapeamento do genoma (CARELLI, 2010).

disciplinas, sustentar as estratégias e guiar as experiências, pois, citando Enrique Leff (2010, p.8):

Aprender a complexidade ambiental é uma pedagogia política de aprendizagens dialógicas, multiculturais e significativas para a construção plural de sujeitos e atores sociais capazes de abrir as possibilidades para a recriação de mundos alternativos, guiados pelos valores da democracia e os princípios da sustentabilidade.

Outro exemplo para ilustrar o poder de abrangência da interdisciplinaridade e sua presença em diferentes contextos é a atuação do governo federal, quando elabora políticas, planos, programas e projetos para estabilizar a economia, garantir a geração de emprego e renda, investir em infraestrutura, saneamento, segurança, saúde e habitação, entre outras ações, visando ao desenvolvimento do país e à melhoria da qualidade de vida da população, considerando as questões sociais, culturais, históricas, políticas e ambientais e ainda em consonância com os entes da federação, anseios da sociedade e demais poderes, além de respeitar as políticas de outros países.

Com tamanho desafio, o contexto da administração pública também precisa ser visto de forma interdisciplinar, voltando-se à revisão de procedimentos, decisões e ações junto à sociedade, a maior mantenedora e beneficiária de seus serviços, cabendo, assim, uma sólida fundamentação técnica e científica para utilizar as informações e os conhecimentos disponíveis, visando a enriquecer e tornar eficazes processos de planejamento, gestão e avaliação, considerando as influências recíprocas e similitude entre as situações (KUHN, 1982).

Como forma de dialogar com as reflexões acima, guardadas as devidas proporções, o esforço desta tese em se aproximar de uma abordagem de cunho integrativo e interdisciplinar para estudar o PGAI, aplicado no estado do Pará, e sua efetividade nos municípios de Santarém e Paragominas constituíram o fato de ser um projeto com caminhos multidisciplinares, com a participação de diversos agentes, com metodologia inovadora e matrizes conceituais amplas.

Mais do que isso, o grande desafio deste estudo era entender esse todo sistêmico com suas diretrizes, encaminhamentos, soluções e realizações em diferentes graus de complexidade, sem desconsiderar que o PGAI, por já ter sido realizado, gerará efeitos futuros, para além de seu tempo e espaço de aplicação.

Tais questões surgem como *inputs* para a formação de conceitos científicos mais amplos e profundos, pois em se tratando da relação entre o ambiente natural e a dimensão social, o pensamento simplificador da racionalidade científica é limitante, e dessa forma, sustenta-se aqui o entendimento de que “[...] A tarefa não é já a de expertos individuais que descobrem “fatos verdadeiros” para sustentar “boas políticas”; mas sim trata- se de uma tarefa que recai em uma comunidade ampliada, que avalia e gera qualidade dos *inputs* científicos, em processos complexos de tomada de decisões [...]” (FUNTOWICZ; DE MARCHI, 2010, p.71).

Isso faz parte, pois não se trata de um simples ponto de vista, de querer ou não querer mudar a ordem das coisas ou dos fatos, com medo do desconhecido ou de não querer sair da falsa ideia de conforto e segurança que a rotina e os paradigmas proporcionam. Mas sim, por acreditar que a evolução do pensamento, invariavelmente, acaba rompendo as barreiras impostas pelo conhecimento já consolidado, frente à necessidade de ampliar horizontes e buscar novos saberes, resolvendo, assim, os enigmas da ciência para o enfrentamento dos problemas da humanidade.

4.2 Gestão Ambiental Pública

4.2.1 Contextualização

No processo de crescimento e evolução das sociedades, o meio ambiente natural foi sofrendo profundas alterações pelos mais diferentes motivos, como a busca para satisfazer as necessidades humanas básicas, a procura incessante por matéria-prima e energia, pelo consumismo, ou ainda, devido ao descarte de resíduos de qualquer forma e em qualquer lugar, poluindo e contaminando, de forma desgovernada, construindo, assim, cenários de destruição, agressões e pressões rumo ao inaceitável, afetando diretamente a vida dos seres vivos.

Na verdade, mesmo que em momentos mais longínquos o uso e a forma de obtenção dos recursos naturais visassem apenas a suprir necessidades para garantir a sobrevivência, o homem sempre alterou a natureza com medidas extremas, provocando desequilíbrios ou

extinguindo alguns ecossistemas. Tal fato se repete há gerações, podendo ser citado, entre tantas ocorrências²³:

a) o Oriente Médio, mais especificamente, a Mesopotâmia – VI milênios a.c – hoje o Iraque, berço das primeiras civilizações e de importantes sociedades, cujos desmatamento e forma de agricultura empobreceram tanto o solo, antes tão fértil, que, atualmente, só uma pequena parte da região não está desertificada;

b) a Mata Atlântica, que se estendia pelo litoral brasileiro do Rio Grande do Norte ao Rio Grande do Sul, atiçou a cobiça lusitana à época do descobrimento por conta da extração do pau-brasil visando à obtenção de seu corante avermelhado, próprio para pinturas e tingimento de roupas. Era uma mina de ouro a céu aberto, e em virtude de sua exploração desmedida ao longo do tempo, hoje resta somente, 8,5%²⁴ de sua cobertura original; e

c) a Revolução Industrial, a partir do século XVIII, gerando crescimento, vanguarda, progresso, mas também poluição, extinção, escassez, esgotamento, mudando por completo, não só os rumos das relações de mercado para o surgimento da economia capitalista, mas os rumos das sociedades em âmbito global.

Antes da Revolução Industrial, as preocupações e aspirações da humanidade eram de outra natureza, como as conquistas por novos territórios, guerras insanas pela disputa de poder entre monarquias, se o homem viveria sem o sofrimento causado pelas doenças da época, como a sífilis e a tuberculose, ou se estaria livre da tortura e opressão provocadas pelos grandes senhores de terra, dos reis e da Igreja. Enfim, vivia-se somente o presente e com bem pouco, ou seja, pouca informação, pouca saúde, pouca comida, pouco trabalho, pouco conhecimento e baixa expectativa de vida.

Com o passar do tempo as relações entre o homem e a natureza foram mudando em favor de outros interesses, principalmente o fortalecimento da manutenção do sistema econômico que move as sociedades industrializadas, tendo como objetivo maior a busca incessante do lucro a todo custo para gerar riqueza, tecnologia e alcançar o bem-estar social

²³ Exemplos didáticos para reflexão sobre a relação do homem com a natureza, foi usado na cartilha elaborada pelo Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Urbanismo de Minas Gerais, na construção da Agenda 21, do estado de Minas Gerais, intitulada Agenda 21- Sinal Verde para o Desenvolvimento Sustentável (CREA-MG, 2004).

²⁴Informação fornecida pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), disponível em:http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=3299. Acesso em: 06 jun.2013.

(JOHNSON; EARLE, 2000), ensejando, assim, intervenções no meio ambiente²⁵, bem mais drásticas e destrutiva, em que a poluição, a migração desordenada para os centros industriais, ocupações e desmatamentos caracterizavam cidades em franco progresso.

O fato é que, durante o processo histórico de evolução da humanidade, as necessidades do homem e o desejo de acumulação de riquezas evoluíram na mesma proporção do conhecimento e das novas descobertas, avançando ou mudando de foco a cada inovação ou solução de determinado problema, o que é inconteste. Contudo, a destruição dos ecossistemas e o passivo ambiental gerados ficando sem controle, concluindo-se, então, que “[...] a diferença entre a nova crise ecológica e as depredações anteriores ao meio ambiente promovidas pelo homem e por seus ancestrais é em tamanho e escala, não na forma [...]” (SHELLENBERGER; NORDHAUS, 2012, p.104).

Quer seja pela forte pressão antrópica sobre o ambiente natural, provocando crises ecológicas em virtude de tais intervenções, como as enchentes, as desertificações, extinções, deslizamentos de encostas, quer seja em decorrência de fenômenos naturais extremos, muitos deles considerados, por alguns ambientalistas, como respostas às pressões sofridas, ambos motivaram estudos e debates sobre o futuro do planeta, em diversos segmentos da sociedade e de governos de diferentes nações, tanto que, a partir de meados do século XX, chegou-se ao consenso de que o uso inadequado dos recursos naturais exerce impacto direto nos ecossistemas terrestres e aquáticos, podendo levar à exaustão dos biomas, comprometendo a espécie humana (BECKER, 2003).

Assim, novas abordagens sobre o meio ambiente foram sendo delineadas em todo mundo, questionando antigos paradigmas, entre eles: o entendimento de que a natureza é um obstáculo à modernidade e ao crescimento de um país, de que seus recursos são inesgotáveis, que os danos causados à biosfera não prejudicam a vida no planeta (BANERJEE, 2006), ou ainda, que a capacidade de suporte e de regeneração do meio ambiente é ilimitada, suportando qualquer pressão.

De fato, como são assuntos polêmicos, provocaram reações e intensos movimentos, cercados de instabilidades e crises epistêmicas em diversas áreas do conhecimento, tais como: o custo ambiental resultante das várias formas de contaminação (GALLI, 2009), as consequências de os espaços territoriais serem ocupados pela população de forma

²⁵Meio ambiente entendido neste texto como “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”, conforme prevê o inciso I, do art.3º, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que institui a Política Nacional de Meio Ambiente.

desordenada (MARTINE, 2007) e o desperdício andando lado a lado com o consumo exagerado. Ou seja, a falta de equilíbrio entre as intervenções do homem na natureza para suprir suas necessidades e desejos e as consequências de tais intervenções para o próprio homem .

Em 1972, um estudo elaborado pelo *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), intitulado “Os Limites do Crescimento”²⁶, de cunho alarmista e polêmico, chama a atenção da comunidade internacional para os problemas que a humanidade enfrentaria no futuro, com riscos à sua sobrevivência, em decorrência do crescimento da população em ritmo acelerado e da intensa pressão sobre os recursos naturais, até mesmo com os benefícios da industrialização e do progresso tecnológico (BRASIL, 1991).

Nesse mesmo ano, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano realizada em Estolcomo (Suécia) provocou um processo de chamada global, delineando a essência do conceito de desenvolvimento com sustentabilidade, além de alertar as nações para a capacidade de suporte do meio ambiente, considerando a intensidade de sua exploração e os impactos generalizados provocados por tantas ocorrências, colocando a vida no planeta em risco calculado.

Ao apresentar um quadro de devastação da ação do homem sobre o ambiente natural, esse evento revelou a corrida desenfreada pelo ganho a todo custo, sobretudo, quanto à atividade industrial altamente poluente, utilizada pelos países desenvolvidos, convocando a sociedade global a se manifestar e os governos a tomar medidas mais severas de comando e controle sobre aquelas consideradas altamente poluidoras e danosas, ao tempo em que davam satisfação à opinião pública.

Muito mais do que consensos em torno do uso e do valor da natureza e de seus limites, a Conferência foi marcada por divergências e confrontos entre os países industrializados e os não industrializados, e em virtude da crise econômica mundial da década de 1970, provocada pela desvalorização do dólar e do aumento no preço do petróleo pelos membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), o debate ambiental foi sobrepujado pelos graves rebatimentos econômicos dessa crise (BRASIL, 1991).

Segundo Maglio (2000), o processo de gestão ambiental por parte do poder público se inicia nesse período, com ações de cunho explicitamente coercitivo, em que uma série de

²⁶Esse estudo foi encomendado pelo Clube de Roma ao MIT. O Clube de Roma foi idealizado em 1968 e é composto por um grupo informal de personalidades de padrão internacional, objetivando debaterem sobre diversos assuntos, entre eles: economia, política, desenvolvimento e meio ambiente.

mecanismos de fiscalização é implantada para atender a padrões preestabelecidos pelo Estado, imputando sanções e penalidades para conter o ente poluidor. Essa forma de atuação do Estado para reduzir os índices de poluição permanece até hoje.

No ano de 1987, um relatório elaborado pela Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento²⁷ (CMMAD), intitulado *Our Common Future* (Nosso Futuro Comum ou Relatório Brundtland)²⁸, retoma a polêmica discussão entre economia e meio ambiente. Embora apresentasse fragilidades, avançou no sentido de estabelecer direta relação entre desenvolvimento econômico e pobreza, reconhecendo a inovação tecnológica como alternativa eficaz para solucionar os problemas ambientais (FENZL; MACHADO, 2009) e ainda que a atuação da maioria dos países para combater a pobreza e melhorar a qualidade de vida da população deveria ser revista.

Foi a partir desse Relatório que ficou conhecido, mundialmente, o conceito de desenvolvimento sustentável - “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” (BRUNDTLAND, 1991, p.46).

Considerando a importância de discutir mundialmente esse Relatório e firmar acordos internacionais para que os países membros das Organizações das Nações Unidas (ONU) revissem o seu padrão de desenvolvimento, levando em consideração as questões de cunho ambiental, a ONU realizou, em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – também conhecida como ECO-92, Rio 92 ou Cúpula da Terra– reunindo, ao todo, 179 nações²⁹ (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2011a).

Devido a essa nova forma de pensar a relação homem/natureza nesse processo de construção do paradigma de desenvolvimento do mundo contemporâneo, a fase de preparação do evento – iniciada três anos antes – traçou as diretrizes de uma agenda global de intenções, culminando com o estabelecimento de cinco acordos: Declaração do Rio, Declaração de Princípios do Uso das Florestas, Convênio sobre a Diversidade Biológica, Convenção sobre

²⁷ A Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento é um organismo da ONU, sem controle dos países membros.

²⁸ O nome Relatório Brundtland foi dado em homenagem à Presidente da Comissão, Gro Harlem Brundtland, então Primeira-Ministra da Noruega (GODOY, 2008).

²⁹ Para um breve resgate histórico desse momento, ver em UNIVERSO AMBIENTAL (2010) e no site do Ministério do Meio Ambiente (MMA).

Mudanças Climáticas e a Agenda 21 Global³⁰ (ECOLNEWS, 2010). Nesse evento, o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) foi lançado oficialmente.

Ainda que a ECO 92 não tenha avançado nas discussões e nos acordos internacionais, deixando de lado alguns temas relevantes, como a emissão de gases de efeito, a destinação dos resíduos sólidos e a utilização responsável da água, esse evento deu maior visibilidade aos problemas ambientais, colocando as questões sobre o meio ambiente no centro das discussões, em âmbito mundial, dando oportunidade para que as sociedades tivessem conhecimento de fatos importantes e se inserissem no debate, antes, restrito a poucos países e segmentos sociais.

Assim, aumenta-se a pressão sobre as organizações privadas para que elas passem a ter uma política socioambiental comprometida, com uma gestão mais ética e responsável, adotando procedimentos eficazes de cunho preventivo, para evitar ou mitigar a poluição e a degradação ambiental³¹, em decorrência de sua ação, e ainda para que invistam na recuperação dos danos já causados, quer seja pelo processo de produção, quer seja pelo produto em si.

O poder público também é pressionado a adotar modelos de gestão ambiental visando a um desempenho mais contundente, com resultados eficazes e de amplo conhecimento da população, e ainda a correção das falhas e solução de problemas existentes nos processos de elaboração e implantação de projetos de desenvolvimento para os mais variados fins, falhas essas que podem advir pela inobservância dos preceitos legais e das diretrizes das políticas ambientais existentes³², principalmente em projetos de infraestrutura.

Por outro lado, propostas e acordos multilaterais foram firmados ao longo dos anos em favor da sociedade e defesa do meio ambiente, entre eles, destacam-se: os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)³³, apresentado em 2007 pela ONU, estabelecendo a

³⁰A Agenda 21 Global é considerada o mais importante instrumento de planejamento criado, até então, para subsidiar os países na elaboração de suas Agendas, com o compromisso de pensarem em ações voltadas ao desenvolvimento com equilíbrio e responsabilidade ambiental e inclusão social. Consiste em um documento de 40 capítulos – sendo dois preâmbulos – organizados em quatro seções, incluindo sugestões de execuções, enfocando grandes temas, tais como: dimensões sociais e econômicas; conservação e gestão dos recursos para o desenvolvimento; fortalecimento do papel dos grupos principais (ECOLNEWS, 2010).

³¹Alguns bons exemplos são citados em Lustosa *et al.* (2010).

³²Citam-se a própria Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), a Política Nacional de Recursos Hídricos (BRASIL, 1997), a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (BRASIL, 2012).

³³Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) estabelece a união entre as nações para que ocorram ações visando ao “[...] combate à pobreza e à fome, promoção da educação, igualdade de gênero, de políticas de saúde, saneamento, habitação e meio ambiente [...]” (IPEA, 2007, p.6).

redução, em nível global, das disparidades e desigualdades a serem cumpridos ao longo de 15 anos; as Convenções sobre Clima e sobre as Diversidade Biológica; e a elaboração das Agendas 21³⁴. Sem desconsiderar as ações paralelas, em âmbito mundial, visando a formar atitudes conscientes e responsáveis, e os avanços tecnológicos para evitar, reduzir ou reparar ações prejudiciais à natureza³⁵.

Nos anos que antecederam a RIO+20, mais especificamente em setembro de 2010, os debates na Assembleia Geral da ONU giraram em torno de uma agenda visando a resultados mais concretos para que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio pudessem ser alcançados antes de 2015, data limite.

Embora o cenário econômico mundial já estivesse conturbado, a comunidade internacional esperou muito mais do que uma simples avaliação dos vinte anos da primeira Conferência sobre o meio ambiente e desenvolvimento, mas a oportunidade de serem construídas bases mais objetivas, com prazos definidos, rumo à construção de um novo modelo de desenvolvimento global, sustentando-se em duas vertentes determinantes: a economia verde e a governança internacional (PORTAL ODM, 2010).

Para Camargo (2012, p.17), esse grande evento figurava como altamente promissor, com reflexos em várias áreas e segmentos, considerando a oportunidade de se estabelecerem nexos mais fortalecidos para o meio ambiente, “[...] seja com a economia verde, seja com a equidade social, ampliando renda e empregos. Afinal, esse foi o propósito do desenvolvimento sustentável desde que foi anunciado como instrumento, não de oposição, mas de cooperação entre a visão social, econômica e ambiental”.

No entanto, mais do que debates globais sobre as melhores propostas para elevar a qualidade de vida no planeta, sem degradá-lo, e que essa degradação, por sua vez, está intimamente ligada à pobreza em que vivem milhões de pessoas, é compreender o poder que os interesses econômicos exercem sobre a tomada de decisão governamental e a dificuldade que isso acarreta para o fechamento de acordos e o estabelecimento de metas, principalmente,

³⁴A Agenda 21 é um instrumento de planejamento com eixos temáticos e ações prioritárias e conjuntas, visando ao desenvolvimento com equilíbrio e responsabilidade ambiental, e inclusão social. Partindo de um sistema macro como a Agenda 21 Global, vai escalonando em um processo integrativo na elaboração de outras Agendas, em qualquer sistema e em qualquer tempo, tais como um país na elaboração de sua própria Agenda Nacional, o Estado com sua Agenda Estadual, a região, o município, ou seja, qualquer local ou setor, importando, apenas, que as Agendas partam dos princípios norteadores do país da qual fazem parte.

³⁵Citam-se aqui exemplos eficazes: maior valor a reciclagem de resíduos sólidos e a invenção de equipamentos para reaproveitamento de alguns deles, como as garrafas plásticas e o papel, a utilização de produtos menos tóxicos na agricultura, cobrança de taxas e altas multas para o agente poluidor, incentivos financeiros para controle do desmatamento e do reflorestamento dessas áreas.

se isso envolver a participação de dois grandes blocos: de um lado, a soberania dos países ricos, e do outro, a luta por ascensão dos emergentes.

Na verdade, embora pareça que tais assuntos surjam como fatos novos, nada mais são do que antigas discussões e reivindicações, entre elas, a implantação de modelos econômicos em novas bases energéticas e quem pagará os gastos para que tamanha mudança aconteça (JIMENES; ARINI, 2012).

Dessa forma, fica bem mais fácil entender por que muito pouco foi definido na Rio+20, marcada por infundáveis debates para a formação de consensos, e por que pouco se viu, sem resultados efetivos em termos da definição de metas concretas para o estabelecimento de tal modelo, baseado em fontes de energia mais limpa e com padrões de consumo de recursos naturais menos intenso e invasivo.

Sobre o conceito de desenvolvimento, Cavalcanti (2009, p.32) alerta para o fato de este conceito não dever se atrelar, exclusivamente, à ideia de crescimento econômico, pois:

[...] não é qualquer desenvolvimento que serve, muito menos aquele identificado como crescimento. O sentido de qualificar-se o desenvolvimento tanto quer dizer preservar o meio ambiente, como base biofísica da economia, quanto um compromisso com um modelo de sociedade capaz de ser sustentado, indefinidamente, por sucessivas gerações. Trata-se de adotar uma alternativa de progresso que não representa necessariamente crescimento, aumento quantitativo ou material [...].

Ainda que as indefinições e a falta de comprometimento por parte de muitos países ainda prevaleçam, a sociedade, mais consciente, vem se movimentando e legitimando a dimensão socioambiental, como fator imprescindível para o desenvolvimento e crescimento de um país ou localidade, forçando, também, a revisão da gestão governamental, com rebatimentos que vão, desde o cuidado com o processo de elaboração, até um maior controle na implementação e avaliação de políticas públicas, independentemente da demanda.

Debates à parte, no campo econômico, tanto pela sua escassez e descoberta de novas fontes de energia, quanto pela riqueza que possam gerar, os recursos naturais vêm adquirindo importância mercadológica estratégica (WERNKE, 2001), adquirindo alto valor de mercado, ensejando sua mercantilização (BECKER, 2003), em toda a extensão da diversidade ecológica, dos ecossistemas da flora e da fauna (fármacos, fitoterápicos, alimentos), passando pelo ar (concessão de crédito de carbono), vento (energia eólica) e pela água (pela escassez ou potabilidade, venda a custo elevado).

Para a ex-premiê da Noruega Gro Harlem Brundtland, atualmente integrante do grupo dos *Elders*, “[...] de muitas maneiras, a ideia do desenvolvimento sustentável está se tornando uma realidade. As pessoas possuem um senso elevado de responsabilidade compartilhada, sabem que vão se beneficiar, por sua vez, ajudar a melhorar a vida de muitos [...]” (BRUNDTLAND, 2012). Contudo, ela afirma que “[...] a totalidade do conceito, a visão dos pilares econômico, ambiental e social numa abordagem integrada de longo prazo, um padrão de desenvolvimento sustentável, não aconteceu em lugar nenhum [...]” (ANGELO, 2012).

Importante mencionar o posicionamento de Nascimento (2010, p. 309) quando diz que o conceito de desenvolvimento sustentável foi incorporado por um conjunto variado de disciplinas recebendo múltiplas definições, o que torna a expressão “[...] um tanto generalista e sujeita a deformações, principalmente para aqueles que a usam como conotação ideológica que gera abusos e arbitrariedades [...]”.

Nessa mesma linha, segundo observações de Redclift (2006, p.52):

[...] as ligações entre o meio ambiente, justiça social e a governabilidade têm se tornado crescentemente vagas em alguns discursos da sustentabilidade, e que as relações estruturais entre o poder, a consciência e o meio ambiente têm sido gradualmente obscurecidas... na busca de uma visão mais inclusiva da sustentabilidade, a retórica política tem, frequentemente, substituído a discussão sobre questões ambientais [...].

Como toda nova ideia ou novo conceito que vai surgindo no decorrer do progresso da humanidade, conquistar o desenvolvimento sustentável é um processo lento, necessitando da interdisciplinaridade científica para fundamentar e justificar o alcance de consensos, sendo de responsabilidade de todos e não só dos governos, a mudança de postura e a revisão de antigos paradigmas, caso o intuito seja alcançar um movimento irreversível de desenvolvimento baseado em energia limpa e em benefício da sociedade. Contudo, plenamente possível, como exemplo de mudança significativa nessa direção e como o resultado de que a ação conjunta, é a saída, para a qual são citadas a diminuição no ritmo do desmatamento e a redução dos gases nocivos à camada de ozônio.

Outro ponto importante a ser considerado diz respeito às barreiras tempo e espaço, que foram sendo rompidas pelo conhecimento em escala progressiva e pela tecnologia de ponta. Isto porque, nos dias de hoje, como o acesso à informação, a inovação e o

conhecimento são considerados um bem intangível de alto valor – ao tempo em que se tornam defasados rapidamente – eles geram um clima de acirrada competitividade e grande instabilidade, impulsionando as nações e as organizações a adotar novas práticas rumo a modelos de gestão mais ágeis e eficazes, ou seja, há necessidade de um grande processo de reconstrução na dinâmica das administrações públicas e privadas.

Como um marco da administração ambiental pública, Lustosa et al. (2010, p.164-165) citam a criação da *National Environmental Policy Act* (NEPA), na década de 1960, pelos Estados Unidos da América (EUA), implantando o Conselho de Qualidade Ambiental, objetivando informar o Presidente da República, o Congresso e a sociedade sobre a situação ambiental do país, além de estabelecer, como instrumentos para a tomada de decisão e de gestão, Estudos de Impacto Ambiental (EIAs) e Relatórios de Impacto Ambiental (RIMAs), tomando para si a administração do meio ambiente.

Segundo os autores, o que ocorria é que até a Segunda Guerra Mundial, os países intervinham somente quando alguém se sentisse lesado pela poluição ou degradação ambiental e que entrasse com uma ação na justiça. Como os custos eram elevados e o tempo para resolvê-los era demasiadamente longo, a partir da década de 1950, instituiu-se a política de comando-e-controle, vinculada a ações judiciais na esfera administrativa, prevendo o estabelecimento de padrões de emissão de poluentes, o que também apresentou problemas, como a demora na sua implantação e a falta de informações adequadas e precisas.

Nessa trajetória histórica, mercados se expandem em um ritmo frenético de internacionalização e em contextos marcados por rápidas mudanças culturais e tecnológicas, além da procura cada vez maior por bens, produtos e serviços, o que só agrava a pressão sobre o meio ambiente, fazendo com que os governos sejam cobrados pela sociedade para serem mais atuantes e a darem respostas mais eficazes.

Contudo, qualquer resposta do poder público que vise a desenvolver, sem esgotar, ou resolver problemas, sem criar outros piores, só será possível se planos inconsistentes e ações de afogadilho forem substituídos por uma administração pública baseada em procedimentos gerenciais eficazes e éticos, capazes de construir políticas públicas ambientais efetivas, alicerçados em planejamentos estratégicos focando a excelência.

Embora pareça óbvio, qualquer ação governamental deve ser abrangente, profunda e visar ao bem-estar da sociedade, exigindo muito mais do que se envolver em debates ferrenhos sobre temas irrelevantes, sem propósitos coletivos reais, mas debater assuntos de

interesse público, buscando consensos em prol de melhorias, para corrigir distorções, coibir desmandos, e, principalmente, para firmar processos democráticos de governança, legitimando, assim, a governabilidade.

O poder público, na qualidade de agente de mudanças e condutor de processos de transformação social e política, precisa atuar com eficácia, consolidando seu poder de Estado, sem desconsiderar suas limitações e, assim, a necessidade de ter como parceira e aliada, a própria sociedade, para, até mesmo, agir em situações em que o Estado não consegue se fazer presente, denunciando o agressor ambiental, participando de mobilizações ou fóruns de discussão, ou seja, sendo atuante no sentido de mudar e transformar, de forma positiva, seu próprio território.

Como a gestão ambiental pública está em pleno processo de construção de sua base epistêmica, ainda são muitas as imprecisões e inconsistências, dando margem a intervenções equivocadas ou incapazes de resolver muitos dos problemas e encontrar soluções rápidas e adequadas.

Daí reside a necessidade de que debates sobre a gestão ambiental pública sejam realizados em parceria com os diversos atores sociais, permitindo, dessa forma, encontrar respostas e soluções para as seguintes questões: Por que é tão difícil concretizar as políticas públicas de cunho ambiental? Por que os municípios brasileiros continuam dependentes de seu Estado? Por que poucos municípios conduzem suas ações com base em um modelo de gestão ambiental estratégico, eficaz, efetivo e participativo?

Na verdade, é preciso evoluir para que a administração pública encontre novos caminhos e construa novos modelos de gerenciar seu território, fundamentando-se na vontade política compartilhada com a sociedade, pela via da articulação e da colaboração, com processos de gestão integrativo e convergente, metas exequíveis e em bases técnico-científicas, quebrando resistências e encontrando alternativas.

A natureza, na condição de sistema vivo, movendo-se de forma dialética, dinâmica e instável, bem diferente dos padrões de organização construídos pela sociedade, exige que o homem extrapole os campos do pensamento rígido e pragmático e busque alcançar um nível superior de pensar a sua relação com a natureza, que pode, sim, evitar ações que provoquem esgotamentos e catástrofes. A responsabilidade, portanto, não é somente do poder público, mas de qualquer pessoa desse sistema complexo que é a terra.

4.2.2 Bases conceituais

Mais do que um simples conceito, a gestão do meio ambiente, inserida no contexto da Administração Pública, emerge como uma saída possível e eficaz, no que se refere à ação do governo, no cumprimento da legislação ambiental e na condução de projetos de desenvolvimento, sob a ótica da responsabilidade ambiental e do bem-estar público, considerando as mudanças e os desafios impostos pela modernidade.

Tais desafios presentes em contextos dinâmicos, envolvendo as inovações científico-tecnológicas, crises econômicas, mercados competitivos e instabilidades ambientais, obrigaram os Estados nacionais a rever seus valores e o seu papel frente à sociedade, favorecendo a reflexão sobre a necessidade de elevar o seu padrão de desempenho e a rever seus conceitos e procedimentos.

Vidal (2009) esclarece que o termo gestão pública faz parte da Ciência da Administração Pública, não tendo, portanto, conceitos similares como alguns costumam utilizar, pois, enquanto a gestão pública se volta para o gerenciamento de temas específicos no âmbito do Estado, como recursos humanos, financeiros, informacionais, ambientais, entre outros, ou seja, os meios para o alcance dos resultados a que se propõe a administração pública visam aos fins a serem alcançados pelo próprio Estado em seu processo de tomada de decisão no cumprimento de sua agenda governamental.

Em estudo sobre a gestão pública voltada à integração regional, Raichelis e Wanderley (2004, p. 6) definem a “[...] gestão de ações públicas como respostas a necessidades sociais que têm origem na sociedade e são incorporadas e processadas pelo Estado em suas diferentes esferas de poder (federal, estadual e municipal) [...]”.

Para Odete Medauar (1999, p.44), a administração pública é vista sob o prisma organizacional, em que predomina a estrutura, visando à realização da atividade publica, ou seja, enquanto o “conjunto de órgãos e entes estatais que produzem serviços, bens e utilidades para a população”, e ainda, sob o aspecto funcional, esclarecendo que:

[...] *Administração Pública* significa um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população [...]

Ao discorrer sobre as razões pelas quais diferentes países buscaram implementar reformas administrativas gerenciais, a partir da década de 1990, Cunha Resende (2008, p.127) cita a democratização, a crise fiscal e a globalização, mencionando o esforço implementado por diferentes governos “[...] na construção de novos modelos de gestão pública, em que o redesenho do papel do Estado e a introdução de novos modelos orientados pelo desempenho assumiram centralidade [...]”.

Por outro lado, não há dúvida de que questões visando à consolidação da soberania estatal e ao desenvolvimento pleno das potencialidades locais também são motivos relevantes para que ocorram as mudanças necessárias.

Além disso, modelos de gestão pública tradicional³⁶ tornaram-se completamente ineficientes e obsoletos para dar conta dessas e de outras questões ao se firmarem como procedimentos marcados pela apatia, incapacidade, excesso de burocracia e demora, aumentando a insatisfação da sociedade com os serviços públicos prestados. Dessa forma, o Estado, até então considerado o único responsável pelo bem-estar da sociedade e de garantir as necessidades básicas da população, não estava conseguindo cumprir com o seu papel nesse novo contexto global.

Corroborando o entendimento de Maria Silvia Zanella Di Pietro (2002, p.97-99) sobre a “dificuldade de conceituação e da sua flutuação no tempo” do termo serviço público, optou-se pela definição da autora ao considerar que serviço público é “toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público”.

Também com diferentes conceituações, as palavras eficiência, eficácia e efetividade (MOKATE, 2001) aparecem, com muita frequência, em debates e critérios visando a fundamentar políticas, programas e projetos de desenvolvimento, no âmbito da administração pública, direcionado a qualidade e a excelência do serviço prestado ou a ser alcançado, e dessa forma, elevar o padrão de desempenho institucional.

Assim, nesta Tese Doutoral eles são vistos como categorias de indicadores, entendendo por eficiência o desenvolvimento, o processo de uma determinada atividade ou função, no tempo previsto ou em menor tempo, com qualidade e com custos abaixo do

³⁶ Nesse caso, os chamados modelos patrimonialista e burocrático de administração, conforme citados em Bresser Pereira (2001).

estipulado, ou seja, fazer muito com pouco. Com relação à eficácia é atingir o objetivo previsto e de acordo com as expectativas, e efetividade é o rebatimento da ação, seu impacto/consequências, gerando amplos benefícios, além dos objetivos previstos.

Segundo Robert Quinn et al. (2003, p.3), tanto os modelos quanto as definições sobre gestão evoluem quando os valores da sociedade se modificam, em decorrência da interação de uma série de fatores, ou seja, “[...] não decorrem apenas dos trabalhos de autores acadêmicos ou populares, nem de gerentes que introduzem uma prática nova e eficaz, nem de forças técnicas, sociais ou políticas da época, são consequências, isso sim, de uma interação complexa de todos esses fatores [...]”.

Como não poderia deixar de ser, esse cenário favoreceu o surgimento de uma visão contemporânea sobre a administração das organizações, tanto para o setor público quanto para o setor privado, com a diferença de que os clientes para o ente público são os cidadãos que, por sua vez, são os mantenedores do próprio Estado (LIMA, 2007).

O que só marca tamanho desafio, com certo grau de dificuldade, por tratar-se da inserção de novas práticas gerenciais destinadas a fortalecer as instituições públicas – quer seja no âmbito federal, estadual ou municipal – para concretizar políticas de desenvolvimento complexas e abrangentes, em meio a um conjunto de princípios e normas legais, a serem executadas por diversas instituições, com valores e estruturas distintos, portanto, passíveis de entraves burocráticos e entendimentos antagônicos, até porque:

[...] no setor público... não existe uma só direção... mesmo quando há hierarquias definidas, existe uma série de mecanismos de poderes paralelos que evitam orientações e ações claras e coerentes. Ademais, as questões da importância e da utilidade, muitas vezes, são avaliadas a partir de perspectivas diferentes, o que pode provocar um longo processo de decisões até alcançar uma posição clara. Quando a posição é definida, pode significar que ela não tenha validade por muito tempo [...] (PFEIFFER, 2000, p. 14).

Ademais, a administração pública está embasada em princípios constitucionais de Estado, portanto, “A excelência em gestão pública é um padrão superior de gestão se comparado ao melhor padrão gerencial contemporâneo, sem, no entanto, alterar sua natureza pública” (LIMA, 2007, p. 52).

Desse modo, novos conceitos e formas de gerir a máquina pública passaram a fazer parte dos ideais de diferentes governos, levando-os a adotar posturas inovativas, como a de

compartilhar processos de planejamento, execução e avaliação, com os atores sociais³⁷, não só porque a sociedade civil tem se movimentado e exigido maior participação nas ações do Estado, mas pelo fato de o próprio Estado reconhecer que é uma medida estratégica, pois, ao tempo em que fortalece a cidadania, agrega valor e legitima sua atuação, facilitando a governabilidade, além de ampliar as chances para que ele se torne mais competitivo, o que só robustece a sua autoridade (PORTER; LINDE, 1998).

Sem aprofundar a discussão sobre as matrizes teóricas dos termos sociedade civil e Estado, mas, no sentido de clarificar como esses termos estão sendo aqui utilizados, entendem-se por sociedade civil “[...] as instituições cívicas, sociais e organizações que formam os alicerces de uma sociedade em funcionamento [...]” (OEA, 2011), enquanto a própria formação do Estado “[...] é uma aspecto do processo de definição e de construção dos diferentes planos e componentes que estruturam a vida social organizada. Em conjunto, estes planos dão forma a uma certa ordem, cuja especificidade depende de circunstâncias históricas complexas [...]” (OSLAK, 1988, p. 55).

Ainda que esses dois termos recebam denominações próprias, a linha que os separa é tênue, devido a suas dimensões guardarem interdependência entre si, como explica Bobbio (1987, p. 33), ao mencionar que “[...] ainda não nasceu a contraposição entre sociedade e Estado e basta um único termo para designar uma e outra, embora com uma distinção interna em espécies [...]”, e mais, “[...] sociedade e Estado atuam como dois momentos necessários, separados mas contíguos, distintos mas interdependentes, do sistema social em sua complexidade e em sua articulação interna [...]” (BOBBIO, p. 52).

Na realidade, o Estado, na condição de sistema, cercado de fenômenos dinâmicos, instáveis e incertos³⁸, atuando sozinho, não tem condições de promover mudanças significativas em seu território, no sentido de transformar a realidade de forma qualitativa e de agregar valor às suas ações, principalmente se for para atender as demandas mais sérias e urgentes. Significa dizer que, embora denote total independência e autonomia, os governos e as instituições públicas não são autossuficientes, agindo em contextos isolados para a

³⁷ Cita-se como exemplo de participação da sociedade em ações do Estado, não só o próprio PPG7 e o PGAI objetos de estudos desta tese, como também, a Agenda 21 Global, e mais especificamente em âmbito nacional, a Agenda 21 Nacional, o Plano BR163 Sustentável, programas de saúde, de combate à seca, habitação etc.

³⁸ Tais características não são exclusivas de uma única variável, mas sim de qualquer sistema vivo, que ao estar no mundo e para o mundo, está sujeito às interferências e a constantes transformações, a todo instante e de toda ordem, como já explicitado anteriormente.

resolução de uma única questão, mas sim atuam em uma dinâmica de relações interdependentes e em diferentes níveis de complexidade.

Mesmo porque, o bom resultado da gestão pública depende de distintas combinações de fatores, recursos e instrumentos eficazes, além do esforço coletivo e arranjos institucionais dos atores e das organizações multissetoriais. São questões inseridas em contextos diversificados, que, embora aparentem distanciamento e independência, se interligam no sentido de dar coesão e coerência à prática dos governantes para atender as necessidades da população.

Tais reflexões remontam não só à ocorrência de processos históricos que provocaram a queda de antigos paradigmas e modelos, em diversos campos do conhecimento e nas sociedades, mas à constatação de que os fatos estão interligados sistematicamente, em movimentos contínuos e dialéticos, gerando indagações, novos conhecimentos e tecnologias, em resposta às exigências, às crises e desafios impostos por esse contexto.

Ademais, pelo fato de que, aumentando as atividades mercadológicas e de consumo, a busca por recursos naturais aumenta na mesma proporção (ALIER; JUSMET, 2001; MOTTA, 2006), e que ainda são imprecisos os limites e a capacidade de suporte da natureza, e estudos e experiências técnico-científicos de cunho interdisciplinar devem ser uma constante para que a gestão pública na área ambiental recorra a procedimentos e instrumentos eficazes, com vistas a embasar seu processo de planejamento, monitoramento, avaliação e principalmente, sua tomada de decisão.

Ao defender a ideia de que o planejamento é um instrumento essencial para orientar as ações do Estado, Buarque (2006, p.23) “[...] considera o peso da dimensão ambiental no desenvolvimento e a importância das externalidades positivas (especialmente qualidade de recursos humanos) para a competitividade das nações (e regiões) aumentam a necessidade do planejamento e a presença do Estado na condução da economia e da sociedade [...].”

Contudo, Romeiro (2010, p.7) alerta que ainda são desconhecidos os limites do meio ambiente e de seus recursos, e que, portanto:

[...] é preciso criar o quanto antes as condições socioeconômicas, institucionais e culturais que estimulem não apenas um rápido progresso tecnológico poupador de recursos naturais como também uma mudança em direção a padrões de consumo que não impliquem o crescimento contínuo e ilimitado do uso de recursos naturais *per capita* [...].

Junta-se a isso o fato de que a valoração pelos serviços ambientais, instrumentos econômicos de comando-e-controle, a distribuição dos valores arrecadados e o melhor padrão ambiental a ser estabelecido, entre outros temas voltados à compatibilização entre o desenvolvimento e meio ambiente, estão cercados de incertezas e indefinições, necessitando da revisão de antigos parâmetros e da construção de novos instrumentos e indicadores, em um trabalho conjunto do poder público, em parceria com a comunidade científica.

Para Mota e Mendes (1996, p.127), isso se deve ao fato de que o valor pelo uso do meio ambiente bem como de sua poluição ou degradação não são reconhecidos nas relações que movem o sistema econômico, ou seja, mesmo que gere externalidades, não se insere nas funções de custos, oferta e demanda, dificultando, assim, o processo de tomada de decisão pelo poder público, considerando “[...] a necessidade de internalizar os custos ambientais nas atividades de produção e consumo, de forma a induzir mudança do padrão de uso dos recursos naturais. Esta, então, seria uma justificativa para a proposição de políticas governamentais na área ambiental [...]”.

Por outro lado, com o crescimento desordenado das cidades e a intensificação das relações econômicas acelerando o processo de urbanização e interferindo, tanto nos ecossistemas quanto na vida da população, o poder público precisa lançar mão de procedimentos e instrumentos de gestão com responsabilidade, ética e probidade, e que trabalhe, conjuntamente, as questões ambientais, sociais, políticas e econômicas, considerando os espaços subnacionais.

Até porque ainda são recorrentes as atitudes irresponsáveis, danosas e omissas com relação ao meio ambiente e seus recursos³⁹, por parte de indivíduos e de organizações em geral, em um total descaso pelos impactos negativos que suas ações causam nos ecossistemas e na qualidade de vida da população. Em compensação, a sociedade, muito mais participativa e informada, vem cobrando do Estado uma gestão pautada não só em ações restritivas ou punitivas, mas também em modelos de gestão em que a educação, a precação e a prudência venham em primeiro lugar.

Um exemplo disso é que mesmo que algumas empresas e órgãos públicos ainda mostrem a adoção de procedimentos de marketing para ludibriar ou influenciar a população, com as chamadas ações de “responsabilidade socioambiental”, projetos com a chamada

³⁹Observa-se que ainda é muito forte na população, práticas danosas ao meio ambiente e ao convívio social, tais como: jogar lixo em locais impróprios, pesca predatória, desmatamentos, esgoto a céu aberto, lixões, o não aproveitamento de resíduos potencialmente recicláveis, entre outros.

“responsabilidade corporativa”, ou ainda, iniciativas em “respeito ao meio ambiente”, entre outros termos com forte impacto emocional, mas que na verdade não condizem com a realidade⁴⁰, já se observa um movimento oposto no sentido de se implantarem medidas sérias, éticas e eficazes de redução ou extinção do fato gerador causador do dano ambiental, mostrando à sociedade e ao poder público preocupação com o meio ambiente, de fato e sem segundas intenções.

Certamente, trata-se de uma estratégia inteligente, visando a garantir o respeito da sociedade e à valorização de seus produtos, frente aos concorrentes em potencial, garantindo, com isso, um diferencial competitivo de mercado, recorrendo, inclusive, à obtenção de certificações com base em parâmetros e normas de gestão ambiental, que atestem sua responsabilidade com o meio ambiente, como as fornecidas pela *International Organization for Standardization* (ISO), dentro da série ISO 14000⁴¹, referente a sistemas de gestão ambiental, auditorias ambientais, rotulagem ambiental, avaliação do desempenho ambiental, avaliação do ciclo de vida e terminologia (INSTITUTO BRASIL PNUMA, 2012).

Os contornos da gestão ambiental pública contemporânea apontam no sentido de que seus princípios, conceitos e metodologias definam um padrão de excelência gerencial, isto é, a execução guiada por um planejamento estratégico com foco em resultados, visão de futuro, priorizando o uso da abordagem sistêmica e indicadores de desempenho precisos, e mais, organizar, motivar, delegar, liderar, articular...

No entanto, por serem muitos os elementos que compõem o corpo estrutural⁴² da gestão ambiental pública, com diferentes composições e definições, formando um grande sistema aberto, interdisciplinar, dinâmico e integrativo, entende-se que esse sistema deve ser visto em sua totalidade, respeitando, obviamente, os limites de cada subsistema, em níveis hierárquicos menores e dentro de seu espaço de atuação, que, por sua vez, são compostos por

⁴⁰Essa conduta conhecida como *greenwashing* pode ser considerada como um dos atuais problemas éticos e morais da relação do homem com meio ambiente (SILVA, 2009).

⁴¹Objetivando estabelecer e publicar normas a nível internacional, a *International Organization for Standardization* (ISO), no Brasil conhecida como Organização Internacional para Padronização, é uma organização não governamental internacional, que tem a Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT) como um de seus membros fundadores. Associação Brasileira de Normas Técnicas. Disponível em:<http://www.abnt.org.br/m3.asp?cod_pagina=929>.Acesso em: 10 ago.2012.

⁴²Tais parâmetros foram colhidos em documentos citados na bibliografia, produzidos pelo SPRN, PGAI, Sema, Idesp, MMA, GIZ e autores que tratam do tema *gestão ambiental pública*.

outros elementos, também relevantes, especificamente, no que concerne ao seguinte quadro sistêmico:

- a) Governança: Conselhos de Meio Ambiente (federal, estadual e municipal) e outros fóruns de participação e integração como os consórcios interestaduais e intermunicipais;
- b) Agente financiador: fundos Ambientais (nacional, estadual, municipal), Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima), Fundo Amazônia, Fundo de Desenvolvimento Regional, entre outros;
- c) Arcabouço Legal: leis, políticas, programas, códigos, planos diretores;
- d) Órgãos ambientais: secretarias, institutos, agências, centros, parques e fundações.

O importante é que na gestão ambiental pública as fases de elaboração, de implementação e de avaliação das ações e projetos públicos constituam-se em um processo em estreita ligação entre si, mediante um trabalho convergente entre os diversos agentes e instituições, na busca de que o bom desempenho alcance resultados excelentes, qualquer que seja a iniciativa, tais como: elaboração de planejamentos estratégicos, reuniões para a construção de mapas, modelos e cenários, monitoramentos, avaliações, auditorias e previsões orçamentárias (OLIVEIRA, 2006), além de contribuir para economizar tempo e recursos.

Esses preceitos gerenciais visam a garantir um espaço saudável para a sobrevivência de todos os seres vivos e o desenvolvimento do território, com foco na elevação da qualidade de vida da população, por meio da aplicação, conjunta, de uma série de medidas, quer sejam preventivas, coercitivas ou punitivas, bem como da implantação de ações voltadas à recuperação dos ecossistemas e do realinhamento social para a causa ambiental, com ações educativas e de sensibilização.

A utilização de planejamentos estratégicos para conduzir as ações, elaborados por agentes multidisciplinares, ouvindo todos os órgãos comprometidos com as questões ambientais, favorece com que tais medidas possam ser pensadas e executadas em contextos mais reais, aumentando as chances para que o poder público atue no momento certo, compartilhando conhecimentos e habilidades, além de fortalecer as instituições envolvidas.

Alem disso, proporcionam amplos resultados em menor tempo possível, encurtando distância e suprindo a carência de recursos, quer seja educando, preenchendo lacunas com outras ações, inserindo novas ideias ou fiscalizando o cumprimento das diretrizes e normas ambientais. Na pior das hipóteses, tem maiores chances de se evitarem ações equivocadas ou

que as consequências para o meio ambiente sejam tão danosas que levem longos anos para se recuperar, chegando, em alguns casos, a danos irreversíveis.

No entanto, será preciso muito mais do que a boa vontade do gestor público quanto às questões ambientais ou mesmo ao comprometimento do servidor com essa causa ou do dever de cumprir as exigências legais. O que se advoga é que, para tamanho desafio, o Estado precisa ter infraestrutura compatível para cada área de atuação desempenhada pelo órgão, apoiar pesquisas científicas multidisciplinares, capacitar permanentemente seu quadro de profissionais, disponibilizar tecnologias avançadas e estimular seus servidores com base na meritocracia. Ou seja, um conjunto articulado de medidas exequíveis e comprometidas para o desenvolvimento de um trabalho com metas claras e bem definidas.

Implantar processos inovadores de gestão estratégica, na área ambiental, dentro do serviço público, embora encontre resistências de alguns setores e demande, à primeira vista, mais trabalho, tempo e dinheiro – diga-se, bem aquém daqueles usados em procedimentos tradicionais, carregados de burocracia e clientelismos – na prática, por trabalhar com projetos, os gastos são racionalizados e o tempo empregado dividido em etapas, favorecendo maior agilidade nos procedimentos, evitando os desperdícios e garantindo eficácia nos resultados. Isso favorece a quebra das resistências iniciais, além de elevar o nível de credibilidade das ações públicas perante a sociedade.

Tais resistências e a falta de credibilidade são justificadas, não só pela dificuldade em quantificar e prever a ocorrência dos fenômenos físicos, como já mencionado anteriormente, tal a sua complexidade e instabilidade, mas também pelas pouca atenção ou a falta de comprometimento de alguns governantes com as questões ambientais, acarretando a ineficácia das medidas planejadas, os altos índices de poluição, desperdícios e degradação, somados “[...] à ineficiência burocrática, à busca da arrecadação e à corrupção [...]” (MAY, 1997, p.55).

Ainda que sejam recorrentes em alguns governos a passividade, a falta de interesse, a corrupção, o populismo ou ações meramente pessoais e corporativas, a sociedade civil vem utilizando o espaço público como arena de debates para buscar o bem comum, daí porque as cobranças e as críticas quanto à atuação do poder público sejam inevitáveis, exigindo que as propostas governamentais fiquem longe do imobilismo, da incoerência e do centralismo, convalidando ações com base em estudos técnico-científicos que considerem a realidade local.

Aprofundando um pouco mais o debate, Ernesto Fernández (2010, p. 20) faz a seguinte observação:

[...] a constatação de uma baixa confiança dos cidadãos no desempenho do trabalho institucional, e não nas instituições democráticas em si mesmas, abre um espaço de reflexão destinado a buscar as mudanças necessárias para incrementar a legitimidade e o papel da liderança das administrações em um contexto em que já não possuem o monopólio do interesse geral. Portanto, têm que facilitar e coordenar o espaço público dando espaço à sociedade e à cidadania [...].

Significa dizer, portanto, que a busca do consenso entre o poder público e a sociedade civil, atrelada à transversalidade da dimensão ambiental, com as dimensões econômica, social e política, é uma alternativa irrefutável que só favorece o surgimento de novas oportunidades e espaços de negociação, mais integrativos e com maiores chances de serem embasados em questões éticas (VIEIRA, 2009), além da clara divisão de responsabilidades, formando, assim, novos arranjos institucionais e novas práticas estruturantes, para além do assistencialismo e do mero populismo eleitoreiro.

Por isso mesmo, é que a falta de integração entre os diversos setores que compõem o sistema governamental, principalmente o econômico com o social e o ambiental⁴³, somada às interrupções, à descontinuidade a cada mudança de governo e ainda à pouca operacionalidade ou a difícil execução, presentes em algumas normas jurídicas ou políticas públicas ambientais, contribui para dificultar a boa gestão pública, ou até mesmo retardá-la, embora alguns conceitos e instrumentos já estejam bem definidos e com bons resultados.

O processo contínuo de discussões participativas intergovernamentais, com a sociedade e para a sociedade, não deve ser visto como algo enfadonho ou sem necessidade, mas como ponto essencial na construção de procedimentos com qualidade para o desempenho eficaz de ações e projetos, voltados à realidade local. Mesmo porque, em se tratando da gestão pública, não existem receitas prontas, fórmulas ou obras acabadas. Cada caso é um caso, as realidades são diferentes, e as potencialidades e necessidades também.

O trabalho compartilhado entre os entes públicos e a sociedade, mediante a implantação da gestão pública por resultados, impede que a cada sucessão governamental, o que já foi planejado ou executado, seja desconsiderado pelo novo governante, desperdiçando tempo e dinheiro, dificultando a implantação das políticas ambientais e o que é pior, prejudicando, em alguns casos, segmentos da população que muitas vezes estavam

⁴³Citações sobre essa problemática ler em Almeida (2010) e Braga (2005).

esquecidos e sendo contemplados com melhorias significativas, para além de ações assistencialistas.

Ao discorrer sobre os “princípios indispensáveis da vida na terra que permitem a rearticulação nas relações locais e regionais”, Mauro (2007, p. 20) faz a seguinte consideração:

[...] não é possível o fortalecimento das corporações globais com o enfraquecimento das populações locais. As comunidades locais devem ter o poder político e econômico para decidir tudo aquilo que a afetar e ao seu território. Este é o caminho para garantir a autonomia das municipalidades que também precisam estar articuladas em suas relações de interdependência com as outras localidades [...].

Realmente, toda e qualquer ação do poder público exige estudos prévios dos sistemas ambientais e dos espaços locais, quanto à elaboração e à implantação de políticas públicas de caráter estruturante, principalmente as previstas nos planos de desenvolvimento para empreendimentos de infraestrutura, apresentando alternativas para suprir as lacunas e resolver os problemas atuais e os consequentes, em virtude das mudanças, tensões e conflitos sociais e ambientais que elas acarretam.

Sobre os instrumentos viabilizadores das políticas ambientais, embora reconheça não só suas vantagens, mas suas desvantagens, Lustosa et al. (2010, p.166) destacam a importância e a necessidade desses mecanismos, tendo em vista que “[...] A política ambiental é necessária para induzir ou forçar os agentes econômicos a adotar posturas e procedimentos menos agressivos ao meio ambiente [...]. Tais instrumentos foram classificados pelo autor em três grandes grupos: comando e controle⁴⁴ (regulação direta), econômicos (mercado) e de comunicação (Quadro 2).

⁴⁴ Ressalta-se que o Licenciamento Ambiental (LA) é considerado um dos principais instrumentos de controle da gestão ambiental pública, pois se volta à concessão de autorização quanto à [...] localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental... apoiado por outros instrumentos de planejamento de políticas ambientais como a avaliação ambiental estratégica; avaliação ambiental integrada; bem como por outros instrumentos de gestão - zoneamento ecológico econômico, planos de manejo de unidades de conservação, planos de bacia, etc.[...]" (MMA, 2012a).

Quadro 2- Instrumentos de Política Ambiental.

COMANDO E CONTROLE	ECONÔMICOS	COMUNICAÇÃO
<ul style="list-style-type: none"> - Controle ou proibição de produto - Controle de processo - Proibição ou restrição de atividades - Especificações tecnológicas - Controle do uso de recursos naturais - Padrões de poluição para fontes específicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Taxas e tarifas - Subsídios - Certificação de emissão transacionáveis - Sistemas de devolução de depósitos 	<ul style="list-style-type: none"> - Fornecimento de informação - Acordos - Criação de redes - Sistemas de gestão ambiental - Selos ambientais - Marketing ambiental

Fonte: Lustosa, et al, (2010, p. 169).

Ressalta-se que o Licenciamento Ambiental (LA) é considerado um dos principais instrumentos de controle da gestão ambiental pública por se voltar à concessão de autorização quanto à:

[...] localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental... apoiado por outros instrumentos de planejamento de políticas ambientais como a avaliação ambiental estratégica; avaliação ambiental integrada; bem como por outros instrumentos de gestão - zoneamento ecológico econômico, planos de manejo de unidades de conservação, planos de bacia, etc.[...] (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2012a).

Como tudo o que acontece dentro de um município, inevitavelmente, atravessa a sua área territorial, tanto de forma positiva quanto negativa, cada governo deveria disseminar as boas práticas ambientais existentes, buscar estabelecer parcerias com outros municípios em programas e projetos, além de se colocar à disposição do município vizinho, na superação de seus problemas e obstáculos, e este, por sua vez, será movido pelo dever de agir da mesma forma. Esse é um processo natural para o governante empreendedor que visa ao crescimento mútuo, à economia de recursos e ao bem-estar coletivo.

Todavia, seu pensamento deve se voltar no sentido de trabalhar para elevar a qualidade de vida de seus residentes, além de prepará-los para enfrentar os problemas e as adversidades de seu município, quaisquer que sejam elas, dando publicidade das informações disponíveis, promovendo debates em audiências públicas e intensificando a educação ambiental, favorecendo a precepção de que o seu território tem identidade própria e com

potencial de desenvolvimento ambientalmente responsável, muito mais por iniciativa local do que à mercê de outros espaços.

Por certo, cada município é um espaço de superação no cenário geopolítico e econômico, em que o mercado, o ambiente natural e as sociedades, embora tenham vidas próprias, estabelecem múltiplas e diferentes relações, com movimentos de transformação e mudança, possibilitando dinamizar suas estruturas e seus processos.

Nesse caso, portanto, os governos federal e estadual devem aparecer como aliados nessa jornada, compartilhando responsabilidades⁴⁵ na aplicação de medidas educativas, preventivas, coercitivas ou punitivas, como parceiros em potencial para o intercâmbio de processos inovativos e em mecanismos capazes de agregar valor às potencialidades, aumentar as possibilidades de geração de emprego e renda e ainda na implementação de ações de capacitação e atualização direcionadas à ciência e tecnologia.

Como em âmbito local a intervenção no meio ambiente natural é mais sentida, o município precisa de um órgão ambiental específico, com boa e adequada estrutura física, logística e administrativa, além de uma equipe técnica capacitada e em número suficiente para atender as demandas e gerar iniciativas promissoras. Aí residem a responsabilidade e o verdadeiro compromisso do gestor público para garantir a eficácia de sua gestão.

Segundo Matus (1989, p. 170), em virtude do processo de modernização da sociedade, os governos precisam de servidores público capazes de ir além da sua prática cotidiana. Isto é, precisam de profissionais capazes de conjugar a capacidade técnica com a visão política engajada e comprometida com o bem-estar público, para que o governo atue com uma margem maior de segurança, em diversas situações, o que ele denominou de tecnopolítico⁴⁶, um agente de mudança “[...] obcecado por criar métodos e técnicas a serviço do homem de ação, irreverente com a ciência social, humilde diante da complexidade dos fatos, mas atento ao desenvolvimento na fronteira das ciências e das ciências em suas fronteiras particulares [...]”.

Na prática, não existe fórmula mágica para elevar os padrões de qualidade de um governo ou para que se reconheça a importância de adotar um modelo de desenvolvimento em bases sustentáveis, ao tempo em que atinge as expectativas da sociedade, marcando de forma

⁴⁵Ressalta-se aqui a Lei Complementar 140/2011, que fixa as normas para a cooperação no exercício da competência administrativa da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

⁴⁶Para Carlos Matus, o tecnopolítico não é um simples gerente, mas um cientista social no sentido prático.

positiva a administração do governante. Isso faz parte de um conjunto de fatores marcados pela competência, postura ética e pelo comprometimento político de cada um.

Entretanto, para muitos gestores é algo inalcançável, difícil, encontrando-se distante da realidade local, a ponto de nem ao menos tentar iniciar processos de mudança. Distante até para executar propostas de governo divulgadas na campanha eleitoral, impossibilitando, assim, enxergar as inter-relações entre os órgãos públicos e entre diferentes governos, imprescindíveis para superar as crises, aprender iniciativas inovadoras ou resolver questões polêmicas sem mais atropelos, somando esforços, independentemente da ideologia partidária, ou se a causa é da pasta relativa à área ambiental, de saúde ou saneamento.

Implementar a gestão ambiental pública, em sua plenitude, é certamente complexa e trabalhosa, por envolver diferentes contextos, legislações e atores, variadas dinâmicas de ação, conceitos e dinâmicas a serem definidas e atualizadas a partir de constantes replanejamentos, além de muitos problemas e soluções, por vezes, sem garantias. Todavia, é necessária, segura e fundamental para assegurar a qualidade da vida, a estabilidade social e o desenvolvimento econômico responsável.

Só o governo considerar e respeitar a variável ambiental nas suas propostas e ações governamentais, em estreita relação com as outras áreas do governo, imprimindo uma ação conjunta e com diversos segmentos da sociedade, inibe os desmandos e reprime a ilegalidade, ao tempo em que o qualifica e o diferencia, favorecendo o alcance de uma posição estratégica privilegiada.

5 MARCO HISTÓRICO DA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA (1981-2007)

Conforme detalhado na metodologia, a organização textual nas seções 5, 6 e 7 seguirá uma periodização, trabalhando cada tema a partir de uma sequência histórica bem definida, somente para efeito didático e para que não fiquem confusos no conjunto da obra, embora os fatos tenham sido estudados e analisados de forma abrangente e coordenada.

Especificamente sobre esta seção, partindo do ano de 1981, ano de promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), será abordada a gestão ambiental pública no Brasil, na Amazônia, no estado do Pará e nos municípios de Santarém e Paragominas, com algumas referências históricas que antecederam a Política, no intuito de resgatar importantes

acontecimentos. Foram incluídos também o processo de implantação do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) e o Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN), pois eles foram iniciados e desenvolvidos nesta fase.

5.1 A gestão ambiental pública no Brasil

A gestão ambiental pública no Brasil tem como marco legal a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA)⁴⁷, promulgada em 1981, regulamentando a relação do homem com o meio ambiente e seus recursos naturais, em território brasileiro, estabelecendo as diretrizes para a condução da gestão ambiental dos entes da federação, enfatizando a responsabilidade compartilhada, além do poder de influenciar as políticas públicas de outras pastas da agenda governamental.

Essa legislação também criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), objetivando a construção de um instrumento coeso, articulado e participativo, que pudesse integrar os três níveis de governo e os órgãos públicos responsáveis pelo planejamento, execução, controle e fiscalização ambiental, e assim, alcançar os objetivos expressos na Política, sendo o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) o seu órgão consultivo e deliberativo.

Antes da promulgação da PNMA, as questões ambientais no Brasil eram tratadas a partir de temas específicos, pulverizados em vários dispositivos legais⁴⁸ e sob a responsabilidade de diferentes órgãos públicos, pertencentes a ministérios responsáveis por mais de um enfoque, sem, no entanto, constituírem um assunto relevante para o executivo federal, mesmo com a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema)⁴⁹ em 1973, responsável em institucionalizar a gestão ambiental em âmbito nacional.

⁴⁷ A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938, de 31/08/1981, regulamentada pelo Decreto nº 99.274/1990 (BRASIL, 1990 a), tem como objetivo principal “[...] a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana [...]” (BRASIL, 1981).

⁴⁸ A Lei nº 4.771, de 15/09/1965, que instituiu o Código Florestal (BRASIL, 1965), a Lei nº 5.197, de 3/01/1967, destinada a regulamentar a proteção à fauna (BRASIL, 1967 a), o Decreto - Lei nº 1.413, de 14/08/1975, que dispôs sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais (BRASIL, 1975).

⁴⁹ A Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) foi instituída pelo Decreto nº 73.030, de 30/10/1973, vinculada ao Ministério do Interior (BRASIL, 1973).

Segundo Bordalo (2007, p.118) “[...], as primeiras ações ambientais foram desenvolvidas na década de 30, durante o Governo do Presidente Vargas, como a criação em 1934 do Código de Águas e do Código Florestal, que levaram à adoção de normas para a apropriação e exploração dos recursos hídricos e florestais [...]”.

Além da Sema, outros órgãos públicos federais foram criados e extintos ao longo dos anos, apresentando uma atuação tímida em relação ao tema ambiental e mais voltados para atender as diretrizes previstas nas políticas econômicas, como a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe)⁵⁰ em 1962, depois em 1967, a Superintendência da Borracha (Sudhevea)⁵¹, e nesse mesmo ano, o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal (IBDF)⁵²(BRASIL, 2010).

A política ambiental brasileira foi de responsabilidade da Casa Civil, da Presidência da República, e na condição de medida elaborada por um governo autoritário e tecnocrata, não contou com a participação de outros órgãos públicos ou entes da federação, muito menos da sociedade⁵³. Ademais, o cenário político-econômico brasileiro encontrava-se conturbado devido a uma série de acontecimentos transformadores⁵⁴, destacando-se o fim do regime militar e o início do processo de redemocratização do país.

Em contrapartida, essa política ambiental se mostrou contemporânea para a época, pois, além de se apresentar com um nível de padrão superior dentro de um Estado ditatorial e centralista, considerou a capacidade de atuação dos governos subnacionais na gestão ambiental de seu território, descentralizando essa competência administrativa, prevendo a

⁵⁰A Lei Delegada nº 10, de 11/10/1962, criou a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), vinculada ao Ministério da Agricultura (BRASIL, 1962).

⁵¹A Lei nº 5.227, de 18/01/1967, criou a Superintendência da Borracha (Sudhevea), ligada ao Ministério da Indústria e do Comércio (BRASIL, 1967 b).

⁵²O Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal (IBDF) foi criado pelo Decreto-Lei nº 289, de 28/02/1967, também vinculado ao Ministério da Agricultura (BRASIL, 1967 c).

⁵³As medidas autoritárias empregadas no período da Ditadura Militar tornaram-se ainda mais restritivas e repressivas, com a instituição da Emenda Constitucional nº 1 de 1969, legitimando a centralização do poder no âmbito do governo federal, inclusive, sobre os demais poderes – legislativo e judiciário – sempre com a justificativa de garantir a segurança nacional. Essa Emenda Constitucional é considerada por José Afonso da Silva como uma nova Constituição Federal e não uma emenda (SILVA, 2005).

⁵⁴Especificamente sobre o cenário brasileiro, a década de 1980 foi marcada por intensas ocorrências, tais como: inflação em alta durante toda a década, elevada dívida externa, mobilização da sociedade brasileira reivindicando o fim da ditadura militar iniciada em 1964 – com levante popular a partir de 1983 – visando a restaurar a democracia no País. Com a eleição de Tancredo Neves – líder dos movimentos populares e oposicionistas dos militares – para Presidente da República em 1985, ainda pelo Colégio Eleitoral, a sociedade brasileira sofreria um novo abalo com o seu falecimento, assumindo o seu vice José Sarney. A partir de 1985, também, várias medidas econômicas para controlar a inflação foram implantadas, sem sucesso, apesar do apoio da população para superar a crise (Plano Cruzado, Plano Cruzado II, Plano Bresser, Plano Verão). Em 1988, a nova Constituição Brasileira foi promulgada, restaurando a democracia no País, com eleições diretas para Presidente no ano seguinte (ABRIL, 1999).

responsabilidade compartilhada e de ações articuladas entre os entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – compondo, assim, o Sisnama e o Conama, mesmo a União se confrontando com o risco do poder de veto dos demais entes, em face da “[...] autonomia política dos governos locais – inerente aos estados federativos [...]” (ARRETCHE, 2002, p. 433).

No âmbito do judiciário brasileiro também foram instituídas normas legais relevantes, como a Lei de Ação Civil Pública em defesa do meio ambiente⁵⁵, implementada em 1985, constituindo-se em um poderoso instrumento jurídico de proteção contra o descaso e as ações antrópicas degradadoras e poluidoras (MOTA; BARBOSA; MOTA, 2012). Nesse mesmo ano, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU)⁵⁶, o que só fortalecia a Política Nacional ao elevar o tema ambiental ao primeiro escalão do governo.

A Constituição Federal de 1988 vem distinguir a temática ambiental, considerando-a como preceito fundamental de um Estado democrático de direito, com destaque para um capítulo específico, que estabelece que o meio ambiente é direito de todos, sendo a sua proteção e preservação de responsabilidade coletiva⁵⁷, a competência comum entre os entes da federação⁵⁸, quanto à proteção das paisagens naturais, ao combate à poluição e à preservação das florestas, da fauna e da flora⁵⁹, e ainda, ao ordenamento do desenvolvimento urbano⁶⁰.

⁵⁵A Lei nº. 7.347, de 24/07/1985, que regulamenta a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente (BRASIL, p. 1985 a).

⁵⁶O Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU) foi criado pelo Decreto nº 91.145, de 15/03/1985, sendo-lhe de responsabilidade, também, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) (BRASIL, 1985 b).

⁵⁷Cita-se o Capítulo VI, Do Meio Ambiente, art.225 da Constituição Federal de 1988, que prevê: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidadede vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

⁵⁸A Carta Magna de 1988 entende o federalismo como organização político-administrativa, com autonomia dos entes da federação, ou sistema político em que governos compartilham suas ações, “[...] visando a atingir determinados objetivos comuns, juntamente com iniciativas autônomas de unidades menores que integram o governo e que são direta e democraticamente responsáveis perante seus próprios eleitorados [...]” (MOURA; JATOBÁ, 2009, p.46).

⁵⁹Os incisos III, VI e VII do caput do parágrafo único do art. 23 da C F de 1988, tem suas normas fixadas pela Lei Complementar nº 140, de 8/12/2011, quanto à “cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora” (BRASIL, 2011).

⁶⁰Art. 182 da CF de 1988 estabelece a obrigatoriedade para que uma cidade com mais de 20 mil habitantes, ou menos, mas que faça parte de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, interesse turístico ou integre regiões com importância econômica e ambiental, elabore seu Plano Diretor.

Assim, passou a ser imprescindível que os demais entes da federação contribuíssem para estruturar e fortalecer, técnica e administrativamente, os municípios para assumirem com suas responsabilidades e obrigações, por conta da descentralizando da gestão ambiental.

No texto constitucional também são fixadas as bases norteadoras a serem seguidas pela administração pública, segundo os “princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988), ratificando-se, portanto, a necessidade de que o Estado seja competente, com mecanismos integrativos capazes de sustentar suas propostas e políticas, a partir da adesão e cooperação de diferentes atores da sociedade, como garantia para o seu pleno processo de governabilidade.

Com a extinção da Sema⁶¹ em 1989, o governo federal redefiniu a competência sobre as questões ambientais, com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). No entanto, o Ibama não incorporou somente um conjunto de atividades, atribuições e responsabilidades da Secretaria, mas também da Sudepe, Sudhevea, IBDF⁶², extintas nesse mesmo ano.

Ainda nesse ano, o governo federal institui, também, outras medidas para proteger⁶³, dinamizar sua atuação e mitigar ou resolver os problemas ambientais existentes em seu território, até mesmo como forma de aumentar sua credibilidade e respeito junto à comunidade internacional e à opinião pública, tendo criado a Secretaria do Meio Ambiente (Semam/PR)⁶⁴, órgão de assessoria direta do Presidente da República, a que o Ibama passou a se vincular, regulamentando, também, o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA)⁶⁵, previsto na Política Nacional. A Figura 7 mostra a cronologia de algumas medidas instituídas pelo governo federal entre 1960 a 1980.

⁶¹A extinção da Sema ocorreu em 22/02/1989, com a Lei nº 7.735, extinguindo, também a Sudepe. Nessa mesma lei, a Sema tem como sucedâneo o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), vinculado ao Ministério do Interior (BRASIL, 1989 a).

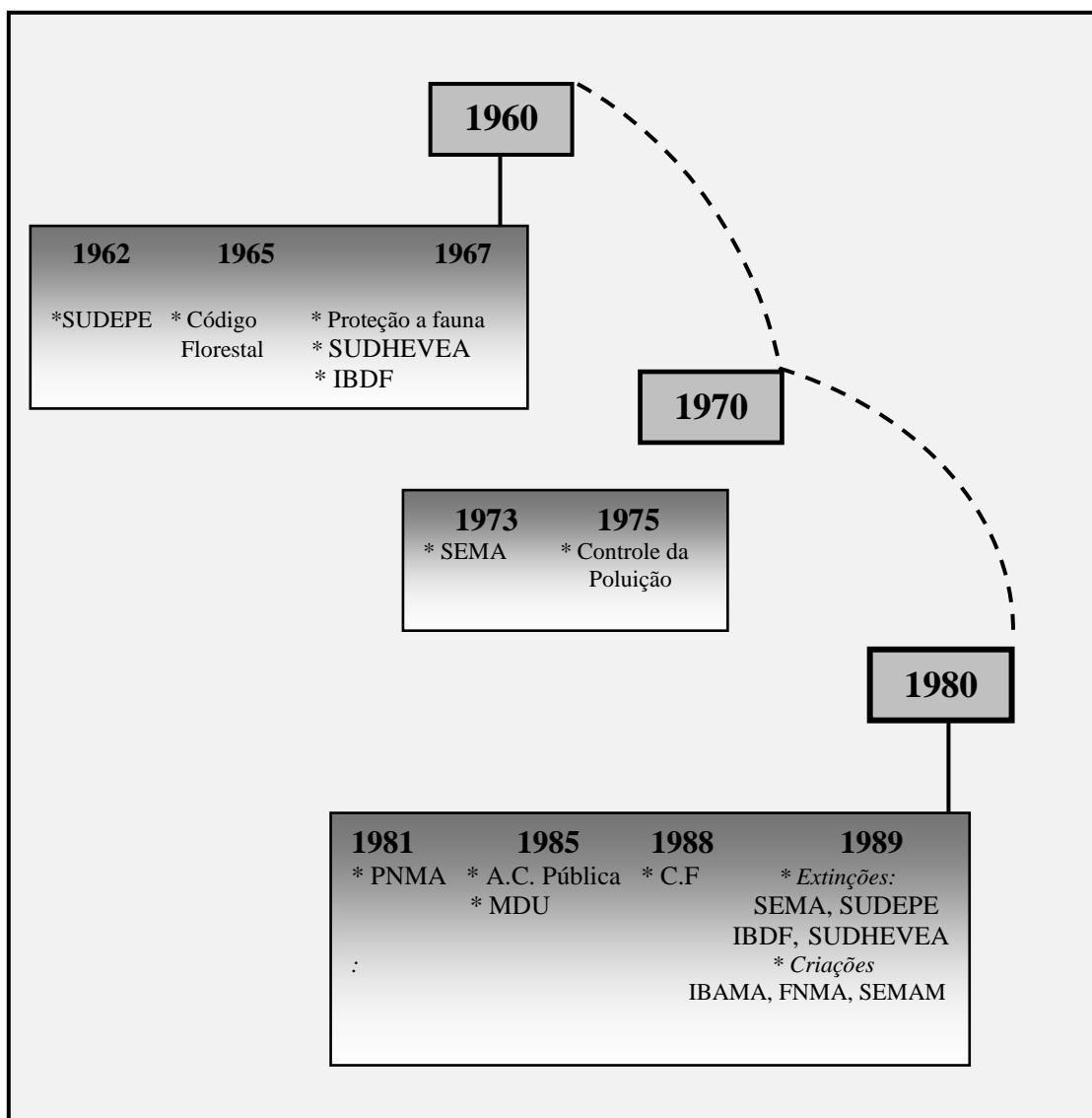
⁶²A Sudhevea e o IBDF foram extintos pela Lei nº 7.732, de 14/02/1989 (BRASIL, 1989 b).

⁶³O Decreto nº 99.274, de 6/06/1990 a, regulamenta a Lei nº 6.902, de 27/03/1981, sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e a Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1990 a).

⁶⁴A Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República (SemamPR) foi criada pela Medida Provisória nº 150, de 15/03/1989, como órgão de assistência direta e imediata ao Presidente, transformada na Lei nº 8.028 de 12/04/1990. Segundo o art. 36, o Ibama passaria a se vincular a ela (BRASIL, 1990 b).

⁶⁵A Lei nº 7.797, de 10/07/1989, cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) (BRASIL, 1989 c).

Figura 7 - Medidas instituídas pelo governo federal (1960-1980).



Fonte: Elaboração Própria (2012).

Nessa fase, o Brasil vivia um período de instabilidades e incertezas, em decorrência de crises econômicas e dos planos governamentais lançados continuamente (Plano Verão convertido em Cruzado Novo-1989, Plano Cruzado-1990 e Plano Collor-1990), na tentativa de conter a inflação, estabilizar a moeda e controlar o déficit público e, assim, retomar o crescimento do país. Somados a isso, o cenário político brasileiro estava passando por transformações, em virtude da promulgação da Constituição de 1988, com todos os seus preceitos democráticos e diretrizes inovadoras para impulsionar o desenvolvimento nacional (ALMEIDA, 2004).

Como estratégia de mostrar a importância e o peso da dimensão ambiental para o país, no mesmo ano da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, o governo federal transforma a Semam/PR em Ministério do Meio Ambiente⁶⁶. Até porque a temática ambiental aparece no cenário mundial, também, como um valor econômico inestimável, acirrando a competitividade entre as nações – uma das características da nova ordem mundial que se instala a partir da década de 1990 – definindo, portanto, um novo padrão de conduta nas relações econômicas e geopolíticas entre os países, sociedades e mercados⁶⁷.

Destarte, a gestão ambiental pública brasileira passa a ter diretrizes mais claras e emanadas por um único órgão estatal, o que antes não acontecia, devido à fragmentação de responsabilidades distribuídas entre os órgãos federais, até mesmo sobre temáticas afins, o que só aumentava os problemas e atropelos devido às diferentes visões e formas de abordagens.

Com o *impeachment* do presidente Collor de Mello, sucedido por seu vice Itamar Franco, o clima de instabilidade política e social se agrava, tendo a administração pública federal que se adequar à forma de administrar de seu novo mandatário, com realinhamentos e medidas urgentes visando a superar esse período sem mais problemas, tanto para a sociedade brasileira, quanto para a economia do país, que já sentiam os reflexos desse fato pioneiro.

No decorrer do tempo, nesse rol de mudanças e desafios dentro do governo brasileiro e em resposta a uma série de exigências e transformações no mercado global, novas práticas foram sendo adotadas para consolidar um modelo de excelência na administração pública, culminando, assim, com a implementação de mecanismos de gestão para deixá-la mais ágil e eficiente, controlar os gastos e os desperdícios, combater a corrupção e acelerar o desenvolvimento do país.

Sem desconsiderar que, ao longo do processo histórico brasileiro, enquanto algumas regiões se tornavam plataformas de operações financeiras de grandes organizações, outras serviam, apenas, de território para extração de matéria-prima até o seu esgotamento, recebendo pela exploração compensações a crédito barato e investimento público em infraestrutura, típico de modelos de cunho meramente desenvolvimentista, condenando regiões, como a Amazônia, à estagnação social e econômica, contribuindo, também, para a

⁶⁶A Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, transformou a SEMAM/PR, em Ministério do Meio Ambiente (MMA) (BRASIL, 2010).

⁶⁷Ver em Brum; Bedin (2003) reflexões sobre o fenômeno da globalização no mundo, suas causas e seus impactos.

falência desse tipo de modelo e, consequentemente, para o descrédito da sociedade brasileira com relação à atuação do Estado (REZENDE, 2002).

Para acompanhar os novos tempos, o executivo federal reconfigura sua atuação, introduzindo, a partir de 1994, uma nova abordagem de gerenciamento denominada Reforma da Gestão Pública (PEREIRA, 2004), promovendo um conjunto de mudanças administrativas⁶⁸, visando a modernizar e fortalecer o aparelho estatal para elevar a qualidade dos serviços prestados à sociedade, promover o ajuste fiscal, cortar os gastos públicos, além de outras medidas rumo a uma nova cultura gerencial nas instituições públicas (VIDAL, 2009).

Segundo Nascimento (2010, p. 17), essa reforma inseriu, na administração pública brasileira, um modelo de gerenciamento primando pelos valores democráticos, configurando o cidadão como um cliente em potencial, até porque “[...] em uma conjuntura de globalização e adequação dos mercados à nova realidade internacional, era preciso encontrar uma saída para tornar o aparato governamental mais ágil [...].”

O cerne dessa reforma era redefinir os objetivos a serem atingidos pela administração pública, norteados em preceitos pautados na eficiência administrativa para conduzir processos com o mínimo de recursos disponíveis, qualidade nos serviços prestados, resultados efetivos a longo prazo, proporcionando, ainda, espaços democráticos e participativos de negociação e incentivos, sem perda da autoridade estatal (PEREIRA, 2000). Ou seja, instituir, de fato, os preceitos previstos na Carta Magna do Brasil.

Significa dizer que, em nome da sociedade e para a sociedade, quaisquer que sejam os entes da federação, eles devem ser capazes, o suficiente, de lidar com a complexidade que cerca a agenda governamental, atentos para a gama de conhecimentos e informações que circulam entre os entre públicos, a sociedade civil e o setor privado. Isso, se o intuito for o alcance dos resultados almejados, o que para Oszlak (1998, p. 52) pode ser entendido como:

[...] uma transformação no plano da organização social e econômica, que tem significado muito mais amplo e que lhe dá sentido. Trata-se, no fundo, de uma profunda recolocação do papel e da agenda do Estado, e, também, de suas relações com a sociedade civil [...].

⁶⁸A Reforma do Aparelho do Estado está amparada pelo art. 37, da Constituição Federal de 1988.

Esse pressuposto já se firmava no Brasil na área ambiental⁶⁹, citando-se, como exemplos, os trabalhos desenvolvidos pelo PPG7⁷⁰ e pelo PGAI⁷¹ e ainda as estratégias de planejamento para a elaboração da Agenda 21 Nacional⁷², quando o governo federal, por intermédio do MMA, saía do plano da intenção e materializava um processo dinâmico de construção de sua Agenda, com a criação da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21 (CPDS)⁷³, em fevereiro de 1997, contando com a participação de diferentes ministérios, entes da federação e setores da sociedade civil, considerando as dimensões ambiental, cultural, econômica e social.

Na verdade, tratava-se de convergir diferentes posições e diretrizes a serem seguidas em território brasileiro, e em uma fase posterior, orientar a elaboração das Agendas locais, respeitando suas peculiaridades, visando a solucionar problemas, encontrar alternativas inovadoras, mobilizar grupos sociais, estabelecer metas prioritárias e otimizar recursos em qualquer ambiente (estado, município, instituições, cooperativas, organizações, reserva ecológica, bairro, escola) em prol de objetivos que beneficiem a comunidade local.

Não menos importante foi a Resolução CONAMA nº 237/1997⁷⁴, em que o Conselho definiu os critérios e os procedimentos para a execução do licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos, além de explicitar as competências e reafirmar a necessidade de uma atuação conjunta dos órgãos integrante do Sisnama, como importante instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional de Meio Ambiente, somando-se à promulgação de leis importantes promulgadas posteriormente, tais

⁶⁹ Destaca-se, nesse contexto de transformações, ajustes e correção de distorções, a Lei nº 9.605, de 12/02/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente (BRASIL, 1998) e a Lei nº 9.984, de 17/07/2000, criando a Agência Nacional de Águas (ANA), entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (BRASIL, 2000 b).

⁷⁰ SILVA (2003, p.7) reconhece que o PPG7 foi importante para o Brasil, na medida em que redefiniu as políticas ambientais, “[...] contribuindo para germinação de uma sociedade civil global conectada por *Networks* na Amazônia”. A construção de uma governança policêntrica e democrática – eis o desafio para uma Amazônia sustentável no século XXI [...]” e do documento elaborado pela equipe do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise (AMA) sobre as lições aprendidas com o PPG7 (BRASIL, 2004).

⁷¹Ver RIBEIRO (2008) para conhecer a avaliação final, com os avanços e lições aprendidas do Subprograma de Políticas de Recursos Naturais (SPRN) e do PGAI, cujo texto será trabalhado posteriormente.

⁷²Ver BRASIL (2000c), considerações sobre a relevância da Agenda 21 para o país, metodologia pioneira e os temas prioritários elencados para a construção da Agenda Nacional.

⁷³O Ministério do Meio Ambiente por meio do Departamento de Cidadania e Responsabilidade Socioambiental, da Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental, foi o responsável técnico-administrativo pelos trabalhos da Comissão que elaborou a Agenda 21 Nacional e por apoiar os outros entes da federação na elaboração de suas próprias Agendas.

⁷⁴Resolução CONAMA nº 237/1997, trata dos procedimentos e critérios para o licenciamento ambiental (Brasília, 1997).

como a Lei das Águas (1997), a Lei de Crimes Ambientais (1998), a Política Nacional de Educação Ambiental (1999) e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000).

Embora seja consenso a necessidade de que gestão pública no Brasil tenha características de modelos de gestão da iniciativa privada, ou seja, primar por ações estratégicas e participativas, foco em resultados, metas claramente definidas, eficiência e eficácia na busca pela excelência dos serviços prestados e ainda parcerias com todos os setores da sociedade (BRASIL, 2006), na prática, as mudanças para o alcance desses preceitos ainda são incipientes nos órgãos públicos, em face de entraves e resistências que ainda persistem (FERNANDES, 2009).

Significa dizer que, mesmo o Brasil se firmando como nação democrática em processo de desenvolvimento rumo à modernidade e ao progresso econômico, alguns governos locais ainda mantêm características de certos países latinos, onde a sociedade tem boa aceitação para gestores populistas, apresentando um cenário político marcado pelo poder centralizado, pelo clientelismo e nepotismo (HAGGARD, 1986), considerando, ainda, o velho padrão patrimonialista, fundamento da formação sociopolítica brasileira, em que a coisa pública é tomada como forma de dominação privada, e a máquina estatal é manipulada para o alcance de interesses pessoais ou de classes (FAORO, 1989).

O certo é que costumes de outrora, considerados nos dias de hoje como eticamente incorretos, como os acima citados, e mais a corrupção, são meios marginais de manipulação e adesão, que, além de ilegais, são comprovadamente frágeis, momentâneos e ineficazes por visarem à adesão de poucos em troca de benesses – e até que apareça uma proposta melhor – desgastando a imagem do homem público, além de dilapidar o erário, sendo este exclusivamente destinado a atender a sociedade, portanto, são condutas que contribuem sobremaneira para acentuar as desigualdades, aumentar a pobreza e atrasar o desenvolvimento.

Em se tratando da gestão ambiental pública, soma-se, ainda, a falta de vontade política do gestor público para uma atuação efetiva rumo ao desenvolvimento com responsabilidade ambiental, ao colocar a problemática ambiental à margem da agenda governamental, mesmo que lhe seja demonstrado, por parte de seus assessores e reivindicada pela própria sociedade, a necessidade de considerá-la um elemento prioritário para que sua cidade se desenvolva de forma mais sustentável possível.

Nessa mesma linha de pensamento, observa-se que, em muitos governos, nem mesmo a legislação ambiental é respeitada, ações educativas e preventivas não são consideradas, e o que é pior, a total omissão e a leniência com relação às denúncias que envolvem pessoas influentes ou grupos dominantes, quando estes provocam a contaminação do ar, do solo e dos rios, desmatam florestas, destroem nascentes, ou instalam empreendimentos potencialmente poluidores.

Embora tenha sido uma constante a formulação de preceitos legais para regulamentar as atividades de cunho ambiental em território brasileiro e as diversas reestruturações estatais para a sua implantação⁷⁵, a gestão ambiental pública no Brasil ainda padece com a falta de preparação para assumir, com competência, tantas atribuições e responsabilidades, por se cercar de estilos ultrapassados de gestão, além da ocorrência de situações problemáticas tais como desperdícios de recursos humanos e financeiros com a interrupção das ações a cada troca de governo, conflitos de competência entre os entes da federação e a sobreposição de ações, pulverizando recursos sem resultados práticos.

Até porque, para elevar o nível de eficácia gerencial dos procedimentos administrativos e de projetos ambientais públicos, é necessária a ocorrência de intensa articulação interinstitucional entre os órgãos setoriais, principalmente, com a área econômica⁷⁶, além de ser imprescindível o respeito a todas as etapas do processo de gestão, sendo estas etapas conduzidas por pessoas capacitadas e cientes de seu dever ético na qualidade de autoridade pública, para que importantes medidas não sejam negligenciadas, os trabalhos sejam de qualidade, e ainda, para redirecionar, a tempo, projetos deficientes que estejam dando prejuízo.

Costa e Castanhar (2003, p.970) mencionam que “[...] Durante anos, a produção de conhecimento técnico na busca da melhoria dos padrões de gerenciamento do setor público sempre esteve muito mais voltada para processos de formulação de programas do que para os

⁷⁵Finalizando alguns tópicos dessa cronologia demonstrada no decorrer do texto, em 1993, o Ministério do Meio Ambiente foi transformado em Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal (Lei nº 8.746, de 9/12/1993) (BRASIL, 1993), para em 1995 ser transformado em Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (Medida Provisória nº 813, de 1º/01/1995), voltando a ser Ministério do Meio Ambiente em 1999 (Medida Provisória nº. 1.795, de 1º/01/1999), sendo-lhe de responsabilidade a implantação da Política Nacional de Meio Ambiente a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433, de 8/01/1997) e a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795, de 27/04/1999).

⁷⁶O Ministério do Meio Ambiente reconhece essa necessidade ao defender a importância de sua participação no “ordenamento das regras de comércio internacional com requisitos ambientais”, bem como “a construção de uma política de integração entre o setor produtivo e o meio ambiente” (MMA, 2012b).

relacionados à sua implementação e avaliação [...]”, o que só prejudicou a efetivação das metas previstas.

Do mesmo modo, independentemente do setor ou assunto, os modelos de gestão da máquina governamental brasileira nunca foram consistentes quanto à clara definição de papéis na prestação dos serviços públicos, pelas diversas instâncias político-administrativas das unidades da federação, principalmente, nas escalas de poder decisório, autonomia e responsabilidade, resultando em inoperância, equívocos ou conflitos de competência, no caso das questões ambientais, com resultados bem aquém das diretrizes de desenvolvimento preconizadas na ECO 92.

Ao considerar que na gestão pública se deve levar em conta o planejamento territorial na coordenação das ações, Jucá (2009, p.108) reconhece, também, que tais dificuldades são comuns na gestão de políticas públicas específicas, no caso, a questão socioambiental, mencionando, ainda, que “[...] A coordenação de ações transformadoras seria papel natural de governo e sua instituições, considerando a gestão de políticas como tarefa necessariamente multissetorial [...]”.

Segundo Cavalcanti (2006, p. 290):

As escolhas com relação à estratégia, estruturas, mecanismos de informações e processo decisório, além de políticas de pessoal, são resultado de um intrincado processo, influenciado por múltiplos grupos de interesse e facções que são beneficiados pelas incoerências dos desenhos institucionais e organizacionais do Estado. Esses interesses são um dos motivos pelos quais essa característica perversa do Estado e suas organizações se mantêm.

Um dos mecanismos institucionais que fizeram parte da reforma gerencial implementada pelo governo brasileiro na década de 1990, juntamente com a privatização, foi a descentralização, defendendo a concepção de que “[...] produziriam modelos de governança dotados de maior *accountability*, participação e capital social [...]”, com a lógica de expandir os “[...] papéis e funções dos governos centrais para níveis subnacionais... ou para ampliação de modelos híbridos, envolvendo organizações do setor não governamental, do setor privado e da sociedade [...]” (RESENDE, 2008, p.131).

Para Pereira (2000), a Reforma do Estado só alcançaria êxito em seu intento de modernizar o aparato estatal se incluísse, no rol de suas propostas, a implementação de políticas voltadas ao fortalecimento de setores considerados problemáticos e o apoio às

políticas de descentralização e empoderamento dos municípios⁷⁷. Além disso, conceitos como articulação, colaboração, eficácia, qualidade e governança caracterizam a nova postura das organizações contemporâneas de sucesso, que, no caso do ente público, também são consideradas fundamentais para o desenvolvimento das sociedades, para o alcance de resultados efetivos e, acima de tudo, para legitimar a democracia.

Na era da globalização econômica, tecnológica e da informação, o Estado é colocado à prova a todo o momento, sendo-lhe exigida uma estrutura político-administrativa moderna e eficaz para fazer frente a esse contexto, o que inclui, portanto, o desafio de redefinir novas bases para a efetiva descentralização da gestão territorial brasileira em suas múltiplas atuações, com repasse dos direitos e obrigações para os governos subnacionais, conforme previsto na Constituição Federal⁷⁸.

Tanto que, nesse processo de construção de novas diretrizes para a administração pública, o governo federal instituiu em 2005, o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública)⁷⁹, com a proposta de se tornar um referencial para a melhoria da gestão, com foco em resultados efetivos no âmbito estatal, elevar a qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e aumentar a competitividade do País, diferenciando-se da Reforma implementada na década de 1990, pois o Gespública considera o contexto político, evidenciando a “[...] visão de futuro como fator de coerência do processo decisório e, em consequência, a importância da trajetória estratégica que determinará o melhor arranjo de ações e planos [...]” (LIMA, 2007, p. 199).

Ressalta-se que o Gespública reconhece a importância do pensamento sistêmico, sendo uma das bases de sustentação de seu modelo, prevendo a relação de interdependência dentro da organização e dela, com o ambiente exterior, por serem sistemas vivos, dinâmicos e interagentes. Portanto, a gestão pública precisa enxergar o todo e respeitar seus elementos, alinhando-os e direcionando-os em busca de objetivos e encaminhamentos comuns.

⁷⁷Importante mencionar que tanto nas entrevistas realizadas, quanto nas pesquisas documentais, as categorias governança, governabilidade, municipalização e descentralização, estiveram fortemente presentes. Inclusive, em conversas com técnicos da Sema/PA, os debates sobre tais conceitos enriquecerem essa tese e esclareceram algumas dúvidas, contribuindo, também, para que esses tópicos fossem destacados no texto.

⁷⁸Ver em Carvalho (2002) uma interessante reflexão sobre esse processo.

⁷⁹ O Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) foi instituído pelo Decreto nº 5.378, de 23/02/2005 (BRASIL, 2005).

No que concerne à descentralização, Buarque (2006) esclarece que ela é bem mais profunda que a desconcentração, pois enquanto a desconcentração se caracteriza pela transferência de responsabilidade, sem mudança de autonomia e poder decisório, ocorrendo dentro de uma mesma pessoa jurídica, a descentralização vai além, abarcando a desconcentração, enquanto a transferência efetiva de poder e autonomia, sem relação de subordinação, possibilita a escolha e a definição de prioridades e diretrizes, embora existam níveis de autonomia dentro do serviço público descentralizado.

Realmente, no âmbito da organização administrativa dos entes federados e das entidades públicas, o termo descentralização tem sido empregado “[...] para expressar processos bastante diferenciados de redefinição de papéis entre instâncias públicas de diferentes escalas, nem sempre refletindo uma mudança relevante de responsabilidade e autonomia [...]” (BUARQUE, 2006, p.42). Medauar (1999) acrescenta, ainda, a ocorrência de diferentes definições para os termos desconcentração e descentralização, no contexto das disciplinas de Direito Administrativo, Ciência Política e Ciência da Administração.

Ao discorrer sobre a descentralização administrativa, Furtado (2007, p. 152) considera que a descentralização pode ser usada para indicar a transferência de competências materiais de uma “[...] entidade primária, integrante da Administração Pública direta – União, Estados, Municípios ou Distrito Federal –... a entidades que irão compor suas respectivas administrações indiretas... e que resulta na criação de entidades autárquicas, fundacionais ou empresas estatais [...]”, o que ele chamou de descentralização horizontal. No caso da descentralização vertical, essa distribuição de atribuições ocorre entre os entes da federação.

Embora muitos considerem o termo municipalização uma forma distinta do conceito de descentralização, adotando uma classificação específica no que concerne ao entendimento da transferência de poder, autonomia e responsabilidade de cunho político-institucional da administração pública, municipalização insere-se no conceito de descentralização administrativa como um caso particular de transferência efetiva da capacidade de decisão para a esfera municipal, ou seja, a descentralização para um âmbito menor do que o regional ou estadual.

Essa transferência pode ser ampliada dentro do próprio município, pelo fato de Constituição de 1988 ter-lhe garantido autonomia, igualmente aos outros entes da federação, “[...] com o repasse da responsabilidade executiva de projetos e com autonomia nas escolhas e definição de prioridades para as comunidades e subconjuntos espaciais [...]” (BUARQUE,

2006, p.45). Contudo, não parece tão simples assim, pois “[...] O processo de descentralização de competência para o âmbito municipal pode ser considerado inconcluso e não se verifica um novo federalismo cooperativo [...]”. (TEIXEIRA , et al, 1999. p. 54).

Isso se deve, em grande parte, pelo fato de que o Brasil, mesmo sendo um país federalista, ter tido, ao longo de sua trajetória histórica, governos centralistas e autoritários⁸⁰, observando-se que, embora a descentralização tenha atendido antigas reivindicações políticas e seja vista como uma das medidas utilizadas para reorganizar o aparelho estatal e agilizar a gestão das ações locais, no contexto administrativo dos estados subnacionais, ela foi intempestiva, não havendo preparo prévio e nem fortalecimento de suas instituições, principalmente, com relação aos municípios, para que pudesse assumir tantas atribuições e responsabilidades, antes exclusivas da União.

A descentralização da gestão ambiental pública, através do compartilhamento entre os entes da federação, conforme determinado pela PNMA e pelo art. 23 da Carta Magna, aparece como um instrumento eficaz, sem precedentes, para a conservação, preservação e manejo sustentável, protegendo o meio ambiente natural de eventuais degradações e combate a práticas lesivas, desde que o órgão público ambiental local esteja apto e fortalecido para o desempenho das funções que lhe cabem.

Para Menezes (2010, p. 21), mesmo que a competência delegada aos municípios seja estratégica, visando a alcançar um padrão de desenvolvimento sustentável, “[...] na prática, esse rearranjo jurídico gerou um novo processo de conflito de competência e atuação entre as três esferas de governo, bem como entre os órgãos setoriais pertencentes a cada uma delas [...]”.

Oszlak (1998, p. 69) complementa, dizendo que a descentralização político-administrativa é uma das formas de melhorar a gestão pública em espaços menores, no entanto,

[...] criou a ilusão de que a burocracia estatal havia sido reduzida. Somados seus efeitos aos da privatização, da desregulação e da terceirização de serviços, é evidente que o tamanho da dotação do Estado nacional ficou reduzido. As burocracias subnacionais viram aumentar suas dotações, elevadas a extremos que não correspondem ao volume dos serviços transferidos [...].

⁸⁰Sobre o desempenho da máquina estatal na administração publica brasileira ver “Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira” (CASTOR; JOSÉ, 1998).

Segundo Kugelmas e Sola (2000, p.75), a experiência da descentralização no cenário brasileiro vem encontrando sucessos e esbarrando em decepções, cercadas de imprecisões sobre os reais motivos pelos quais isso acontece, para uma avaliação mais precisa, ou seja, “tentativas de descentralização foram levadas a cabo com grande sucesso, enquanto outras permanecem nas manifestações de intenções; as diferentes trajetórias de cada política, a multiplicidade de casos e as distintas respostas dos estados dificultam as generalizações”.

Em um estudo intitulado *Experiências Inovadoras de Gestão Ambiental Descentralizada* (TONI; PACHECO, 2004, p.ii), os autores consideram que para o meio ambiente, mais especificamente, em uma região como a Amazônia brasileira – “onde o poder central é reconhecidamente ineficiente” – a descentralização é importante e um caminho promissor, que já vem sendo trilhado por muitos municípios brasileiros, ainda que de forma lenta e com alguns tropeços, com variações de método e de intensidade com que se envolvem com a gestão ambiental, vendo nas ações implementadas pelo Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN) do PPG7, uma das boas práticas nesse sentido.

Ao explicar a desconcentração e a descentralização das competências administrativas do Estado, Carvalho (2009, p. 659) reforça a necessidade de se definirem as diferentes formas de seu exercício, visando “[...] a cumprir a lei de ofício para satisfação do bem-estar geral [...]”, o que pode ser vislumbrando, superando-se, assim, os problemas e as adversidades, após a regulamentação do art. 23 da Constituição Federal⁸¹, por intermédio da Lei Complementar 140, promulgada em dezembro de 2011⁸², normatizando a competência comum dos entes da federação relativa ao meio ambiente, por intermédio do sistema de cooperação nas ações administrativas.

Isso demonstra que a crescente transferência de responsabilidades culminando com a efetiva autonomia da capacidade político-administrativa dos entes federados é um processo longo e complexo, mesmo que a PNMA tenha sido promulgada em 1981 e a Constituição Federal em 1988. Até porque, esbarra em questões complexas e transita em um cenário cheio de mudanças drásticas, equívocos e distorções, que, no caso dos municípios, é agravado pelas pressões e limitações já existentes, somando-se à sua pouca ou inexistente capacidade

⁸¹As referências aqui são dos incisos III, IV e VII, do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição de 1988.

⁸²A Lei Complementar 140, de 8/11/2011, trata da “cooperação entre a União, Estados, Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e a preservação das florestas, da fauna e da flora” (BRASIL, 2011).

gerencial, financeira, técnica e de logística⁸³ e ainda à falta de consensos, sobreposição de ações e a pouca comunicação entre os entes federados.

Essa questão também ocorre em outras áreas prioritárias, dentro do contexto estatal⁸⁴, padecendo de maior equilíbrio, criando disfunções administrativas e choques de interesses, à margem do bem-estar público, em que Estados ainda dependem da União e municípios dependem da atuação supletiva do Estado, principalmente, se o território apresentar situações problemáticas recorrentes e complexas, com gestores públicos sem condições para administrarem uma cidade.

Essa assertiva encontra ressonância quando se observa que os interesses da população e sua efetiva participação, rumo ao pleno desenvolvimento de seu território, não são considerados, o que só fortaleceria a gestão estatal, dando “sentido à descentralização” (ZAPATA, 2000, p.41). Quando muito, volta-se a atender interesses externos e opostos ao bem-estar da sociedade, ora sem o rigor exigido pelas legislações e normas pertinentes a cada situação, ora cercado de formalismos e excesso de burocracia, que só retardam e invalidam boas propostas, confirmando a total inadequação para o cargo e a falta de capacidade gerencial na condução da coisa pública.

Carlos Jara (1996, p. 18) enriquece esse entendimento ao afirmar que:

A descentralização que interessa à proposta de desenvolvimento sustentado é aquela que fortalece os mecanismos de gestão local. Ela surge como elemento estratégico da modernização institucional, visando fortalecer as instâncias municipais de poder, em detrimento dos aparelhos e práticas centralizadoras.

Dessa forma, impõe-se o que se convencionou chamar de governança, vocábulo com conceitos, também, amplos e diferenciados, como parte do processo de governabilidade, para entender o envolvimento e a responsabilidade da sociedade na legitimação das ações do próprio Estado, em sua capacidade de governar.

Ainda que os conceitos governança e governabilidade recebam variadas definições, tanto quanto os outros vocábulos já explicitados aqui, são mantidos o consenso entre os

⁸³Situação mencionada em Pfeiffer (2000) e Jucá (2009).

⁸⁴Ver o estudo de Ortega (2005) sobre a relação entre desenvolvimento territorial e a descentralização da gestão pública.

autores da complementaridade e a forte relação entre ambos na construção da legitimidade⁸⁵ estatal, e um bom exemplo disso são a composição e o funcionamento dos Conselhos de Meio Ambiente⁸⁶ e as audiências públicas.

Assim, o termo governabilidade, aqui mencionado, refere-se ao exercício do poder do Estado, ou seja,

[...] às próprias condições substantivas/materiais de exercício do poder e de legitimidade do Estado e do seu governo derivadas da sua postura diante da sociedade civil e do mercado (em um regime democrático, claro)... Já a governança pode ser entendida como a outra face de um mesmo processo, ou seja, como os aspectos adjetivos/instrumentais da governabilidade [...]. (ARAÚJO, 2002, p. 6).

Sobre governança, cita-se, também, Klaus Frey (2007, p.138), ao dizer que:

[...] é possível distinguir entre versões de governança que enfatizam como objetivo principal o aumento da eficiência e efetividade governamental, e outros que focalizam primordialmente o potencial democrático e emancipatório de novas abordagens de governança.

Os canais de participação cidadã aparecem como um dos instrumentos com força suficiente para garantir a eficácia de resultados em âmbito local, entre outros avanços e superações de base democrática, no seio da própria sociedade, sobretudo, se o assunto em questão for complexo e cercado de controvérsias, como a temática ambiental, sendo interessante, portanto, reforçar que:

São as pessoas que podem fazer acontecer as integrações e as contribuições, pelo esforço individual, inovador e empreendedor, demonstrado nas atividades coletivas e participativas, pela vontade dos municíipes em participar do município, pelos valores positivos dos cidadãos e pela competência profissional dos servidores municipais. Esses fatores integrados podem diminuir a exclusão social no município e aumentar a participação política dos municíipes, visando à sua qualidade de vida (REZENDE; GUAGLIARDI, 2008, p. 207).

A governança⁸⁷ é um processo que, embora complexo, é transformador para que as mudanças sejam efetivadas, pois liberta a sociedade de ser tratada como massa de manobra⁸⁸

⁸⁵Para GOMIDES; SILVA (2009, p. 190) “[...] a legitimidade depende da habilidade de o processo engajar os interessados num diálogo significativo em que se sentem proprietários e sentem a possibilidade de gerar benefícios. Isto requer plena transparência, franqueza e respeito [...]”.

⁸⁶Os Conselhos de Meio Ambiente integram o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama), conforme estabelecido pela Lei 6.938/1981.

⁸⁷Ver a evolução do termo governança e suas diferenciações em diferentes contextos em Gomides e Silva (2009)

por parte de governos, meios de comunicação ou de grandes empresas. Ou seja, evita que a sociedade seja uma entidade amorfia e apática que se movimenta conforme as circunstâncias previamente escolhidas para ela, e não por ela, distanciadas dos problemas ambientais provocados pela própria população, como, por exemplo, um empreendimento com forte apelo ambiental, mas altamente poluente e degradador, ou governantes despreparados e demagogos manipulando o eleitorado.

Ressalta-se que, no próprio texto do *Gespública*, o termo governança aparece, explicitamente, como um dos mecanismos para elevar a capacidade do governo, visando ao alcance de resultados previstos no plano plurianual, juntamente, e não menos importante, com a eficiência dos recursos, a eficácia e a efetividade da ação pública voltada ao cidadão, a partir de uma administração mais profissional, proba e participativa⁸⁹ (BRASIL, 2005).

Em um contexto mundial em que o quadro das transformações ocorridas na sociedade está cada vez mais rápido e profundo, em virtude do acesso, em tempo real, de informações e conhecimentos inovadores e transformadores, os entes da federação brasileira devem estar atentos e buscar o apoio e a colaboração da sociedade para a condução de projetos ambientais, não havendo, portanto, mais espaço para a inércia e a falta de vontade política de muitos governantes, com uma administração ambiental sofrível, leniente, apartada do cidadão e da realidade local, dando margem para atuações escusas de poderes paralelos e anárquicos, muito bem lembrados em Silva (2009, p.28), ao dizer que:

[...] Não raro, essas “zonas cinzentas” na geopolítica mundial possuem vasto estoque de riquezas naturais, seja em seus subsolos, seja em sua biodiversidade, atraindo o interesse de grandes corporações internacionais, que passam a exercer uma espécie de “governo paralelo”, espoliando e degradando o meio ambiente sem a menor das preocupações, como se a ética ambiental não passasse de uma simples abstração de acadêmicos [...].

Aprender a combater a exploração dos recursos naturais, existentes em tão vasto território nacional, e evitar atividades degradadoras e poluentes ao meio ambiente são tarefas exige ações redobradas, muitas vezes, desconhecidas pela maioria da população brasileira. Em grande parte, isso se deve à falta de tradição ou mesmo desinteresse da sociedade em participar da gestão pública de sua cidade, em assuntos que vão, desde a elevação da

⁸⁸O termo massa de manobra está ligado ao conceito de violência simbólica de Bourdieu (2005), em que, segundo ele, instrumentos estruturados pertencentes geralmente a um grupo dominante manipulam outro grupo em benefício próprio, com a falsa ideia de que é a vontade de todos, sem que o grupo dominado perceba esse propósito.

⁸⁹ Esse preceitos estão expressos nos incisos do art. 2º, do Decreto nº 5.378/2005 (BRASIL, 2005).

qualidade dos serviços de saúde, passando pela promoção de uma educação crítica e enriquecedora voltada a apoiar a implantação de obras públicas que facilitem e melhorem a vida do cidadão sem causar danos ambientais, até a garantia de ver o seu município evoluir dentro dos preceitos do desenvolvimento sustentável.

Para a gestão ambiental pública, a governança viabiliza a emancipação da sociedade em seu direito de decidir sobre o melhor caminho a ser tomado, na utilização dos recursos ambientais disponíveis em sua cidade, com consciência cidadã e respeito ao meio ambiente natural, fortalecendo assim, a ideia de que o desenvolvimento que se deseja sustentável só será alcançado por meio de uma intensa interação e parceria entre os governos, os entes privados e a sociedade.

5.1.1 A trajetória histórica do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)

Em julho de 1990, em reunião de cúpula realizada pelos países integrantes do Grupo dos Sete (G7)⁹⁰, em Houston (EUA), o Chanceler alemão Helmut Kohl propôs um plano de cooperação internacional que, em caráter experimental, visava à proteção das florestas tropicais da Amazônia, com redução das taxas de desmatamento e queimadas. Pode-se dizer que, naquele momento, os problemas ambientais brasileiros foram colocados no “[...] centro da opinião pública mundial [...]” (FATHEUER, 1994, p.5).

Com a aprovação dessa proposta, o G7 foi além, comprometendo-se a colaborar com o governo brasileiro, mediante a elaboração de um amplo programa de cooperação internacional, no sentido de apoiar, técnica e financeiramente, ações voltadas a conter a destruição e a controlar as ameaças sobre as florestas brasileiras, promovendo o seu manejo sustentável, na tentativa de harmonizar o desenvolvimento econômico com o meio ambiente natural (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, [1998?]).

Dessa maneira, uma Comissão formada pelo governo brasileiro, representantes do Banco Mundial e da Comunidade Europeia, elaborou o Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) – envolvendo a Floresta Amazônica e a Mata Atlântica –

⁹⁰ Encontro dos sete países mais industrializados e ricos do mundo, como a Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido, que se reúnem para discutir questões de relevância internacional.

apresentando-o ao G7, em reunião realizada em dezembro de 1991. Naquela oportunidade, o governo brasileiro ressaltou que o referido Programa se coadunava com a sua Política Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1994), tendo em vista que seu objetivo macro era “maximizar os benefícios ambientais das florestas tropicais, de forma consistente com as metas de desenvolvimento do Brasil, por meio da implantação de uma metodologia de desenvolvimento sustentável que contribuirá com a redução contínua do índice de desmatamento” (VIERGEVER, 2009, p.19).

Assim, nesse mesmo ano, formou-se no Brasil o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA), reunindo representantes de organismos não governamentais (ONGs) ligados à defesa do meio ambiente e representantes das populações tradicionais existentes na Amazônia, como forma de garantir a participação da sociedade civil e de acompanhar, mais intensamente, as discussões que aconteciam em torno do PPG7.

Embora concordasse com os objetivos gerais do Programa, o GTA criticou seu conteúdo devido à não inclusão, em seu processo de elaboração, de assuntos direcionados aos pequenos agricultores, à população amazônica, tanto rural quanto urbana, à pesca e ao setor energético, destacando, em seu rol de ressalvas e reivindicações, “[...] a falta de um amplo processo de discussão na região e a falta de integração do programa na política regional e em assuntos que não dizem respeito à questão ambiental [...]”(FATHUEER, 1994).

Para o autor acima citado, o GTA acreditava que o sucesso do PPG7 dependia da união entre as questões políticas e econômicas, e com as condições socioambientais do país, ou seja, a compreensão de que os desequilíbrios ambientais ocorridos no Brasil fazem parte de um conjunto de problemas e lacunas ligados ao modelo brasileiro de desenvolvimento, daí a necessidade de se adotar uma visão ampla e sinérgica da realidade, para tratar de assuntos tão complexos. Esse tema foi amplamente debatido nos encontros regionais, nos anos que se seguiram, tanto pelas ONGs, quanto pelos movimentos sociais.

Controvérsias à parte, o PPG7 foi oficializado⁹¹na ECO 92, e, em sua fase inicial, no âmbito da cooperação entre os países, o Banco Mundial foi escolhido pelo G7 para coordenar as doações internacionais, dar suporte técnico ao Programa, além de supervisionar as ações financiadas, em virtude de ser uma instituição imparcial de renome internacional, com experiência nesse tipo de ação, levando-o, portanto, a instituir o Fundo Fiduciário para as Florestas Tropicais (*Rain Forest Trust Fund- RFT*).

⁹¹ O PPG7 foi oficializado pelo Decreto nº 563, de 05/06/1992 (BRASIL, 1992), sendo alterado, posteriormente, pelo Decreto nº 2.119, de 13/01/1997.

A partir daí, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) viria se integrar ao PPG7, investindo recursos financeiros, administrando esses recursos, além de dividir com os organismos envolvidos a parceria técnica da gestão de alguns projetos (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2011c).

Nesse processo de acordos de cooperação multilateral, os Estados Unidos, a Comunidade Europeia e a Alemanha financiaram, também, projetos específicos dentro do próprio Programa, com destaque para o Governo Alemão, que, além de contribuir financeiramente, via Banco Alemão de Reconstrução (*Kreditanstalt für Wiederaufbau, KfW*), prestou assistência técnica a alguns subprogramas e projetos de forma mais efetiva, atuando por meio da Agência Alemã de Cooperação Técnica (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, GTZ*)⁹² ((BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2011b).

Ainda sobre a participação da comunidade internacional, foi constituído o Grupo de Assessoria Internacional (*Internacional Advisory Group- IAG*), um grupo independente, formado por onze especialistas de notório saber, indicados pelos países envolvidos, para avaliar o Programa em sua totalidade. Em território brasileiro foram instituídas as regras e os mecanismos de gestão do PPG7, bem como a composição da Comissão Interministerial para acompanhá-lo (BRASIL, 1994).

Dessa forma, conforme demonstrado no Organograma 1, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) ficou responsável por coordenar o Programa e os projetos que o compunham, na condição de Secretaria Executiva, compartilhando a gestão com os parceiros internacionais, instituições governamentais e organizações da sociedade civil do país, como a Rede Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) e Rede Mata Atlântica (RMA), formando a Comissão de Coordenação Conjunta (CCC). Foram formados, também, a Comissão de Coordenação dos Doadores (CCD), composta por representantes do Banco Mundial e dos países doadores, e o Grupo Consultivo Internacional (*International Advisory Group/IAG*), integrado por especialistas brasileiros e estrangeiros, para realizar avaliações semestrais independentes do Programa e oferecer sugestões estratégicas para melhorar o seu desempenho⁹³.

Concomitantemente, funcionava a Comissão de Coordenação Brasileira (CCB), composta pelas Secretarias de Planejamento e de Assuntos Estratégicos da Presidência da

⁹² Atualmente, a Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ) é denominada de Cooperação Internacional Alemã (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit- GIZ*).

⁹³ Informações detalhadas no site do MMA (2011c).

República, Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Justiça, Ministério da Fazenda, Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério do Planejamento, órgãos estaduais de Meio Ambiente (Oemas) e de Planejamento dos Estados da Amazônia, o GTA e a RMA (BRASIL, 1994; MMA, 2011b).

Em face de sua abrangência e importância, outros órgãos públicos integraram a Comissão, como a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), a Fundação Nacional do Índio (Funai) e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama)⁹⁴ (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 1997b).

Efetivamente, o PPG7 iniciou sua fase de implantação a partir do ano de 1995⁹⁵, executando diversos projetos voltados ao extrativismo, proteção às populações tradicionais e reservas indígenas, bem como ações direcionadas à ciência e tecnologia. No decorrer desse processo, foram feitos ajustes técnicos e operacionais das ações, em que os problemas e lacunas detectados eram avaliados pelas equipes, com vistas a novos redirecionamentos.

Nos anos anteriores, além das reuniões preparatórias de sondagens, estudos e elaboração do Programa, propriamente dito, foram construídos modelos de monitoramento e avaliação de projetos e sistemas de controle e fiscalização de áreas suscetíveis a danos ambientais ou que já estavam fortemente antropizadas.

Em um de seus relatórios sobre o andamento das ações do PPG7, o Ministério do Meio Ambiente relatou que as dificuldades encontradas durante a fase preparatória e os anos iniciais surgiram em decorrência de alguns fatores, tais como: fragilidade técnica e operacional dos governos estaduais e municipais, complexidade dos modelos de articulação entre eles, e ainda, divergências entre os representantes dos doadores e das instituições brasileira. Para o MMA, tais ocorrências retardaram, não só a implantação das atividades dessa primeira fase, como também refletiram nos anos subsequentes (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 1997 a, p.130).

Na condução do PPG7, algumas ações não previstas em seu escopo original foram sendo incorporadas, devido não só estarem intimamente ligadas aos objetivos do Programa,

⁹⁴ Essa integração foi motivada, também, pelo Decreto nº 563, de 05/06/1992.

⁹⁵ Para enriquecer o relato sobre esse período, foram utilizadas informações contidas na página do Departamento de Articulação de Políticas para a Amazônia e Controle do Desmatamento (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2011b).

mas em virtude de alguma potencial ameaça ao meio ambiente físico, principalmente, quando o assunto se voltava às queimadas e aos desmatamentos.

Com o alcance de resultados exitosos, muitas delas geraram novos projetos, como ações de educação ambiental, prevenção de incêndios e práticas alternativas para o plantio e produção, realizadas pelo Projeto de Mobilização e Capacitação em Prevenção de Incêndios Florestais na Amazônia (Proteger) – iniciado em 1998 e finalizado em 2004 – objetivando combater incêndios florestais de grandes proporções, ocorridos em 1998, em vários Estados da Amazônia brasileira, em decorrência da seca provocada pelo fenômeno *El Niño*, situação agravada pelas queimadas utilizadas para fazer o plantio (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2009a).

Com o decorrer do tempo, o governo brasileiro foi assumindo a liderança na condução do PPG7, realizando, no ano de 1999, uma avaliação geral para comparar as atividades do Programa com as políticas federais vigentes e o Plano Plurianual (PPA)⁹⁶ daquele período. Tal avaliação mostraram algumas divergências, principalmente, quanto às políticas de crédito e de infraestrutura para a Amazônia brasileira, com a definição dos eixos nacionais de integração e de desenvolvimento, bem como da Agenda Governamental nas áreas ambiental e de gestão.

Ademais, com a revisão de avaliação do Programa ocorrida em 2000 – ano em que entrava em vigor o PPA 2000-2003, denominado de Plano Avança Brasil – os parceiros envolvidos apontaram, além das divergências acima descritas, a necessidade de aproveitar as experiências e aprendizagens obtidas com o PPG7 para embasar a construção das políticas públicas destinadas à Amazônia. Essa proposição foi considerada pelo governo federal, ao elaborar as diretrizes do PPA 2004-2007, conhecido como Plano Brasil de Todos (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2011b).

Na reunião da Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável realizada em 2002, em Johannesburgo, África do Sul, visando a discutir os rumos do desenvolvimento mundial e avaliar as realizações após os 10 anos da ECO 92, evento denominado de Rio+10, a coordenação do Programa apresentou os trabalhos desenvolvidos e os avanços alcançados até aquela data, sendo eles aproveitados nas discussões para a construção das diretrizes do Plano Amazônia Sustentável (PAS). O PAS foi lançado oficialmente pelo governo federal em 2008.

⁹⁶ O Plano Plurianual (PPA) constante no Art. 165, da Constituição Federal, é o principal instrumento de planejamento governamental a médio prazo, para um período de quatro anos, em que, de forma regionalizada, são estabelecidas as estratégias, diretrizes e metas da administração pública federal (BRASIL, 1988). No ano de 1999, o PPA foi denominado de Plano Brasil em Ação (1996-1999).

Ao longo de seu processo de implantação, o PPG7 foi sendo composto por diversos Subprogramas, em uma ampla rede de projetos, transversais e convergentes entre si, e embora sofresse uma série de alterações durante o seu transcurso, foram firmadas cinco linhas temáticas, a saber: Experimentação e Demonstração, Conservação, Fortalecimento Institucional, Pesquisa Científica e Lições e Disseminação (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, [1998?]). A Figura 8 mostra as cinco linhas temáticas.

Na verdade, foram construídos vários projetos estruturantes de grande envergadura e divulgadas as informações e todo o conhecimento gerado no âmbito do Programa, com o objetivo de contribuírem na elaboração de políticas públicas futuras, tarefa que coube ao Subprograma Lições e Disseminação, com a seguinte finalidade:

[...] Demonstrar a viabilidade de harmonizar o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente nas florestas; contribuir para a conservação dos recursos genéticos das florestas tropicais; reduzir a contribuição das florestas tropicais brasileiras na emissão de gás carbônico e proporcionar um exemplo de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento em temas globais [...] (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 1997c, p. 5).

Segundo Arminjo (2004), após as reformas empreendidas na América Latina, a partir da década de 1980, tem-se manifestado o crescente interesse internacional em divulgar, trocar experiências e até premiar as boas práticas no âmbito da administração pública, nos três níveis de governo, tornando-se cada vez mais significativo esse intercâmbio de informações, das comparações de projetos em curso ou finalizados, ou mesmo da replicabilidade de práticas exitosas, não só no sentido de fortalecer a imagem da gestão governamental perante a opinião pública, mas, principalmente, melhorar o desempenho institucional.

Contudo, foi somente a partir de 1994, com a aprovação das primeiras ações no âmbito do PPG7, na condição de parte desse subprograma, especificamente, com o Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise (AMA), que procedimentos referentes ao acompanhamento e a avaliação de projetos públicos no Brasil, com análises aprofundadas, ajuste metodológicos, ampliação do alcance de impactos, disseminação de conhecimentos e práticas exitosas (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2004), tomaram impulso, e atualmente, esses procedimentos são considerados imprescindíveis para o sucesso de projetos públicos.

Tanto é que, em 2002, foi criada a Rede Brasileira de Monitoramento e Avaliação (REBRAMA), uma iniciativa integrada do setor público e terceiro setor, como forma de

trocar experiências, tirar dúvidas, implementar treinamentos e estabelecer padrões de ética e qualidade entre profissionais que atuam nessa área, hoje bem específica (BROSE, 2004).

Em face da complexidade, abrangência e pioneirismo de um programa nos moldes do PPG7, seu modelo estrutural “[...] previa um grau de complementaridade e de integração entre os diversos objetivos, ações e resultados dos projetos, buscando uma multiplicação das positividades, na medida em que os resultados de alguns deles poderiam incrementar e/ou redirecionar a ação de outros [...]” (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 1997a, p.10), resultando, assim, na composição dos seguintes Subprogramas: Unidades de Conservação e Manejo de Recursos Naturais Renováveis; Ciência e Tecnologia; Projetos Demonstrativos; e Política de Recursos Naturais (SPRN). Tais Subprogramas, além de serem detalhados a seguir, são mostrados no Organograma 2.

O Subprograma Unidades de Conservação e Manejo de Recursos Naturais visava a ampliar o conhecimento e à proteção da biodiversidade e das populações tradicionais, bem como à regularização fundiária e à compatibilização do manejo tradicional, a partir de tecnologias apropriadas, envolvendo seis projetos: “Reservas Extrativistas (Resex), Proteção às Terras e Populações Indígenas da Amazônia Legal⁹⁷ (PPTAL), Apoio ao Manejo Florestal na Amazônia (Promanejo), Manejo dos Recursos Naturais da Várzea (Provárzea), Parques e Reservas (Pq& Rv), Monitoramento e Controle de Desmatamento e Queimadas na Amazônia (Prodesque)” (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 1997c, p. 25).

O Subprograma Ciência e Tecnologia voltou-se para a promoção, geração e disseminação de conhecimentos científicos e tecnológicos, direcionados a descobertas de novas práticas de conservação, manejo e uso sustentável dos recursos naturais, estabelecendo, como forma de fortalecimento institucional das atividades de pesquisa, a recuperação, ampliação, consolidação e a valorização de centros de excelência científica na Amazônia brasileira – Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG) e Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA) – por meio de dois instrumentos específicos: Projetos Centros de Ciência e Projetos de Pesquisa Dirigida (PPDs) (BRASIL, 1994; BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2009a).

⁹⁷ A explicação do termo Amazônia Legal está em Souza (2008, p. 42), expresso a seguir: “[...] O termo e a demarcação que envolve a área chamada de “Amazônia Legal” foram definidos no art. 2º, da Lei n. 1.806, de 06.01.1953, que dispôs sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia e criou a Superintendência que executaria tal plano, chamada de SPVEA. Uma necessidade da União, mais de cunho político do que geográfico para melhor planejar a área, sendo esta demarcação modificada posteriormente, em decorrência da elevação de territórios para estados e da saída do estado de Goiás dessa demarcação [...]”.

Referente ao Subprograma Projetos Demonstrativos, priorizou-se o fortalecimento da capacidade de organização e articulação da sociedade local, destacando-se o papel das ONGs, por meio da promoção de iniciativas que promovessem a disseminação de conhecimentos referentes à gestão, conservação e manejo dos recursos naturais, sem desconsiderar suas experiências e cultura, para que, em conjunto com o setor público, desenvolvessem soluções e alternativas visando à melhoria da qualidade de vida da população, com responsabilidade socioambiental.

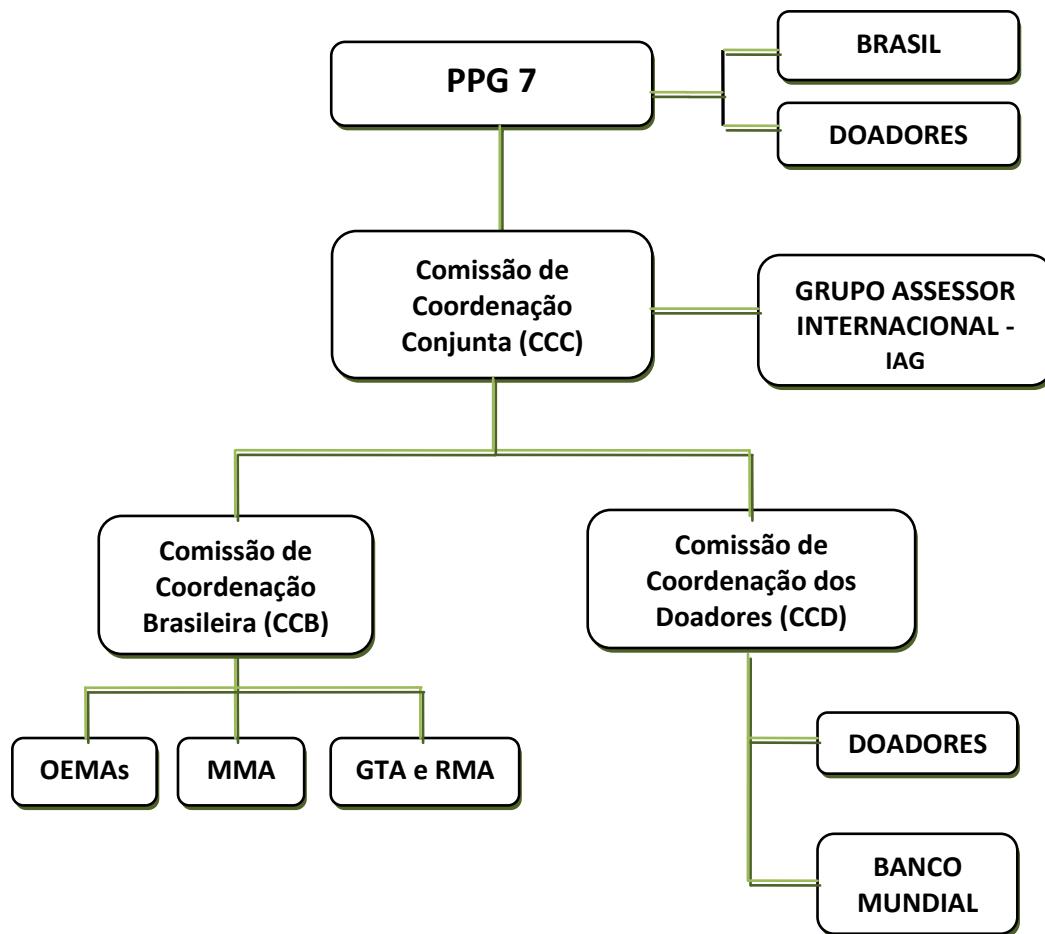
Para o alcance dos objetivos desse Subprograma, foram elencados os seguintes componentes: Fortalecimento das organizações não governamentais, Apoio a Projetos Locais, Capacitação de técnicos locais, Disseminação dos resultados e Educação Ambiental (BRASIL, 1994; BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 1997b; 1997c).

É no Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN) que o Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI), aplicado nos estados da Amazônia brasileira, se insere, tendo como objetivo basilar fortalecer os órgãos estaduais de meio ambiente (Oemas), incentivando “[...] um modelo regional de gestão ambiental, fundamentado, ao mesmo tempo, num trabalho cooperativo e descentralizado entre agências governamentais federais, estaduais e municipais, responsáveis pela política ambiental nos nove Estados da Amazônia [...]” (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente 1997b, p.7).

Para os agentes que atuaram nos projetos e nas informações contidas nos Relatórios de Avaliação, conforme mostrado no Organograma 1, o PPG7 foi importante na medida em que gerou novos conhecimentos e reflexões sobre a problemática ambiental amazônica, estruturando a logística dos órgãos ambientais, aprimorando a capacidade gerencial das instituições envolvidas, criando, diversificando e melhorando sistemas, instrumentos e práticas de gestão ambiental pública rumo à eficácia.

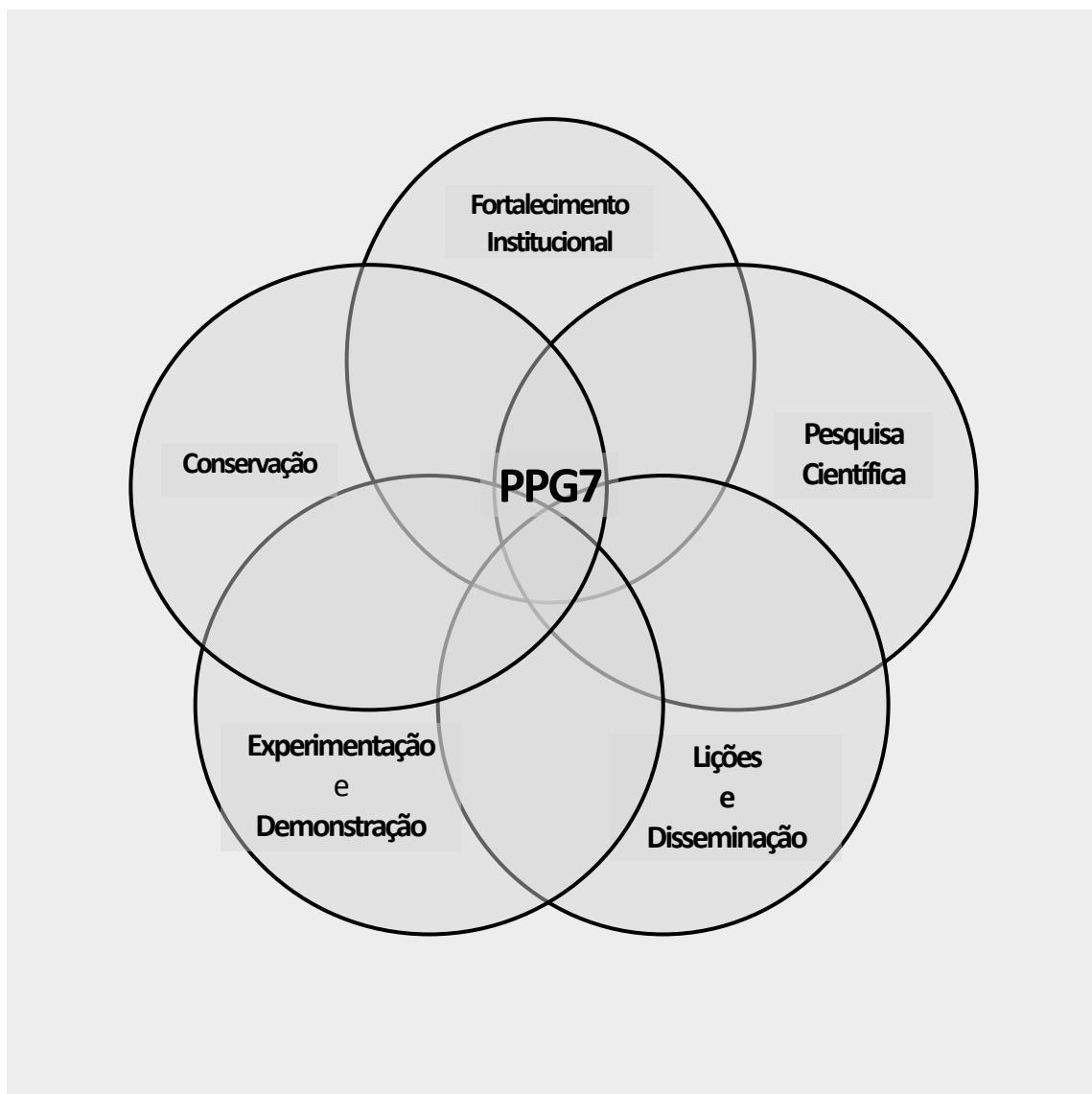
Tendo em vista a quantidade e a diversidade das experiências e lições contidas nos estudos técnicos e científicos, gerados no decorrer dos 17 anos de existência do Programa, é consenso que tais ensinamentos sejam aproveitados em outros momentos e sua memória preservada (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2009, p.15), sendo esse entendimento ratificado por ocasião de seu encerramento, em solenidade promovida pelo MMA e pelo Banco Mundial, em 24 de setembro de 2009, em que, na oportunidade, foram reconhecidos, também, a relevância e o sucesso desse Programa Piloto.

Organograma 1 – Participantes do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7).



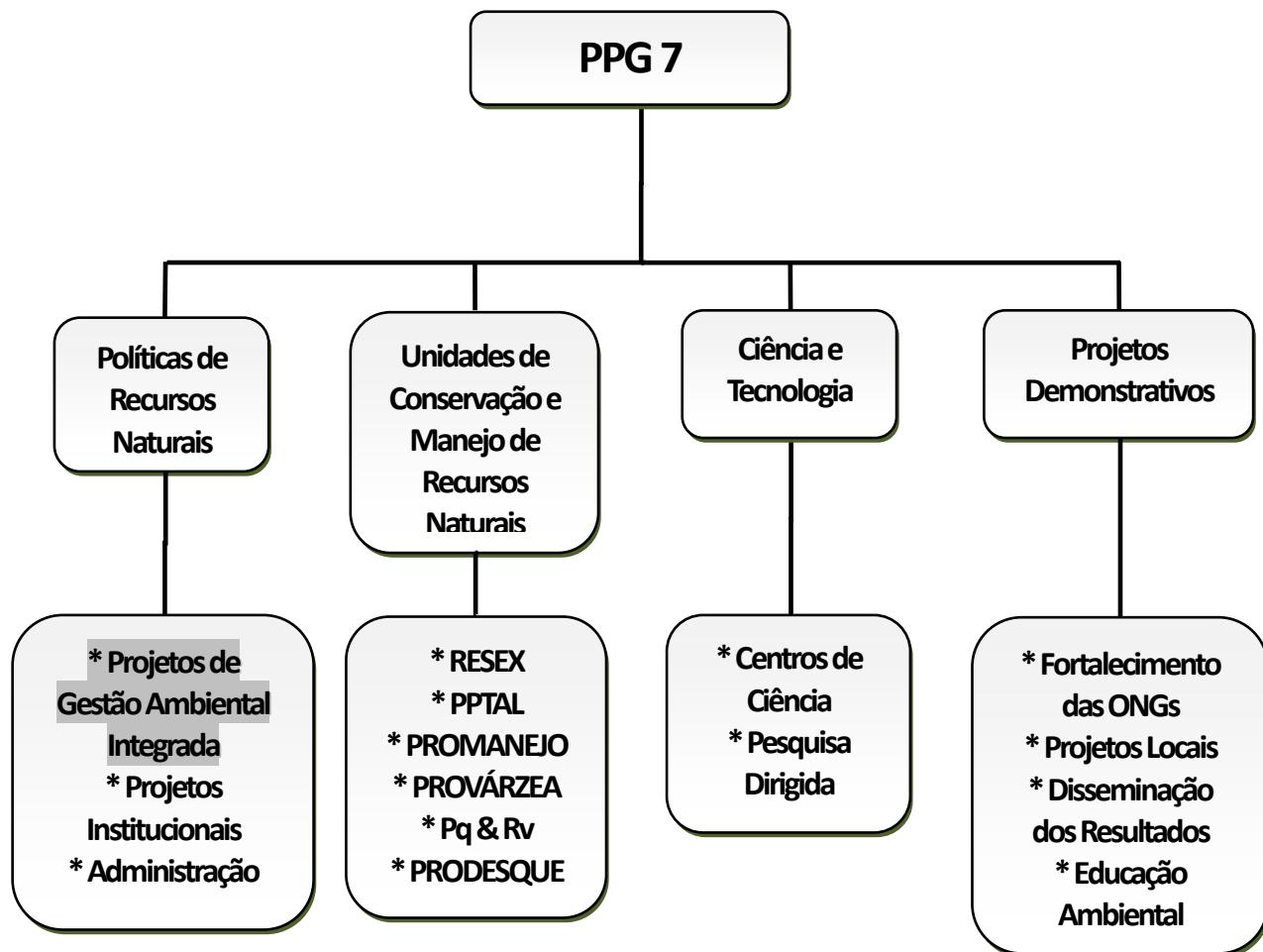
Fonte: Elaboração própria (2012).

Figura 8 - Linhas Temáticas do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7).



Fonte: Elaboração própria (2012).

Organograma 2 - Subprogramas e Projetos do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7)



Fonte: Elaboração própria (2012).

5.1.1.1 O Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN)

No documento básico do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), concluído em 1994 (BRASIL, 1994), o Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN) visava ao “[...] fortalecimento institucional para capacitar instituições públicas a formular e implementar políticas ambientais mais efetivas, sob uma ótica de gestão compartilhada entre a União, os estados e os municípios, em cooperação com organizações da sociedade civil e com o setor público. [...]” (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2005, p. 15).

Por objetivar a aplicação de uma experiência piloto de gestão ambiental integrada e descentralizada, em uma área como a Amazônia brasileira, o SPRN era considerado vital para o sucesso do PPG7, sendo direcionado para que as decisões referentes ao meio ambiente fossem pactuadas entre todas as instituições envolvidas, priorizando e aproveitando o conhecimento local já acumulado, evitando provocar instabilidades no território.

Em sua fase preparatória e em seu processo de execução, esse Subprograma buscou aprofundar as informações e os dados sobre os assuntos pertinentes aos espaços territoriais em foco, visando a garantir maior segurança quanto ao estabelecimento de prioridades e aplicação de medidas cabíveis e adequadas a cada um, quer fossem estas medidas de educação, correção, reparação ou prevenção (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 1997b).

Este Programa foi marcado por uma alta complexidade, tensões e desafios, não só pelo fato de ser pioneiro nesse tipo de intervenção e em uma região como a Amazônia, ou pelo modelo de execução ter sido complicado, mas, também, por envolver um conjunto de instituições do Governo Federal, estados da Amazônia brasileira “[...] 6 fontes de recursos (RFT, União Europeia, KFW⁹⁸, DFID⁹⁹, Governo Federal e contrapartida estadual), cada uma com suas próprias regras e seus próprios procedimentos, quatro agências de cooperação técnica (DFID, GTZ, PNUD e o Governo Federal), cada uma com sua própria cultura e suas próprias prioridades [...]” (VIERGEVER, 2009, p.92).

⁹⁸O Governo Alemão contribuiu financeiramente com o PPG7 via Banco Alemão de Reconstrução (*Kreditanstalt für Wiederaufbau- KfW*), além de prestar assistência técnica a alguns subprogramas e projetos de forma mais efetiva, por meio da Agência Alemã de Cooperação Técnica (*Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit-GTZ*).

⁹⁹O *Department for International Development* (DFID) é um departamento ligado ao Reino Unido, voltado a ajudar países rumo a processos de desenvolvimentos e elevação da qualidade de vida da população.

Para a Secretaria Técnica junto à Secretaria de Coordenação da Amazônia, o modelo de gestão ambiental integrado era entendido da seguinte forma:

[...] As estratégias de ação das unidades produtivas devem estar voltadas à implementação de sistemas e padrões de desempenho, como parte de um programa para melhorar os aspectos ambientais, assim como o monitoramento e a medição de sua eficácia (incluindo auditoria ambiental), a correção de problemas, a análise e a revisão dos seus sistemas internos de gestão, com o objetivo de melhorar seu desempenho ambiental, mediante novos processos de produção, todos em conformidade com as leis [...] (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 1997a, p.9).

Com esse fundamento, todos os esforços convergiram para aplicação de um modelo de gestão em áreas que apresentassem alto potencial produtivo ou naquelas que necessitassem de maior atenção – gravidade imediata e/ou problemas ambientais futuros – apoiando e fortalecendo estados e municípios da Amazônia brasileira para que formulassem suas políticas ambientais, gerenciando suas ações, com eficiência e eficácia, embasadas em instrumentos de gestão do território considerados inovadores, com destaque para o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).

Ademais, para que esse Subprograma fosse bem-sucedido, considerou-se, também, o fortalecimento de medidas que garantissem o envolvimento e a divisão de responsabilidades entre os órgãos públicos com atuação ambiental, setor privado e organizações não governamentais existentes na região amazônica, reconhecendo os Conselhos Estaduais de Meio Ambiente como o espaço ideal para os debates e tomada de decisões.

De qualquer modo, para dar uma condução mais ágil e uniforme aos projetos, ações de articulação e integração entre os governos das três esferas de poder foram dinamizadas, procurando fortalecer a estrutura física, a logística e a capacidade técnica dos órgãos públicos estaduais e municipais, aprimorou-se e compatibilizou-se o arcabouço legal, além de iniciativas que pudessem contribuir para conscientizar a sociedade de sua responsabilidade quanto às questões socioambientais.

Dessa forma, em face da existência de propósitos tão amplos e após algumas revisões, eles foram agrupados dentro do SPRN, Figura 9, em três linhas principais: Projetos de Gestão Ambiental Integrada (PGAI), Projetos Institucionais e Administração do Projeto¹⁰⁰ (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 1997b).

¹⁰⁰ Esse componente recebeu, posteriormente, o nome de Administração do Subprograma, conforme explicação posteriormente.

Os Projetos de Gestão Ambiental Integrada (PGAI) visavam a implantar ações que minimizassem ou equacionassem problemas ambientais identificados nos Planos Ambientais de cada Estado, envolvendo o maior número de agentes possíveis, como os órgãos públicos estaduais e municipais – das três esferas de poder – organizações não governamentais, setor privado e entidades da sociedade civil organizada.

Os Projetos Institucionais buscavam fortalecer e ampliar a capacidade dos Estados naquelas demandas que fossem além das competências do PGAI. Quanto à Administração do Projeto, o objetivo era fortalecer as Secretarias Técnicas para que o SPRN fosse eficaz, a partir de medidas participativas e descentralizadas.

Heliandro Maia, assessor técnico da GIZ, relembra que o SPRN trabalhou com um dos objetivos principais dentro do PPG7, que era criar secretarias estaduais de meio ambiente e fortalecer a gestão ambiental em cada estado, explicando que:

O primeiro passo foi fazer os pactos federativos entre os Estados e a União. Pegar as ações do governo federal na área ambiental e ir transferindo, descentralizando para que os estados assumissem maior responsabilidade e maior competência nessa área. Essa foi fortemente a primeira fase do PGAI e paralelamente a isso, começou um trabalho, também, de descentralização para os municípios, sendo mais forte na segunda fase do PGAI, a partir de 2000, após a Revisão de Meio Termo do SPRN.

No entanto, em sua fase inicial de implantação, esse Subprograma foi reformulado substancialmente entre 1996 e 1997, devido a uma série de fragilidades, particularmente, quanto às ações direcionadas ao fortalecimento da capacidade institucional das Oemas, pois esse Subprograma estava sendo utilizado apenas para equipá-las, desvinculando, assim, os meios dos fins a que se propunha. Dessa forma, seu objetivo principal foi revisto, passando como finalidade única “[...] contribuir para a definição e implementação de um adequado modelo de gestão ambiental integrada para a Amazônia Legal, visando ao uso sustentável dos recursos naturais [...]” (BRASIL,2000 a, p.8).

Segundo o Relatório Final de Revisão do SPRN, esse Subprograma era considerado pelo PPG7 uma proposta prioritária, por ser o “[...] único estruturado em todos os estados da Amazônia, e que contava com instrumentos de coordenação e gerenciamento local (GT/UA) e um fórum regional (GTTP) para a discussão dos problemas comuns e a busca de meios para a sua solução [...]” (BRASIL,2000, p. 95).

Contudo, tal Relatório também esclarece que, independentemente do Estado, a execução de algumas ações foi baixa, em decorrência dos seguintes fatores: a complexidade e

o tipo de arranjo institucional do Subprograma, a grande quantidade de atores influindo no processo de tomada de decisão gerando conflitos de competência e o atraso na liberação dos recursos financeiros advindos das doações. Esses fatores, inclusive, ensejaram a modificação do componente Administração do Projeto para Administração do Subprograma, dando, assim, um caráter mais abrangente e dinâmico a ele.

Embora essa medida tenha sido importante, não foi suficiente para evitar os atrasos, os problemas e entraves no decorrer sua implantação, levando seus coordenadores a utilizar, os Projetos Institucionais e a Administração do Subprograma para dar um suporte maior ao PGAI.

Ademais, de uma forma geral, verificou-se que a limitada competência técnica e a deficiência estrutural nos estados e municípios comprometeram a plena eficiência na execução de algumas ações, bem como a eficácia de seus resultados, que, em alguns casos, extrapolou a proposta do SPRN, reduzindo seu poder de atuação. Outros fatores impeditivos, também foram citados, tais como:

- a) desconhecimento da complexidade e diversidade socioambiental da região amazônica;
- b) amarras legais e burocráticas nacionais e internacionais;
- c) falta de controle nos gastos;
- d) rotatividade dos técnicos envolvidos;
- e) carência de pessoal; e
- f) indefinições e demora em formalizar procedimentos.

Tanto as dificuldades meramente conceituais, quanto os problemas estruturais, logísticos e de gestão, foram monitorados, avaliados e divulgados a todos os integrantes do SPRN, sendo consenso de que uma ação de tamanha envergadura, envolvendo diferentes atores e instituições, apresentaria pontos negativos, fato este até previsível. No entanto, mesmo os pontos negativos foram considerados enriquecedores, na medida em que diferentes propostas, novas experiência e novos papéis apareceram para contribuir, também, na superação de entraves de outros programas do governo federal (BRASIL, 2000a; RIBEIRO, 2008).

Não obstante tudo isso, diversas iniciativas foram usadas para superar tais adversidades e encontrar novas soluções, a partir de algumas medidas, tais como: fortalecimento de parcerias e apoio político; intensificação de treinamentos e capacitações

técnicas¹⁰¹; introdução de inovações metodológicas, revisão dos projetos em curso; novos investimentos; entre outras, favorecendo a inserção do SPRN em outros programas do PPG7 (Quadro 3).

Quadro 3 - Integração do Subprograma de Políticas de Recursos Naturais (SPRN) com outros Projetos do PPG7.

PROJETO	ATUAÇÃO
Centros de Ciência e Pesquisa Dirigida	- Apoio para incorporação de resultados de pesquisas em atividades produtivas e políticas públicas
Manejo de Recursos Florestais – PROMANEJO	-Colaboração na realização de estudos sobre política florestal -Apoio para a realização de debates públicos sobre estudos realizados -Colaboração em atividades de monitoramento e controle -Disponibilização de informações do ZEE -Divulgação de iniciativas promissoras
Manejo de Várzeas – PROVARZEA	-Possibilidades de aplicação de resultados dos estudos entre PGAs e políticas públicas -Intercâmbio de informações de monitoramento e controle do SPRN -Disponibilização de informações do ZEE
Reservas Extrativistas – RESEX	-Disponibilização de Informações do ZEE (p.e. apoio para mapeamento de RESEX e áreas de entorno; zoneamento comunitário como parte de Planos de Desenvolvimento) -Apoio para atividades de monitoramento e controle nas RESEX e áreas de entorno (inclusive atividades educativas) -Colaboração com iniciativas comunitárias de gestão ambiental
Projetos Demonstrativos “A” – PD/A	-Divulgação de iniciativas promissoras de uso sustentável dos recursos naturais em nível comunitário, com potencial de replicabilidade
Proteção de Terras Indígenas – PPTAL	-Colaboração em atividades de monitoramento e controle de Territórios Indígenas -Disponibilização de informações do ZEE e colaboração em iniciativas de “zoneamento comunitário” de TIs
Projetos Demonstrativos Indígenas – PD/I	-Apoio à divulgação de projetos comunitários bem-sucedidos
Projetos Demonstrativos “B”	-Apoio para iniciativas locais de gestão ambiental e planejamento para o desenvolvimento sustentável em nível municipal
Educação Ambiental	-Apoio na realização de campanhas de educação ambiental, em nível formal e informal
Corredores Ecológicos (2)	-Disponibilização de informações do ZEE, especialmente sobre áreas prioritárias para conservação ambiental
Proteger II	-Disponibilização de informações dos sistemas de monitoramento e controle -Apoio na realização de campanhas educativas (p.e. prevenção de fogo, valorização de Reservas Legais e Áreas de Preservação Permanente, etc.)

¹⁰¹Com a inserção do Programa de Capacitação Ambiental (PCA), o SPRN inseriu um instrumento eficaz de sustentação para fortalecer o caráter descentralizado da gestão ambiental dentro de cada estado, possibilitando que os agentes a serem capacitados se manifestassem a um coordenador local sobre suas necessidades de capacitação (RIBEIRO, 2008).

Negócios Sustentáveis	<ul style="list-style-type: none"> -Divulgação de informações entre interessados sobre oportunidades de “negócios sustentáveis”. -Realização de estudos conjuntos e/ou complementares (p.e. análise de potencial de mercados para produtos de origem sustentável)
-----------------------	---

Fonte: Informações extraídas da “Matriz de Integração entre o SPRN e Outros Projetos do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil”. (BRASIL, 2000a, p. 66).

A capacitação e o treinamento dos atores envolvidos provenientes das instituições parceiras foram intensificados, tanto por parte do *Department for International Development* (DfID), instituição inglesa responsável pela ação nos estados do Roraima, Amapá, Mato Grosso, Rondônia, Maranhão e Tocantins, quando por parte da GTZ, organismos alemão responsável pelos estados do Acre, Amazonas e Pará (RIBEIRO, 2008), vendo nessa abordagem o seu alto potencial para a geração de impactos positivos.

Uma avaliação conclusiva das propostas previstas e executadas do SPRN, na condição de parte do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise (AMA), menciona o fato de que as questões equivocadas que permearam esse Subprograma foram reconhecidas por seus integrantes, como no caso da ausência de detalhamento das metas quantitativas, dos objetivos traçados serem amplos e diversificados, da busca de um modelo de gestão para um território vasto e diferenciado como a Amazônia, e ainda, de um modelo focado, unicamente, na variável ambiental como responsabilidade de estado, relegando o caráter social a um segundo plano “[...] sendo a sociedade chamada à participação quase que num mero apelo à legitimação [...]” (RIBEIRO, 2008, p.5).

Ademais, com o conhecimento dos pontos fortes e fracos das propostas, velhos conceitos, muitos deles enraizados ou implícitos, puderam ser revistos, citando-se, como exemplo, o receio de que a falta de tradição em ações articuladas e integrativas na Amazônia fosse um fator dominante e impeditivo, muito pelo contrário, a postura demonstrada pelos atores sociais amazônicas, com uma participação interessada e integrada, foi além do esperado (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2009a).

Por outro lado, as conclusões contidas, também, nos demais documentos de avaliação já elaborados¹⁰² endossam o citado Relatório,clareando pontos fundamentais, além de vislumbrar a real dimensão dos problemas, para agir no momento certo, com propostas de soluções mais adequadas a cada caso, citando-se, como exemplo, a fragilidade institucional

¹⁰² O Relatório refere-se ao Memorando de Recomendação, que expõe as condições encontradas nos Estados onde o SPRN seria implantado; Relatório Final da Revisão de Meio Termo-2000; Relatório de Avaliação 1995-2002.

das Oemas voltada à gestão ambiental, esse sim, um grave problema para o êxito de qualquer ação.

Nesse caso específico, observou-se que o aparelhamento e o fortalecimento dos órgãos governamentais ligados às questões de meio ambiente teriam que ser trabalhados ao longo do processo de implantação do SPRN, o que de fato aconteceu, apresentando, assim, significativos avanços detectados nessa avaliação final. Ademais, questões de caráter mais urgente como a ampliação e a modernização das instalações físicas das Oemas, aquisição de equipamentos básicos, de monitoramento, zoneamento, medição e fiscalização e capacitações/treinamentos foram trabalhados, ainda na fase inicial, contribuindo para melhorar os níveis de gerenciamento ambiental.

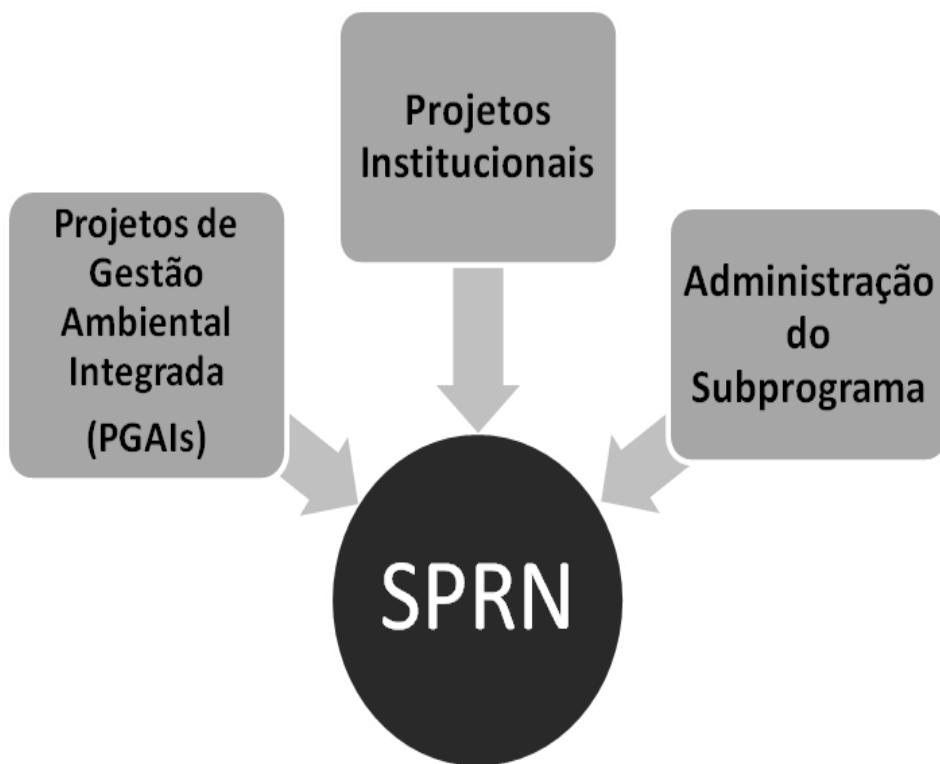
Por sua vez, considerou-se que a capacitação técnica dos agentes envolvidos foi de suma importância, possibilitando que mecanismos e instrumentos visando a elevar a eficiência e eficácia do gerenciamento das ações fossem usados com domínio e qualidade. Tal ação, juntamente com a integração entre os órgãos municipais, estaduais e federais, foi um fator preponderante para elevar a capacidade institucional das Oemas, gerando aumento da consciência ambiental expresso em práticas inovadoras, os encaminhamentos se tornaram mais ágeis, os planejamentos passaram a ser elaborados em conjunto, percebendo-se, com isso, ações mais exequíveis e com resultados evidentes, bem como o equacionamento de conflitos de gestão entre as instituições.

Envolvendo os mais diversos setores da sociedade civil nas discussões de planejamento e na operacionalização das ações, o SPRN/PPG7 pôde expandir seu campo de governança e, consequentemente, sua legitimização, extraíndo dessa experiência algumas conclusões contidas em seu Relatório Final, tais como:

- a) O êxito de um projeto é mais facilmente alcançado quando a gestão é compartilhada;
- b) A adesão e o comprometimento político voltados à variável ambiental são fundamentais para o sucesso das Oemas;
- c) A necessidade trabalhar os conflitos entre os órgãos públicos envolvidos, e estes, com a sociedade e o setor privado, para aumentar a participação e o controle social; e
- d) É um avanço estender a preparação da equipe técnica até o nível municipal, visando à descentralização da gestão ambiental.

Mesmo mencionando que o SPRN – o maior Programa do PPG7 – enfrentou uma série de problemas que deixou sua operacionalização lenta, com resultados diferenciados nos Estados, o Relatório Final do Banco Alemão de Reconstrução (KFW) reconheceu o sucesso desse Subprograma, que, segundo o citado Relatório, foi além do esperado, considerando “[...] como a principal lição do SPRN que a efetividade da gestão ambiental depende da vontade política, que, por sua vez, depende da capacidade do setor ambiental de articular a questão ambiental com outras prioridades políticas locais ou regionais [...]”(VIERGEVER, 2009, p.93).

Figura 9 - Componentes Programáticos do Subprograma de Política de Recursos Naturais



Fonte: Elaboração própria (2011).

5.2 A Gestão Ambiental Pública na Amazônia Brasileira

Este tópico abordará questões pontuais sobre a Amazônia brasileira ou Amazônia Legal¹⁰³, a partir dos diálogos com pessoas comprometidas, ética e politicamente com a região, e que não se cansam de defendê-la e de se indignar com as ameaças e prejuízos aos seus ecossistemas naturais ou com o descaso a que essa região é submetida, até por seus habitantes. Muitas dessas pessoas, embora não tenham nascido na Amazônia, se consideram amazônicas de coração, devido à forte identidade regional e ao legítimo apego que têm, que só o sentimento de pertencimento pode proporcionar.

Bioma de valor inestimável, a Amazônia caracterizou-se por processos históricos e políticos construídos a partir do desdobramento de equívocos da atuação estatal para fins estritamente econômicos, com planejamentos formulados por uma minoria, distantes da realidade regional e com argumentos de desenvolvê-la, ocupá-la e integrá-la ao conjunto da nação, ou de explorar suas riquezas naturais para alavancar o progresso, gerando conflitos sociais, desequilíbrios e prejuízos ambientais, marcando sua trajetória e base estrutural.

A primeira intenção do governo federal para minimizar as condições precárias da região amazônica data de 1912, com o Plano de Defesa da Borracha. Restrito ao campo das propostas não realizadas, esse Plano serviu, exclusivamente, para defender a posição do Brasil no mercado da borracha e fazer frente à concorrência asiática, finalizando em 1914, tendo seu fracasso ligado, principalmente, à forte concorrência de preços da borracha no mercado mundial e ainda à falsa ideia de que um único produto garantiria o desenvolvimento da região (MAHAR, 1978).

Segundo o autor acima citado, completamente esquecida e estagnada, a região amazônica voltou a ser lembrada pelo governo federal somente em 1942, com o objetivo de fornecer látex para os Estados Unidos durante a II Guerra Mundial. Essa iniciativa, com resultados incipientes, marcou o modelo governamental de intervir na região, somente para fins econômicos, que se repetira durante sua trajetória histórica, ou seja, a exploração exaustiva do recurso natural local, sem agregação de valor à área utilizada, ignorando

¹⁰³ A Amazônia Legal foi definida pela Lei nº. 1.806, de 06 de janeiro de 1953, por ser “uma necessidade da União, mais de cunho político do que geográfico para melhor planejar a área” (SOUZA, 2008, p.42), sendo ratificada pela Lei Complementar nº 140, de 3 de janeiro de 2007. Localiza-se na região norte do país, abrangendo os estados do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins e o Maranhão (a oeste do meridiano de 44ºWGr.), totalizando uma área aproximada de 5.217.423 km², o que equivale a 61% do território brasileiro (SUDAM, 2012).

proporcionar melhorias na qualidade de vida da população, mantendo-a à margem do rol das preocupações governamentais, permanecendo no abandono e com uma economia baseada na extração de produtos florestais.

Com a criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA) em 1953, e, posteriormente, nos governos militares, com a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), criada em 1966, para substituir a SPVEA, a interferência governamental na região se amparou em justificativas contundentes e de cunho transformador como ocupar, integrar, tirar do isolamento, garantir a soberania e a segurança nacional, mas que, na prática, permaneceram com propósitos estritamente econômicos, impressionando, até hoje, pela forma e dimensão dos danos ambientais causados à região¹⁰⁴ (ZAPATA, 2000; SOUZA, 2008).

O que se viu foi a implantação de modelos de desenvolvimento baseados em Grandes Projetos a partir da construção de rodovias de integração (Transamazônica, POLONOROESTE), incentivo à colonização para preencher os espaços vazios existentes, com os flagelados da estiagem nordestina, apoio a projetos agropecuários e minerometalúrgicos (Programa Grande Carajás) e de industrialização¹⁰⁵, desconsiderando os impactos socioambientais, estabelecendo um intenso movimento de “devassamento amazônico” (BECKER, 2001, p.137), podendo-se considerar que [...] o papel do Estado está na raiz da questão ambiental na Amazônia, questão essa que se desdobra em tantas quantas foram as Amazônias construídas nos últimos quarenta anos [...] (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2010?c, p.13).

Ao realizar um estudo sobre os aspectos econômicos dos Projetos de Manejo Florestal no estado do Pará¹⁰⁶, Ferreira (1996, p.7) verificou que o setor florestal, importante atividade econômica brasileira e base da economia da região, na verdade, se concentrava em “[...] empresas de pequeno porte, o que confere a muitas delas um caráter artesanal, com baixo índice de utilização de tecnologia, o mesmo acontecendo com as indústrias de laminados e compensados [...]”, constatando, assim, que o potencial dessa atividade ainda era pouco conhecido e pesquisado, prejudicando seu aproveitamento, além de causar impactos socioeconômicos e ambientais negativos.

¹⁰⁴ Citam-se o Programa de Polos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Polamazônia), o Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil (Polonoroeste).

¹⁰⁵Uma discussão sobre o processo de industrialização na Amazônia, ver Carvalho (1999).

¹⁰⁶Esse estudo foi elaborado em 1996 e apresentado em um Seminário no dia 26 de março do mesmo ano, como parte de um documento para avaliar e diagnosticar os projetos de manejo e de reflorestamento no estado do Pará.

Fatheuer (1994, p.31) advoga que essa atuação do governo brasileiro na Amazônia não foi obra do acaso, esclarecendo que:

O desmatamento da Amazônia não ocorreu como resultado de uma dinâmica social “selvagem”, sem planejamento, mas sim como resultado de uma política bem pensada, planejada, e, em parte, também apoiada e financiada internacionalmente. A destruição da floresta não foi uma consequência indesejada, mas a condição prévia e lógica do “desenvolvimento”. De fato, o objetivo principal dessa política também não foi a preservação e a exploração florestal, mas o desenvolvimento socioeconômico.

Tais citações objetivam demonstrar que, não obstante as múltiplas ações do governo federal na região, baseadas na insistente retórica de promover seu desenvolvimento e sua integração, até mesmo com a criação de incentivos creditícios e fiscais, além de intensos movimentos migratórios, provocando elevado crescimento populacional, seu território continua com baixa densidade demográfica, permanecendo pobre e marginalizado, tendo o PIB da Amazônia “[...] crescido a taxas menores que a média nacional, representando em 2006 somente 7,76% do PIB nacional [...]”, com baixa qualidade de vida, apresentando um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) também inferior se comparado ao IDH nacional, com “[...] exceção feita ao Estado de Mato Grosso (0,773) [...]”, além do volume considerável de problemas ambientais que permanecem como outrora, tendendo a aumentar (MOTA; GAZONI, 2012, p. 11).

Desta feita, os modelos de desenvolvimento para esse território são questionados pela sociedade brasileira, organizações não governamentais¹⁰⁷ e a comunidade internacional, além de se confrontar com os novos preceitos contidos nos processos de reformas do aparelho estatal, à medida que a região tem reconhecida a importância de seus ecossistemas e recursos naturais, até para o equilíbrio ambiental global, aliado ao seu elevado potencial de recursos naturais, diferenciando-a no cenário geopolítico mundial.

Assim, o governo brasileiro tem que repensar tais modelos, em critérios mais responsáveis e sustentáveis, que garantam melhores indicadores econômicos e de qualidade de vida, refletindo sobre os fatores que contribuem para a ineficácia dos resultados alcançados, dos motivos para o atraso e da pobreza persistente, além da dificuldade de pôr fim

¹⁰⁷ Vidal (2006, p.15) menciona, que, embora seja difícil caracterizar o papel da ONG, “A maioria dos autores coincide nos seguintes aspectos básicos: prestação de serviços, inovação, preservação de valores democráticos e promoção de mudança de políticas”.

aos prejuízos ambientais já conhecidos, sendo observado em Serra e Fernández (2004, p.108) que:

O governo brasileiro reconheceu os impactos sociais e ambientais adversos gerados pelas políticas de desenvolvimento anteriores e sublinhou enfaticamente que os futuros empreendimentos nessa região devem conciliar uso produtivo e conservação ambiental [...].

Embora o próprio Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA)¹⁰⁸ reconheça que “O Estado precisa estar presente na Amazônia como forma de desenvolvê-la e valorizar seu imenso capital natural em prol de seus habitantes” (SUDAM, 2011, p.7), além de o governo federal impor sanções aplicáveis à conduta e às atividades lesivas a esse Bioma¹⁰⁹, a atuação governamental se depara com um contexto sistêmico da globalização em que cada país depende do outro para manter o equilíbrio simbiótico do todo, tendo, portanto, que ceder às pressões que a política econômica mundial exerce para que o país amplie suas fronteiras e exporte seus produtos cada vez mais.

Segundo Albagli (2001, p.5), “Hoje convivem e, frequentemente, colidem estratégias e vetores que levam ao aprofundamento da degradação ambiental, com outros que apontam para a proteção do meio ambiente e o uso sustentável dos recursos da natureza, ainda que sob motivações diversas”.

E o ciclo se repete, com investimentos em grandes projetos de infraestrutura e geração de energia, com uma gestão desarticulada dos anseios da sociedade regional, mantendo um cenário marcado pela busca incessante dos recursos naturais sem critérios sustentáveis, para atender mercados consumistas e exigentes, notando que:

[...] a incorporação das funções ecossistêmicas pelo processo de globalização econômica não significa deixar de continuar mercantilizando os elementos de suas estruturas; pelo contrário, a mercantilização se dá com maior velocidade e mais ampla escala e grande impacto na Amazônia (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2010?).

Com efeito, a força dos fatores exógenos dificulta, por vezes, impede a implantação de medidas que priorizem a construção de ações de proteção da biodiversidade e a melhoria da qualidade de vida da população, que vive, em sua maioria, em estado de penúria, e muito

¹⁰⁸ Atualmente, o Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA), já aprovado pelo Conselho Deliberativo da Sudam, se encontra no Congresso Nacional para apreciação e deliberação.

¹⁰⁹ Ver o Decreto nº 6.321/ 2007, que trata de “ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia”, especificando “as sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente” (BRASIL, 2007 d).

menos, de alternativas eficazes para fortalecer a autonomia regional e dinamizar a economia local. Um total contrassenso.

É certo que governo federal tem se esforçado para promover o desenvolvimento da região, contudo, continua priorizando planejamentos centralizados com ações esparsas e fragmentadas em diferentes órgãos públicos, sem qualquer movimento no sentido de definir regras claras para a conciliação das políticas setoriais para a região que atinjam o sistema econômico regional, com o aproveitamento sustentável dos recursos naturais. Isso impede a percepção da complexidade e da realidade amazônica, não convergindo no sentido de se construir uma agenda única, coerente e eficaz.

Para a Academia Brasileira de Ciências (ABC) “[...] São ainda tímidas e pouco articuladas as ações do país no sentido da construção de políticas sistemáticas que apontem novos caminhos e novos horizontes para a Amazônia [...]”. A ABC também alerta que essa postura dá margem a interferências externas e à “fragmentação social e territorial”, além de mencionar que “[...] Também tímidas e pouco articuladas, apesar de proativas, têm sido as políticas multilaterais com os países detentores de megabiodiversidade e aqueles que compõem a Amazônia [...]” (ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS, 2008, p.14).

Castro (2005, p.12) reforça a importância de o Brasil estreitar as relações entre a região e os países fronteiriços, pois “[...] Essa dinâmica do jogo político equaciona, a nosso ver, de outra forma, o lugar da Amazônia na atual geopolítica como estratégia nacional, por representar um trunfo de ter oito países como vizinhos [...]”.

Atualmente, quer pela falta de vontade política, quer pela falta de planejamentos estratégicos primando pela prudência e respeito à realidade amazônica, ou ainda, pela passividade, ausência de articulação e cooperação entre os governantes amazônicos e o governo federal, diferentes programas e projetos permanecem desmembrados e desarticulados entre si, sem alcançar resultados efetivos e avançar no sentido de combater as desigualdades sociais e regionais, as frentes de ocupação desordenada, frear a expansão agropecuária sobre a mata selvagem, promover a geração de emprego e renda em áreas de pobreza, conter a exploração predatória e a poluição, enfim, uma lista repleta de problemas e gargalos que se repetem ano após ano.

Independentemente do motivo, a questão central é a necessidade de se construírem novas bases para uma gestão ambiental pública, que garanta o desenvolvimento sustentável e includente da região, considerando não só a preservação, a conservação ou o aproveitamento

das potencialidades advindas de seus recursos naturais, mas também no sentido de trabalhar para que as precárias condições em que vivem a população interiorana sejam melhoradas.

O ponto de partida é a criação de condições de infraestrutura que garantam a múltipla integração desse imenso território em sistemas de redes – terrestre, fluvial, informacional, de conhecimento, energia, produção – ligando as localidades entre si e com os demais Estados, diminuindo as longas distâncias e as dificuldades de acesso – inclusive científico e tecnológico – e locomoção, bem como facilitando a entrada de ações do poder público que as tirem do isolamento, do sofrimento e da exclusão em que vivem.

Isso é só um exemplo entre tantos e um grande desafio, por certo. Apesar disso, tornar-se-á um processo natural a ser vencido, se os laços de união, cooperação e integração regional estiverem fortalecidos, sendo indiscutível, também, a importância de que a gestão ambiental pública priorize a criação de espaços legítimos de negociação para a discussão de temas como preservação ambiental versus compensação financeira e outras retribuições, investimentos em qualificação e retenção de talentos, apoio em ciência e tecnologia, experiências anteriores que deram certo, isto é:

[...] estimular os potenciais endógenos de desenvolvimento das regiões, com projetos que levem em consideração a exploração de especificidades regionais, sua valorização a partir da agregação de valor e da criação de oportunidades objetivas de geração de emprego e renda [...] (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2008, p.15).

Isso só será alcançado com uma gestão ambiental integrada e capitaneada por governantes e órgãos públicos que atuam nesse espaço único e conhecem a realidade de perto seu potencial de desenvolvimento, seus anseios e seus limites ambientais, sociais e políticos.

Contudo, muitos gestores públicos na região preferem atuar sozinhos, enfrentando antigos problemas, com rebatimentos negativos, e que só pioram e se avolumam, como se fossem assuntos sem solução, com medidas paliativas, sendo deixados para o próximo governante resolver. E os motivos são muitos, podendo girar em torno de agendas governamentais que visem a alcançar resultados eminentemente políticos ou econômicos em curto prazo, ou na pior das hipóteses, pela corrupção, desvios, incompetência ou falta de compromisso.

Um bom exemplo de ação conjunta na construção de diretrizes estratégicas para conduzir as ações na Amazônia foi o processo de elaboração do Plano Amazônia Sustentável

(PAS), sob a coordenação do Ministério da Integração Nacional (MI) e do Ministério do Meio Ambiente (MMA), juntamente com os demais ministérios, governadores e secretários de Planejamento e Meio Ambiente da região e ainda setores produtivos e segmentos sociais organizados (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2008, p.14), sendo, inclusive, ressaltado no texto do Plano que:

[...] inicialmente concebido para ser o “Programa Amazônia Sustentável”, a partir das discussões com os diversos interlocutores, o presente documento foi denominado de “Plano Amazônia Sustentável”, visto que as diretrizes nele contidas se configuram em instrumentos de articulação entre os conjuntos de programas e ações federais e estaduais no território amazônico, próprios do planejamento estratégico das ações de governo, e a partir do qual deverão ser elaborados programas (nível tático) e projetos (nível operacional).

De fato, tratar do tema ambiental em uma área cheia de contrastes, adversidades e especificidades como a Amazônia, em que de um lado está a sua riqueza natural, e de outro, uma população pobre e carente, e no meio, os interesses econômicos, exige compromisso com a região e força de vontade política para encontrar caminhos e soluções. Mas é plenamente possível se a gestão pública for coerente e souber utilizar os debates, as consultas à sociedade e os planejamentos participativos, para que todos se sintam engajados e comprometidos, o que, de certa forma, também favorecerá o surgimento de novas possibilidades, o fortalecimento das ações e resolução de problemas comuns.

Esse movimento de integração entre as instâncias públicas definidoras, sociedade civil, organizações não governamentais e setor privado, visando a consolidar propostas e atuar, conjuntamente, em prol da região, já vem sendo desenvolvido há algum tempo, e entre os exemplos de ações conjuntas para a elaboração de documentos estruturantes voltados à Amazônia, podem ser citados o Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável para a Área de Influência da BR- 163, conhecido como Plano BR-163 SUSTENTÁVEL, e, atualmente, o processo de reformulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) (BRASIL, 2007 b).

Ressalta-se, também, a Carta de Princípios elaborada em 1996 pelos governadores da Amazônia, em um movimento político pioneiro, no tratamento da questão ambiental (LOURENÇO, 1996) e, mais recentemente, do processo de elaboração do documento intitulado “A Carta da Amazônia”, contando com a participação dos nove Estados que integram a região, apresentado na Rio+20, como “um manifesto elaborado pelo povo da

região para mostrar ao mundo os reconhecimentos, compromissos e as demandas da sociedade amazônica” (BRASIL. Secretaria do Meio Ambiente, 2012).

Só que, no decorrer dos acontecimentos, algumas instituições relevantes, como o Conselho Nacional da Amazônia (Conamaz)¹¹⁰ e o Conselho Deliberativo da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Condel/Sudam)¹¹¹, estão enfraquecidas politicamente e, em muitos casos, não participam de trabalhos visando ao processo de tomada de decisão para a formulação de diretrizes prioritárias para a região, tanto nacionais, quanto setoriais, até mesmo para integrar as iniciativas dos entes federados que compõem o sistema Amazônia, pelo qual são os responsáveis.

Tanto o Conamaz, ligado ao Ministério do Meio Ambiente, quanto o Condel/Sudam, vinculado ao Ministério da Integração Nacional, são órgãos colegiados e deliberativos, ou seja, “são aqueles em que há representações diversas, e as decisões são tomadas em grupo, com o aproveitamento de experiências diferenciadas” (MI, 2012), criados para coordenar, articular, propor avaliar as questões que, direta ou indiretamente, dizem respeito à região, primando pela dimensão social, econômica e ambiental, desse grande ecossistema, além de fortalecerem o papel do Estado nacional frente a outros países. Por isso mesmo, devem ser consultadas, demandadas e cobradas para apresentarem resultados eficazes e efetivos.

Na verdade, mediante um trabalho intenso de conjugação de esforços com os governos estaduais e municipais da região, essas instituições podem e devem potencializar a voz da Amazônia em cenários abrangentes, fortalecendo, assim, a governança regional, evitando que diretrizes e prioridades para esse território sejam elaboradas de afogadilho, sem planejamento e distante da realidade local, mas com a obrigação, mesmo assim, de serem executadas.

Essa interação fortalecedora evita, também, interferências externas tendenciosas, malversação do dinheiro público, uso inadequado do território com ações predatórias e poluentes, ou que as falhas sejam recorrentes (BRASIL, 2008a), situações essas, relegadas pelo “amazonólogo de gabinete” ou pelos “especialistas em Amazônia a distância” (PINTO; KZAM, 2012, p. 8).

¹¹⁰ O Conamaz foi regulamentado pelo Decreto nº 1.541/1995 (BRASIL, 1995).

¹¹¹ A Sudam, que atualmente se encontra em pleno funcionamento, foi criada para substituir a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), mediante Lei Complementar nº124/2007 (BRASIL, 2007a). O Condel/Sudam está regulamentado no Decreto nº 6.218, de 4/10/2007, que trata da Estrutura Regimental e do Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Sudam (BRASIL, 2007c).

O Ministério do Meio Ambiente também se ressente da falta de integração e alinhamento entre os próprios entes públicos que compõem a administração federal direta, quando são definidas e executadas políticas públicas macroeconômicas, como as “políticas fiscais, creditícias, regulatórias e de investimentos”, sem a participação do Ministério e, “em alguns casos, sem considerar critérios ambientais e sociais. Em consequência, não induzem ou pressionam os agentes econômicos no sentido de exploração racional dos recursos naturais da Amazônia” (HADDAD; REZENDE, 2002, p.12).

Outra questão que à primeira vista parece irrelevante, mas que gera equívocos sem precedentes, é o uso dos termos região Norte e Amazônia Legal, principalmente no que se refere à formação de consensos para a elaboração de diretrizes estruturantes. Como exemplo recente, cita-se o processo de reformulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), condizida a partir de um amplo debate de princípios e diretrizes, primeiro com a realização de Conferências estaduais em que as decisões foram debatidas e agrupadas em Conferências regionais, tendo como ápice a consolidação das propostas regionais em uma grande Conferência Nacional, realizada em março de 2013¹¹², para a elaboração de um documento participativo único.

É inquestionável o propósito de se corrigirem os desequilíbrios intrarregionais e as disparidades absurdas entre os entes federados, que só prejudicam a sociedade brasileira, ao tempo em que não constroem um ambiente favorável para que o desenvolvimento inclusivo e sustentável se consolide no país, como expresso no texto de referência da Conferência Nacional da PNDR, ao mencionar que: “[...] trata-se do enfrentamento de uma dívida histórica que não pode mais ser adiada. Seu enfrentamento, entretanto, supõe a construção de um amplo consenso político e federativo e depende de escolhas urgentes e corajosas [...]” (MI, 2012, p.5).

Porém, a região Norte, composta pelos estados do Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, faz parte da divisão regional utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com a identificação de dimensões amplas que agreguem áreas individualizadas, no contexto das unidades da federação, ou seja, a partir do

¹¹²Uma iniciativa do Ministério da Integração Nacional (MI) e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), a I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (CNDR) e a 3^a Conferência do Desenvolvimento (Code) fazem parte da programação da Semana do Desenvolvimento, realizada no período de 18 a 22/03/2013, em Brasília-DF, objetivando consolidar os princípios e diretrizes para a reformulação da PNDR e debater sobre o desenvolvimento socioeconômico no Brasil.

“processo social como determinante, o quadro natural como condicionante e a rede de comunicação e de lugares como elemento da articulação espacial” (IBGE, 2012a).

Já a área de abrangência da Amazônia Legal engloba os Estados da região Norte e ainda Mato Grosso e parte do Maranhão – ratificada pela Lei Complementar nº 140/2007 – sendo referência espacial utilizada pela Sudam e pelo Conamaz para as diretrizes e prioridades contempladas pelo PAS e pelo PRDA e ainda em ações de grande envergadura do MMA, como o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa) e o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM)¹¹³.

No entanto, as Conferências Macrorregionais foram divididas em Norte e Nordeste, culminando com a Conferência Nacional, em que as diretrizes e prioridades se voltaram para a Região Norte, não para a Amazônia Legal, com os trabalhos definidos de acordo com as regiões geográficas brasileiras, com o estado do Mato Grosso na região Centro-Oeste e o Maranhão, no Nordeste.

Nesse caso, os princípios e diretrizes definidos para a nova PNDR não conflitarão com as definições institucionais e com planos e programas regionais acima citados, gerando sobreposição, lacunas, divergências e desperdícios?

Outra reflexão concernente ao processo de planejamento para a região é a importância de tratar da temática ambiental, em consonância com a melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais, favorecendo e estimulando sua organização, o aumento e a agregação de valor da pequena produção, inserindo práticas de educação ambiental e técnicas modernas que não agridam o meio ambiente natural ou esgotem seus recursos, mas que dinamizem atividades como a pesca, o artesanato, a agricultura, o extrativismo, ou seja, olhar para o meio ambiente natural é fato inquestionável, mas, sobretudo, priorizar, nesse conjunto “os pequenos, os mais fracos e os menos organizados” (HADDAD; REZENDE, 2002, p.12).

A discussão sobre a gestão ambiental pública para a Amazônia adquire importância ainda maior na perspectiva de serem consolidados os múltiplos arranjos existentes na região, com a divisão equânime de responsabilidades, pautados em debates sobre a viabilidade do que

¹¹³ Lançado em 2002 para durar 15 anos, o Programa Áreas Protegidas da Amazônia (Arpa) é coordenado pelo MMA e gerenciado pelo Fundo Brasileiro para a Biodiversidade (Funbio), com recursos financeiros do Global Environment Facility (GEF), por meio do Banco Mundial, do Banco de Desenvolvimento da Alemanha (KfW), a World Wildlife Fund (WWF-Brasil) e do Fundo Amazônia do BNDES, com o objetivo de “expandir e fortalecer o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) na Amazônia, proteger 60 milhões de hectares, assegurar recursos financeiros para a gestão destas áreas a curto/longo prazo e promover o desenvolvimento sustentável naquela região”. Já o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM) está em sintonia com o Arpa, incluindo “suas metas de ordenamento fundiário e territorial da região, através da criação e consolidação de UCs” (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2012c).

se propõe e suas consequências ambientais. É reconhecer que a gestão eficaz se faz a partir de um amplo processo de envolvimento que tem início com o planejamento participativo, caminhando no sentido de concretizar o que está previsto em tantas políticas, planos e programas, considerando a relevância da avaliação em cada etapa do processo para certificar se o que foi planejado foi executado com eficácia.

No PAS, especificamente no capítulo destinado à gestão (BRASIL, 2008a, p.91), menciona-se que o sucesso do Plano só será possível se seus preceitos forem respeitados e compartilhados em ações integradas entre os órgãos públicos atuantes na região, sociedade civil e setor privado, constituindo-se em uma tarefa árdua e um desafio “[...] que envolve processos gradativos de aprendizagem e de mudança de antigas “culturas organizacionais”, mas, diante de sua relevância, esta internalização não pode ser subestimada e nem negligenciada [...]”.

Daí resulta o verdadeiro papel da gestão ambiental pública na região, priorizando um processo ininterrupto de alianças coerentes e comprometidas entre seus atores políticos e sociais, direcionadas e com novos significados para fazer frente às crises ambiental e econômica, legitimando, assim, a própria gestão governamental na Amazônia, tanto na elaboração de políticas públicas, quanto na execução de seus projetos. Ademais, desperdícios e ações paralelas poderão ser evitados, e as chances de se concretizar o que foi previsto e em tempo hábil serão maiores, além de se evitar os conflitos desnecessários em busca de objetivos comuns.

Há que se ressaltar que propostas para a região amazônica, independentemente do enfoque, não devem prescindir de conhecimento prévio da realidade a ser trabalhada, respeitando a cultura e adaptando as intervenções à realidade local, prevendo medidas de fortalecimento das estruturas internas, elevando a capacidade cognitiva e organizativa, tanto dos governos locais, quanto dos diversos segmentos da sociedade, pois a maioria dos municípios dessa região é pobre e isolada, e embora sejam receptivos e tenham boa vontade, falta-lhes capacidade técnica, operacional e de logística.

Já se observam na sociedade regional – muito mais informada e organizada que outrora – medidas em defesa de seu território, denunciando às autoridades ou à imprensa local atividades predatórias e poluentes (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2009b), bem como ações voltadas a alcançar crescimento econômico a partir do incremento de sua própria atividade produtiva, mas com responsabilidade ambiental, visando a melhorar sua condição

de vida, quer seja de forma isolada ou em pequenos grupos, recorrendo aos órgãos públicos para o alcance desse propósito¹¹⁴.

Sobre isso, Albagli (2001, p.11) faz a seguinte referência:

Comunidades extrativistas vão-se apercebendo do fato de que conservar o ecossistema amazônico é condição para sua própria sobrevivência, na medida em que dependem de uma exploração sustentável dos recursos biológicos locais como meio de subsistência; enquanto as chamadas populações “tradicionalis” pouco a pouco se conscientizam da importância dos seus conhecimentos empíricamente acumulados a respeito dos recursos biogenéticos da região, para o melhor aproveitamento econômico desses recursos.

Isso porque é da própria sociedade que surgem as forças que a movimentam rumo ao processo de transformação e é dela mesma que emerge a necessidade de buscar conhecimento, alternativas, melhorias e soluções, ou melhor, a construção do capital social ou cultura cívica, como diria Putnam (1996). Nesse processo, o governo deve se inserir, justamente, com novas formas de administrar que empoderem os amazônidas, reafirmando o coletivo, favorecendo a formação de massa crítica, consciente e comprometida, contribuindo, assim, para o alcance de resultados públicos eficazes (BOURGON, 2010).

Sobre isso, a Academia Brasileira de Ciências (2008, p.10) alerta para o fato de que:

O desafio de transformar o capital natural da Amazônia em ganhos econômicos e sociais de maneira ambientalmente sustentável é singular. Não existe um “modelo” a ser copiado, pois não há sequer um país tropical desenvolvido com economia baseada em recursos naturais diversificados, principalmente de base florestal [...].

Nesse contexto, portanto, a gestão ambiental pública na Amazônia deve ser vista como uma questão de Estado e não de governo, em que cada cidade é importante para compor o sistema de desenvolvimento regional, unindo esforços, conhecimentos e responsabilidades, independentemente do partido político, se o cargo é temporário ou se o mandato eletivo expirou.

Essa visão foi enfatizada também pelo Ministro da Integração Nacional¹¹⁵ na Solenidade de Abertura da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, anteriormente citada, ao demonstrar sua preocupação com a permanência, no cenário brasileiro, das disparidades regionais e, assim, a necessidade premente de se implantar,

¹¹⁴ Ver no Catálogo de publicações do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2009b).

¹¹⁵ Informação contida no discurso do Ministro da Integração Nacional Fernando Bezerra, no Seminário de Abertura da I CNDR e da 3^a Conferência da Code, no dia 19.03.2013.

efetivamente, a PNDR, em um processo contínuo de debates, atualizações e ações, que não podem se encerrar a cada mudança de governo.

Brandão (2013, p. 37) ratifica essa posição reafirmando que: “[...] poucos se dão conta que a natureza das problemáticas regionais e territoriais e intrinsecamente de longa duração e de natureza estrutural, impossíveis de uma visão ou ação imediatista, corporativista e presa a um único ciclo eleitoral [...]”.

Gestores públicos comprometidos com o desenvolvimento sustentável da sua cidade e com o bem-estar de sua população dão continuidade à implantação de projetos ambientais exitosos e aproveitam, ao máximo, o corpo de profissionais existentes, já aptos e qualificados para a função, motivando-os no esforço de segurá-los no cargo, evitando, assim, que saiam e levem a experiência e a memória dos trabalhos desenvolvidos, muitas vezes, em ações estratégicas e complexas. Ademais, enriquecem o potencial da equipe de trabalho com a promoção de eventos de capacitação.

Nos dias de hoje, com a informação disponível em tempo real e com uma sociedade se educando ao longo do tempo, pode-se vislumbrar que, em um futuro bem próximo, não será mais tolerado pela população o comportamento de gestores públicos que atuam visando à próxima eleição ou que nada fazem por incapacidade, demagogia ou descompromisso.

Acredita-se que a sociedade, cada vez mais atenta, não permitirá que a cada mudança de gestor, projetos públicos relevantes e já iniciados sejam invalidados ou paralisados pelo fato do novo gestor ser do partido político diferente do seu antecessor, vendo o órgão público trabalhar, eficazmente, pela sua cidade e em seu benefício, e não uma máquina administrativa partidária, ineficiente, inoperante e enfraquecida.

Espera-se que a sociedade muito mais engajada e politizada exija que a Amazônia seja respeitada e desenvolvida, não tolerando seus baixos índices de desenvolvimento, pouca ciência e nada de tecnologia e elevada exclusão. Muito menos, desperdícios de tempo e de recursos, o que só reforça a necessidade de se adotar uma gestão ambiental pública com novos horizontes, focando em um território com a extensão, diversidade genética e riquezas naturais como a Amazônia, tanto por parte dos Estados que a compõem, quanto dos órgãos públicos que nela atuam, gerando caminhos transversais¹¹⁶ e articulados, rumo à construção de uma região forte e soberana.

¹¹⁶O termo transversal parte da definição da geometria plana ao definir que um ente é transversal quando uma reta oblíqua corta duas retas paralelas, formando ângulos importantes (FILHO; SILVA, 2000). Esse termo

5.3 A Gestão Ambiental Pública no Pará

Localizado na região norte do Brasil, o estado do Pará é o segundo maior Estado do país em extensão territorial, depois do estado do Amazonas, totalizando 1.247.950,003 Km² (IBGE, 2012b), dividido em 144 (cento e quarenta e quatro) municípios, após a criação, em 2012, do município de Mojuí dos Campos, localizado no oeste paraense.

Considerado o estado mais populoso da Amazônia brasileira, com 7.581.051¹¹⁷ habitantes, apresenta baixa densidade demográfica, com 6,07 (hab/km²), sendo 68,5% da população concentrada na zona urbana e 31,5% residente na zona rural (IBGE, 2012b), especificamente, nos municípios de Belém (capital), Abaetetuba, Altamira, Ananindeua, Barcarena, Castanhal, Itaituba, Marabá, Parauapebas, Redenção, Santarém e Tucuruí (PARÁ, 2012).

No ano de 2008, com uma nova proposta de regionalização do Estado, o governo estadual dividiu espacialmente o Pará em doze regiões, denominadas de Regiões de Integração, Quadro 4, objetivando “[...] definir regiões que possam representar espaços com semelhanças de ocupação, de nível social e de dinamismo econômico e cujos municípios mantenham integração entre si, quer física quer economicamente [...]”¹¹⁸ (PARÁ. GOVERNO, 2008).

Quadro 4 - Regiões de Integração do Estado do Pará.

REGIÕES DE INTEGRAÇÃO	MUNICÍPIOS
Região Metropolitana	Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara.
Região Guamá	Castanhal, Colares, Curuçá, Igarapé-Açu, Inhangapi, Magalhães Barata, Maracanã, Marapanim, Santa Isabel do Pará, Santa Maria do Pará, Santo Antônio do Tauá, São Caetano de Odivelas, São Domingos do Capim, São Francisco do Pará, São João da Ponta, São Miguel do Guamá, Terra Alta, Vigia.
Região Rio Caeté	Augusto Corrêa, Bonito, Bragança, Cachoeira do Piriá, Capanema, Nova Timboteua, Peixe Boi, Primavera,

empregado no texto é para reforçar a noção de que as ideias e ações se intercruzam e se conectam, formando novos ângulos diferentes e importantes, gerando novos contextos, como defendido pelo pensamento sistêmico (CAPRA, 2006).

¹¹⁷Segundo o censo de 2010 (IBGE, 2012b).

¹¹⁸Conforme expresso no art. 1º do Decreto Estadual nº 1.066/2008 (PARÁ, GOVERNO, 2008).

	Quatipuru, Salinópolis, Santa Luzia do Pará, Santarém Novo, São João de Pirabas, Tracuateua, Viseu.
Região Araguaia	Água Azul do Norte, Bannach, Conceição do Araguaia, Cumaru do Norte, Floresta do Araguaia, Ourilândia do Norte, Pau D'Arco, Redenção, Rio Maria, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São Félix do Xingu, Sapucaia, Tucumã, Xinguara.
Região Carajás	Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado do Carajás, Marabá, Palestina do Pará, Parauapebas, Piçarra, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia, São João do Araguaia.
Região Tocantins	Abaetetuba, Acará, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé-Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Moju, Oeiras do Pará, Tailândia.
Região Baixo Amazonas	Alenquer, Almeirim, Belterra, Curuá, Faro, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha, Santarém, Terra Santa.
Região Lago de Tucuruí	Breu Branco, Goianésia do Pará, Itupiranga, Jacundá, Nova Ipixuna, Novo Repartimento, Tucuruí.
Região Rio Capim	Abel Figueiredo, Aurora do Pará, Bujaru, Capitão Poço, Concórdia do Pará, Dom Eliseu, Garrafão do Norte, Ipixuna do Pará, Irituia, Mãe do Rio, Nova Esperança do Piriá, Ourém, Paragominas, Rondon do Pará, Tomé-Açu, Ulianópolis.
Região Xingu	Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Urucará e Vitória do Xingu.
Região Marajó	Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Currnalinho, Gurupá, Melgaço, Muaná, Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista, Soure.
Região Tapajós	Aveiro, Itaituba, Jacareacanga, Novo Progresso, Rurópolis e Trairão.

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Decreto Estadual nº. 1.066/2008.

Desde a fundação de sua capital Belém, em 1616, o Pará sofreu recorrentes processos de ocupação de seu território e exploração de suas riquezas naturais, muitas vezes, a partir de intervenções violentas e degradantes, com sérios impactos sociais e ambientais, quer fossem para aumentar o patrimônio de particulares, quer fossem pela omissão do poder público, ou ainda, pelas ações desenvolvimentistas do governo federal para a Amazônia, visando atender as exigências das políticas econômicas do país, em que a “[...] magnitude e a intensidade da

intervenção federal transformaram a estrutura e a dinâmica espacial estadual, uma vez que alterou a base material-geográfica anterior e afetou os circuitos de produção e acumulação tradicionais, desestruturando os atores sociais pré-existentes [...]” (IDESP, 2011b, p.15).

Na verdade, após um longo período de estagnação com o declínio do comércio da borracha, o processo de ocupação do Pará não foi diferente dos demais estados da região amazônica, caracterizando-se pela migração desordenada, desmatamentos, queimadas, exploração dos recursos naturais, construção de rodovias como a Belém-Brasília (BR-010) na década de 1960, e nos anos seguintes, a Transamazônica (BR-230) e a rodovia Cuiabá - Santarém (BR-163), visando a conectar a Amazônia às demais regiões do país, com o propósito de tirá-la do isolamento e escoar a produção, além da implantação de grandes projetos minerometalúrgicos, agropecuários e de colonização (ARBEX JR, 2005; MOTA; GAZONI, 2012).

Lobato et al. (1988) consideram que a construção de rodovias que cortam o Estado, intensificando os problemas fundiários e de invasão de terras indígenas, a construção de complexos hidrelétricos, provocando a submersão de grandes áreas com todos os seus danos socioambientais, a mineração, levando contaminação aos rios matando a fauna e causando uma série de enfermidades (COUTO; CÂMARA; SABROZA; 1988), fazem parte da realidade do Estado, tendo sua população que arcar com os graves danos sociais e ambientais gerados.

Dessa forma, não seria difícil pressupor que, em virtude da multiplicidade e da agressividade das práticas em nome do lucro e do progresso a todo custo, baseando-se em um sistema econômico de intensa exploração do ambiente natural, os ecossistemas e a paisagem do Pará foram transformados, acarretando sérios desequilíbrios em diferentes sistemas, repercutindo diretamente em suas estruturas, “[...] sem que isso representasse um aumento efetivo do valor de transformação industrial [...]” (SOARES; CONCEIÇÃO; FARIAS FILHO, 2004, p. 8).

Segundo Frank (1996), o número de indústrias madeireiras existentes em 1996 era inacreditável, concentradas em municípios ao longo da rodovia Belém-Brasília (BR 010), como Paragominas, Ulianópolis e Dom Eliseu, centralizando a mão de obra existente nas cidades, tanto em empregos diretos, como indiretos, sendo, assim, a base econômica desses municípios, constituindo-se em ameaça para o esgotamento da matéria-prima, devido à

velocidade com que a mata estava se modificando e desaparecendo, além de prejudicar o desenvolvimento das cidades, que se baseava nesse tipo de atividade, e a vida da população.

Sem o intuito de periodizar a gestão ambiental estadual, mas como forma de clarificar determinados contextos da atuação estatal nessa área, no estado do Pará a institucionalização da gestão ambiental “[...] teve início ao final da década de setenta, ainda de forma tímida, marcada pela influência do modelo conservacionista [...]” (BORDALO, 2007, p.122)¹¹⁹, consolidando-se em 1988, com a criação da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (Sectam)¹²⁰, pois, até então, não havia um Órgão Estadual de Meio Ambiente (Oema), ficando as ações dessa área sob a responsabilidade de um departamento pertencente à Secretaria de Estado de Saúde Pública (Sespa) (SILVA, 1998).

Por força da Constituição Estadual promulgada em 1989, em seu inciso VIII, do art. 255, estabelecendo que ao Estado compete “criar um conselho específico, de atuação colegiada, que contará com a participação de representantes do Poder Público e, majoritariamente, da sociedade civil organizada, especialmente através de entidades voltadas para a questão ambiental” (PARÁ, GOVERNO, 2011c), foi constituído o Conselho Estadual do Meio Ambiente (Coema)¹²¹ em 1990, em substituição ao Conselho Estadual de Saúde, Saneamento e Meio Ambiente¹²², criado em 1987, muito mais com o intuito de conduzir a política sanitária estadual (DOURADO, 1993).

Contudo, a Sectam ainda não estava fortalecida para o desempenho de suas funções, sendo observado que, no período entre 1991 a 1994, as mudanças nas organizações públicas do governo estadual mostraram-se incipientes e sem grandes rebatimentos na dinâmica das reformas, com ênfase no fortalecimento do papel do Estado para o alcance dos seus objetivos fins (SOARES; CONCEIÇÃO; FARIAS FILHO; 2004).

Segundo Cascaes Dourado (1993, p.106), a Sectam só começou a funcionar três anos depois de criada e, somada à falta de uma política ambiental específica para o Estado, dava margem para que o tema ambiental recebesse tratamento generalizado por parte de diversos órgãos da administração estadual, sem “[...] qualquer conotação sistêmica, ou a previsão de mecanismos aptos a propiciar a cooperação, ou mesmo, a comunicação entre eles [...]”.

¹¹⁹Uma síntese da periodização da Gestão Ambiental no Pará ver (BORDALO, 2007).

¹²⁰O Governo do Estado criou a SECTAM mediante a Lei nº 5.457/1988 (PARÁ. GOVERNO 1988).

¹²¹O Coema foi criado pela Lei nº 5.610, de 26/11/1990 (PARÁ. GOVERNO, 1990), sendo regulamentado pelo Decreto Estadual nº 1.859/1993 (Id., 1993).

¹²²A Lei nº 4.373/1971 criou o Conselho Estadual de Saúde, Saneamento e Meio Ambiente (PARÁ.GOVERNO, 1971).

Mesmo com a Política Estadual do Meio Ambiente¹²³, instituída em 1995, o Plano Estadual Ambiental (PEA), elaborado no final de 1996, vem ratificar o exposto acima, sendo mencionado no ato de sua apresentação constituir-se em uma iniciativa inovadora de planejamento integrado, voltado ao tema ambiental no Pará, com o objetivo de estabelecer uma gestão ambiental integralizada, descentralizada e participativa.

O Plano destaca, também, que sua construção partiu de um planejamento prévio, contando com um grande número de instituições, tendo recebido a aprovação do Coema, reconhecendo, ainda, que a sua eficácia dependeria de “[...] uma revisão crítica do modo de intervenção do Poder Público na implementação das políticas de desenvolvimento [...]” (PARA. GOVERNO, 1996, p. 3).

Sobre isso, um levantamento realizado pela Coordenação do PGAI, no Pará, e contido no arcabouço do Projeto (PARA. GOVERNO, 2000, p.17), visando a dar uma noção da situação da gestão ambiental no Estado, antes da aplicação de suas atividades, citou as dificuldades encontradas e a serem vencidas, entre elas:

[...] falta de sustentabilidade financeira da gestão Ambiental, frágil base de informações sistemáticas, insuficiência de mecanismos de integração interinstitucionais, fragilidade das instituições ambientais, número reduzido de técnicos capacitados, centralização da estrutura administrativa, onde todas as ações demandam da capital, assim como as limitações decorrentes de sua localização geográfica e pela grande extensão territorial do Estado, dificuldades de acesso à determinadas regiões e a determinados empreendimentos, se mostram como barreiras a serem vencidas [...].

Segundo afirmação do Diretor de Áreas Protegidas da Sema/PA, ratificada por um técnico da Diretoria de Planejamento da referida Secretaria e pelo Coordenador de Educação Ambiental da Secretaria de Estado de Educação do Pará (Seduc/PA)¹²⁴, não é possível falar da gestão ambiental no Estado sem mencionar a importância da ECO 92 e do PGAI/PPG7, como eventos definidores para que as administrações públicas estadual e alguns municípios paraenses buscassem alcançar as normas e os preceitos legais já estabelecidos na área ambiental, pois, até aquele momento, muito pouco ou quase nada havia sido realizado.

¹²³ A Política Estadual do Meio Ambiente foi instituída pela Lei Estadual nº. 5887/1995 (PARÁ.GOVERNO,1995).

¹²⁴ Informação fornecida pelo Diretor de Áreas Protegidas da Sema/PA, ratificada pelo técnico na Diretoria de Planejamento da Sema Estadual, e ainda, pelo Coordenador de Educação Ambiental da Seduc/PA. Na época de implantação do PGAI, o Diretor de Áreas Protegidas da Sema/PA era Gerente de Resultado 2: Participação Popular, o citado técnico atuava como Coordenador de Fiscalização da Secretaria, acumulando o cargo de Gerente de Resultado 3: Descentralização da Gestão Ambiental do PGAI e o referido Coordenador da Seduc, pertencia ao quadro de funcionários da Sectam, hoje Sema, tendo sido um dos Coordenadores do PGAI de 2001 a 2007.

Sobre a ECO 92, destaca-se o processo de formulação das Agendas 21 Locais, na condição de um plano estratégico de desenvolvimento sustentável, específico para cada localidade, considerando sua realidade e peculiaridades, com seus pontos fortes e fracos. No caso do PGAI, além das ações para fortalecer e descentralizar a gestão ambiental em alguns municípios do Estado, é importante citar o apoio técnico e financeiro que esse Projeto proporcionou para a construção das Agendas 21 nesses municípios.

O técnico da Diretoria de Planejamento da Sema-PA considera que o PGAI gerou mudanças significativas para o Estado, principalmente quanto à vontade política de alguns gestores públicos, para que fosse implementado e fortalecido o sistema de gestão ambiental pública, pois, segundo ele:

Esse processo de municipalização da gestão ambiental não veio como o processo de municipalização da saúde ou da educação, em que o prefeito recebe verba para fazer acontecer e um conjunto de orientações. Não, o município tem obrigações e deveres com a proteção e a preservação dos recursos naturais, mas não tem ajuda em nenhum sentido financeiro, pelo ao menos, para que se faça algo a respeito e também, não sabe o que e como fazer, então, aparece o PGAI trazendo uma luz, informação, equipamentos, materiais e veículos, e eu, como prefeito, começo a me interessar.

O que ocorria é que a Secretaria orientava os profissionais indicados pelos municípios sobre as determinações contidas no ordenamento jurídico da PNMA e na Resolução CONAMA 237/1997, restringindo-se a isso, não evoluindo. Com o surgimento do PGAI, as mudanças começaram a acontecer, contando com o apoio financeiro e técnico para a instalação dos órgãos ambientais, nos municípios contemplados pelo Projeto, apoio logístico e gerencial, além de preparar os profissionais da Sectam para ministrar cursos sobre diversos temas ligados à temática ambiental, juntamente com debates sobre a situação de cada local.

Os técnicos da Sema¹²⁵ observaram, também, que os municípios que não foram alcançados pelo PGAI recorreram à Secretaria para obter informações sobre o que deveriam fazer para se inserir nesse processo, e assim, construir seu sistema de gestão ambiental. Por outro lado, o governo do Estado passou a buscar outras formas para atendê-los, não só tecnicamente, mas também, financeiramente, por meio do Fundo Estadual de Meio Ambiente (Fema), desde que o município apresentasse projetos de fortalecimento institucional à Secretaria Estadual.

¹²⁵ Citam-se o Diretor de Áreas Protegidas e o técnico da Diretoria de Planejamento da Sema/PA.

Embora os recursos financeiros do Fundo não fossem tão expressivos quanto os do PGAI, ele foi importante, na medida em que estimulou os prefeitos a se aproximarem mais do Estado, além de contribuir para mudar o cenário da gestão ambiental no Pará a partir de então, pois o que se viu foi a vontade política, somada aos recursos técnicos e financeiros que faltavam, para fazer acontecer a gestão pública no segmento ambiental.

A partir de 2005 até o ano de 2009, a Secretaria passou a celebrar Termos de Gestão Descentralizada/Compartilhamento de Gestão Ambiental, ao notar que treze entes municipais se encontravam aptos para exercer, com autonomia, a administração ambiental de seu território.

Esses Termos de Gestão eram feitos mediante um acordo estabelecido entre a Sectam e o município para definir as atividades de cunho ambiental consideradas de responsabilidade local e as atividades a serem compartilhadas com o Estado. Contudo, embora o contexto fosse único, a lista das atividades se diferenciava de um município para outro, causando atropelos, sobreposição de ações e lacunas, configurando falta de unidade e integração dentro do Estado. Até hoje, alguns municípios ainda exercem sua gestão ambiental baseados nesses termos, em virtude de os prazos estabelecidos, naquela época, poderem ser por tempo determinado ou indeterminado.

No âmbito da Secretaria Estadual, diversas medidas tiveram que ser adotadas para garantir maior eficácia à gestão, com condições de conduzir, também, as ações previstas pelo PGAI/PARÁ, principalmente, no que diz respeito ao Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do Estado¹²⁶ – instituído, oficialmente, em 2002 – destacando-se o Projeto de ZEE para a área de influência da BR 163, cuja operacionalização culminou com a reestruturação do órgão em 2007, dando origem à Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMA)¹²⁷, mudança que coincidiu com a troca de gestão no executivo estadual após as eleições.

Para o Gerente de Articulação Interinstitucional e Cidadania da Sema/PA, essa reestruturação gerou benefícios, e as atividades ficaram mais ágeis, uma vez que se passou a adotar metas para as áreas previamente definidas.

Por outro lado, a Gerente da Unidade Regional Rio Capim/Sema/PA alerta para o fato de que as constantes alterações nas administrações estadual e municipal, quer sejam por conta de extinções ou desmembramentos, quer sejam pela rotatividade no quadro de

¹²⁶ O Zoneamento Ecológico- Econômico (ZEE) do Pará foi instituído pela Lei nº 6.506/2002 (PARÁ. GOVERNO, 2002).

¹²⁷ A Sema Estadual foi criada pela Lei Estadual nº 7.026/ 2007(id., 2007).

servidores, principalmente na equipe gestora, prejudicam, sobremaneira, as atividades da gestão ambiental pública, provocando descontinuidade das ações, e com isso, inúmeros desperdícios e atrasos. Essa questão foi consenso entre as pessoas entrevistadas.

No ano de 2009, o Coema instituiu a Resolução 079/2009¹²⁸, que, além de lançar o Programa Estadual de Gestão Ambiental Compartilhada para fortalecer a gestão ambiental nos municípios, estabelece, em seu art. 2º, “as atividades de impacto ambiental local, para fins do exercício da competência do licenciamento ambiental municipal”, padronizando, assim, as exigências para o pleno exercício da gestão ambiental, com os seguintes critérios: possuir Fundo Municipal de Meio Ambiente; contar e manter em atividade o Conselho Municipal de Meio Ambiente; dispor no órgão ambiental municipal de técnicos habilitados para atuar no licenciamento e na fiscalização; e possuir legislação de licenciamento ambiental, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano ou Lei de Diretrizes Urbanas, de acordo com o número de habitantes, além de Plano Ambiental Municipal aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente (PARÁ. GOVERNO, 2009).

Nesse mesmo ano, a Sema/PA realizou um diagnóstico para conhecer a situação da gestão ambiental dos municípios paraenses, visando a auxiliar a elaboração do Programa Estadual de Fortalecimento da Gestão Ambiental Municipal (Progam), a partir da utilização da “[...] Matriz de Acompanhamento e Avaliação (A&A) para o sistema de gestão ambiental municipal, versão adaptada pela GTZ e pelas instituições parceiras dos estados do Acre, Amazonas e Pará [...]”, instrumento voltado para diagnosticar, planejar, acompanhar e avaliar a gestão ambiental do município, adotando as seguintes variáveis: “Conselho de Meio Ambiente, Fundo Municipal de Meio Ambiente, Arcabouço legal, Órgão Municipal de Meio Ambiente, Infraestrutura, Corpo Técnico, Instrumentos de Gestão Ambiental” (MAIA, 2008, p.18).

Para a obtenção das informações, diversas oficinas foram realizadas em parceria com os municípios, inseridos em cada uma das doze regiões de integração, tendo sido apresentado, também, o Progam, constatando que:

[...] dos 143 municípios paraenses, 13 (treze) estão em situação “DESEJÁVEL”, ou seja, estão assumindo plenamente a gestão ambiental; 32 (trinta e dois) encontram-se no “BOM”, ou seja, em condições para assumir parcialmente a gestão ambiental e 94 (noventa e quatro) ainda não implementaram ou estão iniciando a implementação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente (BRASIL. Secretaria do Meio Ambiente, 2009, p. 10).

¹²⁸Os requisitos previstos no art. 2º e 4º, da Resolução COEMA nº 79/2009, foram revisados em 2011, com a Resolução COEMA nº. 89, deixando, alguns deles, como condicionantes (PARÁ. GOVERNO, 2011b).

Nesse estudo, também foram mencionados os entraves encontrados no decorrer da coleta de informações, citando-se: “as questões políticas e burocráticas nos municípios, a dificuldade de comunicação e locomoção, devida às características geográficas, socioeconômicas e estruturais do Estado” (BRASIL. Secretaria do Meio Ambiente, 2009, p. 13). Sobre a Sema/Estadual, observou-se a importância de se elevar sua capacidade técnica e administrativa, para firmar cooperações e parcerias, principalmente, no que concerne às demandas de capacitação dos municípios, além da necessidade de fortalecer as já existentes.

Até porque, considerando o fato de que o Pará possui um amplo território, com municípios distantes entre si, muitos deles de difícil acesso, carentes e isolados, a parceria, também, entre o governo estadual, o governo federal e a sociedade local, visando ao fortalecimento institucional desses municípios, é fundamental para que a gestão ambiental pública no Estado possa avançar rumo ao desenvolvimento, com responsabilidade e eficácia.

Sobre o fortalecimento institucional da gestão pública dos municípios paraenses, Vidal (2011, p. 135) considera:

[...] o desafio consiste em melhorar e aperfeiçoar os recursos disponíveis nos municípios e melhorar a governança municipal, enquadrados em um contexto de aprofundamento de direitos democráticos e de cidadania e de extensão da repoliticização das políticas públicas. Em outras palavras, otimizar a gestão municipal [...].

Até porque, com a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), fortalecida pelos preceitos ambientais instituídos pela Constituição de 1988, regulamentados pela Lei Complementar nº 140/2011 – quanto ao exercício de competência compartilhada entre os entes federados – e mais a Resolução CONAMA 237/1997, relativos aos critérios e normas para o licenciamento ambiental, o governo estadual precisa ter um órgão ambiental forte, com plena capacidade técnica e administrativa, e com uma gestão participativa em estreita parceria com os 144 (cento e quarenta e quatro) municípios, com os órgãos públicos que atuam no espaço paraense e com os diferentes setores da sociedade, para elaborar e executar projetos ambientais eficientes e eficazes.

Nesse contexto, é importante citar Fernandes (2011, p.7) quando menciona o fato de que:

[...] Para o campo público, a eficiência não parece ser aplicada a contento, pois a população tem demonstrado não estar contente com os serviços oferecidos pelo aparelho estatal. A sociedade tem a percepção de que paga muitos impostos e não se

sente recompensada por isso, paga por um serviço que não tem. Ou paga muito por um serviço que gostaria que tivesse melhor qualidade. O sentimento é que o governo gasta muito e muito mal, ou seja, é ineficiente com o dinheiro público. A percepção é que poderia oferecer mais serviços ou aumentar a qualidade dos serviços que oferece pelo mesmo valor gasto [...].

Segundo o técnico da Sema/PA, ainda que a Resolução COEMA 79/2009 tenha iniciado uma nova fase da gestão ambiental pública no Pará, é questionável o fato de que o Estado conceda, aos seus municípios, uma espécie de habilitação, ou seja, um documento que se assemelha a uma licença para o desempenho da gestão ambiental municipal, concedida por um órgão do Estado, sendo o município um ente federado autônomo, o que, de certa forma, parece um contrassenso.

Por outro lado, tanto a Gerente da Unidade Regional Baixo Amazonas/Sema-PA quanto a técnica em Gestão de Meio Ambiente da referida unidade acreditam que, pelo fato de as prefeituras paraenses ainda não possuírem plena capacidade para criar, implantar e conduzir seu sistema de gestão ambiental, é importante e imprescindível que o Estado se mantenha presente e solidário, quer seja estruturando, avaliando e monitorando o município para elevar suas condições e competência institucional, quer seja compartilhando as responsabilidades concernentes a essa área.

Embora concorde com o exposto acima, a Gerente da Unidade Regional Rio Capim/Sema-PA considera que, pelo fato de as Unidades Regionais da Sema Estadual estarem se estruturando, mesmo tendo iniciado o seu processo de atuação desde 2009, ainda são necessários muitos ajustes e acertos para que a atuação do Estado esteja mais próxima de seus municípios, apoiando-os em seu processo de descentralização de sua gestão ambiental.

Controvérsias à parte, o certo é que, mesmo o município estando habilitado para exercer sua gestão plena, o Estado tem o dever de fiscalizá-lo e acompanhá-lo. Até porque existem empreendimentos que, apesar de estarem no Município, são de competência do Estado e da União, como os empreendimentos de grande porte, independentemente do tipo de atividade executada e de sua localização, cabendo a eles tomar as medidas adequadas para que as empresas cumpram com as exigências estabelecidas em Lei¹²⁹.

O Gerente de Articulação Institucional e Cidadania da Sema/PA considera que a gestão ambiental estadual foi amadurecendo, empenhando-se em atender as Políticas Nacional

¹²⁹Informação fornecida pelo Diretor de Áreas Protegidas da Sema/PA, em entrevista realizada no dia 30/01/2011, ratificada pelo Gerente de Articulação Institucional e Cidadania da Sema/PA.

e Estadual de Meio Ambiente, como as ações integradas de ordenamento territorial¹³⁰ e proteção ambiental, além de um conjunto de medidas para efetivar a descentralização da gestão municipal no Estado, e sobre isso ele presta a seguinte informação:

De 2009 até 2011, 28 (vinte e oito) municípios receberam Habilitação à gestão Ambiental Plena, sendo 4 (quatro) em 2009, 15 (quinze) em 2010 e 6 (seis) em 2011. No corrente ano, 6 (seis) municípios foram Habilitados e mais 6 (seis) já foram encaminhados para Habilitação, encontrando-se na Conjur para análise jurídica (Tucuruí, Belém, Santana do Araguaia, Concórdia do Pará, Dom Eliseu e Abel Figueiredo)¹³¹, totalizando 43 (quarenta e três) municípios com a gestão ambiental municipalizada.

Ainda, segundo ele, 54 (cinquenta e quatro) municípios se encontram em processo de tramitação final, e deste total, os municípios de Moju, Barcarena, Abaetetuba e São João de Pirabas estão próximos de equacionar as pendências, e assim, se habilitar, Quadros 5 e 6, esclarecendo que:

Os municípios Habilitados podem licenciar todas as atividades presentes nos anexos da Resolução COEMA 079/2009 e da Lei Estadual 7.389/2010, já os municípios que exercem a gestão ambiental baseados em Termos só podem licenciar as atividades presentes no corpo desse documento de celebração.

Quadro 5 - Municípios que exercem Gestão Ambiental Plena

I- Através de Termos de Gestão Ambiental Descentralizada/Compartilhada				
	Nº	Município	Assinado	Publicação no Diário Oficial do Estado (DOE)
1	001/2005	Belém	14/jun/05	16/jun/05
2	003/2005	Moju	10/nov/05	14/nov/05
3	001/2006	Parauapebas	7/ago/06	8/ago/06
4	002/2006	Marabá	7/jun/06	8/jun/06
5	003/2006	Ananindeua	10/ago/06	11/ago/06
6	004/2006	Concórdia do Pará	6/abr/06	7/abr/06
7	005/2006	Santarém	20/nov/06	28/nov/06
8	001/2007	Santa Izabel do Pará	18/abr/07	19/abr/07
9	002/2007	Portel	15/out/07	17/out/07
10	003/2007	Tucuruí	16/out/07	17/out/07
11	001/2008	Marituba	12/fev/08	12/fev/08
12	005/2008	Alenquer	29/out/08	7/nov/08

Obs: os municípios acima, com exceção dos destacados com (*), podem licenciar as atividades constantes no instrumento (Convênio ou Termo de G.A. Descentralizada/Compartilhada) celebrado com o Governo do Estado através da extinta

¹³⁰ Um exemplo citado é o Zoneamento Ecológico-Econômico da Zona Leste e Calha Norte do Estado do Pará, instituído pela Lei Estadual nº. 7.398/2010 (PARÁ. GOVERNO, 2010a).

¹³¹ Informação fornecida pelo Gerente de Articulação Institucional e Cidadania da Sema/PA, via e-mail, no mesmo dia da entrevista.

Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente - SECTAM e também com a atual Secretaria de Estado de Meio Ambiente-SEMA.

Fonte: Coordenação da Gestão Compartilhada e Regionalizada, Diretoria de Planejamento Ambiental, da SEMA/PA. Atualizado em julho de 2012.

Quadro 6 - Municípios que exercem Gestão Ambiental, com Habilitação.

II- Através de HABILITAÇÕES a Gestão Ambiental Municipal (Resoluções 079/2009 e 089/2011-COEMA e Lei nº 7.389, de 31 de março de 2010).				
	Nº	Município	Assinado	Publicação no DOE
13	001/2009	Paragominas	05/nov/2009	16/dez/2010
14	002/2009	São Felix do Xingu	25/nov/2009	a publicar
15	005/2009	Ourilândia do Norte	26/nov/2009	22/abr/2010
16	008/2009	Eldorado dos Carajás	30/nov/2009	a publicar
17	001/2010	Tailândia	06/jan/2010	13/jan/2010
18	002/2010	Santa Maria das Barreiras	25/jan/2010	03/fev/2010
19	003/2010	Augusto Corrêa	23/abr/2010	27/abr/2010
20	004/2010	Jacundá	22/jun/2010	29/jun/2010
21	005/2010	Altamira	24/jun/2010	29/jun/2010
22	006/2010	Capanema	13/jul/2010	23/jul/2010
23	007/2010	Curionópolis	13/jul/2010	23/jul/2010
24	008/2010	Goianésia do Pará	13/jul/2010	23/jul/2010
25	009/2010	Tucumã	13/jul/2010	23/jul/2010
26	010/2010	Tomé-Açu	13/jul/2010	23/jul/2010
27	011/2010	Xinguara	13/jul/2010	23/jul/2010
28	012/2010	Óbidos	13/ago/2010	17/ago/2010
29	013/2010	Cametá	12/ago/2010	16/ago/2010
30	014/2010	Breu Branco	15/set/2010	21/set/2010
31	015/2010	Redenção	29/nov/2010	03/12/2010
32	001/2011	Monte Alegre	04/fev/2011	07/02/2011
33	002/2011	Placas	28/fev/2011	04/03/2011
34	003/2011	Baião	29/mar/2011	04/04/2011
35	004/2011	Canaã dos Carajás	20/out/2011	08/11/2011
36	005/2011	Rondon do Pará	15/dez/2011	19/12/2011
37	006/2011	Ipixuna do Pará	15/dez/2011	19/12/2011
38	01/2012	Itupiranga	20/01/2012	30/01/2012
39	02/2012	Vitória do Xingu	09/02/2012	13/02/2012
40	03/2012	Jurutí	15/03/2012	19/03/2012
41	04/2012	Bragança	14/05/2012	16/05/2012
42	05/2012	Itaituba	14/06/2012	18/06/2012
43	06/2012	Dom Eliseu	05/07/2012	10/07/2012

Obs: Podem licenciar as atividades que constam no Anexo único da Resolução 079/2009-COEMA e do Anexo I da Lei Estadual nº 7.389/2010 (observando os limites estabelecidos para a esfera municipal).

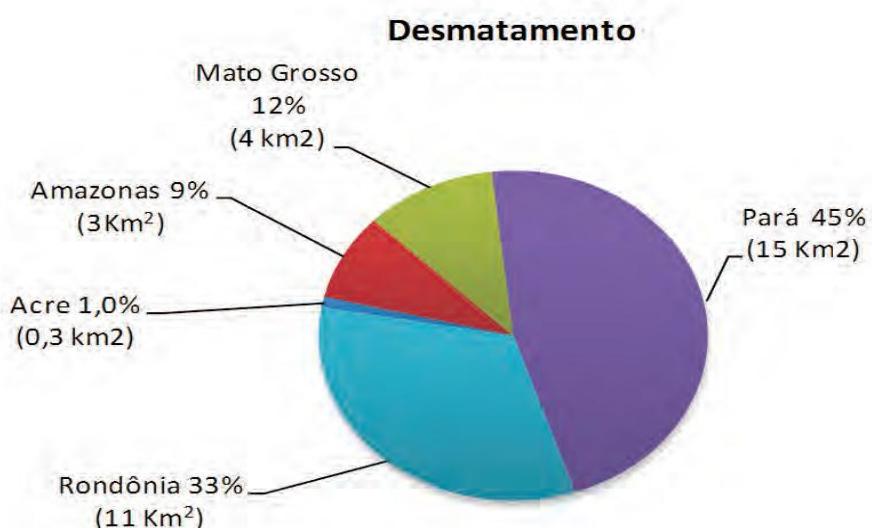
Fonte: Coordenação da Gestão Compartilhada e Regionalizada, Diretoria de Planejamento Ambiental, da SEMA/PA. Atualizado em julho de 2012.

Paralelamente a esse processo da gestão ambiental pública estadual, o desmatamento em áreas de florestas em território paraense – um grave problema histórico – merecerá destaque no texto, não só pela intensidade e amplitude dos danos ambientais causados ao

meio ambiente natural, mas pelas iniciativas tomadas pelo poder público, desencadeando medidas legais e ações em série para conter e punir essa ação nociva, como, por exemplo a ação integrada dos entes da federação, as condições e os instrumentos adequados e a vontade política do gestor público, que fazem toda a diferença.

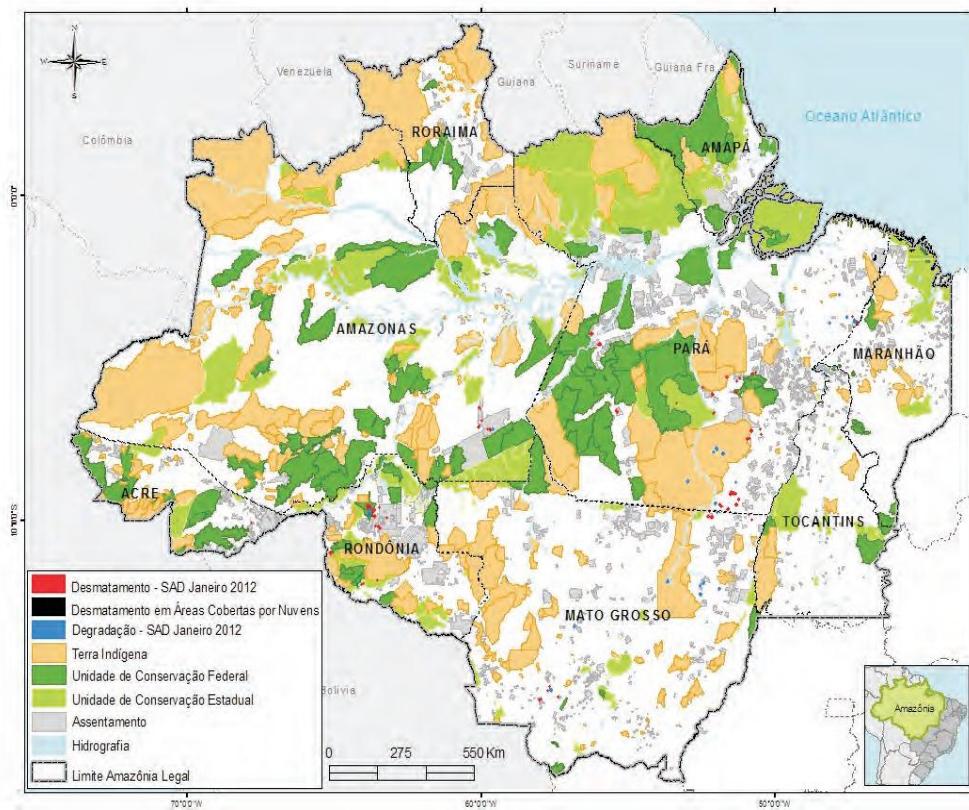
Em que pese a redução de 30% no índice de desmatamento na região amazônica (agosto de 2010 a janeiro de 2012), a derrubada da floresta permanece alta, atingindo, em janeiro de 2012, uma área de 600 km², tendo o “[...] Pará sido responsável por 45% do desmatamento, seguido por Rondônia (33%), Mato Grosso (12%), Amazonas (9%) e Acre (1%) [...]” (HAYASHI, et al. 2012) (Gráfico 1, Mapa 1).

Gráfico 1 - Índice de desmatamento na região amazônica em janeiro de 2012.



Fonte: Imazon/SAD (HAYASHI, et al. 2012).

Mapa 1 - Desmatamento e Degradação Florestal na Amazônia Legal- janeiro de 2012.



Fonte - HAYASHI, et al. 2012.

Por conta desse cenário de degradação desde 2007, o governo federal vem adotando uma série de medidas contra os municípios desmatadores, incluindo uma série de restrições e sanções¹³², entre elas: o controle e o monitoramento sob todos os aspectos, o bloqueio do crédito de quem se encontra irregular, a responsabilidade por toda a cadeia produtiva, além de informar à sociedade a atuação dos infratores e mencionar os municípios que apresentam altos índices de desmatamentos (GUIMARÃES, 2011).

Sobre o desmatamento na Amazônia, Fearnside (1988, p.29) faz a seguinte afirmação:

Parte do problema é uma falta de conscientização dos círculos de decisão, da magnitude do custo futuro acarretado por essas ações, mas essa falta de conhecimento explica só uma parte da relutância em tomar decisões efetivas para conter e diminuir o desmatamento.

¹³²São medidas adotadas pelo governo federal, previstas no Decreto nº 6321/2007 (BRASIL, 2007d).

Mesmo que as ações federais tenham tido rebatimento restritivo e punitivo imediato dentro do Estado, foi somente em 2011 que o governo estadual reviu seu processo de gestão ambiental e a situação dos municípios paraenses, bem como os modelos de desenvolvimento empregado por ambos, ensejando, a partir de então, um conjunto de procedimentos reunidos no programa intitulado Municípios Verdes¹³³, visando a:

Dinamizar a economia local em bases sustentáveis por meio de estímulos para que os municípios paraenses melhorem a governança pública municipal, promovam segurança jurídica, atraiam novos investimentos, reduzam desmatamento e degradação, e promovam a recuperação ambiental e a conservação dos recursos naturais (PARÁ. GOVERNO, 2011).

Até porque o governo estadual precisa priorizar a solução dos problemas de degradação ambiental existentes em seu território, desde a sua fundação, com rebatimentos que só trazem prejuízo à população e ao seu pleno desenvolvimento, tendo, inclusive, que reconhecer a indignidade de ser considerado o Estado que mais desmata no país, com seus municípios figurando a lista – lançada anualmente pelo MMA, desde 2008– de municípios prioritários para o combate ao desmatamento na Amazônia (Quadro 7).

Quadro 7 - Municípios do Pará que mais desmatam (2008-2010), segundo o MMA.

2008	2009	2010
Altamira	Altamira	Altamira
Brasil Novo	Brasil Novo	Brasil Novo
Cumaru do Norte	Cumaru do Norte	Cumaru do Norte
Dom Eliseu	Dom Eliseu	Dom Eliseu
Novo Progresso	Novo Progresso	Novo Progresso
Novo Repartimento	Novo Repartimento	Novo Repartimento
Paragominas	Paragominas	-
Rondon do Pará	Rondon do Pará	Rondon do Pará
Santa Maria das Barreiras	Santa Maria das Barreiras	Santa Maria das Barreiras
Santana do Araguaia	Santana do Araguaia	Santana do Araguaia
São Félix do Xingu	São Félix do Xingu	São Félix do Xingu
Ulianópolis	Ulianópolis	Ulianópolis

¹³³O Decreto Estadual nº 54/2011 instituiu o Programa de Municípios Verdes (PMV) (PARÁ. GOVERNO, 2011).

-	Pacajá	Pacajá
-	Marabá	Marabá
-	Itupiranga	Itupiranga
-	Tailândia	Tailândia

OBS: Paragominas saiu da lista em março de 2010.

Fonte: Portarias do Ministério do Meio Ambiente que “Dispõe sobre os municípios situados no Bioma Amazônia onde incidirão ações prioritárias de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento ilegal” (MMA, 2008; 2009c; 2010 a; b).

Dessa forma, dos 144 (cento e quarenta e quatro) municípios existentes no Estado, 89 (oitenta e nove) municípios já assinaram o Termo de Compromisso, perante o Ministério Público Federal, para integrarem o Programa Municípios Verdes, tendo sido elaborada pelo Idesp (2011a) uma relação do perfil dos municípios paraenses que fazem parte do Programa (Quadro 8).

Quadro 8 - Municípios que integram o Programa Municípios Verdes, ano 2011.

EMBARGADOS (16) Municípios que estão inclusos na lista do Ministério do Meio Ambiente, como os que mais desmataram a Amazônia nos últimos anos, tendo suas atividades produtivas embargadas.	Altamira, Brasil Novo, Cumaru do Norte, Dom Eliseu, Itupiranga, Marabá, Moju, Novo Progresso, Novo Repartimento, Pacajá, Rondon do Pará, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São Félix do Xingu, Tailândia e Ulianópolis.
SOB PRESSÃO (20) Municípios localizados sob influencia de grandes projetos no Estado, tendo como foco principal, desenvolver atividades econômicas sustentáveis.	Anapu, Baião, Belterra, Breu Branco, Gurupá, Itaituba, Medicilândia, Placas, Portel, Porto de Moz, Prainha, Rurópolis, Santarém, Senador José Porfírio, Tomé-Açu, Trairão, Tucuruí, Urucará e Vitória do Xingu.
BASE FLORESTAL (28) Municípios que possuem 70% de sua cobertura florestal ainda original.	Afuá, Alenquer, Almeirim, Anajás, Aveiro, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Curralinho, Curuá, Faro, Igarapé-Miri, Jacareacanga, Juruti, Limoeiro do Ajuru, Melgaço, Monte Alegre, Muaná, Óbidos, Oeiras do Pará, Oriximiná, Ponta de Pedras, Salinópolis, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista e Terra Santa.

CONSOLIDADOS (43) Municípios cuja cobertura florestal original abrange, aproximadamente, 30% do território, tendo como foco, desenvolver sua economia com recuperação florestal	Abaetetuba, Abel Figueiredo, Acará, Água Azul do Norte, Ananindeua, Augusto Corrêa, Aurora do Pará, Bannach, Barcarena, Belém, Benevides, Bom Jesus do Tocantins, Bonito, Bragança, Brejo Grande do Araguaia, Bujaru, Cachoeira do Piriá, Cametá, Canaã dos Carajás, Capanema, Capitão Poço, Castanhal, Colares, Conceição do Araguaia, Concórdia do Pará, Curionópolis, Curuçá, Eldorado dos Carajás, Floresta do Araguaia, Garrafão do Norte, Goianésia do Pará, Igarapé-Açu, Inhangapi, Ipixuna do Pará, Irituia, Jacundá, Mãe do Rio, Magalhães Barata, Maracanã, Marapanim, Marituba, Mocajuba, Nova Esperança do Piriá, Nova Ipixuna, Nova Timboteua, Ourém, Ourilândia do Norte, Palestina do Pará, Paragominas, Parauapebas, Pau D'Arco, Peixe-Boi, Piçarra, Primavera, Quatipuru, Redenção, Rio Maria, Santa Bárbara do Pará, Santa Isabel do Pará, Santa Luzia do Pará, Santa Maria do Pará, Santarém Novo, Santo Antônio do Tauá, São Caetano de Odivelas, São Domingos do Araguaia, São Domingos do Capim, São Francisco do Pará, São Geraldo do Araguaia, São João da Ponta, São João de Pirabas, São João do Araguaia, São Miguel do Guamá, Sapucaia, Soure, Terra Alta, Tracuateua, Tucumã, Vigia, Viseu e Xinguara.
---	---

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Técnico do IDESP (2011a, p.9).

Esse relatório apontou, também, que “[...] entre os 89 municípios inseridos no Programa, 39,3% deles possuíam baixa capacidade de gestão, 16,9% apresentaram média capacidade, 32,6% já possuíam alta capacidade e 11% já dispunham de uma estrutura completa para gestão [...]” (IDESP, 2011a, p.10).

De acordo com os técnicos da Sema Estadual entrevistados para este trabalho, o Estado ainda carece de equipamentos e de corpo técnico suficiente e capacitado para realizar, de forma efetiva, a gestão ambiental de acordo com a legislação pertinente.

No entanto, mesmo com um corpo de profissionais insuficiente e infraestrutura aquém da capacidade exigida para atender um Estado do tamanho do Pará, a Secretaria apoia tecnicamente os municípios para que possam desenvolver sua competência em gestão ambiental pública, principalmente, quanto à consecução dos instrumentos legais que favoreçam o seu processo descentralização, visando, assim, a se habilitarem plenamente. Enquanto isso, o Estado assume as ações de responsabilidade do município.

A SEMA/PA não possui um sistema informatizado de gestão ambiental integrando os municípios paraenses, com registro sobre as potencialidades, projetos em andamento, entraves, boas práticas, diagnósticos e estimativas, o que facilitaria o processo de modernização da gestão e subsidiaria a formulação de políticas e projetos, além de seu monitoramento e avaliação. Contudo, já está em andamento um estudo para tentar viabilizar a

instalação do LAN MUNICIPAL, um sistema de comunicação e de dados a ser manipulado somente pela Secretaria e compartilhado com os municípios habilitados, com informações a serem obtidas em tempo real sobre suas atividades¹³⁴.

Para Klikberg (2001), é justamente a falta de um sistema de informação que dificulta o monitoramento adequado para a formulação de política social, sendo este um grande desafio para países em desenvolvimento. No caso do Pará, a carência desse sistema aparece, muito mais, no momento em que não se sabe a dimensão das demandas ambientais no Estado.

Assim, cinco situações foram observadas na gestão ambiental dos municípios paraenses que ora dificultam ou impedem, ora facilitam ou favorecem o cumprimento das políticas e da legislação ambiental, não sendo observada, em nenhum município, a gestão ambiental plena (Quadro 9).

Quadro 9 - Situações que caracterizam a gestão ambiental dos municípios paraenses.

PREFEITURA	SECRETARIA EXCLUSIVA	SOCIEDADE
<ul style="list-style-type: none"> * Falta de interesse pelas questões ambientais * Sem estrutura e condições técnica e financeira * Totalmente dependente do governo estadual 	* Não possui	Sem participação popular
<p>*Tem interesse pelas questões ambientais</p> <ul style="list-style-type: none"> * Sem estrutura e condições técnica e financeira * Totalmente dependente do governo estadual 	* Não possui	Sem participação popular
<ul style="list-style-type: none"> * Falta de interesse pelas questões ambientais * Tem estrutura e condições técnica e financeira * Totalmente dependente do governo estadual 	* Não possui	Sem participação popular
<ul style="list-style-type: none"> * Falta de interesse pelas questões ambientais * Tem estrutura e condições técnica e financeira * Totalmente dependente do governo estadual 	<ul style="list-style-type: none"> * Possui * Sistema de Gestão Ambiental a ser consolidado 	Participativa
<ul style="list-style-type: none"> * Tem interesse pelas questões ambientais * Tem estrutura e condições técnica e financeira * Atuação compartilhada com o governo estadual 	<ul style="list-style-type: none"> * Possui * Sistema de Gestão Ambiental consolidado 	Sem participação popular

Fonte: Elaboração própria (2012).

¹³⁴ Informação fornecida pelo Gerente de Articulação Institucional e Cidadania da Sema/PA.

Outra questão importante é que, mesmo havendo articulação e parceria entre a Sema/PA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), Ministério Público (MP), Organizações não governamentais e os municípios paraenses, na busca de solucionar os vários problemas ambientais do Estado e implementar estratégias que assegurem seu desenvolvimento econômico com responsabilidade ambiental, essa integração deve ser intensificada, além da necessidade de se estender aos demais órgãos que atuam com essa temática no Pará, pois se verifica que ora as ações com objetivos comuns estão apartadas do contexto sistêmico e interdisciplinar, ora não saem do plano das intenções por divergências de opinião ou de interesses difusos.

Nessa reflexão, pode-se citar, como exemplo, o processo de elaboração da Agenda 21 do Pará, realizado em 2000 – proposta contida, também, no Plano Estadual Ambiental e no PGAI – pois, embora o governo estadual tenha realizado um intenso processo de mobilização dentro do Estado, com a participação dos órgãos públicos estaduais e municipais e a sociedade civil, inclusive com a formação de um Fórum Estadual para conduzir a elaboração da Agenda, essa proposta não foi concretizada e até hoje o Pará não possui sua Agenda 21.

Essa situação foi motivada pela interpretação do Ministério Público Estadual por entender que não seria papel do Estado instituir o fórum, pois, dessa forma, estaria dando um caráter governamental a ele, mas, sim, um processo conduzido pela sociedade. Dessa forma, os trabalhos foram paralisados dentro do Estado, permanecendo apenas nas reuniões para formatar esse novo fórum e, como não existe nenhum instrumento formal ou legal que regulamente esse tipo de procedimento, ou seja, a coordenação e a condução do processo de elaboração da Agenda, as instituições se dispersaram sem que a Agenda fosse construída¹³⁵.

Segundo o Diretor de Áreas Protegidas da Sema/PA, mesmo sem a Agenda 21, no âmbito do PGAI, foi trabalhada a elaboração das Agendas em alguns municípios do Estado paraense em que o Projeto estava presente, estimulando a criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, capacitando-os a elaborar a Agenda 21 Local, destacando-se a atuação do município de Tucuruí.

Em muitos municípios, o governo local não incorporou a importância da Agenda 21, no entanto, em Tucuruí, um grupo de pessoas pertencentes aos movimentos de bairro levou a proposta à frente, inclusive, com a criação de um Fórum para discutir a Agenda e com a

¹³⁵ Informação fornecida pelo Diretor de Áreas Protegidas da Sema/PA, em entrevista realizada no dia 10/09/2010 (na época da entrevista o citado Diretor exercia o cargo de Coordenador de Recursos Hídricos da Secretaria).

elaboração de um Estatuto, organizando esse espaço de discussão, independentemente da prefeitura que, naquela oportunidade, não demonstrava vontade política para participar desse processo.

Nesse caso, a Sema Estadual deu suporte técnico para que o grupo viabilizasse o Fórum com recursos do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA). Todavia, como questões dessa natureza passavam obrigatoriamente pelo planejamento da prefeitura e como ela não estava integrada a esse momento, os recursos pleiteados não puderam ser liberados por conta de o Edital do Fundo ser específico para as prefeituras.

Posteriormente, o projeto foi novamente reapresentado, só que pela prefeitura, e ao ser autorizado o recebimento dos recursos, ela não pode recebê-los por estar inadimplente, perdendo-se, assim, a chance de se trabalhar efetivamente a Agenda em um município que avançou em termos de participação popular.

Observa-se que diversos fatores podem contribuir para criar esse tipo de situação, entre eles, a inexperiência em gestão pública, a falta de capacidade técnica e de consciência coletiva para o alcance do bem comum, ou o exclusivo compromisso com as questões de cunho político-partidário, prejudicando também a eficácia da gestão pública, gerando descompassos e insatisfação por parte da sociedade, além de aumentar o distanciamento entre os entes federados e a sociedade.

Diante desse contexto, faz-se necessário redirecionar e fortalecer a administração ambiental pública dos municípios que compõem o Estado, não só quanto à sua estrutura física e de logística, com técnicos capacitados em número suficiente, mas quanto à implementação de projetos de pesquisas para adquirir uma visão ampla de seu potencial produtivo, da qualidade e diversidade de seus recursos, com apoio que vise à inovação, focada em aperfeiçoar os instrumentos de prevenção, comando e controle, educação e manejo, enfim, um conjunto de ações que façam valer as políticas e a legislação ambiental, pois, em termos de leis e normas voltadas à temática ambiental, muito já se avançou.

5.3.1 A Gestão Ambiental Pública em Santarém

O município de Santarém está localizado do lado oeste do estado do Pará, Região do Baixo Amazonas, contando com uma população de 294.580 habitantes¹³⁶, numa área de 22.887 km² (IBGE, 2012c).

Santarém tem uma paisagem natural marcada por uma abrangente cobertura florestal, praias, que propiciam o ecoturismo, e distintos ecossistemas, o que favoreceu a criação da Reserva Extrativista Tapajós-Arapiuns, além de estar situada na confluência de importantes rios, como o Amazonas e o Tapajós. A Fotografia 1 mostra Distrito Administrativo de Santarém, a Fotografia 2 mostra a entrada da Floresta Nacional-Flona do Tapajós e a Fotografia 3, o preparo de um terreno para plantio de soja

Fotografia 1 – Alter do Chão (Distrito Administrativo de Santarém).



Fonte: Pesquisa de campo, Narda Gomes (2012).

Cerca-se de grandes projetos de infraestrutura como a construção da hidrelétrica de Curuá-Una e a conclusão da pavimentação da BR-163 (Cuiabá-Santarém), uma das vias de acesso à Floresta Nacional do Tapajós¹³⁷, sendo uma rodovia considerada estratégica para a

¹³⁶Estimativa até 2010 (IBGE, 2012c).

¹³⁷Segundo definição do inciso I, art.2º da Lei nº 9.985/2000, unidade de conservação é o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção”, sendo expresso em seu art. 14, que tanto a

região, pois atravessa uma área de elevado potencial biológico e econômico, proporcionando a integração com outros Estados brasileiros e o escoamento da produção, principalmente de soja.

Fotografia 2 – Entrada da FLONA do Tapajós



Fonte: Pesquisa de campo, Narda Gomes (2012).

Fotografia 3 – Terreno sendo preparado para o plantio da soja.



Fonte: Pesquisa de campo, Narda Gomes (2012).

Floresta Nacional (Flona) quanto a Reserva Extrativista (Resex) são categorias de unidade de conservação (BRASIL, 2000d).

Junte-se a isso:

[...] a facilidade de acesso ao mercado proporcionado pelo Porto de Santarém, as regiões em torno da BR-163 e da capital que podem se tornar um centro de produção agrícola de alto valor de mercado e de exploração da biodiversidade, com uso intensivo de tecnologia e agregação de valor aos produtos, aproveitando o capital institucional e social da cidade de Santarém [...] (IDESP, 2011b, p.65).

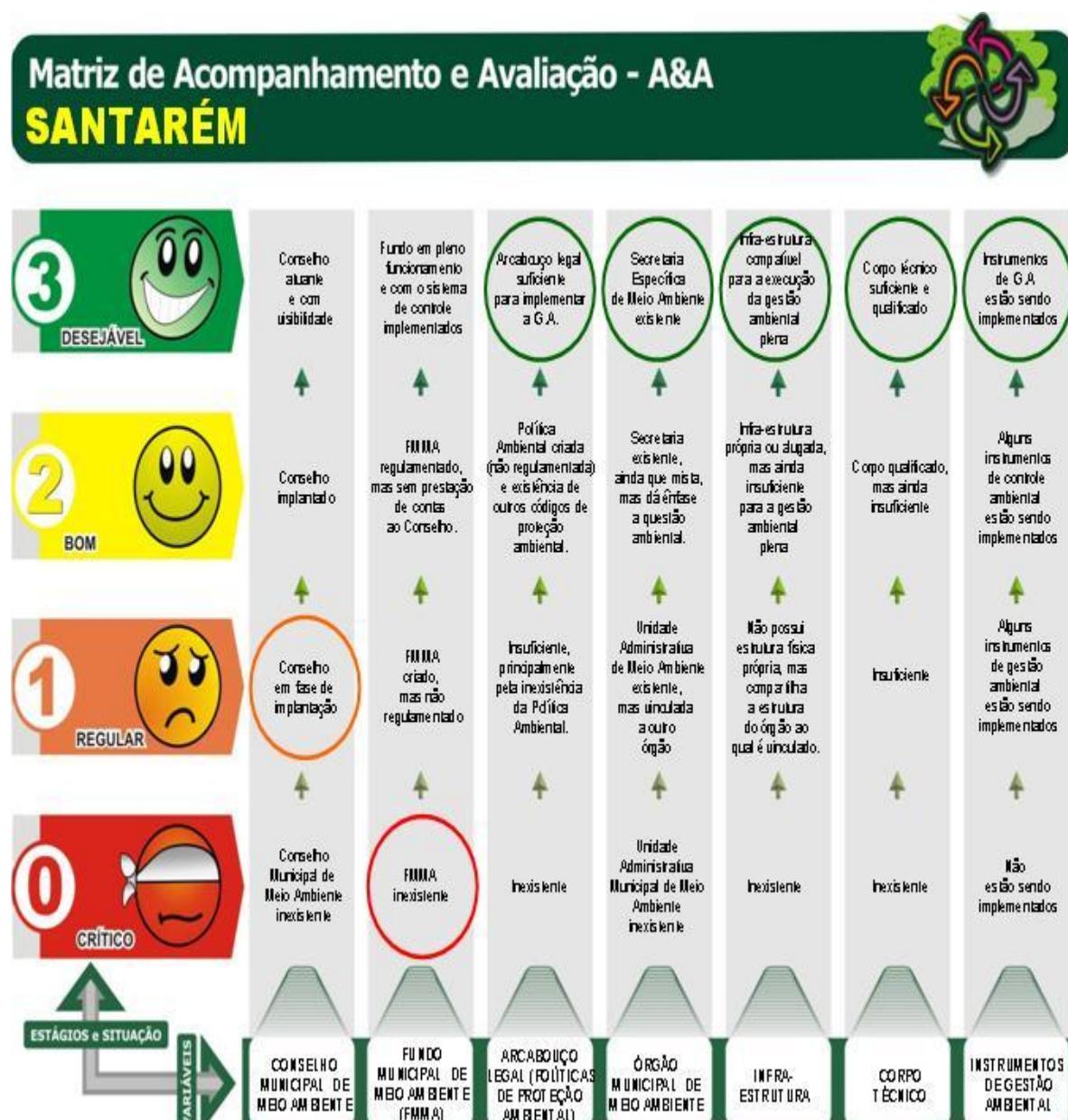
Por outro lado, esse cenário de elevado potencial, marcando a biodiversidade de Santarém, esbarra na carência de políticas públicas adequadas para que o município se desenvolva de forma sustentável e inclusiva, dando margem a situações polêmicas e danosas, gerando violência social, conflitos de interesse e agravando a degradação do meio ambiente. Mais a miúdo, favorece um ambiente propício para disseminar os conflitos fundiários, as ocupações desordenadas e a pobreza, atreladas à exploração predatória de recursos naturais, para movimentar a extração ilegal de madeira em seu intenso comércio clandestino ou para expandir a fronteira agrícola do cultivo da soja.

Justifica-se, portanto, ter sido classificado pelo Programa Municípios Verdes como um município “Sob Pressão”, ou seja, um município localizado “sob influência de grandes projetos no Estado, tendo como foco principal desenvolver atividades econômicas sustentáveis” (IDESP, 2011a, p.9).

Segundo Barros (2003, p.106), Santarém possui condicionantes que propiciam o fortalecimento de sua gestão ambiental, como: “[...] a longa história do município, a atuação política da sociedade civil, as possibilidades de impacto das obras de infraestrutura, a pesquisa que se desenvolve na área florestal e uma grande área reservada em unidade de conservação [...]”.

Na avaliação feita pela Sema/PA no ano de 2009, objetivando verificar a gestão ambiental nos municípios paraenses, Quadro 10, Santarém já tinha arcabouço legal na área de meio ambiente adequado para implantar sua gestão plena, com uma Secretaria Municipal específica para tal fim, infraestrutura compatível para o desempenho de suas atividades e corpo técnico suficiente e qualificado. Quanto aos instrumentos de gestão ambiental e ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, eles estavam em fase de implantação, e o Fundo Municipal de Meio Ambiente aparece como inexistente.

Quadro10 - Matriz de Acompanhamento e Avaliação- A&A- Santarém



Fonte: Informação cedida pelo Coordenador de Educação Ambiental da SEDUC/PA.

Atualmente, o Sistema de Gestão Ambiental de Santarém está completo após a instalação do Conselho de Meio Ambiente em dezembro de 2010¹³⁸, funcionando com reuniões periódicas, além da instituição do Fundo Municipal de Meio Ambiente e da elaboração do Código Ambiental e do Plano Diretor¹³⁹.

¹³⁸O Conselho de Meio Ambiente e o Fundo Municipal de Meio Ambiente foi instituído pela Lei nº 18.514/2010 (SANTARÉM. PREFEITURA,2010).

¹³⁹O Código Ambiental de Santarém foi instituído pela Lei nº 17.894, de 15/12/2004 e o Plano Diretor pela Lei nº 18.051, de 29/12/2006 (Idem, 2004;2006).

Segundo informações obtidas na Gerência da Unidade Regional Baixo Amazonas/Sema/PA, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Santarém, Semma/Santarém, ainda trabalha com o Termo de Gestão Ambiental Descentralizada/Compartilhada, assinado em 2006, junto à Sema/PA, mas ela já oficializou perante a Secretaria Estadual solicitação para a efetivação de sua Habilitação de Gestão Ambiental Plena, tendo sido detectadas algumas pendências a serem sanadas.

O corpo de servidores da Semma/Santarém é composto por uma equipe multidisciplinar, como bacharel em direito, arquiteto, biólogo, engenheiro agrícola, engenheiro sanitário, engenheiro de pesca, bacharel em turismo, pedagogo e tecnólogo em gestão ambiental. Nas atividades de fiscalização ambiental, conta com 4 (quatro) agentes de fiscalização e para a educação ambiental, com dois técnicos de nível superior.

Em pesquisa de campo realizada no município, pode ser observado que o espaço físico onde a Secretaria está instalada, Fotografia 4, é um local pequeno e inapropriado, apresentando certa insalubridade, salas apertadas, iluminação insuficiente e deficiente ventilação, ocupado por um número maior de pessoas além do que o espaço comporta, bem como faltam computadores para atender a todas as unidades e seus respectivos servidores.

Fotografia 4 – Entrada da SEMMA/ Santarém.



Fonte : Pesquisa de campo, Narda Gomes (2012).

De acordo com a Chefe da Seção de Licenciamento da Semma/Santarém¹⁴⁰, não existe na Secretaria uma base de dados ambientais, ou seja, um sistema disponível com informações sobre o município, suas potencialidades, seus problemas, as ações ambientais em curso e a serem desenvolvidas, o que, para ela, possibilitaria aos técnicos acompanhar as ações, a prever os possíveis gargalos e propor soluções. Isso sem desconsiderar o fato de que a população poderia conhecer e colaborar com as atividades desenvolvidas pela Semma.

A Chefe de Licenciamento esclarece que as informações são documentadas e armazenadas em papel, elaboradas sem critério previamente definido, mas segundo a necessidade de cada técnico no exercício de sua função, dificultando a interação dentro da própria Semma. Ademais, tudo o que acontece em um setor fica restrito a ele, o que retarda a execução das atividades, eleva os custos e o acesso do público às informações, impossibilitando a construção da memória institucional.

A entrevistada considera que a existência de um sistema informatizado é peça fundamental para a eficácia e efetividade da gestão ambiental do município, pois, embora as ações estejam sendo executadas, o tempo gasto para sua consecução é bem maior, aumentando a probabilidade de erros e sem integrar a equipe interna e os trabalhos desenvolvidos pelas demais secretarias e órgãos públicos existentes no município.

Para a referida técnica, o quadro de funcionários para o desempenho das atividades da Secretaria é reduzido, embora atenda, na medida do possível, as demandas de licenciamento, educação e fiscalização ambiental, com um número de servidores efetivos menor do que o de servidores contratados. Para ela, se o órgão contasse com um número maior de profissionais do que o atualmente existente e com diferentes especialidades, como, por exemplo, engenheiro químico ou engenheiro sanitarista, os trabalhos evoluiriam mais, atendendo as demandas em menor tempo e sem precisar solicitar técnicos de outros órgãos, pois nem sempre eles estão disponíveis para atender as demandas da Secretaria.

Menciona também que a rotatividade do corpo técnico é grande, sendo um ponto preocupante, pois, devido às novas oportunidades que surgem a todo instante, tanto em Santarém como em outras cidades, a saída de funcionários experientes é inevitável, na maioria dos casos tendo a Secretaria que suprir essa perda com pessoas novatas e sem experiência,

¹⁴⁰A Chefe da Seção de Licenciamento da Semma/Santarém, trabalha a dezenas anos com gestão ambiental no município.

ou no pior dos casos, o cargo fica vago por um bom tempo. São questões que causam descontinuidade, paralisação e atrasos, até que o cargo seja preenchido e o servidor novato esteja apto para o desempenho da função.

Sobre os equipamentos existentes na Semma, eles estão ultrapassados, e ao ser questionada sobre os eventos de capacitação de servidores, responde que eles ocorrem esporadicamente, o que, para ela, prejudica o avanço técnico da Secretaria, sem novas propostas de trabalho e a inexistência de alternativas inovadoras. Alerta, ainda, para o fato de que se a Secretaria não buscar se atualizar e se modernizar, estará sujeita a se tornar completamente ineficiente.

Considera que a educação ambiental da Semma precisa ser dinamizada, além da necessidade de aumentar seu quadro de profissionais, pois, atualmente, só conta com dois servidores para atender todo o município, o que é insuficiente, sendo comprovadas, por ocasião da Semana do Meio Ambiente, evento coordenado pelo setor e realizado anualmente no mês de junho, boa atuação e grande visibilidade, demonstrando, com isso, a necessidade de que ações de educação ambiental sejam uma constante no município, principalmente aquelas voltadas à poluição sonora ao lixo jogado no rio e nas ruas, uma prática constante por parte da população.

Para a técnica, não é do seu conhecimento que a Secretaria desenvolva atividades de parceria com empresas privadas ou organizações não governamentais, mas que isso pode ocorrer para a realização de eventos em datas comemorativas.

Ela considera que o ponto alto da Secretaria são seus funcionários, pois observa que, mesmo encontrando dificuldades na execução de suas atividades, as demandas são atendidas e com bons resultados. No que diz respeito às ações do PGAI no Município, recorda-se de que o Projeto foi aplicado em Santarém, mas não consegue se lembrar de sua proposta ou das atividades implantadas.

A Coordenadora de Educação Ambiental da Semma/Santarém relatou que, além da Semma, a Secretaria de Educação do município também desenvolve atividades de educação ambiental, mencionando o fato de que, até 2009, a Secretaria era um instituto denominado Instituto Socioambiental de Santarém, e que, portanto, é um órgão novo que está sendo estruturado.

Considera que, embora a Semma tenha um corpo técnico com nível superior e interdisciplinar, os problemas ambientais no município são muitos, necessitando, assim, de mais servidores efetivos do que de profissionais temporários ou cedidos por outros órgãos.

Segundo ela, a rotatividade de profissionais na Secretaria é grande, sendo prejudicial para o município, pois a saída de um técnico que já vem desenvolvendo suas atividades desfalca a equipe, prejudicando o andamento dos trabalhos, além de onerar financeiramente a Secretaria, com uma nova contratação, gerando custos e perda de tempo. De certa forma, é um trabalho que será recomeçado e conduzido por uma pessoa inexperiente para o exercício da função e que precisa se adaptar para aprender a dinâmica da Semma.

Sobre a capacitação de servidores, a entrevistada considera ser de suma importância, mas que é uma ação esporádica, não sendo prioridade na Secretaria, gerando desestímulo dentro do ambiente de trabalho e motivo para a procura de outra oportunidade de emprego. Quando realizada, concentra-se em alguns setores, levando os técnicos a se capacitar e se atualizar por conta própria, além da necessidade de eles terem que adequar o conhecimento adquirido à realidade local. Para ela,

A troca de conhecimento, sair lá fora e ver o que está acontecendo e o que você pode trazer pra cá e adequar à nossa realidade, pois existem coisas que não interessam pra gente, apesar da questão ambiental. Você segue uma legislação, mas que tem que ser adaptada as peculiaridades de cada região.

No que concerne às parcerias que a Semma estabelece com os órgãos públicos existentes no município, reconhece a importância de que essa relação seja fortalecida, citando que esse procedimento é mais evidente na Semana de Meio Ambiente, que, além de integrar todos os setores da Secretaria, conta com a participação de outras secretarias municipais, como a de Infraestrutura, Educação e Turismo e ainda com o Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), o Projeto Saúde e Alegria (PSA), o Serviço Social do Comércio (SESC/SANTARÉM) e a Pastoral Social.

Ainda sobre as ações desenvolvidas pela Semma em parceria com outros órgãos, relata que o setor de fiscalização tem um bom relacionamento com as polícias civil e militar para o desempenho de determinada atividade, não sabendo informar se existem ações da Secretaria em parceria com ONG e empresas privadas fora do período da Semana de Meio Ambiente. No que diz respeito ao Conselho de Meio Ambiente, esclarece que, embora saiba que ele já esteja em funcionamento, desconhece suas deliberações.

A Coordenadora considera que o ponto forte da Secretaria são as atividades de fiscalização e licenciamento, no entanto, acredita que o número de servidores para atender um município do porte de Santarém é insuficiente. Não conheceu o PGAI e nunca ouviu falar do Projeto dentro da Secretaria.

A técnica em Gestão de Meio Ambiente da Unidade Regional Baixo Amazonas, com sede em Santarém, esclarece que, pelo fato de o município ser grande, com questões de alta complexidade, aliado à falta de amplo conhecimento sobre o tema ambiental, o gestor público ainda considera que os assuntos relativos ao meio ambiente sejam um grande problema, postergando tomar para si as responsabilidades pertinentes ao cargo, deixando para o Estado ou para o Ibama, órgão federal, as questões ambientais municipais.

Além do mais, como os meandros do processo eleitoral ainda são muito fortes, interferindo nas decisões do governante, quer seja no âmbito federal, estadual e municipal, passado o resultado das eleições, torna-se desconfortável, para alguns gestores públicos, intervir em empreendimentos de empresários que são ou podem ser potenciais apoiadores de campanhas eleitorais. O que não é um fato novo e nem isolado do contexto da administração pública brasileira.

A Gerente da Unidade Regional Baixo Amazonas relata que, mesmo sendo a sua Unidade a representante da Sema/Estadual para atender os municípios da região do Baixo Amazonas, e estando localizada em Santarém, vem encontrando dificuldades em desenvolver trabalhos de parceria e estabelecer maior integração com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente desse município, sendo enfatizado por ela:

Precisamos unir forças, somar, agrupar para podermos avançar. Então eu entendo que, primeiramente, precisamos falar a mesma língua, precisamos estar juntos na questão do meio ambiente, pois ela ainda é muito complexa e, por isso mesmo, demanda articulação dos órgãos ambientais.

A Gerente ratifica a importância dessa parceria entre o governo estadual e o município de Santarém até por conta do número de servidores, que é insuficiente nos dois órgãos, e que uma relação estreita e integrada facilitaria o trabalho de ambos, alertando também para o fato de não conseguir detectar se esse distanciamento é por parte da Unidade Regional pertencente ao Estado ou da Semma/Santarém.

Outro ponto destacado por ela é que, embora a Secretaria Municipal de Meio Ambiente tenha oficializado solicitação na Unidade Regional para obter a Habilitação Plena de sua Gestão Ambiental junto ao Estado, esse processo não avançou, estando paralisado na Unidade, tendo em vista que a Semma ainda não sanou as pendências constantes em sua documentação, atitude considerada pela referida Gerente como falta de interesse por parte da administração atual.

Esclarece que a Semma age com certa independência, como se já tivesse a Gestão Plena, mencionando ter conhecimento superficial de ações de fiscalização e de licenciamento realizadas por ela, mas sem terem sido oficializadas na Unidade do Estado, desconhecendo, portanto, a estimativa mensal e a metodologia empregada.

Ainda em sua entrevista, a Gerente ressalta que a Secretaria Municipal atua com uma equipe pequena, com rotatividade alta, em virtude de diversos fatores como as questões salariais, estrutura inadequada ou equipamentos insuficientes, o que pode gerar desmotivação por parte do servidor, além de inviabilizar a realização de um trabalho eficiente, por maior que seja a boa vontade do técnico e do gestor.

No caso da Semma/Santarém, observou que mesmo sendo demonstrados pelo Secretário interesse e boa vontade, ele encontra uma série de dificuldades estruturais, somadas às interferências políticas nas decisões da Secretaria, que o impedem de avançar, prejudicando o órgão e, consequentemente, o município.

Para a Gerente entrevistada, o gestor de um órgão público tem que ter autonomia e administrar, sabendo separar as questões técnicas dos interesses políticos, e quanto menos forem as intervenções políticas em atividades como a fiscalização e o licenciamento ambiental, melhor será para o desenvolvimento eficaz da gestão ambiental local, pois interferências de origem política restringem e impedem o cumprimento de um trabalho responsável, coerente e eficaz.

Contudo, acredita que, à exceção das ações de fiscalização com o rigor que a lei exige, conciliar o técnico com o político é a melhor solução, citando a importância do apoio político em atividades de prevenção e monitoramento, com livre acesso da sociedade para conhecimento dessa relação, participação na gestão, além de poder cobrar do poder público maior atuação e eficácia no cumprimento de seu papel.

A entrevistada reconhece que, na medida do possível, a Semma/Santarém tem procurado se fazer presente em diversas ocasiões, sendo muito boa para a sociedade,

enfatizando que, pela importância do tema ambiental, a Secretaria deveria ser mais valorizada pela Prefeitura, na qualidade de um órgão fundamental da administração pública do município.

O professor do Centro Universitário Luterano de Santarém (Ceuls) e Vice-Presidente do Conselho de Meio Ambiente de Santarém esclarece que o município está iniciando seu processo de gestão ambiental, tendo o Conselho de Meio Ambiente iniciado o debate sobre a necessidade de um modelo de desenvolvimento ambiental para a cidade.

Sobre a gestão ambiental no município, o professor informou que só agora a prefeitura manifestou interesse em instalar a primeira estação de tratamento de esgoto na cidade, e sobre o saneamento básico, considera que o mais grave e prejudicial atualmente é o abastecimento de água pela Cosanpa, atendendo, no máximo, 60% da população urbana com água de baixa qualidade, não contando o restante da população com esse sistema, tendo que recorrer a microssistemas organizados e administrados pelas próprias associações dos bairros, ao todo 27 (vinte e sete), ou, o que é pior, “não tem dentro de casa uma gota de água sequer, vendo o poder público manter-se omisso a essa questão, sem propor uma solução para esse grave problema em Santarém”.

Além disso, a falta de um porto hidroviário adequado às necessidades e capacidades da região do Baixo Amazonas, com a utilização de um terminal hidroviário, improvisado, de cargas e de passageiros, pelo aterramento de uma parte da praia que margeia a orla de Santarém, mais especificamente, na Avenida Tapajós, principal avenida da cidade, elevou, ainda sobremaneira, o grau de poluição e prejuízos ao meio ambiente natural, agravados pela falta de controle do poder público¹⁴¹ (Fotografias 5 e 6).

Pelo porte e localização, não poderia deixar de ser mencionado que nessa mesma margem do rio Tapajós está o terminal graneleiro da norte-americana Cargill, Fotografia 7, cuja construção, segundo a ONG *Greenpeace*, foi cercada “de irregularidades e falta de transparência, atropelando as etapas administrativas” (GREENPEACE, 2012).

¹⁴¹ Ler a reportagem Falta de porto regional em Santarém atrapalharia avanço de Tapajós. Disponível em:<<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/11/falta-de-porto-regional-em-santarem-atrapalharia-avanco-de-tapajos.html>>.(G1 BRASIL, 2012).

Fotografia 5 – Início da orla de Santarém na Av. Tapajós



Fonte: Pesquisa de campo, Narda Gomes (2012).

Fotografia 6 – Porto hidroviário de Santarém na Av. Tapajós



Fonte: Pesquisa de campo, Narda Gomes (2012).

Fotografia 7 – Porto da Cargill na Av. Tapajós



Fonte: Pesquisa de campo, Narda Gomes (2012).

O professor ainda esclarece que, formalmente, a vontade política dentro da gestão municipal para ações de meio ambiente foi manifestada no município a partir da criação de secretaria específica e com a instituição do Conselho de Meio Ambiente. Contudo, a Semma precisa de uma equipe multidisciplinar maior, com a presença de geólogo, biólogo, engenheiro florestal e engenheiro civil, ou seja, diversos profissionais ligados à área ambiental, capacitados em diferentes abordagens e comprometidos com o município, embora a Secretaria já tenha estrutura para a atividade de fiscalização, o que para ele já é um começo.

Sobre ações de articulação e parceria, o entrevistado acredita em sua importância devido às sérias questões ambientais no município, acrescentando o fato de que se vive um momento em que se tem cobrado a transição de um modelo de desenvolvimento tradicional para outro modelo mais inovador, em que o fator ambiental é peça fundamental, mas que, para ele, só poderá ser alcançado se houver pessoas qualificadas tecnicamente para conduzir esse processo, enxergando a integração como palavra de ordem.

O professor alerta pra o fato de que não adianta ter uma Secretaria de Meio Ambiente com uma atuação no Conselho, lançando diversas propostas se, na prática, não são concretizadas, ou seja, “embora se tenha casa, com asfalto e água, para onde essa água escoa? Para onde vai o lixo que se recolhe das casas da população?”.

No que diz respeito à atuação do Conselho, o professor esclareceu que as reuniões são realizadas uma vez por mês, tendo já ocorrido oito reuniões, tendo sido deliberadas a eleição do corpo diretor e a aprovação do regimento interno, o que foi considerado por todos os seus integrantes um ponto positivo.

O entrevistado reconhece que o Ministério Público (MP) tem sido atuante nas condutas irregulares praticadas em Santarém, propondo inúmeras ações civis públicas contra o município, o Estado e contra particulares, e como exemplo, citou a Ação Civil Pública contra o município e a empresa Clean Service, por não cumprirem a legislação ambiental, causando danos e prejuízos ao solo, à água e à vida da população da região do Maicá, sendo exigidas pelo MP a recuperação da área e a proibição de novos lixões (DIÁRIO DO PARÁ, 2012). Sobre a postura do MP diante dos problemas ambientais em Santarém, o professor esclarece que ela tem sido vista de forma positiva pela população.

Para o professor, o papel do Conselho Municipal de Meio Ambiente e das Universidades é justamente questionar, criticar, exigir melhorias e, acima de tudo, formar massa crítica, estando ciente de que muito precisa ser feito pelo poder público em Santarém para que o município avance em qualidade social e ambiental.

O advogado Raimundo Nonato Sousa Castro, profissional que vem acompanhando a atuação dos órgãos públicos ambientais nessa região, bem como o comportamento da sociedade civil, considera que o Ibama em Santarém age de forma contundente, inclusive, em ações em que o Estado e o município se mostram pouco atuantes ou ausentes. Acredita que, no caso da Unidade Regional do Estado, essa ausência aconteça em decorrência da falta de infraestrutura adequada, enquanto a Semma Santarém esbarra na omissão ou desinteresse por parte de sua gestão.

O entrevistado ressalta a representatividade da sociedade civil do município, que desempenha um papel proativo quanto à proteção e conservação de seu meio ambiente natural, destacando-se um conjunto de entidades como a Rádio Emissora de Educação Rural Santarém, o Grupo de Defesa da Amazônia (GDA) e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Santarém, entre outras, que se organizam para denunciar, estudar e defender os interesses da população e do meio ambiente natural do município, sendo citado como exemplo de mobilização social, uma grande passeata denominada “Abraço ao Juá”, ocorrida no começo de dezembro de 2012, às margens da Avenida Fernando Guilhon, contra o loteamento da empresa Buruti Empreendimentos Imobiliários, pelo fato de esta empresa estar causando

graves danos ambientais ao lago do Juá¹⁴², Fotografia 8, ressaltando que o Ibama implementou gestões para embargar a obra.

Segundo o advogado, atendendo aos apelos da população e a pedido do Ibama, o Ministério Público Federal foi convocado a se manifestar sobre os problemas causados por esse loteamento, tendo solicitado à Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa) um estudo dos impactos causados por esse empreendimento e as medidas mitigadoras dos danos ambientais já causados, tendo sido proposto pela Universidade que a área seja transformada em parque ambiental.

Fotografia 8 - Loteamento da empresa Buruti Empreendimentos



Fonte: Pesquisa de campo, Narda Gomes (2012).

¹⁴²Essa informação foi encontrada na Edição nº 1199, do jornal Gazeta de Santarém e no site do Janela Amazônica, disponível em: <<http://www.janelaamazonica.com/noticias.php?id=2217&inicio=0&pagina=0&inicio2=0&pagina2=0>>.

5.3.2 A Gestão Ambiental Pública em Paragominas

Localizada no nordeste do Pará, Região Rio Capim (GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ, 2008), Paragominas conta com uma população de 97.819 habitantes, distribuída em uma área de 19.342 km² (IBGE, 2012 d), sendo que apresentava na década de 1970 apenas 14.697 pessoas¹⁴³, o que demonstra ter sofrido, ao longo dos anos, um considerável crescimento demográfico.

É um município estratégico por sua fácil logística de acesso a outras localidades e regiões, tanto no escoamento da produção, quanto no transporte de cargas, o que pode acontecer pela BR-010 – rodovia que liga Belém a Brasília – pelo do porto de Vila do Conde no município de Barcarena ou pelo porto do Itaqui, no Maranhão, e ainda, através da hidrovia Guamá-Capim (PARAGOMINAS. PREFEITURA, 2012), fatores esses contributivos e estratégicos para que o município tenha um bom desempenho econômico.

Até 1960, a área que hoje pertence à Paragominas tinha grande parte de suas florestas intactas, entretanto, no decorrer dos anos, suas terras foram sendo oferecidas a preços baixos, com o propósito de suas florestas serem derrubadas e convertidas em pastagens (UHL; VIEIRA, 1988), marcando esse tipo de atividade no município criado em 1965. Isso favoreceu o crescimento de uma economia baseada na agropecuária, no extrativismo vegetal e em atividades voltadas ao setor madeireiro, a partir de estabelecimentos fundiários, formados, em grande parte, por propriedade rurais particulares que variavam entre o porte médio (60%), grande (24%) e muito grande (11%), recebendo o apoio dos incentivos proporcionados pelas políticas do governo federal a partir de 1970 (IDESP, 1977).

Com as dificuldades enfrentadas pela pecuária, ainda na década de 1970, priorizou-se o setor madeireiro, e a partir de então, o município se desenvolveu com um alto grau de dependência desse setor, crescendo exponencialmente, assumindo o posto de maior polo madeireiro do Pará. Contudo, não foi capaz de aumentar e diversificar sua base produtiva e nem o consumo local, considerando que “[...] a política de integração da União para a Amazônia previa, por um lado, a produção de matéria-prima na região para ser processada no Sudeste, no Sul e no estrangeiro [...]”, além de “[...] estabelecer a Amazônia como

¹⁴³ Esse dado foi encontrado em um estudo realizado pelo Idesp (1977), ao traçar um diagnóstico do município de Paragominas.

consumidora de produtos acabados (de consumo e de capital) do Sudeste e do Sul [...]” (SCHOLZ, 2002, p.74).

Em um diagnóstico realizado no ano de 1996, pela Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa), objetivando verificar a situação de projetos de manejo e de reflorestamento no estado do Pará (EMBRAPA, 1996) – em virtude da legislação florestal vigente e para atender as recomendações da Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT)¹⁴⁴ – constatou-se que a atividade madeireira em Paragominas era preocupante, devido aos seguintes fatores: atividade exclusivamente extrativista sem técnicas silviculturais; projetos de manejo mal formulados; ausência de qualidade técnica e de conhecimento dos empresários quanto ao manejo florestal; impostos e taxas elevados; falta de interação entre os envolvidos; insolvência de grande parte das empresas madeireiras; alto custo de produção e baixa produtividade, gerando pouca lucratividade e carência de pesquisas.

Especificamente sobre essa situação, Ferreira (1996) demonstrou que em 1996 impressionava o número de serrarias existentes no município, ao todo 641, com 1.354 empresas com atividades baseadas no setor madeireiro, cujos proprietários eram provenientes das regiões sul e sudeste do país.

O citado autor pôde verificar também que o setor já apresentava sucateamento e falência, sendo destacado no estudo que a simples extração da madeira era um dos motivos para esse declínio, a inexistência de qualquer tipo de auxílio por parte do poder público, além da falta de reconhecimento da classe empresarial de que o reflorestamento é importante para atividades dessa natureza, que até então se mostrava descrente e sem qualquer entusiasmo pela técnica de manejo florestal.

Com o passar do tempo, a derrubada desgovernada da floresta para sustentar o frenético comércio da madeira, ou por conta de inúmeras queimadas para intensificar as atividades de plantio e ainda para expandir a pecuária, que provocaram um cenário de devastação preocupante, agravado pela falta de controle do poder público, gerando, assim, um processo de esgotamento dos recursos naturais de Paragominas, somado ao alto grau de poluição ambiental existente, fez o município ser inserido em uma lista criada pelo MMA em 2008, lista essa com os nomes dos municípios desmatadores do Bioma Amazônia, sofrendo, a

¹⁴⁴Sobre as recomendações da Organização Internacional de Madeiras Tropicais (OIMT) a que esse estudo da Embrapa se refere, estabelece que até 2000, toda madeira exportada teria que se originar de florestas com manejo sustentado, sob o risco de boicote do mercado externo.

partir de então, toda gama de restrições e sanções previstas pelo governo federal (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2008).

No ano de 2009, Paragominas ainda fez parte dessa lista, saindo em 2010, após a mudança no seu modelo de desenvolvimento, a partir de uma ação conjunta iniciada em 2008, capitaneada pela Prefeitura Municipal, contando com a participação da sociedade civil, empresas privadas, órgãos públicos locais e organizações não governamentais, denominada Projeto “Paragominas Município Verde” (CAPISTRANO, 2013).

Essa iniciativa permitiu que o município passasse a receber do governo federal a “alocação de incentivos econômicos e fiscais, planos, programas e projetos da União, visando ao desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis, em particular quanto à consolidação da produção florestal, agroextrativista e agropecuária” (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2010b).

Segundo Guimarães (2011), em 2010, já somava 43 (quarenta e três) o número de municípios críticos inseridos na lista dos desmatadores, com a saída de Paragominas, o primeiro município a sair da lista e depois de Querência, no estado de Mato Grosso, em 2011, a lista foi reduzida para 41 (quarenta e um) municípios, tendo, segundo ele, as ações implementadas e o modelo de desenvolvimento adotado por Paragominas despertado interesse por parte de outros municípios brasileiros.

No mesmo estudo realizado pela Sema/PA, em 2009, sobre a gestão ambiental nos municípios paraenses, estudo esse mencionado anteriormente no tópico destinado à gestão ambiental no município de Santarém, o município de Paragominas apresentou um arcabouço legal desejável, com a existência de órgão ambiental específico, infraestrutura compatível, corpo técnico suficiente e qualificado, e, em fase de implantação, os instrumentos de gestão ambiental.

Pela avaliação do estudo, a gestão ambiental de Paragominas foi considerada boa, tendo sido implantado o Conselho de Meio Ambiente e regulamentado o Fundo Municipal, mas sem a prestação de contas ao Conselho (Quadro 11).

Quadro11 - Matriz de Acompanhamento e Avaliação- A&A- Paragominas



Fonte: Informação cedida pelo Coordenador de Educação Ambiental da SEDUC/PA.

Quanto à pesquisa sobre o “Perfil da gestão ambiental dos municípios paraenses”, no período de 2008 a 2010, referente à capacidade da gestão ambiental com base nos critérios previstos no art.2º, da Resolução COEMA nº 79/2009, o Idesp considerou que o município de Paragominas estava Consolidado, ou seja, “município cuja cobertura florestal original abrange aproximadamente 30% do território, tendo como foco desenvolver sua economia com recuperação florestal” (IDESP, 2011a, p.9), com sistema de gestão ambiental completo e em funcionamento.

Essa mesma pesquisa revela que o município não participava de nenhum consórcio intermunicipal, consórcio público com o Estado ou com o Governo Federal, além de não configurar o “apoio do setor privado ou de comunidades” (IDESP, 2011a, p. 21).

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Paragominas já tem Habilitação de Gestão Ambiental Plena desde 2010, sendo composta por uma equipe multidisciplinar de nove servidores concursados, entre eles, engenheiros ambiental, agrônomo e florestal, geógrafo, auxiliares administrativos, motorista e dois fiscais, e ainda, quatro técnicos contratados, no caso, o titular da pasta, a Coordenadora de Fiscalização, um engenheiro ambiental e uma engenheira florestal. A Fotografia 9 mostra a entrada da Semma de Paragominas.

Fotografia 9 – Entrada da SEMMA/ Paragominas.



Fonte: Pesquisa de campo, Narda Gomes (2012).

Segundo a Coordenadora de Licenciamento Ambiental da Secretaria, novos concursos públicos serão realizados para aumentar o efetivo do órgão, um deles ainda no ano de 2012, visando a atender demandas recentes assumidas e que estavam a cargo da Sema Estadual. Essa medida foi ensejada até por força da descentralização administrativa que a Secretaria vem empreendendo ao longo dos anos.

A Coordenadora ressalta que, embora Paragominas seja um município grande, e a equipe da Semma seja enxuta, tem se mostrado eficiente, procurando simplificar, ao máximo, os procedimentos e as vistorias para ganhar tempo e atender, com qualidade, as demandas. Para ela, não é a quantidade de pessoas em um órgão que o torna melhor, mas a qualidade do serviço prestado.

Na pesquisa de campo, a referida Coordenadora mostrou o espaço físico onde funciona a Secretaria, e por ter sido inaugurado há pouco tempo, está em fase de instalação. Observou-se que o espaço físico é amplo, arejado, e cada equipe técnica tem sua própria sala, segundo a finalidade do trabalho a ser executado, equipada com computadores e instrumentos necessários a cada atividade, com decoração utilizando materiais reciclados. Nesse local, além de salas para treinamentos e reuniões, foi disponibilizada uma sala para as reuniões do Conselho de Meio Ambiente.

A Coordenadora considera que a imagem de Paragominas é muito boa junto à sociedade, sendo, segundo ela, fruto de um trabalho que vem sendo desenvolvido no município ao longo dos anos, fazendo com que a Secretaria se empenhe em mostrar, cada vez mais, uma boa atuação, agindo com liberdade e abrindo espaços, considerando que o retorno desse trabalho é ser considerado, atualmente, um exemplo de município que superou seus graves problemas ambientais.

Segue relatando que, no começo, a necessidade de mudar a realidade de Paragominas assustou a população, que temia pelo desemprego por conta da paralisação de algumas atividades, já que o setor madeireiro era o principal empregador. Contudo, as novas atividades que foram surgindo, a partir de novos empreendimentos, fizeram com que a sociedade local entendesse a necessidade de mudança e passasse a colaborar com a Secretaria, sendo para ela perceptível “que quem reclama é quem insiste em trabalhar na ilegalidade, pois quem trabalha dentro da lei é parceiro da Sema/Paragominas”.

Reconhece que a questão ambiental é complicada, pois há grandes empresários detentores de grande poder econômico e político que podem interferir na tomada de decisão

dentro do município. Por outro lado, os pequenos empresários têm mais dificuldade de se adequar às muitas exigências legais, consideradas por eles de difícil entendimento, e terem custos, em sua maioria, elevados, além da complexidade burocrática, o que dificulta a instalação e a condução do empreendimento. Como exemplo, ela cita o conjunto de autorizações para um empreendimento poder iniciar, como as licenças ambientais, a autorização do corpo de bombeiros, documentos emitidos pela polícia civil, pelos Conselho de Engenharia, entre outros.

Segundo a Coordenadora, o Sistema de Informação da Secretaria está em fase de implantação, sendo similar ao do Estado, só que mais rápido e avançado, podendo abrigar não só a base de dados existente, mas também oferecer ampla abertura para novas inserções sobre diferentes temas, além do fato de ser liberado e de fácil acesso público.

Esclarece que a capacitação dos servidores é contínua, sendo realizada, em sua maioria, fora do município. Atualmente, eventos de capacitação estão sob a responsabilidade do Instituto de pesquisas IMAZON, parceiro do projeto Municípios Verdes, que, nesse momento, se volta para a equipe de geologia, em virtude de as análises geológicas estarem sendo feitas na própria Secretaria. Quanto à educação ambiental, ela é de responsabilidade da Secretaria de Educação, na condição de disciplina obrigatória nas escolas do município, ficando a Semma disponível para atendê-la quando demandar.

No que concerne às parcerias, menciona existirem atuações conjuntas com a Sema/PA, o Ministério Público, o Ibama, além do IMAZON, já citado anteriormente, destacando que a prefeitura procura a adesão da população por meio de audiências públicas, citando como exemplo a construção do Lago Verde, uma espaço antes alagado, escuro e abandonado e que hoje é uma área de lazer para a população e atração turística do município.

Ao falar a respeito do Conselho Municipal de Meio Ambiente, menciona que a relação entre ele e a Semma é próxima, mesmo não tendo como presidente o Secretário de Meio Ambiente, mas que ele participa das reuniões do Conselho, casualmente, ou sempre que for convocado para prestar esclarecimentos.

Quanto ao Programa Municípios Verdes, a entrevistada considera-o importante para Paragominas por ter proporcionado ao município o melhor redirecionamento de suas atividades econômicas, garantido apoio de outros órgãos e visibilidade positiva junto à sociedade, até em âmbito nacional. Sobre o PGAI, menciona não ter conhecimento e nem ter ouvido falar do Projeto dentro da Secretaria, justificando que está há pouco tempo no cargo.

A Gerente da Unidade Regional Rio Capim/Sema/PA, com sede em Paragominas, ressaltou que o município de Paragominas já formou seu sistema de gestão ambiental, exercendo a gestão ambiental plena, podendo licenciar mais de trezentas atividades de impacto local, conforme estabelecido na Lei Estadual nº 7.389/2010 (Governo do Pará, 2010b).

Segundo ela, a prefeitura firmou um Termo de Cooperação Técnica com o governo do estado, por meio da Secretaria Extraordinária que gerencia o Programa Municípios Verdes e a ONG americana *The Nature Conservancy* (TNC), para realizar a gestão ambiental na área florestal, além de outras áreas, como condomínios e *shoppingcenter*, que são atividades de impacto local, limitadas ao suporte do empreendimento. Tais atividades são de responsabilidade do Estado, e o município já vem atuando conjuntamente nessa gestão, demonstrando evoluir em seu processo de gestão ambiental.

A entrevistada desconhece que a Semma tenha parceria com outros municípios ou com a Unidade Regional que ela gerencia e que pertence à Secretaria Estadual de Meio Ambiente. Sobre isso, informa que, pelo fato de a Secretaria Municipal de Paragominas já ter adquirido seu Termo de Gestão Ambiental Plena, o Estado não mais interfere em sua gestão ambiental, e em qualquer problema que ocorra o Ministério Público e a Polícia Federal atuam imediatamente até pelo fato de já ter sido considerado um município desmatador, justificando, assim, ser esse o principal motivo pelo qual a sua Unidade pouco sabe das atividades ocorridas no interior dessa Secretaria Municipal.

Reconhece que, pelo fato de sua Unidade ter a responsabilidade de acompanhar (17) dezessete municípios, sobra pouco tempo para um acompanhamento mais próximo, principalmente devido à falta de pessoal. No entanto, considera ser importante que o Estado exerça atividades de monitoramento e avaliação, por um período mínimo de três ou quatro anos, após receberem o Termo de Gestão Plena, o que hoje não acontece.

Quanto às parcerias com organizações não governamentais, acredita que ocorra por meio de convênios com a TNC e com o instituto de pesquisa IMAZON, para realização dações de capacitação junto aos técnicos da Secretaria, recuperação de áreas degradadas e monitoramentos, o que para ela é mais vantajoso para a Semma, pois diminui os custos, já que são atividades que exigem profissionais qualificados e logística específica e dispendiosa.

Observa que, atualmente, a equipe de profissionais da Semma é reduzida, embora esteja aumentando seu quadro de pessoal gradativamente devido à dificuldade de contratação

em virtude do salário não ser atrativo para profissionais bem qualificados. No entanto, está em curso a abertura de processo seletivo para aquisições efetivas.

Para a entrevistada, é preciso que a Semma/Paragominas assuma a responsabilidade de sua gestão integralmente não repassando suas atividades técnicas a terceiros, como hoje ocorre, pois há sempre algum convênio com a TNC ou com o IMAZON para a realização de algum tipo de ação.

Sobre a educação ambiental, a entrevistada não tem conhecimento de que a Semma tenha destacado um profissional para o exercício dessa atividade e nem tenha elaborado, para circulação, qualquer material informativo sobre a educação ambiental, sendo ciente de que a Secretaria de Educação do município promove ações de educação ambiental nas escolas públicas.

Para a entrevistada, embora a cidade esteja limpa, urbanizada, com seu sistema de gestão ambiental consolidado e com o desmatamento sob controle, é preciso proceder a uma intensiva fiscalização sobre as carvoarias, a pesca predatória e a contaminação dos rios da cidade, danos ambientais que se sobressaem no município.

Ressalta, ainda, que as atividades da Secretaria Municipal de Urbanismo tem que estar em consonância com as ações da Semma, pois, com o corte das árvores para a urbanização por conta do asfaltamento, a cidade ficou mais quente, além de pontos de enchentes após a impermeabilização do solo, pelo fato de não terem sido contemplados a construção de galerias e o saneamento adequado. A Fotografia 11 mostra o Parque Ambiental de Paragominas e a 12, um vista panorâmica da cidade.

Fotografia 10 – Parque Ambiental de Paragominas, local onde funciona a Unidade Regional Rio Capim/ SEMA/PA.



Fonte: Pesquisa de campo, Narda Gomes (2012).

Fotografia 12 – Paragominas.



Fonte: Pesquisa de campo, Narda Gomes (2012).

Outro problema ressaltado pela entrevistada é a falta de tratamento do lixo, que, após seu recolhimento é lançado em um aterro sanitário localizado em um lugar inadequado, sem tratamento técnico apropriado e sem estar devidamente preparado para tal fim, ou seja, com sérias restrições e condicionantes para seu funcionamento, disseminando um odor fétido a distâncias maiores, favorecendo a proliferação de roedores, a contaminação do solo e da água, além de provocar inúmeras doenças.

Para a Engenheira Ambiental, também da Unidade Regional Rio Capim, na década de 1990, Paragominas era considerada a cidade mais poluída do Estado, em termos de poluição atmosférica. Atualmente o município está mais urbanizado, com boa paisagem, além de ter saído da lista dos municípios desmatadores.

Segundo ela, na época em que o PGAI foi implantado em Paragominas, por volta de 2005, a área ambiental do município estava vinculada à Coordenadoria Municipal de Saúde, contando com apenas dois fiscais de campo, que não eram técnicos, mas que, mesmo assim, faziam o trabalho proposto pela Coordenação do Projeto.

Com as ações do PGAI, a Prefeitura criou um órgão específico para trabalhar com a área de meio ambiente do município, desvinculando-a da área de saúde, avançando para a estruturação de seu sistema de gestão ambiental, conforme estava previsto no Projeto, motivado, também, pelas pressões do MMA e do Ministério Público, bem como pela intensificação nos processos de licenciamentos e fiscalizações.

Na percepção da entrevistada, embora o PGAI tivesse fornecido equipamentos e veículos, faltou pessoal suficiente e qualificado para conduzi-lo dentro do município, além de capacitação técnica preliminar e de forma permanente, pois considera que a preparação técnica foi de fundamental importância por ter impulsionado os trabalhos da Secretaria de Meio Ambiente do Estado, tornando-a moderna e mais preparada tecnicamente.

Relata ainda que muitos equipamentos entregues à Semma pelo PGAI se tornaram obsoletos ou foram danificados pelo desuso ou má utilização, tanto pela falta de planejamento, quanto de pessoal habilitado para manuseá-lo, citando como exemplo a entrega de alguns aparelhos de elevada tecnologia para monitorar poluentes atmosféricos, mas que foram danificados pelo fato de não terem sido recolhidos, no tempo certo, do espaço aberto em que ficavam, além da incipiente leitura técnica desse monitoramento, ou da disposição dos resultados obtidos, quando realizado, sendo reforçado por ela:

O PGAI foi excelente. Ele foi o pontapé inicial em ações ligadas ao meio ambiente aqui de Paragominas, pois o PGAI estimulou o interesse pra que as coisas acontecessem. Mas faltou esse *link* entre o que foi fornecido e a capacitação daqueles que atuariam com o meio ambiente. É aquela situação: não adianta dar o peixe e não ensinar a pescar.

Embora seja do seu conhecimento que o PGAI tenha colaborado para estruturar o Sistema de Meio Ambiente do município, poucas pessoas têm conhecimento desse fato em Paragominas ou até mesmo dentro do próprio Estado, principalmente, quanto ao seu processo histórico e metodológico.

Para a técnica, os motivos são diversos, entre eles, o fato de que o Projeto ficava sob a responsabilidade de uma única pessoa dentro do município, uma assistente social lotada na prefeitura e não no órgão responsável pelo meio ambiente, e que hoje se encontra no município paraense de Oriximiná, além do mais, toda a documentação a respeito do Projeto foi encaminhada à Secretaria Estadual de Meio Ambiente. Ou seja, não se fez uma ampla divulgação do PGAI no município, poucos profissionais pertencentes ao município foram envolvidos no Projeto, a inexistência de uma avaliação da atuação do PGAI após seu término ou a ausência de um memorial do Projeto pelo órgão municipal de meio ambiente.

Esclarece que, desde 2010, a Semma vem organizando o material disponível sobre as questões ambientais do município, objetivando estruturar seu sistema de informações, além de preparar sua equipe para trabalhar com dados georreferenciados e com o monitoramento, ações que vieram com o Programa Municípios Verdes.

Sobre o corpo técnico da Semma, considera não ser suficiente para atender as demandas do município, mas que os servidores existentes, em sua maioria formada por técnicos contratados, são profissionais atuantes que vêm recebendo capacitação da Secretaria por intermédio do IMAZON. No entanto, não vê nenhuma ação de educação ambiental ou mesmo de profissionais destacados para trabalhar com medidas preventivas no município.

Indagada sobre os pontos positivos da gestão ambiental no município, a entrevistada ressalta a estrutura formada para descentralizar a gestão, que hoje vem funcionando sem problemas, trabalhando com atividades além de suas responsabilidades, sendo muitas delas da alçada do Estado, bem como a importância de terem conseguido legalizar o proprietário rural e suas diferentes atividades no município, o que antes não havia. Considera que Paragominas é hoje respeitada, mantendo uma forte parceria com o Ministério Público.

Quanto aos pontos negativos, não vê as Secretarias Municipais desenvolvendo trabalhos em conjunto, além de observar que o relacionamento entre a Semma e a Secretaria Estadual de Meio Ambiente é insatisfatória e distante. Outro ponto destacado é o incipiente controle ambiental na área urbana, principalmente quanto à ação da poluição atmosférica causada pelas carvoarias, elevando os problemas respiratórios da população, com riscos de diminuição de sua expectativa de vida. O assoreamento dos pequenos rios da cidade é outro grande problema ambiental no município, que deve ser observado mais atentamente.

O Presidente do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Paragominas viu o município evoluir e se transformar totalmente, tornando-se referência no Estado quando o assunto é desenvolver localmente com responsabilidade ambiental, atraindo empresas de outros Estado para se instalar no município, até pelo fato de o empresário reconhecer que, atualmente, é importante ter uma empresa situada em um município que detém o selo verde.

Para ele, essa mudança não foi fácil, pois muitas pessoas não estavam preparadas para o rompimento de uma economia baseada somente no extrativismo da madeira – atividade construída ao longo da história de Paragominas – para encontrar novos caminhos, mais dinâmicos e sustentáveis, especificamente a partir de 1997. De certa forma, exigiu coragem do gestor municipal para se reunir com os madeireiros, que há tempos dominavam o município, visando a estabelecer com o setor a obrigatoriedade e a necessidade de buscar outras alternativas menos degradadoras, incluindo, nessa nova postura, o reflorestamento.

O entrevistado recorda que a resistência foi grande, pois muitos estavam viciados no extrativismo fácil, rápido e a custo baixo, ou seja, o toreiro¹⁴⁵ abria um ramal na mata fechada, em pouco tempo, e avançava sem ser importunado, gerando, a partir dali, muito dinheiro em questão de horas, para ter que se habituar a trabalhar de forma mais responsável e com base em um conjunto de leis ambientais, sobre as quais ele não tinha a menor noção do que fosse, tampouco qualquer interesse em aprender e executar.

Ressalta que o fato de Paragominas ter sido incluída na lista dos municípios desmatadores da Amazônia foi determinante para que o poder público reagisse e implementasse as mudanças necessárias, tendo a prefeitura envolvida a sociedade para participar desse momento, pois, sem o comprometimento da população, nada teria acontecido. Na verdade, acredita que o gestor público é quem precisa liderar o processo de mudança,

¹⁴⁵ Toreiro é aquele que entra na mata abre os ramais de estrada e extrai as toras de madeira.

implementando ações que atraiam a sociedade, levando-a a se comprometer e a se tornar mais consciente de seu papel.

Sobre o Conselho Municipal de Meio Ambiente, mostra-se preocupado, pois precebe que essa instituição, tão importante para a gestão ambiental, não tem sido levada a sério pelo poder público municipal, mencionando existirem divergências de opiniões entre a Semma e o Conselho. Por conta dessas divergências, o Secretário atual renunciou à sua condição de Conselheiro. No entanto, ressalta a parceria que o Conselho vem estabelecendo com o Ministério Público, com a Unidade Regional da Sema/PA, com a Secretaria Estadual responsável pelo Programa Municípios Verdes e o IMAZON¹⁴⁶.

Lamenta o fato de o Conselho se encontrar enfraquecido, funcionando com uma legislação defasada para atender o sistema ambiental, o que impossibilita, por exemplo, a criação das Câmaras Temáticas e novas deliberações, aguardando, já há um bom tempo, que a Câmara Municipal aprove a nova legislação que regerá o Conselho.

O entrevistado informa que a sociedade de Paragominas não sabe que as reuniões do Conselho estão ocorrendo mensalmente, exceto nos meses de julho e outubro, e que, até o momento, ocorreram somente duas deliberações, o que para ele é insuficiente em face de tantos problemas ambientais ainda existentes, como, por exemplo, a poluição sonora. Ao ser indagado se conheceu ou ouviu falar do PGAI, respondeu negativamente.

Segundo a promotora de justiça entrevistada, a Prefeitura de Paragominas sempre procurou atender as chamadas do Ministério Público (MP), desde os casos mais simples, como o barulho provocado pela poluição sonora oriunda das igrejas, até os mais complexos, como a extração de madeira ilegal ou a poluição dos rios.

Relata que na época em que atuou no município, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente exercia atividades importantes em alguns locais, como o combate às carvoeiras e madeireiras, mas em outros, as ações eram ínfimas, citando o combate efetivo contra a poluição sonora e a falta de estudos dos impactos ambientais em obras e projetos realizados no município, como aqueles voltados à instalação de antenas de celulares, à construção de barragens irregulares em propriedades privadas ou à construção de um novo bairro na cidade, com o desvio do curso natural de rios para construção de lago artificial.

¹⁴⁶ O Imazon é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip) criada para desenvolver pesquisas sobre a Amazônia.

Alguns trabalhos da Semma são destacados pela Promotora como iniciativas exitosas, citando o combate contra a poluição de seus rios, fruto da parceria entre a Semma e os Ministérios Públicos Estadual e Federal.

Isso porque o rio Paragominas chamava atenção por sua degradação, devido à falta de informação e consciência ambiental dos moradores locais, que tinham como hábito despejar resíduos sólidos nas águas do rio, queimar a vegetação e lançá-la no seu precurso, além da falta de saneamento básico, sendo os dejetos humanos despejados sem nenhum tipo de tratamento. Uma difícil situação que perdurou por longos anos.

Assim, entre as medidas para que o rio voltasse a ser produtivo, foi destacado pela entrevistada a retirada dos moradores residentes próximo a ele, alocando-os em outra área, limpeza do local e estudos para o pleno conhecimento da extensão do rio, ficando a limpeza e conservação de alguns trechos sob a responsabilidade da empresa que estivesse envolvida em algum tipo de ação penal, como forma de pagamento de sua obrigação perante a justiça.

Na tentativa de tentar buscar reservas financeiras para concluir a reestruturação do rio, o Ministério Público, em conjunto com a Semma, passou a destinar a esse projeto parte das verbas oriundas, tanto dos acordos de ação civil pública, quanto de transações penais advindas de multas de crimes ambientais de madeireiras locais.

Segunda ela, essa forma de a Secretaria tentar minimizar o problema da poluição do rio com resultados positivos foi bem vista, não só pela sociedade e órgãos públicos de uma forma geral, mas, principalmente, pela prefeitura municipal, que passou a cooperar com o trabalho do Ministério Público e da Semma, contribuindo com a revitalização do rio, fazendo sua dragagem.

Outra ação exitosa da prefeitura na área ambiental, citada pela promotora, foi tentar aumentar a área verde da região, através do projeto de implantação de mudas para arborizar a cidade, dando qualidade de vida e bem-estar à população, além de enfrentar seu principal problema, o desmatamento, tomando para si o Projeto Município Verde, como prioridade de governo, tornando o comércio de madeira ilegal não mais rentável, ação que lhe deu reconhecimento nacional. Além disso, a prefeitura também passou a fazer monitoramentos, via satélite, para acompanhar o índice de desmatamento do município, o que o tirou da lista de municípios desmatadores.

Para a Promotora Pública, algumas situações chamavam sua atenção, citando a falta de empenho no cumprimento das responsabilidades jurídicas por parte da prefeitura, como a

apresentação de documentos considerados de extrema importância, como estudos de impacto ambiental do empreendimento, que não eram elaborados pela Semma, ou a entrega de algum documento além do tempo previsto em lei, o que gerava suspeitas se o motivo se vinculasse à relação de amizade de algum técnico com pessoas influentes do local ou pelo poder de ingerência política daqueles que estavam em débito ambiental com a lei.

Como exemplo, menciona o surgimento de um bairro novo no município, destinado àqueles que detêm alto poder aquisitivo, e, justamente por envolver pessoas influentes da região, a prefeitura não apresentou os documentos legais adequados, no caso, o estudo de impacto ambiental, para que fosse liberada, legalmente, a construção de um lago artificial em um condomínio fechado.

Ainda sobre esse assunto, a entrevistada cita que muitos municíipes faziam barragens em parte de rios que tinham como única passagem seus respectivos terrenos, outros aterravam parte desse rio, interrompendo seu curso natural. Como eram iniciativas de pessoas com grande poder aquisitivo, a Semma demorava para tomar qualquer atitude, sendo necessário que o Ministério Público interviesse, o que acabou culminando com a elaboração, por parte da Secretaria, de um projeto em que fosse registrado o desvio do curso dos rios do município, de forma que eles retomassem a seu curso natural.

Para a Promotora, era perceptível quando técnicos da Semma recorriam ao Ministério Público para que não fossem os únicos a arcar com as consequências de suas ações em relação a algum empreendimento de grande porte ou pertencente a pessoas influentes politicamente, procurando dividir as responsabilidades com o MP, e assim evitar possíveis represálias, o que pode até justificar o fato das leis de fiscalização ambiental das obras realizadas pela Semma serem mais bem aplicadas em lugares distantes do centro.

Sobre as reuniões do Conselho do Meio Ambiente de Paragominas, elas foram consideradas pela promotora insatisfatórias pelo fato de as questões ambientais serem relegadas sempre que os temas envolviam interesses políticos. Segundo ela, isso é prejudicial para a solução de problemas que o município ainda enfrenta, como as carvoeiras ilegais, a extração e transporte irregular de madeira, a poluição sonora, bem como a demora na realização ou mesmo a ausência de estudo prévio de impacto ambiental para concessão de licença ambiental.

6 O PROJETO DE GESTÃO AMBIENTAL INTEGRADA (1992-2007)

A seção 6 abordará o Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI), apresentando o seu processo de construção, procedimentos adotados em sua metodologia, a participação dos atores sociais, além dos resultados gerais em alguns documentos.

Embora o PGAI tenha assumido o mesmo propósito e adotado procedimento metodológico padrão para sua aplicação nos Estados amazônicos, as prioridades foram específicas a cada um deles, tendo em vista obedecerem a seus Planos Estaduais Ambientais, segundo proposta do próprio Projeto.

A partir desse resgate, será mostrada a aplicação do PGAI no estado do Pará e nos municípios de Santarém e Paragominas bem como alguns resultados coletados no decorrer da pesquisa de campo.

6.1. Entendendo o Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI)

O Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI) foi criado para operacionalizar o Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN), sendo considerado determinante e estratégico para o alcance dos objetivos do PPG7, por visar a implantar, na região amazônica, ações inovadoras de gestão pública, voltadas à temática ambiental, respeitando as prioridades e necessidades presentes em cada Estado, que, em virtude das singularidades socioeconômicas, históricas, culturais e políticas de cada um, gerou, obviamente, resultados diferenciados.

As categorias que dão sustentação ao PGAI como fortalecer, capacitar, descentralizar, integrar e difundir são termos que, embora sejam de difícil mensuração, promovem mudanças qualitativas que transformam, fortalecem e intensificam as relações entre o Governo Federal e os estados subnacionais e destes com seus municípios, rumo ao desenvolvimento pleno e a redução das disparidades.

Um dos grandes desafios do PGAI era fornecer resultados concretos ao SPRN/PPG7, tendo em vista que esse Subprograma objetivava o fortalecimento dos órgãos estaduais de meio ambiente, ao tempo em que as competências da gestão ambiental desses órgãos seriam deslocadas, gradativamente e sem rupturas, para a alcada dos municípios, conforme previsto

em lei, com enfoque na criação de suas Agendas 21 locais (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 2009).

Ademais, o PGAI procurou, não só a execução das políticas de fortalecimento e qualificação das estruturas internas dos órgãos públicos da região amazônica, ligadas ao meio ambiente natural e ao uso responsável de seus recursos, mas, também, considerou a consolidação de um desenvolvimento originalmente local, a partir da criação de condições sociais e econômicas para a geração e atração de novas atividades produtivas, sem desmerecer a importância do incentivo às já existentes.

Procurando historicizar o PGAI, o Coordenador de Produção Sustentável da *The Nature Conservancy* (TNC)¹⁴⁷, que, na época de implantação do PPG7, era o representante do SPRN/MMA no Pará, recorda que o PGAI começou a ser executado a partir de 1998, sendo concluído em 2007, com a proposta de apoiar o fortalecimento dos órgãos ambientais dos estados da Amazônia para elaborar e cumprir seus Planos Estaduais Ambientais (PEA), ou seja, o propósito e os encaminhamentos foram iguais para todos os Estados amazônicos, priorizando o fortalecimento institucional das Secretarias Ambientais por meio da capacitação técnica, estruturação da logística e planejamento, tanto nos Estados quanto nos municípios.

Na verdade, a proposta do PGAI era fornecer os meios necessários para que estados e municípios pudessem construir e implantar, com eficácia, seu sistema de gestão ambiental com base em suas necessidades e especificidades, tornando-se cada vez mais capazes e autônomos para conduzir planejamentos e ações ambientais em bases responsáveis, primando pela harmonia e cooperação entre os entes federados e a sociedade amazônica.

No entanto, para o acesso aos recursos do PGAI, os Planos Estaduais Ambientais (PEAs) tiveram que sofrer reformulações e ampliações, pois os Planos Operativos Anuais (POAs) e os Planos de Gestão Ambiental (PGAs) dos Estados, eram extremamente burocráticos e inflexíveis, prejudicando a efetividade do SPRN (BRASIL. Ministério do Meio Ambiente, 1997c, p.9).

Isso ocorreu somente com a conclusão do documento básico do PPG7, em 1994 (BRASIL, 1994), após a aprovação do Projeto de Cooperação Técnica com governo alemão no ano de 1995, comprometendo-se a apoiar o SPRN por intermédio da GTZ, tendo a

¹⁴⁷O Coordenador de Produção Sustentável da *The Nature Conservancy* (TNC) além de ter representado o SPRN/MMA no Pará, na época de implantação do PPG7, também representou a Secretaria de Coordenação da Amazônia, nos estados do Pará, Amapá e Maranhão. Essa Secretaria, pertencente ao MMA, coordenava o PPG7.

responsabilidade de conduzir o PGAI nos estados do Acre, Amazonas, Pará e Rondônia, além de acompanhar sua execução financeira, com exceção de Rondônia, que iniciou sua parceria com a GTZ somente em 2002. Os demais Estados da Amazônia ficaram sob a responsabilidade de serem acompanhados pela instituição inglesa DfID (GTZ, 2003).

O Coordenador esclarece que, embora houvesse um manual sobre as diretrizes básicas e os procedimentos metodológicos para a implantação do PGAI, estados como Acre, Amazonas, Pará e Rondônia tiveram as mesmas estratégias de ação, pois, desde o princípio, foram apoiados pela GTZ em parceria com o MMA (GTZ, 2010).

Antes de dar início ao PGAI nos Estados, os técnicos pertencentes a cada um deles foram capacitados em métodos de planejamento, além de receberem orientação de como deveriam conduzir o processo de elaboração do Projeto em seu território, para, posteriormente, prepararem seus municípios nos mesmos moldes.

A execução do PGAI ocorreu em duas fases: a primeira fase foi a de implantação, iniciada em meados de 1998 até março de 2003, e a segunda fase, a de consolidação e finalização, de 2003 a 2007, nos estados do Acre, Amazonas, Pará e Rondônia (GTZ, 2010; 2003), sendo que os demais Estados terminaram após esse período ou não conseguiram finalizar o Projeto como o esperado.

Segundo ele, embora o PPG7 trabalhasse com uma série de projetos relevantes para dinamizar a participação da sociedade civil, fortalecer os órgãos estaduais de meio ambiente, trabalhar com mais intensidade a problemática indígena, as unidades de conservação e a atuação dos pequenos produtores, entre outras ações, o foco central era o controle do desmatamento na Amazônia por meio de ações iniciadas tão logo o PGAI entrasse em execução.

Ademais, nesse período, os governos também seriam apoiados se implementassem ações voltadas à proteção ambiental e ao uso responsável dos recursos naturais em consonância com a melhoria da qualidade de vida da população local, considerando, também, atividades de zoneamento, monitoramento, controle, fiscalização, manejo e capacitação (BRASIL, 2000a).

Dessa forma, o PGAI trabalhou com quatro dimensões para lhe dar sustentação, tais como informação ambiental, participação da população, descentralização da gestão ambiental e planejamento ambiental, prevendo integrá-las durante todo o processo de implementação do Projeto, considerando, primeiramente, a necessidade de estruturar a logística e a capacidade

técnica dos órgãos ambientais dos Estados da região e dos municípios selecionados por seus Estados, vislumbrando que eles adquirissem conhecimento e experiência, capazes de conduzir seu pleno processo de descentralização quanto à sua gestão ambiental.

O entrevistado menciona que, inicialmente, o PGAI preocupou-se em fortalecer as estruturas de governo dos Estados e de alguns municípios, criando condições mínimas dentro de suas administrações, fornecendo equipamentos, tecnologia e capacitação técnica para atuarem, com eficiência e eficácia, nas questões de natureza ambiental, sendo, por esse motivo, considerado um projeto pioneiro, avançado e audacioso para a época.

O assessor técnico da GIZ¹⁴⁸ reforça essa informação, mencionando que o PGAI objetivava estruturar a parte física (equipamentos e veículos) e técnica dos órgãos estaduais de meio ambiente (Oemas), além de fornecer orientações para estruturarem o arcabouço jurídico ambiental do estado, objetivo que, segundo ele, foi alcançado, considerado-o, assim, um Projeto estruturante importante.

Um professor da Universidade de Brasília (UNB), consultor externo de um dos projetos PPG7, na época do PGAI¹⁴⁹ recorda que, antes do PPG7, era reduzida a atuação dos Estados da Amazônia nas questões ambientais, e que, apesar de ter sido um Programa externo e complexo, os efeitos foram positivos, vendo no PGAI uma ação pioneira por tentar estruturar a gestão ambiental dos Estados e de alguns municípios, não se lembrando de outro projeto desse tipo, até então.

O Coordenador da TNC esclarece que, até aquele momento, inexistiam temas envolvendo as questões ambientais na Amazônia, e as poucas ações de natureza pública eram isoladas de um contexto maior, sem apoio político e sem diretrizes previamente definidas, aliadas à total falta de planejamento e de logística. Como exemplo, ele cita o município de Dom Eliseu, localizado no sudeste do estado do Pará:

A Secretaria de Meio Ambiente de Dom Eliseu no Pará era somente o secretário e uma pasta, que ele carregava para onde fosse, ou seja, o secretário levava a secretaria dele dentro de uma pasta. Era só o que ele tinha, não tinha nada, não tinha recursos, não tinha assistência, não tinha mesa, não tinha cadeira, e onde ele estivesse ele era o secretário.

¹⁴⁸O assessor técnico da GIZ (na época de implantação do PGAI, chamava-se GTZ), exerceu a função de assessor técnico do MMA na época de realização do PGAI.

¹⁴⁹O citado professor foi consultor externo do Projeto AMA/PPG7 na época do PGAI.

Segundo o Coordenador, inicialmente o pensamento do Grupo de Trabalho (GT) era detectar áreas com grandes focos de desmatamentos e enviar para a prefeitura um tipo de “kit emergencial” no intuito de estruturar o órgão ambiental a partir se suas necessidades, ou seja, “o Estado elaborava uma espécie de lista de compras a ser providenciada pelo Projeto, como computadores, motos, barcos, carros, mesas, cadeiras, instrumentos etc., além de assinar um termo de compromisso frente ao PGAI, de que se empenharia em exercer sua gestão ambiental rumo à descentralização”.

No entanto, o entrevistado explicou que essa iniciativa apresentou uma série de problemas, falhas, desperdícios e atrasos, não só nos Estados que, até então, não estavam preparados para um projeto dessa envergadura, mas também nos municípios apoiados pelo Projeto, “principalmente por serem municípios pobres e carentes, sem logística, governança, segurança, informação e capacidade técnica e de gestão para pôr em prática a proposta do Projeto”.

A partir daí, o entendimento geral foi de que o PGAI só alcançaria seu objetivo se uma equipe multidisciplinar, formada por representantes do governo federal, estadual e de consultores externos, trabalhasse, diretamente, junto às prefeituras, fornecendo, não só a logística necessária para estruturar as secretariais ambientais, mas, e, sobretudo, capacitação intensa, planejamentos, acompanhamentos e avaliações das ações.

Assim, um intenso trabalho de parceria com os representantes dos estados amazônicos foi realizado, para, juntos, delinearem e administrarem o Projeto, sendo que, primeiramente, os estados e os municípios se comprometeriam a implantar um órgão de gestão ambiental específico, um Conselho de Meio Ambiente, e a elaborar leis ambientais estaduais e municipais, e ainda, a inserção das questões ambientais em seus planos. Nesse sentido, todos seriam nivelados no intuito de tornar o PGAI equânime a todos, independentemente de suas peculiaridades.

O resultado previsto seria a estruturação do sistema de gestão ambiental dos Estados e dos municípios selecionados para receber o Projeto com boa logística e métodos gerenciais eficazes, a partir de um trabalho integrado entre os agentes representativos locais, com a criação de arcabouço legal próprio e em consonância com as leis ambientais nacionais e estaduais, para a implantação de um Conselho Ambiental representativo com intensa atuação e ainda um Fundo Ambiental em atividade.

Para o Coordenador, o PGAI ajudava os Estados a assumir sua competência legal quanto à questão ambiental, enquanto esse mesmo Projeto proporcionava melhores condições para que eles apoiassem seus municípios a assumir também suas responsabilidades nessa área.

Visando a viabilizar e administrar as ações do PGAI, os recursos financeiros foram divididos entre os países envolvidos com o PPG7, e para desenvolvê-los, foi criado um comitê gestor com representantes do governo federal, dos Estados amazônicos e dos órgãos internacionais envolvidos, realizando, periodicamente, avaliações e revisões detalhadas, e ainda, um comitê executor, com um escritório em cada Estado para melhor administrar o Projeto.

O governo alemão, conduzido pela GTZ, participou mais ativamente do Projeto, com recursos financeiros e técnicos, apoiando, não só os governos estaduais e os municípios selecionados, mas também o MMA, o Ministério Público, Ibama, Incra e polícias militar e civil desses estados (GTZ, 2010).

O assessor técnico da GIZ explica que, além da estruturação dos órgãos ambientais, a proposta do Projeto era a implantação de um modelo de gestão ambiental compartilhada, proposta bem aceita na medida em que ações nesse sentido envolveram as instituições públicas existentes em cada um, juntamente com a sociedade civil.

Para ele, essa ideia foi trabalhada desde o começo, pois ainda que o PGAI tivesse uma coordenação nacional, os Estados e algumas instituições eram chamados para participar de reuniões de orientação e trocas de experiências, sendo bem produtivo, integrando o Projeto e dando conhecimento aos envolvidos.

Segundo o entrevistado, mesmo após o encerramento do PGAI em 2007, outros convênios foram firmados com alguns Estados e municípios para dar início a outras ações e, até mesmo, iniciativas foram tomadas por conta própria visando ao fortalecimento da gestão ambiental, quer seja estabelecendo parcerias para a realização de zoneamentos, quer seja com ações de capacitação técnica especializada, mas que só foram possíveis após a estruturação das Secretarias de Meio Ambiente.

O Coordenador da TNC explica que, durante a sua implantação, o PGAI passou por constantes revisões, avaliações e replanejamentos, a partir das necessidades e da realidade encontrada em cada Estado, ações conduzidas por equipes técnicas multidisciplinares, pertencentes a instituições públicas municipais, estaduais, federais e agências internacionais de cooperação envolvidas, enquanto um projeto de gestão foi construído a partir do

planejamento estratégico participativo voltado a “[...] tomar decisões e organizar as ações de forma lógica e racional, de modo a garantir os melhores resultados e a concretização dos objetivos de uma sociedade, com os menores custos e os menores prazos possíveis [...]” (BUARQUE, p.81).

Após o término da primeira fase do PGAI em 2003, a GTZ fez uma avaliação do Projeto denominada Controle de Avanço de Projeto (CAP), como forma de subsidiar a segunda fase, nos estados em que atuou (Acre, Amazonas, Pará e Rondônia), apenas com amostras representativas, devido à “amplitude geográfica e à complexidade institucional do SPRN”, além do número de instituições envolvidas, o que dificultou “uma avaliação dos seus resultados quantitativos e qualitativos” (GTZ, 2003, p.5), mas não menos importante, sendo feito o seguinte registro:

Lembrando a realidade ambiental/institucional da Amazônia antes do PP/G7 e antes dos PGAI, impressiona o quanto têm melhorado a responsabilidade gerencial e o próprio funcionamento administrativo dos respectivos órgãos, assim como o interesse, a consciência e o conhecimento ecológico de parte da sociedade civil e dos usuários. O consequente uso dos instrumentos eletrônicos e/ou da mídia tradicional contribuiu muito para essas transformações. Ao mesmo tempo, fica, claro pelos entraves que às vezes freiam ou distorcem o andamento do Projeto, que a utilização dessas ferramentas por si só não garante nem o uso sustentável dos recursos naturais de parte dos usuários nem a gestão eficiente de parte das organizações responsáveis. O fator decisivo para um sucesso duradouro dos esforços do PGAI será a transformação das experiências piloto em estruturas, ou seja, em regimentos administrativos, em leis, decretos, portarias e outros regulamentos que norteiem uma gestão que toma a proteção do meio ambiente, junto com o desenvolvimento econômico, como princípios básicos para uma política pública socialmente justa e ecologicamente sustentável (*op cit*, p.26).

Nesse encontro de avaliação do PGAI, foi ressaltada a impossibilidade de avaliar o impacto do Projeto nos municípios em que ele foi implantado, tendo sido mencionado, pelo representante do Ministério Público do Pará, que “os efeitos das ações do Projeto para a sociedade são muito difíceis para avaliar. Já se discutiu, exaustivamente, a definição de indicadores de impacto sem achar ainda soluções satisfatórias” (GTZ, 2003, p.18).

Ademais, como os resultados se mostraram exitosos, alguns procedimentos foram sendo aproveitados nos demais Estados, conduzidos pela instituição inglesa DfID, com progressos distintos em cada um, em virtude da estrutura governamental e da vontade política demonstrada por seus governadores, com exceção de Rondônia e Roraima, que não evoluíram, sendo ilustrado pelo Coordenador da TNC:

Mato Grosso tinha dez, quinze anos na frente com Secretaria de Meio Ambiente toda estruturada. O Pará estava com, no máximo 50 funcionários, começando com um bom nível técnico. Outros Estados nem tinham funcionários para atuar em uma Secretaria Ambiental, exclusiva para tal fim, não avançando, como foi o caso de Rondônia, pois, tanto nesse Estado quanto em Roraima, foi muito complicado trabalhar meio ambiente, devido às questões políticas. Mas quando o meio ambiente é prioridade do governo local, o trabalho é concentrado nisso. Com o prefeito vestindo a camisa, a coisas acontecem e evoluem.

O Coordenador segue explicando que o PGAI do Amazonas, Pará e Mato Grosso foram satisfatórios, e para esses dois últimos, destacam-se as ações de zoneamento ecológico, com elementos de gestão e controle pela implantação de bons laboratórios para monitorar o desmatamento – foco do PPG7 – até por eles estarem no território conhecido como “Arco do Desmatamento”, sofrendo assim fortes pressões, além de esses três Estados se preocuparem com o fortalecimento de alguns de seus municípios para assumir plenamente sua gestão ambiental.

Para ele, o fato de a política de governo para a área ambiental nos estados de Roraima, Maranhão e Rondônia apresentar fragilidades estruturais, com muitas intervenções políticas e falta de empenho de seus governantes, pouca importância foi dada ao PGAI, tanto que, até hoje, esses Estados não assumiram plenamente sua gestão ambiental.

Diferentemente de Tocantins que, mesmo sendo um Estado novo que partiu sem qualquer estrutura, trabalhou o projeto com determinação política de seu gestor máximo, construindo, assim, seu sistema de gestão ambiental, sem apresentar maiores problemas. Quanto ao Acre e Amapá, embora as dificuldades estruturais tenham sido muitas, a vontade política de que o PGAI desse certo predominou, e os resultados foram satisfatórios.

Segundo o Relatório Final do SPRN (BRASIL, 2000a), os resultados do PGAI começaram a aparecer já em 1998, com boa execução financeira nos estados de Tocantins, Amapá, Mato Grosso, Amazonas e Acre, tendo como justificativa para tal desempenho o fato de nesses Estados o Projeto ter sido conduzido por fundações, ou seja, instituições detentoras de maior autonomia e flexibilidade administrativa e financeira. Contudo, embora o PGAI no Pará tenha sido administrado pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente, resultados satisfatórios foram alcançados pelo bom nível técnico de seus profissionais.

Nos estados de Rondônia, Roraima e Maranhão, o desempenho foi abaixo das expectativas, tendo sido observada falta de autonomia administrativa e financeira, além da complicada rede de poder decisório.

Segue, no Quadro 12, uma síntese das características de execução do Projeto nos Estados, mostrando se eles apresentaram autonomia administrativa e financeira, se a execução financeira foi a contento, o tempo que o Projeto levaria para ser executado levando em consideração a estrutura apresentada para implantar o Projeto, bem como os aspectos diferenciadores em cada um, observados após a conclusão do PGAI.

Quadro 12 - Síntese das características de execução do PGAI em cada Estado da Amazônia brasileira.

Estado	Autonomia administrativa e financeira	Execução Financeira	Previsão do tempo de execução do PGAI (ano)	Aspectos Diferenciadores
AM	Sim	Positiva	6,5	Equipe técnica qualificada, consultor permanente do SPRN e do perito da GTZ no Estado.
AP	Sim	Positiva	3	Consultor permanente do SPRN, descentralização para o IEPA, totalmente Integrado ao Plano de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA), vontade política.
MA	Não	Negativa	19 (impraticável)	O PGAI não evoluiu. Limitações técnicas (embora tivesse a presença de um consultor permanente do SPRN), pouco espaço político.
MT	Sim	Positiva	6	Qualidade técnica, consultor permanente do SPRN e da cooperação técnica do DfID.
PA	Sim	Positiva	Sem registro	Qualificação da equipe técnica, presença permanente do perito da GTZ e de um consultor do SPRN, facilidade de articulação da coordenação do Grupo de Trabalho do SPRN (GT) com a SECTAM.
RO	Não	Negativa	6,5	Dificuldades variadas como a inadimplência, consultor permanente do SPRN.
RR	Não	Positiva	3,5	Sem registro
TO	Sim	Positiva	2,5	Capacidade técnica, instrumentos do Banco Mundial utilizados para a aquisição de bens e serviços, compromisso político do governo estadual com o PGAI, consultor permanente do SPRN, participação permanente do DfID.
AC	Sim	Positiva	3	Vontade política do governo estadual, competência técnica, consultor permanente do SPRN e de um perito da GTZ.

Fonte: Elaboração própria, com base no Relatório Final do SPRN (BRASIL, 2000a).

Para Heliandro Maia, também assessor técnico da GIZ, “foi grande o salto que as Secretarias Ambientais dos Estados deram através do PGAI”, citando ter conversado com um técnico que trabalhou no começo do PPG7, que lhe fez o seguinte relato: “ao visitar as Oemas, após o término do Programa, lembrei que antes do PGAI o estado do Amazonas não tinha prédio próprio, não tinha quase ninguém, não tinha um computador sequer e hoje está estruturado. No Pará, também foi interessante esse processo de fortalecimento da Secretaria, tendo ela recebido um prédio, que era da Vale do Rio Doce, sediada na capital do estado, e hoje está tudo diferente, muito mais avançado”.

Na 4^a Rodada de Aperfeiçoamento de Planejamento dos Projetos de Gestão Ambiental Integrada/PGAI (RAPP), evento promovido pela GTZ, em setembro de 2000, com os representantes dos estados do Acre, Amazonas, Pará e Rondônia e ainda com a participação da Secretaria Técnica do MMA e do Banco Mundial, o PGAI foi avaliado nesses Estados, arrolando os pontos positivos e negativos, observados em cada um (GTZ, 2000), com exceção de Rondônia, que apresentou somente uma proposta de operacionalização do Projeto no Estado.

A RAPP objetivava contribuir para redirecionar as ações deficitárias, superar os problemas e trocar experiências exitosas, sendo sintetizados no Quadro 13 os pontos positivos e negativos do PGAI nos estados acima mencionados:

Quadro 13 - Síntese dos pontos positivos e negativos do PGAI, nos estados do Acre, Amazonas e Pará.

ESTADOS	PONTOS POSITIVOS	PONTOS NEGATIVOS
ACRE	<ul style="list-style-type: none"> * Integração dos projetos do PPG7 * Internalização do PGAI pela equipe de trabalho * Divulgação do PGAI no Estado * Vontade política e compromisso do Governo do Estado com a gestão ambiental * Articulação * Descentralização na execução 	<ul style="list-style-type: none"> * Alta rotatividade na equipe (gerentes e secretaria) * Sobreposição de Agendas * Excesso de missões e visitas * Coordenação ineficiente * Pouca presença do MMA
AMAZONAS	<ul style="list-style-type: none"> * Realização de eventos para ampliar a participação da sociedade civil * O reconhecimento da importância do MACRO ZEE para o PGAI-AM * Participação em eventos diversos * Divulgação de resultados * Decisões técnicas rápidas 	<ul style="list-style-type: none"> * Pouca integração com a sociedade civil * A não materialização do MACRO ZEE no PGAI-AM * Mudanças na Administração do IPAAM * Indefinição quanto ao papel dos Gerentes de Resultados * Falta de pessoal

	<ul style="list-style-type: none"> * Vontade política do governador * Estabilidade em meio às mudanças * Relação harmônica com os parceiros * Participação ativa do MMA 	<ul style="list-style-type: none"> * Processos administrativas lentos * Cobrança excessiva por prognósticos (cenários alternativos) durante a fase de diagnósticos * Limitada capacidade operacional
PARÁ	<ul style="list-style-type: none"> * Profissionalismo e qualificação da equipe técnica * Apoio Político * Participação de ONGs no Grupo de Trabalho * Equipe técnica participativa e executora * Apoio dos peritos da GTZ * Bom relacionamento com o PGAI dos outros estados * Ampliação de articulação com a sociedade civil 	<ul style="list-style-type: none"> * Centralização * Pouco planejamento e interação com a base * Promoção de capacidade local insuficiente * Pulverização nas decisões * Carência de pessoal para a execução

Fonte: Elaboração própria com base no relatório sobre a 4^a RAPP (GTZ, 2000).

Sobre a atuação da GTZ e do Banco Mundial (GTZ, 2000, p. 43), os pontos positivos destacados foram: a qualidade técnica dos peritos da GTZ, boa relação e articulação com outros organismos internacionais e com os Estados, RAPPs realizadas pela GTZ e articulação com os projetos do PPG7. Sobre os pontos negativos, foram mencionadas as visões “europeias” da realidade amazônica, a concentração de poder e a pouca flexibilidade por parte da GTZ, pouca integração a algumas ações por parte do Banco Mundial e ausência de um perito permanente no Acre.

Outro ponto destacado na 4^a RAPP diz respeito à falta de ampla divulgação das atividades do PPG7, com a seguinte citação: “a evidente necessidade de dar maior visibilidade às atividades do PGAI, do SPRN e do PPG7, para a sociedade em geral e mesmo dentro das instituições participantes. O baixo ou nenhum conhecimento do projeto diminui a sustentabilidade de suas atividades” (GTZ, 2000, p.18).

Ao analisar as experiências de descentralização municipal em alguns municípios que não foram atingidos pelo Projeto, mas que receberam a mesma metodologia empregada pelo PGAI, só que usando os recursos do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), Alencar (2007) relatou que um dos pontos limitantes para o pleno êxito dessa iniciativa foi a deficiência técnica desses municípios, citando como exemplo a dificuldade em implementar a Agenda 21 e o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), a inadimplência frente aos órgãos federais prejudicando o repasse de recursos para execução de projetos, além da mudança de

gestão após cada eleição, gerando atrasos, paralisações e cancelamentos. Mesmo assim, dentro do possível, os resultados dessas experiências foram satisfatórios, contribuindo para o processo de descentralização desses municípios.

Sobre os entraves encontrados para a execução do PGAI, Taiguara Rayol, da GIZ, explica que, muitas vezes, as ações se atrasavam devido à dificuldade dos Estados em cumprir as regras estabelecidas para a firmatura de convênios, além de os governos acharem complicado o modelo de execução financeira do PGAI, somado à falta de capacidade técnica para executá-lo, o que gerava uma série de problemas, inclusive, atrasando a liberação dos recursos e o cumprimento dos prazos, repercutindo também na prestação de contas após o encerramento do Projeto.

Para o professor da UNB, o ponto negativo a ser destacado foi o choque cultural entre a equipe de cooperação alemã e os técnicos e gestores brasileiros, pois os estilos de trabalho eram diferentes, a cobrança de eficiência dentro do padrão alemão era irreal para os padrões brasileiros, os técnicos alemães não entendiam as dificuldades institucionais da região, citando como exemplo o uso do dinheiro público dentro dos ditames legais do Brasil, amarrado por entraves burocráticos, mas que, embora houvesse controle, ele não garantia transparência e honestidade.

Somados a isso, o professor também cita a real situação dos municípios, que, devido aos problemas estruturais, receberam o PGAI com muitas dificuldades, sendo bem pior em municípios pequenos. Entre as dificuldades: o PGAI ficar a cargo de uma única pessoa, podendo ser o prefeito, o secretário ou um técnico, que estivesse disposto a receber a cooperação e a trabalhar com a gestão ambiental; o prefeito não querer implantar o PGAI por não ser prioridade ou por ir de encontro aos seus interesses políticos; poucos representantes municipais atuando em vários Conselhos, como o meio ambiente, desenvolvimento rural, educação e saúde; e a limitada participação da população no Projeto pela falta de uma cultura participativa no Brasil.

O professor conclui dizendo que “o governador tem que comprar a ideia e fazer aprovar o orçamento, se ele não quiser, não adianta o Secretário de Meio Ambiente ser brilhante e idealista que ele não vai conseguir fazer acontecer”.

Helíandro da GIZ relembra que a coordenação do PGAI calculou que um período de quatro anos seria suficiente para o processo de descentralização ocorrer, tanto para as Secretarias Estaduais, quanto para as municipais, o que foi um equívoco, pois se viu que

muito pouco havia sido feito, ou quase nada, devido a tantos gargalos e problemas, dando os seguintes exemplos:

Não bastava você ter recursos ir lá e dizer: olha, gente, vocês podem comprar carros, criar uma secretaria, podem ter equipamentos. Agora a gente quer capacitar o pessoal de vocês, mas cadê o pessoal? Esse era um problema, então a forma de resolver era contratar algumas funções gratificadas, capacitar esse pessoal que daqui o próximo governo não estará mais. Lembro que a gente fez um levantamento no PGAI do Amazonas e a gente capacitou quase mil pessoas nessa área ao longo dos dez anos e, dessas mil pessoas, a gente tentou identificar quem permaneceu nos órgãos municipais e não conseguimos achar. Só do Amazonas, a gente consegue achar dez, no máximo, a maioria já está em outras áreas, então pra mim o ponto negativo é o recurso humano. Outra coisa é a boa governança, o processo muda a toda hora, você pode ter um bom prefeito que faz um bom trabalho, mas, de repente, muda totalmente, pois o prefeito não quer mais saber daquilo e pode voltar tudo à estaca zero.

O Coordenador da TNC acredita ter sido prejudicial para o êxito do PGAI a ausência de articulação e sintonia entre o prefeito e o governador na construção de um pensamento coeso quanto à questão ambiental, ou ainda, a inexistência desse tema na política de governo, tanto estadual quanto municipal, visando a fornecer subsídios para a elaboração de sua política de meio ambiente, o que elevou os gastos e aumentou o tempo para que o conceito de desenvolvimento com responsabilidade ambiental fosse trabalhado pelos grupos técnicos.

Ademais, considerou que o erro maior do Projeto foi achar que uma boa ideia e recursos financeiros seriam suficientes para criar unidade entre diferentes locais e assim ser exitoso. O que não aconteceu, ficando no plano da intenção, pois a dinâmica de ocupação, as culturas, o esforço político, ou a falta dele, e mais a falta de engajamento da sociedade interferiram e muito em sua eficácia e efetividade. Para ele, foi grande o gasto de tempo e recursos até se chegar a essa conclusão.

Por outro lado, o Coordenador também considerou que a adoção de critérios muito abertos, a adesão de muitos profissionais de diferentes lugares e a questão política com múltiplas correntes ideológicas e partidárias tanto beneficiaram o projeto, quanto o prejudicaram, pois, muitas vezes, ora os critérios eram diversificados em demasia para serem cumpridos, ora uma posição contrária à maioria fazia o processo recomeçar por ser um projeto que primava pela participação democrática e representativa, ou ainda, por interesses políticos interferirem na condução das ações principalmente com a troca de governante ou de secretário.

O entrevistado conclui dizendo que se a sociedade local não estiver preparada, com força suficiente para não aceitar a descontinuidade das ações públicas a cada troca de

governo, e se o Conselho de Meio Ambiente não estiver legitimado e atuante, projetos ambientais importantes continuarão correndo o risco de serem paralisados, acordos não serão efetivados e as barganhas políticas permanecerão.

6.2 O Projeto de Gestão Ambiental Integrada no Estado do Pará

O PGAI, aplicado no estado do Pará, objetivou “[...] elaborar, testar e implementar a Gestão Ambiental integrada em duas regiões do Estado do Pará [...]” (PARÁ. GOVERNO, 2000, p.3), propondo-se a estruturar um sistema de gestão ambiental, a partir da “[...] criação de uma estrutura permanente e profissionalizada e de um plano de ações nas áreas jurídicas, administrativa, técnica e educacional, baseado no tripé Legislação, Conselho e Órgão Executivo [...]”(PARÁ. GOVERNO, 2003, p.10),

Previsto para ser executado em um período de cinco anos, com data de início em 1998 e término em 2003, ele não ocorreu devido às ações não terem sido concluídas em sua totalidade, coincidindo com a segunda fase, tendo esta um período de execução menor, ou seja, de 2005 a 2006, visando a implementar ações específicas, focadas em conter o desmatamento e as queimadas (PARÁ. GOVERNO, 2003?).

O Coordenador de Educação Ambiental da Seduc-PA recorda que, de 2002 até o seu encerramento em 2003, a Sectam apenas monitorou os municípios sob a tutela do PGAI, com a proposta de que, após o encerramento do Projeto, o Estado continuaria com recursos próprios. Todavia, isso não possível, sendo constatado pela Coordenação Geral do PGAI que nenhum dos nove Estados amazônicos estava em condições de concluir o seu PGAI e nem de conduzir suas ações de gestão ambiental sem o apoio do governo federal, sendo, então, prorrogado até 2005, apenas para consolidar as ações que estivessem em andamento.

Sobre a segunda fase, problemas financeiros para a liberação de recursos orçamentários e o período eleitoral impediram que o Projeto começasse em 2004, tendo sido iniciado no ano seguinte. Sobre o encerramento do PGAI-PA previsto para 2006 (PARÁ. GOVERNO, 2003?), ele não ocorreu, finalizando somente em 2007, devido a fatores impeditivos e também ao SPRN, estendendo-se até 2008, fato justificado no Relatório de Avaliação do Subprograma pelos seguintes motivos: atraso no repasse de recursos financeiros, falta de comprometimento político e a “[...] escassez de recursos humanos

qualificados e com experiência em atividades de gestão ambiental [...]”¹⁵⁰ (RIBEIRO, 2008. p.8).

Em consonância com a Política Estadual de Meio Ambiente¹⁵¹, o documento norteador das ações do PGAI no Pará visou a estabelecer a gestão ambiental integrada no Estado, iniciando com o fortalecimento administrativo dos órgãos públicos ambientais, a partir de intenso processo de capacitação do agente público e participação da sociedade, com ações inseridas em quatro grupos programáticos estratégicos, “intrinsecamente interligados e nenhum elemento pode gerar efeitos duradouros na Gestão ambiental sem o apoio dos outros” tais como Participação da População, Gestão Descentralizada, Planejamento Ambiental e Informação Ambiental (PARÁ. GOVERNO, 2000, p.32).

Para o PGAI-PA, o importante era observar as mudanças qualitativas quanto à gestão ambiental no Estado e em seus municípios, ou seja, “Avanços de conhecimento, mudanças de comportamento, consciência ambiental e vontade política de seguir novos paradigmas no uso dos recursos naturais são difíceis de medir com indicadores quantitativos” (op cit, p.41), motivando a ideia de os executores acompanharem o “Processo de mudança na administração pública e na sociedade civil e ponderação do grau de compreensão sobre o meio ambiente e desenvolvimento sustentável” (PARÁ. GOVERNO, 2000, p.42).

Entre a primeira fase, iniciada em 1998, e o término da segunda fase em 2007, foram feitas diversas avaliações e replanejamentos com ênfase na alocação dos recursos financeiros, devido à falta de capacidade técnica e administrativa dos agentes estaduais e municipais para executar um projeto dessa complexidade em um Estado com grande extensão territorial, ampla diversidade e múltiplos problemas (PARÁ. GOVERNO, 1997).

Sobre isso, o Coordenador relata que, em 1996, foram iniciados o processo de discussão, a capacitação técnica dos profissionais envolvidos e a elaboração do PGAI-PA, e nesse ano alguns municípios escolhidos e outros não selecionados pelo Projeto sediaram o curso sobre “Meio Ambiente: Legislação Ambiental e Instrumentos de Gestão”, visando a iniciar ações de capacitação para fortalecer a gestão ambiental municipal, destinado aos

¹⁵⁰Esses fatores impeditivos foram mencionados também em entrevistas informais feitas com alguns coordenadores do PGAI-PA.

¹⁵¹Política Estadual de Meio Ambiente prevista na Lei Ambiental do Estado do Pará nº 5.887/95 (PARÁ. GOVERNO, 1995).

técnicos da prefeitura que trabalhassem com essa temática, técnicos do Estado atuando no município e representantes de municípios próximos¹⁵².

No ano seguinte, foram realizadas visitas técnicas para a apresentação do Projeto nos municípios que o receberiam, para que, em 1998, pudessem iniciar sua execução. Segundo ele, essa primeira fase do PGAI-PA “foi o período em que mais se gastou dinheiro, com compras e reformas”, por conta disso, foi observado que o Projeto estava sendo desvirtuado para outros fins, provocando em 2003, uma “rigidez financeira” sem previsão de recursos orçamentários para atender essa finalidade.

O Relatório Final elaborado pelo Banco Alemão de Reconstrução (Kredit Anstallt für Wiederaufbau -KFW) sobre o SPRN (VIERGEVER, 2009) menciona que, mesmo antes de iniciar o PGAI no Estado, no período de 1995 a 1998, o próprio Subprograma apoiou o fortalecimento da Sectam com uma série de medidas, entre elas: aquisição de veículos e equipamentos, montagem de um laboratório para o monitoramento/controle de desmatamentos e queimadas, elaboração de cartilhas sobre manejo do fogo e a importância da construção da Agenda 21 Estadual e Local, além de capacitações para ações educativas voltadas ao controle da exploração madeireira, desmatamento e queimadas ilegais.

Sobre a escolha dos municípios que receberiam esse projeto experimental, foram levadas em consideração suas características, a ação antrópica e a possibilidade de implementação de planos governamentais nos três níveis de governo. E então, dos 143 (cento e quarenta e três) municípios¹⁵³ existentes à época do PGAI-PA, foram selecionados 30 (trinta) municípios, divididos em duas áreas de abrangência (PARÁ. GOVERNO, 2000), conforme demonstrado no Quadro 14 e no Mapa 2:

a) Moju-Capim: região localizada no nordeste do Pará, caracterizada pela sua forte ação antrópica, composta por 22 (vinte e dois) municípios.

¹⁵² Informação encontrada no arquivo morto da Sectam, em pesquisa documental realizada na Semma, no primeiro semestre de 2011, quanto às ações executadas pelo PGAI (junho/1998 a agosto/1999), referente aos ofícios encaminhados pela Sectam aos municípios que sediariam o evento, como exemplo, o Ofício N° 709/96-GAB/SECTAM, de 14/11/1996, ao Prefeito Municipal de Marabá, contando com a participação dos municípios de Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Curionópolis, Itupiranga, Jacundá, Parauapebas, Rondon do Pará, São Geraldo do Araguaia, São João do Araguaia, Abel Figueiredo, Canaã dos Carajás, Eldorado do Carajás, Nova Ipixuna, Palestina do Pará e São Domingos do Araguaia e o Ofício N°710/96-GAB/SECTAM, 14/11/1996, ao Prefeito Municipal de Santarém, com as participações das prefeituras de Alenquer, Almerim, Faro, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha, Terra Santa e Aveiro.

¹⁵³ Atualmente, o Pará tem 144 (cento e quarenta e quatro) municípios, com a criação do município de Mojuí dos Campos, efetivada com a posse de seu prefeito e de vereadores nas Eleições de 2012.

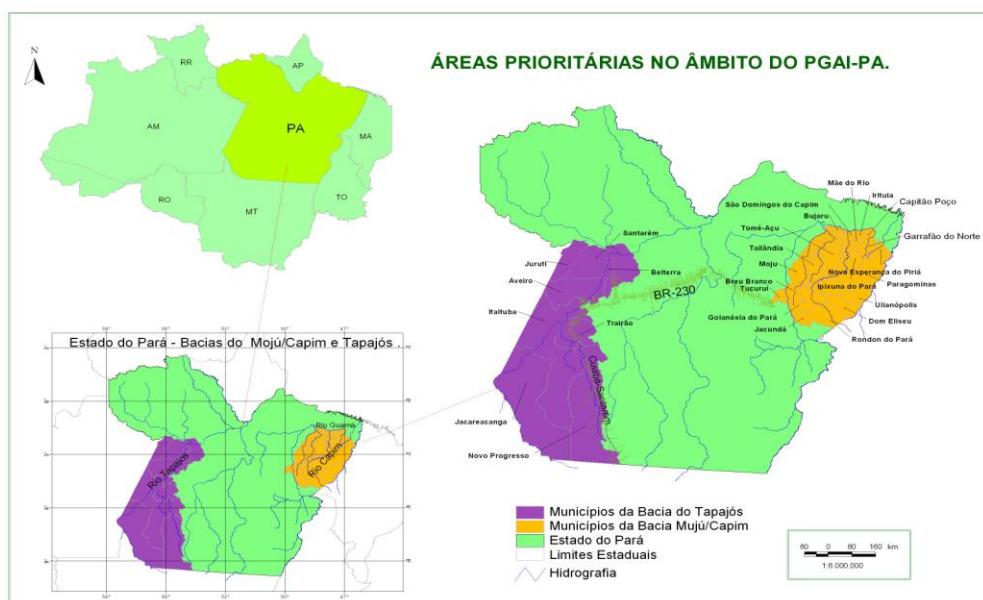
b) Tapajós: região localizada no oeste do Estado, onde a ação antrópica estava em fase inicial, com 8 (oito) municípios.

Quadro 14- Áreas Prioritárias previstas para implantação do PGAI-PA (1998-2003).

MOJU-CAPIM	TAPAJÓS
Municípios: 22	Municípios: 8
Área: 96.684,40 Km2	Área: 228.238,35 km2
Acará, Ipixuna do Pará, Tailândia, Garrafão do Norte, Capitão Poço, Breu Branco, Tucuruí, São Domingos do Capim, Goianésia do Pará, Aurora do Pará, Jacundá, Mãe do Rio, Rondon do Pará, Bujarú, Ulianópolis, Concórdia do Pará, Paragominas, Dom Eliseu, Tomé-Açu, Nova Esperança do Piriá, Irituia, Moju	Santarém, Itaituba, Belterra, Aveiro, Trairão, Jacareacanga, Juruti, Novo Progresso

Fonte: Elaboração própria com base no PGAI-PA 1998-2003 (PARÁ. GOVERNO, 2000).

Mapa2- Áreas prioritárias no âmbito do PGAI-PA.



Fonte: Elaborado por Pedro Martorano (2013).

O Coordenador da TNC relata que, pela amplitude do Pará, com toda a sua biodiversidade e intensidade de seus problemas ambientais, o governo estadual optou, inicialmente, em aplicar o PGAI em municípios que estivessem no “olho do furação” ou à mercê de sofrerem danos ambientais a curto prazo, citando como exemplo Santarém e Belterra pela sua localização geográfica e estratégica, Itaituba pela mineração de ouro e Paragominas pelo desmatamento. O município de Novo Repartimento foi incluído em 1999 pela criação da Área de Proteção Ambiental do Lago de Tucuruí (APA).

O Diretor de Áreas Protegidas da Sema/PA e o Coordenador da TNC esclareceram que o PGAI-PA foi implantado em apenas 14 (quatorze) municípios ao todo, sendo 2 (dois) municípios após o término da primeira fase do Projeto, a saber: Paragominas, Moju, Tucuruí, Tomé-Açú, Breu Branco, Irituia, Jacundá, Acará (nordeste paraense) e Itaituba, Santarém, Belterra, Aveiro, Jacareacanga, Novo Progresso (oeste do Pará).

O Coordenador da Seduc/PA explica o fato de que embora o governo tivesse indicado 30 (trinta) municípios, ele iniciou o projeto somente com 12, pois, pelo fato de a condução do PGAI-PA ter um forte controle da Agência de Cooperação Alemã (GTZ), os técnicos responsáveis pelo PGAI no Pará sabiam que se trabalhassem em mais municípios o acompanhamento ficaria prejudicado até por conta de a Sectam não ter pessoal suficiente e qualificado e ainda pela falta de experiência com esse tipo de ação no Estado. Motivo que ensejou a inclusão, no ano de 2002, de apenas mais dois municípios, Acará e Aveiro, totalizando 14 cidades, conforme explicitado no Quadro 15:

Quadro 15 - Áreas onde o PGAI-PA (1998-2003) foi implantado.

MOJU-CAPIM	TAPAJÓS
Municípios: 8	Municípios: 6
Acará, Breu Branco, Jacundá, Tucuruí, Paragominas, Tomé-Açu, Irituia, Moju	Santarém, Itaituba, Belterra, Aveiro, Jacareacanga, Novo Progresso

Fonte: Elaboração própria (2011).

A primeira fase do PGAI estava em pleno desenvolvimento quando a segunda fase (2005-2006) foi lançada, sendo essa fase resultado de um processo de discussão iniciado em 1999. No documento base dessa fase, consta que o Projeto havia se consolidado no Estado, firmando a importância em dar continuidade às estratégias adotadas para a gestão ambiental integrada, sendo feito o seguinte registro: “[...] o PGAI 2003 (ainda em execução) vem cumprindo fielmente o planejado, e os produtos já visíveis deste projeto irão proporcionar uma base sólida para o enfrentamento desta realidade, influenciando positivamente na redução de desmatamentos ilegais, queimadas não autorizadas e incêndios florestais” (PARÁ. GOVERNO, 2003?, p.7).

A segunda fase do Projeto preocupou-se com as altas taxas de desmatamento e queimadas provocadas pela exploração madeireira, pecuária e pelas grandes plantações de grãos, mais especificamente a soja (VIERGEVER, 2009), concentrando-se “[...] nos municípios de Santarém, Belterra, Aveiro, Rurópolis, Itaituba, Trairão, Novo Progresso e Jacareacanga. A execução tem como foco geográfico específico as faixas lindeiras da Rodovia BR-163 [...]”, em áreas com forte impacto ambiental, como os municípios de Moju e Paragominas (nordeste do Pará) e São Feliz do Xingú e Marabá (sudeste paraense) (PARÁ. GOVERNO, 2003?, p.8), conforme Quadro 16:

Quadro 16 - Áreas do PGAI-PA (2005-2006).

NORDESTE	OESTE	SUDESTE
Municípios: 2	Municípios: 8	Municípios: 2
Paragominas, Moju	Santarém, Itaituba, Belterra, Aveiro, Rurópolis, Trairão Jacareacanga, Novo Progresso,	São Feliz do Xingu, Marabá

Fonte: Elaboração própria com base no PGAI-PA 2005-2006 (GOVERNO DO PARÁ, 2003?, p.8).

Nessa segunda fase, o Projeto deu continuidade às ações em curso, priorizando iniciativas que estivessem vinculadas às diretrizes do SPRN, a saber: implementação de iniciativas inovadoras de controle e monitoramento de desmatamento e queimada, associadas ao desenvolvimento de ações voltadas à valorização da floresta; apoio à implementação de instrumentos de ordenamento territorial; fortalecimento da descentralização da gestão

ambiental e consolidação do processo de capacitação com vistas à implementação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável.

Heliodro Maia da GIZ considera que o Pará foi um dos Estados que saíram na frente dos demais, especialmente quanto à questão jurídica, preocupando-se em criar um arcabouço jurídico para seus municípios que lhes possibilitasse assumir, cada vez mais, a gestão ambiental de seu território.

Desde a fase de planejamento iniciada em 1996, o PGAI-PA contou com a participação de diversas instituições do poder público, órgãos de classe, academia, organizações não governamentais e organismos internacionais parceiros do PPG7 para a discussão de propostas e elaboração do Projeto no Estado.

Segundo o técnico da Diretoria de Planejamento da Sema/PA, o PGAI-PA ficava sob a Coordenação-Geral da Sectam, tendo sido formado um Grupo de Trabalho (GT) para conduzir e acompanhar o Projeto no Estado, composto pelo Ministério Público Estadual, Secretaria de Agricultura (Sagri), Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração (Seicom), a Secretaria de Saúde (Sespa), Polícia Militar, a Polícia Civil, Ibama, representantes dos municípios das áreas prioritárias, representantes das ONGs Fórum da Amazônia Oriental (FAOR) e pelo Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) (GTZ, 2003).

Ainda para a condução da primeira fase já se cogitava a participação da sociedade civil com a inclusão das seguintes instituições: Federação dos Trabalhadores da Agricultura (Fetagri), Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), o Instituto de Terras do Pará (Iterra) e o Comitê Estadual de Prevenção e Controle de Incêndios Florestais e Queimadas¹⁵⁴, como forma de “revitalização do GT” (PARÁ. GOVERNO, 2003, p.3).

A partir das informações contidas na 4^a Rodada de Aperfeiçoamento de Planejamento dos Projetos de Gestão Ambiental Integrada/PGAI (RAPP) (GTZ, 2000, p.13;14), no PGAI 2005-2006 (PARÁ. GOVERNO, 2003?, p.8) e nas informações fornecidas pela Coordenadora do PGAI-PA, durante o período de 1996 a 2001, seguem algumas realizações do Projeto (Quadro 17).

¹⁵⁴O Comitê Estadual de Prevenção e Controle de Incêndios Florestais e Queimadas foi criado pelo Decreto foi criado pelo Decreto Estadual nº 3.036, de 27/08/ 1998 (Governo do Pará, 1998).

Quadro 17 - Algumas realizações do PGAI-PA.

INSTITUIÇÕES /MUNICÍPIO	ATIVIDADES
SECTAM	<ul style="list-style-type: none"> * Realização do Curso sobre Meio Ambiente: Legislação Ambiental e Instrumentos de Gestão, aos representantes dos municípios paraenses, visando o fortalecimento institucional de órgãos municipais, quanto ao gerenciamento das ações relativas ao meio ambiente. * Aquisição de <i>hardware</i> e <i>software</i>. Instalação e configuração do sistema operacional Windows NT nos servidores do Banco de Dados. * Estruturação da <i>home page</i>. * Instalação e configuração dos servidores de banco de dados Universal Data Base IBM – UDB2. * Fortalecimento e organização do acervo da biblioteca, documentação e mapoteca. * Aquisição de equipamentos para o Centro de Treinamento. * Implantação do Sistema Integrado de Controle de Atividades Rurais (SICAR), com celebração de Termo de Cooperação Técnica entre: Governo do Estado, MMA, IBAMA e SECTAM visando compartilhar e descentralizar ações ambientais no Pará. * Realização de dois cursos de especialização em Políticas Públicas e Direito Ambiental.
Ministério Público Estadual	<ul style="list-style-type: none"> * Projeto de lei de Política Florestal do Pará encaminhado a Assembléia Legislativa com pouca discussão. * Avaliação do PGAI de Santarém * Treinamento de um técnico sobre poluição sonora * Criação do Núcleo de Meio Ambiente (NUMA), implantando cursos de especialização em direito ambiental * Reunião da “Agenda 21 Brasileira – bases para discussão” * Elaboração da <i>home page</i> do Ministério Público. * Palestra “Papel do Ministério Público na defesa do Meio ambiente” – Seminário em Tucurui
Polícia Civil e Militar	<ul style="list-style-type: none"> * Fortalecimento dos órgãos setoriais, através da Delegacia de Meio Ambiente – DEMA (Policia Civil) e Policia Militar, através do Batalhão de Policiamento Ambiental (BPA), com ações integradas com a SECTAM.
Tucuruí	<ul style="list-style-type: none"> * Criação do Fórum Permanente de Elaboração da Agenda 21 * Participação no curso “PGAI Fácil” * Apoio a Semana de Meio Ambiente * Participação nas oficinas de avaliação 98/99 e planejamento 2000 * Curso de Educação Ambiental para agentes comunitários de saúde
Breu Branco	<ul style="list-style-type: none"> * Oficina para criação e instalação do Fórum de Meio Ambiente * Instalação do fórum de Meio Ambiente * Diagnóstico Sócio- Ambiental-Mineral
Itaituba	<ul style="list-style-type: none"> * Oficina de Planejamento do Projeto de Gestão Ambiental Integrada * Realização de estágio na SECTAM por dois técnicos da Secretaria de Mineração e Meio Ambiente * Criação do Fórum Público Permanente de Meio Ambiente. * Reforma do prédio do Centro de Informações Ambientais de Itaituba-CIA da Secretaria de Mineração e Meio Ambiente- SEMMA * Apoio a Semana de Meio Ambiente

Fonte: Elaboração própria, com base na 4^a RAPP (GTZ, 2000, p.13;14), Governo do Pará (2003?, p.8) e informações da Coordenadora do PGAI-PA (período de 1996 a 2001).

Seguindo o mesmo procedimento, os pontos positivos e negativos a respeito do PGAI-PA, observados pelos profissionais entrevistados serão apresentados, também, de forma sintética, conforme Quadro 18:

Quadro 18 - Pontos Positivos e Negativos do PGAI-PA.

ENTREVISTADO	PONTOS POSITIVOS	PONTOS NEGATIVOS
Professor da UNB	<ul style="list-style-type: none"> * Embora Marabá não tivesse recebido tanto dinheiro do PGAI e o prefeito não se mostrasse interessado, avançou, pois como o Secretário era uma pessoa muito interessada, explicou ao prefeito que se o município assumisse o licenciamento ambiental teria condições de pagar as despesas da Secretaria. Convencido, o Prefeito aderiu, e o dinheiro conseguido com recursos das taxas de licenciamento, pagou não só as despesas, mas a equipe técnica e a ampliação da SEMMA. * Em Itaituba isso também aconteceu, só que foi o Sub-Secretario que assumiu o Projeto, estruturando o Projeto e a Secretaria, com recursos do PGAI. 	<ul style="list-style-type: none"> * Em Itaituba o único funcionário efetivo da SEMMA era o Sub-Secretario, o Projeto teve uma sobrevida porque ele carregou. O próprio Secretário não era tão interessado. Município com muitos complicadores: mineração, garimpo e grilagem por conta do asfaltamento da BR 163.
Técnico da Diretoria de Planejamento da SEMA/PA	<ul style="list-style-type: none"> * O PGAI fomentou a ação política dos gestores municipais, mostrando o benefício político. Sem isso nada seria implementado. * Forçou o Estado a mudar sua estrutura mesmo que de forma oficiosa, mobilizando um grupo de técnicos para trabalharem com o PGAI. * Alcançou resultados satisfatórios no Estado. * O PGAI foi pioneiro no exercício da gestão ambiental a nível local, pois, até então os municípios não tinham um órgão ambiental específico e nem implementavam os principais instrumento de gestão ambiental (educação, licenciamento e fiscalização). 	<ul style="list-style-type: none"> * A maioria das pessoas que participaram do PGAI não faziam parte do quadro de servidores efetivos, prejudicando a memória das Secretarias e do PGAI com a saída do cargo, aliada a alta rotatividade dos técnicos envolvidos. * No início não tinham unidade administrativa para conduzir o Projeto, tendo que cria-la, pois ora era ligada a uma outra Secretaria, ora a um departamento da Prefeitura. * Falta de vontade política dos gestores públicos de alguns Estados e municípios. * Má utilização ou desvio de

	<ul style="list-style-type: none"> * O Estado e os municípios beneficiados pelo Projeto, implementaram esses principais instrumentos, mesmo que de forma precária, ou dentro das atividades listadas em seus termos. * O efeito multiplicador das ações do PGAI, para os demais municípios que não foram contemplados pelo Projeto, recorrendo a SECTAM para se enquadrarem e receberem os Recursos do Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA). 	<ul style="list-style-type: none"> finalidade dos equipamentos e dos veículos financiados com os recursos do PGAI. * Falta de acompanhamento da execução do PGAI por parte da SECTAM junto aos municípios. * Equipe pequena, que não estava exclusivamente para trabalhar no PGAI. * Descontinuidade das ações.
Diretor de Áreas Protegidas da SEMA/PA	<ul style="list-style-type: none"> * Avaliações constantes pelo Grupo de Trabalho. * Interesse por parte da equipe técnica do PGAI. * Capacitação permanente da equipe técnica do PGAI e dos responsáveis pelo projeto nos municípios. 	<ul style="list-style-type: none"> * Superestimou-se capacidade operacional das Secretarias, programando mais ações do que a capacidade de realizar com qualidade. * Descontinuidade das ações ou a não utilização das experiências bem sucedidas. * Falta de vontade política de alguns gestores públicos.
Coordenador da TNC	<ul style="list-style-type: none"> * Implantação de um Fórum, com a presença dos Ministérios Públicos Estaduais, Secretários de Meio Ambiente e de planejamento para debaterem sobre o Meio Ambiente. * Métodos participativos para a realização do ZEE fortalecendo a gestão. * Trabalhar o meio ambiente de forma integrada e em parceria com outros órgãos públicos. * Elaboração das políticas ambientais dos Estados. * Fortalecimento de ações efetivas para conter o desmatamento. * Municípios que assumiram a sua gestão ambiental descentralizada como Paragominas. * Participação da sociedade em alguns municípios como em Itaituba. * Reformas de prédios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> * Municípios sem o efetivo apoio do Estado para as questões ambientais. * Descontinuidades das ações dos PGAI. * Falta de receptividade por parte de alguns municípios paraenses. * Desarticulação da política estadual com o meio ambiente. * Não conseguir a unidade nos municípios apoiados pelo Projeto, devido suas diferenças (dinâmica de ocupação, esforço político) * Critérios muito abertos, sem condições técnicas, pessoal e financeira. * Interferência política.
Coordenador de educação Ambiental da SEDUC/PA	<ul style="list-style-type: none"> * Intenso processo de formação técnica do Estado. * Estruturação da logística do Estado 	<ul style="list-style-type: none"> * Falta de pessoal qualificado e de organização na rotina administrativa.

	<p>(SECTAM, Polícia Civil)</p> <ul style="list-style-type: none"> * Preparação dos municípios para estruturar o seu sistema de gestão ambiental, tendo o apoio financeiro e técnico do PGAI. Posteriormente, o apoio técnico aos municípios ficou a cargo da SECTAM. * Estruturação do laboratório de sensoriamento remoto da SECTAM * Autonomia dos municípios, diminuindo a sobrecarga de atribuições da SECTAM. * Organização na rotina administrativa dos municípios. 	<ul style="list-style-type: none"> * Rotatividade de pessoal alta, prejudicando os trabalhos e desperdiçando recursos financeiros. * Pessoas contratadas trabalhando temporariamente, provocando atrasos e descontinuidade das ações com a saída do Projeto, do cargo ou da Instituição.
Técnico da GIZ (Taiguara Rayol)	<ul style="list-style-type: none"> * Estruturou a gestão ambiental no Estado e nos municípios, principalmente o arcabouço legal. * O Estado conseguiu descentralizar ações de gestão ambiental para os municípios, com capacitação e apoio. * Com o PGAI o monitoramento e a fiscalização ambiental tornaram-se rotina no Estado. * Marabá e Altamira conseguiram despontar na gestão ambiental mesmo tendo iniciado na segunda fase. 	<ul style="list-style-type: none"> * Falta de vontade política por parte de alguns gestores públicos.

Fonte: Elaboração própria, com base nas entrevistas (2012).

Com o término da Cooperação Técnica para a realização do SPRN em 2003, a GTZ avaliou esse Subprograma, denominado Controle de Avanço de Projeto (CAP) (GTZ, 2003), e a atuação do PGAI no Pará, tendo sido suscitadas questões variadas, entre elas, foram selecionadas algumas:

a) O acesso aos dados gerados: falta de pessoal qualificado e problemas de organização interna, o Sistema Estadual de Informação de Meio Ambiente (Seiam), funcionando apenas na Sectam não era alimentado rotineiramente, a geração de dados (mapas, imagens e documentos) não se mostrava satisfatória e as informações sobre licenciamento e outros processos não entravam no sistema, sendo indisponíveis para o público externo. O geoprocessamento contava apenas com uma pessoa de forma permanente, e os processos de licenciamentos eram analisados até com imagens não atualizadas. A digitalização de mapas e a complementação anual desse material não foram adiante. Não havia intercâmbio de informação entre os setores de licenciamento e fiscalização. A falta de intercâmbio interinstitucional de informação organizado e permanente dificultava o acesso aos dados das Polícias Militar e Civil, disponíveis aos participantes do projeto.

b) Questões administrativas: descentralização do licenciamento de alguns tipos de atividade para alguns municípios; aumento no número de licenças; ações de monitoramento e controle de queimadas em muitos municípios eram do Ministério Público e não da Sectam, que liderava o processo de fortalecimento das Secretarias de Meio Ambiente; falta de preparo técnico dos servidores da Sectam principalmente no laboratório de sensoriamento remoto, prejudicando o êxito dos resultados, pois a maioria dos técnicos que trabalhava no Projeto era contratada com recursos do próprio Projeto; necessidade de reorientação das prioridades da Sectam, “caso contrário, a perspectiva realista seria de que muitas atividades do PGAI, sobretudo na área do gerenciamento eletrônico de informação e conhecimento, terminariam no momento da conclusão do Projeto” (GTZ, 2003, p.20); e fortalecimento das polícias civil e militar, com ações planejadas e mais bem estruturadas. No entanto, existe o problema de falta de efetivo o que prejudica a sua execução.

c) Situação nos 14 municípios: não pode ser avaliada. No entanto, observou-se que, em “prefeituras grandes (Santarém), o nível de capacitação do pessoal na área do processamento eletrônico de informação é relativamente melhor do que nas prefeituras menores” (p.20).

d) Uso das informações e conhecimentos sobre o meio ambiente: o PGAI colaborou com a montagem do programa de educação ambiental da Sectam com a participação de órgãos públicos e ONGs, promovendo eventos diversos, capacitações para professores e técnicos, jogos educativos, orientação e elaboração de programas de educação ambiental para outros órgãos do Estado. Na Polícia Militar, equipamentos do PGAI são utilizados para execução de um amplo programa de informação e educação ambiental nas comunidades urbanas e rurais. Nos municípios, o PGAI promoveu capacitação em planejamento ambiental, resultando em ações e campanhas ambientais.

e) Relação entre o Ibama e a Sectam: pouca integração, sem atividades regulares de cooperação parceria.

No relatório final do Banco Alemão de Reconstrução (KFW) (VIERGEVER, 2009), foi elencado um conjunto de atividades que o PGAI realizou ou apoiou entre elas, ressaltam-se a consolidação do levantamento e a sistematização de informação ambiental para controle e monitoramento de desmatamento e queimadas no oeste do Estado, implantação de sistemas, capacitação de municípios para a elaboração de projetos a serem apresentados ao FNMA,

apoio ao ordenamento jurídico do Estado, integração e parcerias entre os órgãos públicos e a elaboração de Planos Estaduais de Capacitação Ambiental e de Educação Ambiental.

Após extenso detalhamento das atividades, o citado Relatório concluiu pelo avanço da gestão ambiental no Pará após o Projeto, tanto em termos de ações efetivamente realizadas, quanto em termos de crescimento orçamentário estadual destinado ao meio ambiente.

6.3 O Projeto de Gestão Ambiental Integrada nos Municípios de Santarém e Paragominas.

Nos dois anos que antecederam a implantação do PGAI no Estado, iniciada em 1998, a Sectam, com o apoio do Projeto, promoveu, nos municípios inseridos nas áreas do Moju-Capim e do Tapajós, entre eles, Santarém e Paragominas, o Curso “Meio Ambiente: Legislação Ambiental e Instrumentos de Gestão”, visando a implementar o processo de fortalecimento dos órgãos municipais para trabalharem com essa temática, por meio da capacitação, sendo extensivo aos municípios vizinhos, mesmo que alguns deles não tenham sido selecionados para receber o PGAI.

Já na fase inicial do projeto¹⁵⁵, algumas ações foram sendo realizadas com o propósito de apresentar o PGAI nesses municípios, além de provê-los de equipamentos, informações e de recursos técnicos e financeiros para receberem as atribuições pertinentes à gestão ambiental de seu território, que, no caso de Santarém, estava sob a responsabilidade da Coordenadoria de Saneamento e Meio Ambiente (Cosama), e em Paragominas, era atribuição da Secretaria Municipal de Saúde e Meio Ambiente (Sesma).

Nesse momento, já havia sido caracterizado pelos Coordenadores do PGAI que esses municípios não apresentavam condições para assumir sua gestão ambiental plena, pelos seguintes fatores: inexistência de estrutura física e de logística, escassez de pessoal qualificado e ausência de arcabouço jurídico.

As ações do PGAI, conforme dito anteriormente, seguiram um padrão de implementação preestabelecido, independentemente de os municípios estarem localizados em duas áreas com características diferenciadas, podendo-se citar: Oficina de Planejamento do

¹⁵⁵ Informações encontradas no arquivo morto da Sectam, em pesquisa documental realizada na Semma, no primeiro semestre de 2011, referente aos Ofícios encaminhados aos municípios sobre oPGAI.

Projeto de Gestão Ambiental Integrada e Formação de Agentes Ambientais em Instrumentos de Gestão e Legislação Ambiental; disponibilização de imagem de satélite; elaboração de guia ambiental do município; entrega, pela Sectam, da relação de atividades impactantes para o município e de empresas cadastradas e licenciadas; criação do Centro de Informação Ambiental, instalação do Fórum de Meio Ambiente; reunião com a Prefeitura para discussão de uma proposta de ZEE; e fórum de discussão sobre ZEE com a participação da sociedade (VIERGEVER, 2009).

Na primeira fase do PGAI os locais onde funcionariam os órgãos ambientais foram reformados, tendo sido entregues às Prefeituras equipamentos e veículos para que seus órgãos ambientais fossem aparelhados, o mesmo acontecendo com a Polícia Militar em cada um desses municípios, visando a melhorar as ações de fiscalização ambiental e assim dar um maior suporte às atividades empreendidas por esses órgãos.

Na verdade, a proposta era de que esses municípios pudessem ter uma infraestrutura mínima para implantarem seu sistema de gestão ambiental, com capacidade para assumir suas responsabilidades, descentralizando, assim, as atividades feitas pelo Estado, que estão na alçada de sua competência legal.

Isso inclui, também, a compra de computadores para as Secretarias, avançando no sentido de instalar sistemas operacionais, nos moldes da Sema Estadual, visando à construção de um Sistema de Informações Ambientais em cada uma, abrigando banco de dados específicos para a instalação do Sistema de Licenciamento Ambiental em Propriedade Rural (SLAPR) e o Sistema Integrado de Controle de Atividades Rurais (Sicar), além da organização de documentos, mapas e informações armazenadas em bibliotecas e mapotecas próprias e disponibilizadas no endereço eletrônico pertencente ao órgão com acesso público.

No relatório elaborado pela GTZ em 2003, denominado Controle de Avanço de Projeto (CAP), citado anteriormente, Santarém foi avaliada como um município que avançou nas atividades preparatórias para a realização de seu ZEE, com reuniões e treinamentos promovidos pelo PGAI aos técnicos da Prefeitura sobre esse tipo de instrumento e sua importância para a gestão ambiental, além da participação da sociedade santarena no processo de construção do zoneamento.

No entanto, o PGAI não financiou as etapas iniciais do processo de ZEE, ficando a cargo de uma parceria entre a Prefeitura e a Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais (CPRM) a construção de mapas com as formas de uso dos recursos naturais existentes em seu

território, análise do solo, aptidão agrícola e cobertura florestal e, posteriormente, com a contratação da Embrapa para um zoneamento agroecológico em áreas antropizadas (GTZ, 2003).

Em Paragominas, o relatório do CAP informou que, embora o processo inicial do ZEE para o município tenha sido participativo, com a realização de duas oficinas, a construção de um mapa com a identificação de áreas e usos diferenciados, além de um zoneamento agroecológico da Embrapa, essa fase não avançou, merecendo uma avaliação negativa por parte da Prefeitura, que responsabilizou a Sectam, que, por sua vez, considerou que, em termos de participação dos atores para a construção do ZEE, Paragominas foi o município que obteve melhores resultados.

Controvérsias à parte sobre esse momento, o citado relatório faz a seguinte consideração:

Apesar do grande interesse manifestado pelo Prefeito de Paragominas, existe um problema no andamento dos trabalhos no município que decorreria do pouco comprometimento do coordenador de meio ambiente dentro da Secretaria de Saúde e Meio Ambiente, com pouca iniciativa e dominado por um interesse político mais geral, na medida em que é também o presidente do PSDB no município. Outro elemento que pode ter complicado o andamento dos trabalhos no município é a própria visão do Prefeito (implícita no seu discurso) de que o zoneamento é um projeto da Sectam e não uma parceria do governo estadual com o governo municipal, o que pode moderar o envolvimento e comprometimento do município com o instrumento para zoneamento do seu território (GTZ, 2003, p.41)

Em documentos já citados no texto sobre o PGAI e sobre o PGAI-PA, como a 4^a Rodada de Aperfeiçoamento de Planejamento dos Projetos de Gestão Ambiental Integrada/PGAI (RAPP) (GTZ, 2000, p.13;14), no PGAI 2005-2006 (PARÁ. GOVERNO, 2003?, p.8) e nas informações fornecidas pela Coordenadora do PGAI-PA¹⁵⁶, seguem, no Quadro 21, algumas realizações do Projeto nos municípios de Santarém e Paragominas.

¹⁵⁶Ana Rosa Mesquita de Figueiredo ocupou o cargo de Coordenadora do PGAI-PA, no período de 1996 a 2001. Essas informações foram fornecidas pessoalmente, em meio eletrônico, no dia 21/02/2011.

Quadro 19 - Realizações do PGAI nos municípios de Santarém e Paragominas

SANTARÉM	PARAGOMINAS
<ul style="list-style-type: none"> * Curso de Formação de Agentes Ambientais (Instrumentos de Gestão e Legislação Ambiental) * Instalação do Fórum de Meio Ambiente de Santarém * Participação nas oficinas de avaliação 98/99 e planejamento 2000 * Implantação do Fórum Ambiental * Apoio a Semana de Meio Ambiente * Diagnóstico Sócio-Minero-Ambiental * Implantação do Centro de Informações Ambientais, em espaço próprio, com infraestrutura adequada ao georreferenciamento * Produção de um referencial preliminar de ZEE, na forma de mapas. * Assinatura de Convênios de Cooperação Técnica e Descentralização de Gestão Ambiental * Interface com os objetivos do SPRN, como o ProVárzea, ProManejo, Proecotur * Criação de comissões para a realização de zoneamento municipal, em parcerias com a Empresa Brasileira de Pesquisa da Amazônia - EMBRAPA/CPATU e o Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM, com o envolvimento da população no processo de discussão e decisão * A atuação do Instituto Sócio-Ambiental (ISAM) órgão ligado a Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento (SEMDE), com infraestrutura considerada ótima e quadro técnico qualificado. * Conselho de Turismo e Meio Ambiente atuante 	<ul style="list-style-type: none"> * Oficina de Planejamento do Projeto de Gestão Ambiental Integrada * Curso de Formação de Agentes Ambientais (Instrumentos de Gestão e Legislação Ambiental) * Imagem de satélite, em formato analógico, disponibilizada ao município * Lista das empresas cadastradas e licenciadas pela SECTAM entregue ao município * Participação nas oficinas de avaliação 98/99 e planejamento 2000 * Apoio a Semana de Meio Ambiente. * Assinatura de Convênios de Cooperação Técnica e Descentralização de Gestão Ambiental. * Criação de comissões para a realização de zoneamento municipal, em parcerias com a Empresa Brasileira de Pesquisa da Amazônia - EMBRAPA/CPATU e o Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM, com o envolvimento da população no processo de discussão e decisão.

Fonte: Elaboração própria com base na 4^a RAPP (GTZ, 2000, p.13;14), Governo do Pará (2003?, p.8) e informações da Coordenadora do PGAI-PA (período de 1996 a 2001).

7 O PROJETO DE GESTÃO INTEGRADA NOS MUNICÍPIOS DE SANTARÉM E PARAGOMINAS (2008-2012)

Esta seção visa a retomar pontos importantes sobre o PGAI, já abordados nas seções anteriores, com destaque para as variáveis Sistema de Informações Ambientais, Corpo Técnico Suficiente e Qualificado, Participação e Integração, objetivando obter uma noção de conjunto dos aspectos que contribuíram para o fortalecimento da capacidade institucional das Secretarias de Meio Ambiente dos municípios de Santarém e Paragominas.

Esse procedimento possibilitou trabalhar, com maior segurança, a veracidade das hipóteses apresentadas na seção 8, além de fornecer subsídios para as ideias propositivas e conclusivas.

7.1 Observando os municípios

Em se tratando de questões referentes ao meio ambiente natural, tanto Paragominas, município localizado no oeste do Pará, incluído na área prioritária denominada pelo PGAI-Pará de região do Tapajós, quanto Santarém, município localizado no nordeste paraense e inserido na região do Moju-Capim, embora apresentem características e realidades diferenciadas, foram vistos pelo PGAI como municípios sob pressão constante ou ação antrópica já instalada, apresentando diferentes tipos de poluição ambiental, práticas predatórias com perda da biodiversidade ou esgotamento dos recursos naturais, conflitos sociais e falta de uma gestão ambiental eficaz e efetiva por parte do executivo municipal.

Para os coordenadores do PGAI, além de serem motivo de preocupação os sérios problemas ambientais refletindo negativamente na qualidade de vida da população ou a sua iminência em um curto espaço de tempo, preocupavam, também, a ínfima agregação de valor para o município dos diferentes tipos de atividades extrativistas praticadas e a falta de oportunidade e geração de emprego e renda para a população residente.

Em 1996, ano em que o PGAI-Pará foi apresentado aos Prefeitos cujos municípios seriam beneficiados pelo Projeto, tanto Paragominas quanto Santarém não possuíam uma unidade exclusiva, dentro de sua estrutura administrativa, para tratar dos assuntos relacionados ao meio ambiente natural de seu território, não dispunham de logística adequada para assumir sua gestão ambiental plena, nem capacidade para formular, coordenar e

operacionalizar sua política ambiental e o seu arcabouço jurídico, mesmo estando em vigor um conjunto de legislações envolvendo temas relacionados ao meio ambiente físico e seus recursos naturais, tais como: Política Nacional do Meio Ambiente (BRASIL, 1981), ação civil pública pelos danos causados ao meio ambiente (BRASIL, 1985), Constituição Federal (BRASIL, 1988), criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental (BRASIL, 1990), além das sanções penais e administrativas de condutas lesivas ao meio ambiente (BRASIL, 1998).

Somados a isso, ainda figurava nesse cenário a carência de pessoal qualificado e em número suficiente para compor uma Secretaria Ambiental específica, sem desconsiderar a falta de recursos disponíveis no orçamento do município para financiar ações pertinentes a essa pasta, resultando na centralização da gestão ambiental municipal sob a responsabilidade do Estado ou do governo federal, fazendo com que esses municípios ficassem totalmente dependentes de suas intervenções.

Frente a tal contexto, e mesmo adotando ações apoiadas em um modelo único para a sua implantação, o PGAI adotou algumas medidas visando a preparar os municípios para entender a dinâmica proposta pelo Projeto, além de proporcionar condições para recebê-lo, realizando, então, reuniões informativas destinadas a esclarecer os objetivos a serem alcançados e a sua metodologia e ainda reformando e equipando os locais onde as Secretarias de Meio Ambiente seriam instaladas.

A partir desse momento, o projeto implementou as seguintes ações: capacitações técnicas, reuniões de integração e divisão de responsabilidades com a participação das instituições públicas atuantes nesses municípios, fóruns de discussão sobre os problemas e as prováveis soluções, incluindo debates sobre o zoneamento ecológico-econômico desses territórios, confecção de cartilhas informativo/educativas e a instalação de um Centro de Informação Ambiental em cada um.

Assim, com o apoio financeiro e técnico do PGAI, juntamente com os encaminhamentos metodológicos previstos, os municípios conseguiram estruturar suas Secretarias para conduzir ações de licenciamento, fiscalização, educação ambiental, zoneamento, monitoramento, aprovar o orçamento para a pasta, definir seu arcabouço legal e elaborar políticas públicas ambientais.

No entanto, foi necessário intensificar a capacitação dos profissionais dessas Prefeituras para trabalhar com as ações do Projeto e, sobretudo, contratar pessoal qualificado,

mesmo que sem vínculo efetivo, tendo em vista o quantitativo de pessoal existente estar reduzido e sem a qualificação necessária.

Na verdade, para que isso fosse levado a efeito, foi necessário esclarecer e sensibilizar as Prefeituras sobre a importância do PGAI para a promoção da gestão ambiental e o desenvolvimento sustentável do município, visando, com isso, a ganhar a adesão e o comprometimento dos gestores municipais, e a partir daí, nivelar o conhecimento sobre temas introdutórios na área da gestão pública, aliada ao componente ambiental, considerando o tempo previsto para a execução do Projeto, o pequeno número de pessoas para conduzir o PGAI no Pará, os recursos disponíveis e o quantitativo de municípios previstos para a primeira fase do Projeto, ao todo 30 (trinta) municípios, número que foi reduzido posteriormente.

Os eventos de capacitação promovidos pelo Projeto visavam a trabalhar os seguintes temas: elaboração de programas de educação ambiental, planejamento e formulação de planos ambientais, construção de arcabouço jurídico, elaboração e mecanismos de implementação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável, elaboração de projetos para controle e monitoramento de desmatamentos e queimadas, ações voltadas à valorização da floresta e instrumentos de ordenamento territorial.

Da parte desses municípios, as pessoas capacitadas foram escolhidas pelas Prefeituras, em sua maioria, próximas dos gabinetes do executivo municipal, sem a preocupação de selecionar aquelas que iriam trabalhar diretamente nas Secretarias Ambientais a serem criadas, mesmo cientes de que o número de vagas disponíveis, por município, era limitado, por não ser um evento exclusivo a uma única cidade, mas direcionado, também, a cidades mais próximas e a demais instituições atuantes na área ambiental.

Muitas das pessoas que atuaram no PGAI foram contratadas com recursos do Projeto, portanto, por um curto período de tempo e sem vínculo efetivo com a Prefeitura, com a responsabilidade de participar de diversos acontecimentos, muitos deles, realizados na Sema Estadual, localizada na capital do Estado, visando a serem replicados aos técnicos das Secretarias Ambientais desses municípios, demais secretarias e órgãos públicos.

Isso foi importante, em um primeiro momento, pois o que se pretendia era implantar eficazmente o PGAI em Paragominas e em Santarém, fortalecendo-os rumo à condução de sua gestão ambiental plena. Contudo, no decorrer da execução do Projeto e após seu término, essas pessoas foram exoneradas de suas funções, levando consigo o conhecimento, a

experiência adquirida e a memória das atividades desenvolvidas, situação desfavorável ao trabalho das Secretarias Ambientais nos anos que se seguiram.

Por outro lado, após o encerramento do PGAI, alguns equipamentos comprados com recursos do Projeto foram danificados pelo uso inadequado ou inutilizados por não terem pessoas habilitadas para manuseá-los, sendo, em sua maioria, devolvidos a Sema Estadual. O mesmo aconteceu com a documentação referente ao Projeto nesses municípios.

Ademais, a alta rotatividade das pessoas pertencentes ao quadro efetivo das Prefeituras, que estavam envolvidas no PGAI, a concentração de conhecimentos e informações em poder de poucos, a falta de uma ampla divulgação, a indisponibilidade ou a difícil acessibilidade aos documentos e registros por parte da sociedade em geral também contribuíram para que poucas pessoas conhecessem o Projeto.

A recepção dada ao PGAI pelos municípios de Paragominas e de Santarém foi satisfatória, sendo demonstrados interesse e participação. Todavia, questões de cunho político partidário sempre estiveram presentes nas oratórias dos prefeitos e de seus secretários ainda que de maneira implícita, principalmente quando o assunto era a divisão de tarefas, o estabelecimento de parcerias, a responsabilidade pelos problemas locais existentes ou quando os gestores municipais entendiam que a ação a ser executada em seu município era de exclusiva responsabilidade do governo federal ou estadual, o que gerava polêmica, comprometendo o andamento de alguns trabalhos.

Ressalta-se que o incipiente conhecimento por parte dos gestores públicos municipais sobre temas relacionados ao meio ambiente, considerando-o, por vezes, um problema externo à sua esfera de competência, a pouca ou inexistente participação dos agentes públicos e da sociedade na gestão ambiental pública, aliada ao ciclo do processo eleitoral interferindo nas decisões municipais, manteve-se presente nos dois municípios, tanto na fase que antecedeu a implantação do PGAI, quanto nos anos posteriores.

Como uma das ações planejadas pelo PGAI, as informações ambientais voltadas a auxiliar o controle e o monitoramento do desmatamento e queimadas em Paragominas e em Santarém, por meio de mapas, gráficos e programas de sensoriamento remoto, além de levantamentos e diagnósticos para ações de ordenamento territorial via zoneamento ecológico-econômico, foram sistematizados e disponibilizados pela Sema Estadual às Secretarias Ambientais desses municípios, no intuito de colaborar com os trabalhos em curso

e a serem planejados, vislumbrando que, após o término do Projeto, fossem, permanentemente, atualizados, com a incorporação de novos dados e programas.

A proposta do PGAI era mostrar a essas Secretarias a viabilidade e a necessidade de se criar um sistema de informações ambientais próprio, visando a auxiliar o bom desempenho de suas atividades e a tomada de decisão de sua equipe de profissionais, considerando a importância de garantir visibilidade ao público externo e sua participação em diversos momentos (PARÁ. GOVERNO, 2002), desde a utilização dos recursos financeiros destinados ao meio ambiente natural, passando pela educação ambiental a ser aplicada em seu município, até o uso adequado dos recursos naturais e a melhor forma de seu aproveitamento, com uma margem pequena de danos ambientais.

Esse sistema informacional estaria interconectado a outros órgãos públicos municipais e com os demais municípios e entes da federação como forma de fortalecer as ações em conjunto, compartilhar experiências, melhorar os processos comunicativos, resultando em debates amplos e medidas concertadas, próximas às necessidades e realidades dos municípios.

Internamente, esse Sistema de Informações Ambientais faria parte de um conjunto de ferramentas para dar suporte à gestão ambiental municipal, ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, aos órgãos ambientais das diferentes esferas e à sociedade civil no estabelecimento de parcerias, troca de experiências e construção de consensos capazes de somar esforços para elevar a capacidade política, administrativa e gerencial do município e aumentar sua visibilidade de maneira positiva diante do público externo. Somadas ao Sistema de outros municípios, formaria um bloco de informações virtuais coeso, aberto, dinâmico e interativo.

Externamente, a instituição de um sistema como esse, no município, fortaleceria sistemas maiores como o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente (SINIMA), na qualidade de instrumento de cooperação para o exercício da competência e ações compartilhadas entre a União, Estados e municípios (BRASIL, 2011) e o Sistema Estadual do Meio Ambiente (Sisema), integrando o Estado e seus municípios na consecução de esforços, otimizando o tempo com solicitações de licenciamento, renovação e concessão, além de aumentar a margem de acertos e a obtenção de resultados exitosos em diversos tipos de ações (BRASIL, 1981, PARÁ. GOVERNO, 1996).

Após o encerramento do PGAI, o processo de descentralização da gestão ambiental foi conduzido pelas duas Secretarias de Meio Ambiente. No entanto, embora o município de

Santarém tenha formado seu Sistema de Gestão Ambiental, encontrando-se em funcionamento, ele ainda não tem Habilitação de Gestão Ambiental Plena, documento emitido pela Sema Estadual que permite ao município atuar em ações mais complexas e abrangentes, independentemente da intervenção do Estado, diferentemente de Paragominas que já tem a referida Habilitação desde 2010, avançando no sentido de tomar para si atribuições além das que já são de sua alçada.

7.1.1 Sistema de Informações Ambientais

A Secretaria Ambiental de Santarém não possui um sistema interno para armazenar seus dados e rotinas administrativas, incluindo um fluxo de informações interagindo entre os setores, a partir da normatização de seus procedimentos, o que permitiria dinamizar a atuação do órgão e desburocratizar os processos, possibilitando aos servidores acompanhar os acontecimentos em tempo real e, assim, tomar decisões, controlar, avaliar e planejar melhor suas ações, aumentando sua eficácia, além de aumentar sua produtividade e minorar seus erros e equívocos.

Inexiste o processamento eletrônico das informações e documentos pertencentes à Secretaria, sendo eles arquivados em papel, sem padronização e normalização, de acordo com a necessidade e utilidade do profissional, restrito, portanto, a cada departamento, sem o compartilhamento dos demais servidores. Até porque poucos setores e profissionais possuem computadores próprios para o pleno exercício de suas atividades, fazendo com que alguns deles levem seus computadores de uso pessoal para o ambiente de trabalho. Essa situação está presente na rotina da Secretaria.

Além disso, a verificação feita no dia 28 de setembro de 2012 constatou que a Secretaria Ambiental não tem endereço eletrônico próprio, mas sim, ligado à página virtual da Prefeitura em uma entrada referente a Notícias e Contatos, inexistindo janelas virtuais que possam citar as potencialidades ecológicas do município, atividades já realizadas e seus resultados, legislação pertinente, programas e ações em curso e a serem executadas, ouvidoria, entre outras, o que daria maior visibilidade aos trabalhos do órgão, além do acompanhamento e do controle social.

A falta de gestão na utilização eficaz dessa ferramenta remete a questões de natureza administrativa por parte da Secretaria Ambiental de Santarém, sendo observados na pesquisa

de campo e nas entrevistas carência de pessoal, principalmente para digitalizar e atualizar, de forma permanente, de informações e ainda de profissionais qualificados para operacionalizar o sistema, ausência de espaço físico adequado para abrigar os equipamentos, falta de padronização dos procedimentos internos, isolamento e distanciamento entre os setores, especialmente o setor de licenciamento com o de fiscalização.

Diante desse contexto, a Semma Santarém encontra um grande número de obstáculos a serem superados para que ela avance no sentido de implantar um Sistema de Informações Ambientais do município, com uma base de dados atualizada, aberto ao público e em funcionamento.

Sobre a Secretaria Ambiental de Paragominas, ela vem avançando no sentido de viabilizar seu Sistema de Cadastro Ambiental Rural (SIGCAR), encontrando-se em fase final para a sua implantação, que, nesse caso, seria conectar-se ao Sistema da Sema Estadual (CAPISTRANO, 2013), com a diferença, segundo a Coordenadora de Licenciamento Ambiental, de que esse sistema buscou operar com um metodologia operacional mais avançada, que lhe possibilitasse a inserção da base de dados já existente, com ampla abertura para novas inserções e disponibilidade de acesso ao público externo.

Segundo a Coordenadora, esse trabalho vem sendo realizado desde 2010, iniciando com a organização do material disponível sobre as questões ambientais do município, capacitações junto à equipe da Secretaria para trabalhar com dados georreferenciados em ações de licenciamento e monitoramento, sem mencionar entradas para ações de educação ambiental.

Observou-se na pesquisa de campo que a Secretaria se mudou para uma sede espaçosa, com boa infraestrutura e logística adequada, onde cada setor possui computadores individualizados por servidor, com um sistema interno para abrigar e interligar os trabalhos desenvolvidos e um espaço próprio que está sendo preparado para receber o acervo bibliográfico e documental do órgão.

Entretanto, seguindo verificação realizada no dia 28 de setembro de 2012, a Semma de Paragominas ainda não possui uma página virtual própria, mas um campo com sua sigla na página principal da Prefeitura Municipal, em que não consta a citação de qualquer tipo de ação desenvolvida pela Secretaria, mas notícias desatualizadas referentes a assuntos diversos.

Mesmo assim, a Semma Paragominas demonstra avançar no sentido de construir as bases para a criação de um Sistema de Informações Ambientais do município, com uma base de dados atualizada, aberta ao público e em funcionamento.

7.1.2 Corpo técnico suficiente e qualificado

Na pesquisa de campo e nas entrevistas realizadas, constatou-se que a Secretaria Ambiental de Santarém é composta por uma equipe de profissionais de diferentes especialidades, em áreas como: Direito, Arquitetura, Biologia, Engenharias Agrícola, Sanitária e de Pesca, Turismo, Pedagogia e Gestão Ambiental. Para executar as atividades de fiscalização ambiental, possui quatro agentes, e para as ações de educação ambiental, duas técnicas de nível superior.

Embora a Secretaria estivesse constituída por pessoas com formação superior em diferentes especialidades, o número de profissionais existentes é insuficiente para atender as demandas, até mesmo as atividades de rotina, deixando lacunas em alguns casos, principalmente naqueles que exigem conhecimentos específicos pertinentes às Engenharias Química, Florestal e Civil e à Geologia, levando a Semma a buscar profissionais de outros órgãos, mas que nem sempre estão à disponíveis.

O número de servidores contratados é superior ao número de servidores efetivos, sem perspectiva de realização de concurso público, informação obtida no período de realização das entrevistas. De certa forma, esse vínculo temporário com a Secretaria e a expressiva rotatividade dos servidores vêm causando descontinuidade das ações, paralisação e atraso, até o preenchimento da vaga, que fica sem profissional por um espaço de tempo considerável.

Essa situação vem prejudicando a formação de um corpo funcional mais coeso e integrado, como também dificulta a formação do pleno comprometimento e a noção de dever, proporcionadas pelo sentimento de pertencimento à instituição, só alcançadas com o tempo de exercício, sem desconsiderar que isso é um obstáculo para a construção do memorial da Secretaria e para a implementação de processos de aprendizagem e inovação em sua gestão ambiental.

A Semma Santarém não possui um plano de capacitação para os seus servidores, o que contribui para a formação de rotinas com excesso de burocracia e de visões fragmentadas, por vezes, dissociadas da realidade. Ações voltadas a processos de aprendizagem como a capacitação, o nivelamento, o treinamento e o aperfeiçoamento acontecem eventualmente, em sua maioria, por iniciativa do servidor, ou quando a Sema Estadual promove eventos dessa natureza, disponibilizando vagas ao órgão, ou ainda quando ela encaminha à Secretaria Municipal algum técnico para fornecer esclarecimentos e tirar dúvidas sobre determinado procedimento.

A falta de qualificação técnica permanente contribui para deixar a gestão pública centralizada e ineficaz, mantendo apenas a rotina administrativa e operacional, sem elevar a Secretaria de Meio Ambiente a um patamar superior de gestão e melhoria contínua a partir de uma rica base de conhecimentos que lhe permita gerar inovações e implementar medidas que minimizem as agressões ambientais, ao tempo em que dispõe de alternativas para reduzir as desigualdades existentes, que promovam a inclusão da população local e alavaquem o processo de melhoria do município.

A Semma-Santarém conta com um setor de educação ambiental, composto de duas técnicas, para desenvolver atividades em todo o município, sendo que poucas ações informativas ou campanhas educativas são realizadas junto à população. Esse setor tem uma atuação mais efetiva por ocasião da Semana do Meio Ambiente, envolvendo não só os demais setores da Secretaria, mas também outros órgãos da prefeitura e instituições públicas locais.

Desde o término do PGAI, a Secretaria desse município aumentou seu efetivo de pessoal, diversificando as especialidades. Entretanto, ainda não é suficiente o bastante para contribuir na dinamização da gestão ambiental municipal rumo à sua efetiva autonomia, descentralização e condução de processos de fortalecimento, mesmo porque a elevada rotatividade de profissionais, por conta de motivos diversos, principalmente nos cargos de gestores, não favorece a retenção de talentos, a formação de líderes e a harmonia da equipe, dificultando o estabelecimento de uma estrutura baseada no senso coletivo, de comprometimento e de confiança, além de provocar o engessamento da máquina pública.

Em Paragominas, o quadro funcional de sua Secretaria Ambiental é composto de nove servidores concursados em diferentes especialidades, tais como: engenheiro ambiental, engenheiro florestal, agrônomo, geógrafo, agentes de fiscalização, além de auxiliares administrativo e motorista. Somam-se a esse quadro quatro técnicos contratados, sendo o

próprio Secretário, a Coordenadora de Fiscalização, um engenheiro ambiental e uma engenheira florestal. Recentemente, a Secretaria foi contemplada com o preenchimento de uma vaga para as especialidades de Engenheiro Ambiental, Engenheiro Florestal e Agrônomo, após a realização de concurso público promovido pela Prefeitura, em novembro de 2012, visando a aumentar seu efetivo.

A rotatividade de pessoal mostrou-se pequena, mas existentes. Mesmo com o grande volume de demandas e atribuições que a Secretaria vem assumindo após o processo de descentralização administrativa na área ambiental, ela não provocou maiores atropelos, ajustando-se a cada nova situação. Todavia, foi destacado nas entrevistas que muitas atividades sob a responsabilidade da SEMMA/Paragominas são repassadas para a Ong TNC ou para o AMAZON, por intermédio de algum tipo de convênio.

No que concerne à capacitação dos servidores, foi apontado nas entrevistas que ela ocorre sempre que necessária, geralmente fora da cidade e sob a responsabilidade da Sema Estadual ou do Instituto AMAZON, sendo que no período em que as entrevistas foram efetivadas no município, os temas estavam direcionados para atender a área de geologia.

Quanto à educação ambiental no contexto da Semma, essa ação educativa sobre a relação do homem com a natureza, em caráter não formal, de cunho interdisciplinar junto à sociedade, como componente imprescindível para criar estímulos voltados à construção de valores e novas práticas responsáveis, não é implementada pela Secretaria, inexistindo profissional destacado para desenvolver esse tipo de prática educativa nem a elaboração de qualquer material informativo/educativo.

Segundo a Semma-Paragominas, a não realização de ações de educação ambiental no município pela Secretaria decorre do fato de que essa ação já está incluída como disciplina obrigatória, em caráter formal, nas escolas públicas municipais.

Sobre isso, ressalta-se que a educação ambiental, prevista na Lei nº 9.795/1999, assume, em território nacional, um caráter abrangente e contínuo ao prever em seu art. 2º que: "A educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal" (BRASIL, 1999).

Em que pese a falta de atuação em educação ambiental, considera-se que a Semma de Paragominas vem evoluindo no sentido de contar com um corpo técnico suficiente e qualificado, envidando esforços para fortalecer a área ambiental do município, a partir da

atuação de profissionais preparados tecnicamente, que compreendam a importância dessa matéria tanto no que diz respeito às medidas preventivas, quanto em procedimentos coercitivos e punitivos, o que favorece um ambiente propício para o alcance de melhores resultados na promoção do desenvolvimento com consciência ambiental e responsabilidade social.

7.1.3 Participação e integração

Não foi observado nos depoimentos dos entrevistados, nos contatos informais, tanto os realizados na Secretaria Ambiental de Santarém, quanto na Secretaria Ambiental do Estado, bem como na análise documental, que a Semma Santarém promovesse iniciativas para o estabelecimento de diferentes formas de parcerias e espaços democráticos, participativos e integrativos, primando por processos de comunicação ágeis e abrangentes, tanto internamente, quanto com as demais Secretarias e órgãos públicos, empresas privadas ou organizações não governamentais. Contudo, não se descarta a possibilidade de que ações conjuntas para a realização de eventos dessa natureza possam vir a ocorrer por ocasião de datas comemorativas.

Na verdade, dentro da própria Semma os servidores entrevistados demonstraram não ter conhecimento das atividades desenvolvidas por outros setores sem ser o seu, além de desconhecerem a existência de qualquer tipo de canal de integração que pudesse conectar os setores entre si ou os seus integrantes de forma efetiva e rotineira ou da existência de convênios ou termos de cooperação entre a Secretaria e os demais entes da federação.

A ausência de uma relação mais próxima, com vistas à realização de trabalhos integrados entre a Semma e a Unidade Regional Baixo Amazonas da Sema/Estadual, foi citada nos relatos, sendo motivo de preocupação por parte dos entrevistados.

Um exemplo disso, tornando a assertiva mais contundente, é o fato de que, embora exista uma Unidade Regional do Estado, sediada em Santarém, para tratar de assuntos relacionados ao meio ambiente natural, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente desse município recorre muito mais à sede da Sema Estadual, situada na capital do Estado do Pará, do que a essa Unidade, o que faz com que ela tenha pouco conhecimento dos procedimentos e ações realizadas pelo município na área ambiental, de suas dificuldades e problemas existentes.

Tal distanciamento gera iniciativas isoladas e unilaterais, portando-se como sistemas fechados que se bastam, ainda que as referidas instituições tenham a clara compreensão de que Santarém é um município que compõe o estado do Pará. Essa postura impossibilita o entendimento comum para a solução de conflitos, o compartilhamento de experiências e conhecimentos, impedindo também que eles se fortaleçam e se tornem capazes de modificar e transformar a realidade em que estão inseridos.

Ademais, não se tem conhecimento de que a Semma tenha realizado alguma audiência pública, ou que exista no órgão um setor direcionado à ouvidoria. No entanto, a sociedade civil de Santarém vem se mostrando interessada e participativa, denunciando e se mobilizando para combater ações prejudiciais ao seu ambiente natural.

Registra-se que, mesmo não sendo uma ação direta da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, a Prefeitura de Santarém integra a Associação dos Municípios das Rodovias Transamazônica, Santarém-Cuiabá e Região Oeste do Pará (Amut), juntamente com os municípios de Almeirim, Altamira, Anapu, Aveiro, Belterra, Brasil Novo, Itaituba, Jacareacanga, Medicilândia, Novo Progresso, Novo Repartimento, Pacajá, Placas, Porto de Moz, Rurópolis, Senador José Porfírio, Trairão, Uruará, Vitória do Xingu, visando à “integração administrativa destes municípios, bem como à sua articulação na defesa dos problemas regionais”¹⁵⁷, bem como da Confederação Nacional de Municípios (CNM), que tem o objetivo de “consolidar o movimento municipalista e fortalecer a autonomia dos Municípios”¹⁵⁸.

Sobre a atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente (CNMM) de Santarém, na condição de espaço legítimo de diálogo entre o Estado e a sociedade, embora o Conselho realize reuniões periódicas, já tendo sido deliberadas a eleição do corpo diretor e a aprovação do regimento interno, ainda não foi formulada uma pauta ampla sobre as questões ambientais do município. Ademais, não foi registrada a participação de setores representativos da sociedade santarena nas discussões desse fórum democrático de debates, bem como de que sejam divulgadas ao público as deliberações do Conselho.

Uma questão importante que apareceu nas entrevistas e que merece destaque diz respeito à reflexão feita pelo vice-presidente do Conselho de que é um contradição o fato de

¹⁵⁷ Informação contida na página da Associação dos Municípios das Rodovias Transamazônica, Santarém-Cuiabá e Região Oeste do Pará (Amut). Disponível em: <<http://www.amut.org.br/>>. Acesso em: 02 dez.2012.

¹⁵⁸ Informação contida na página da Confederação Nacional de Municípios (CNM). Disponível em: <http://www.cnm.org.br/>. Acesso em: 02 dez.2012.

uma Secretaria de Meio Ambiente lançar propostas nas reuniões do CNMM, que, na prática, não são concretizadas.

Quanto ao município de Paragominas, não consta que a Semma possua canais ou mecanismos visando a integrar e aproximar seus servidores, ou que os estimulem a participar, conjuntamente de medidas para os mais diversos fins, desde a redução dos entraves burocráticos, passando pela proposição de iniciativas inovadoras, até medidas preventivas de combate ao desmatamento e às queimadas. Verificou-se que a Semma tem um setor direcionado à ouvidoria.

Externamente, a Semma Paragominas tem promovido ações de integração e participação em diferentes situações até pelo fato de já deter Habilitação em Gestão Ambiental Plena e de ter obtido autorização legal do Estado para licenciar mais de trezentas atividades de impacto local, levando-a a firmar Termos de Cooperação com a Sema Estadual, Secretaria Estadual do Programa Municípios Verdes e o Ibama, nesse caso, em momentos que requerem um número de pessoal maior e melhor qualificado, ou que extrapolam sua esfera de competência.

No entanto, a Secretaria não promove atividades em parceria com municípios vizinhos ou com a Unidade Regional Rio Capim, pertencente à Sema Estadual, sendo mencionada a existência de uma relação distante entre a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e essa Unidade Regional, um dos motivos pelos quais a Unidade pouco sabe das ações desenvolvidas na área ambiental dentro do município. A Sema Municipal prefere se reportar à sede da Sema Estadual, localizada na capital do Estado, situação que se assemelha ao município de Santarém.

Destaca-se que, embora Paragominas esteja limpa, urbanizada, com seu sistema de gestão ambiental consolidado e com o desmatamento sob controle, há um descompasso entre as ações da Secretaria de Urbanismo e as ações da Secretaria de Meio Ambiente, tendo sido exemplificado o corte das árvores na zona urbana, principalmente, para o asfaltamento, fazendo com que a cidade fique mais quente, além de pontos de enchentes após a impermeabilização do solo em virtude da falta de galerias pluviais e de saneamento básico, demonstrando a ausência de um plano de ação elaborado em conjunto pelos dois órgãos.

Com o Ministério Público a parceria se faz mais presente, pois a Semma recorre a essa instituição, em casos em que há a necessidade de uma atuação mais efetiva do poder judiciário, na proteção do meio ambiente e dos direitos difusos da sociedade, principalmente

quando interesses políticos estão presentes ou aparece o envolvimento de empresas influentes com grande poder econômico.

Há algum tempo a Secretaria vem estabelecendo convênios com a TNC e o IMAZON para a promoção de eventos de capacitação ou para a realização de trabalhos técnicos para os quais a Secretaria não dispõe de técnico especializado para fazê-lo ou da tecnologia necessária. Esses trabalhos são geralmente voltados ao monitoramento, gestão ambiental na área florestal e na recuperação de áreas degradadas, sendo considerada pela Semma uma iniciativa vantajosa, já que são atividades muito específicas e dispendiosas.

Audiências públicas costumam ser realizadas pelo órgão, sendo destacado que essa iniciativa teve como ponto de partida a ação conjunta entre a Prefeitura, os órgãos públicos, o setor privado e a sociedade para que Paragominas conseguisse sair da lista dos municípios desmatadores da Amazônia.

De modo semelhante ao município de Santarém, embora não seja iniciativa da Semma de Paragominas, a Prefeitura Municipal e mais 43 (quarenta e três) Prefeituras do nordeste do Pará criaram a Associação dos Municípios do Nordeste Paraense (Amunep) sob a “ótica da gestão pública compartilhada e na parceria. A Amunep desenvolve estudos pela reorganização administrativa, incremento das atividades de produção agropecuária, comercial, industrial, promoção social, incentivando a conservação e utilização racional dos recursos naturais”¹⁵⁹. A Prefeitura de Paragominas integra também a CNM.

Sobre o Conselho Municipal de Meio Ambiente de Paragominas, mesmo realizando reuniões mensais, só deliberou em duas ocasiões, encontrando-se enfraquecido e em conflito com a Semma, que, por conta disso, acabou provocando a renúncia de seu Secretário da condição de conselheiro, participando das reuniões dessa entidade somente quando convocado para prestar esclarecimentos, o que ainda não ocorreu. O atual presidente não integra o corpo funcional da Secretaria.

A legislação do Conselho está defasada para atender o sistema ambiental, impossibilitando, por exemplo, a criação das Câmaras Temáticas e a realização de novas deliberações, encontrando-se no aguardo da aprovação da Câmara Municipal da nova legislação que o regerá. A sociedade do município desconhece a atuação do Conselho.

¹⁵⁹Informação contida na página da Associação dos Municípios do Nordeste Paraense (Amunep). Disponível em:< <http://www.amunep.org.br/>>. Acesso em: 02 dez.2012.

Para a representante do Ministério Público, a atuação Conselho de Meio Ambiente de Paragominas era insatisfatória, devido a intervenções de cunho político na entidade e nas questões ambientais, prejudicando sua atuação efetiva em assuntos como carvoeiras ilegais, extração e transporte irregular de madeira, poluição sonora e demora na realização ou mesmo ausência de estudo prévio de impacto ambiental para concessão de licença ambiental.

Debates e deliberações emanadas por legítimos espaços de integração e participação como o Conselho de Meio Ambiente, comissões formadas por diversos setores e a sociedade, audiências públicas e ouvidorias são imprescindíveis o exercício da democracia, bem como propor soluções inovadoras, dirimir conflitos e construir proposta para uma eficaz gestão ambiental no município em consonância com as políticas ambientais e as legislações pertinentes.

8 AVALIAÇÃO DA EFETIVIDADE DO PROJETO DE GESTÃO AMBIENTAL INTEGRADA (2008-2012)

Após ter sido esboçado um quadro geral das questões intervenientes no contexto do PGAI que, por ventura, possam ter contribuido ou dificultado o fortalecimento da gestão ambiental pública por parte das Secretarias Ambientais dos municípios estudados, será trabalhada nesta seção a veracidade das três hipóteses aventadas:

H.1. O PGAI não fortaleceu a gestão ambiental pública dos municípios de Paragominas e Santarém rumo a processos de descentralização administrativa.

H.2. O PGAI foi efetivo para que os municípios de Santarém e Paragominas construíssem um modelo de gestão ambiental pública, sistêmico, participativo e eficaz.

H.3. O PGAI fortaleceu a gestão ambiental pública dos municípios estudados, com impactos positivos para o adequado tratamento de seus recursos naturais e meio ambiente físico, norteando suas ações em processos de descentralização administrativa.

Assim, entre as hipóteses acima, a que se confirma é a terceira, ou seja, o Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI), ação pertencente ao Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7), que fortaleceu a gestão ambiental pública dos municípios de Santarém e de Paragominas, localizados no estado do Pará, com impactos positivos para o adequado tratamento de seus recursos naturais e meio ambiente físico.

Mostrou-se inquestionável no decorrer do processo de realização desta Tese de Doutorado o fato de que foi a partir do PGAI que se criaram as bases para que os municípios de Santarém e Paragominas pudessem formar seu Sistema de Gestão Ambiental, inclusive, com apoio técnico e logístico para a implantação de suas Secretarias Ambientais, extensivo a outros órgãos, como no caso do suporte financeiro concedido ao Ministério Público e Polícias Civil e Militar, visando ao bom desempenho de suas ações na área ambiental.

Como já explicitado anteriormente, antes da implantação do PGAI, esses municípios não tinham condições de assumir sua gestão ambiental, ficando a cargo do governo do estado e do executivo federal. E por não existir, no âmbito dessas prefeituras, uma unidade específica para tratar do assunto, não se destinava orçamento para se trabalhar com tais questões, era inexistente o arcabouço jurídico sobre esse tema no contexto municipal, imperava a carência de pessoas qualificadas e em número suficiente, além de ser notório o desconhecimento sobre assuntos relativos ao meio ambiente natural.

Em que pesem as variáveis selecionadas, ou seja, sistema de informações ambientais, corpo técnico suficiente e qualificado, participação e integração serem incipientes em Santarém e Paragominas, se comparadas às realizações do Projeto – algumas resumidas no Quadro 21 – considerando ainda o fato de não ter sido dado prosseguimento a algumas dessas realizações, verificou-se que o PGAI, além de robustecer a gestão ambiental pública, apresentou a esses municípios a noção de desenvolvimento sustentável defendida na ECO 92, conduzindo suas propostas para firmar, nesses municípios, a visão de crescimento econômico, embasado em diretrizes e critérios que primam pela responsabilidade ambiental e inclusão social.

Para tanto, o PGAI promoveu, preliminarmente, ações preparatórias junto aos municípios, entre as quais se destacam:

- a) sensibilização, principalmente junto aos gestores municipais sobre a relevância e vantagens de receberem o Projeto e dele participarem ativamente;
- b) capacitação de gestores e representantes desses municípios para compreenderem e atuarem na implantação do Projeto;
- c) colaboração financeira para a composição de infraestrutura básica, com reformas, construções e aquisições de equipamentos e veículos;
- d) disponibilização de informações e tecnologia;

- e) contratação de profissionais qualificados em diversas especialidades e em número suficiente;
- f) manutenção, em cada um, de pessoal habilitado para acompanhar e coordenar conjuntamente o Projeto; e
- g) prevenção, monitoramento e avaliações periódicas.

Pelo fato de mudanças e transformações decorrerem de processos lentos e graduais após o acúmulo de experiências e conhecimentos que se interconectam dinamicamente em um ambiente cercado de inquietações, resistências e interdependência – característica dos sistemas abertos – no caso em estudo, Santarém e Paragominas, as secretarias de meio ambiente, as prefeituras, os órgãos públicos atuantes, instituições de ensino, entidades de classe, a população e a sociedade em geral, agente ativo com poder de construir a história local, contribuíram para que esses municípios apresentassem mudanças positivas, compondo, assim, o seguinte quadro:

- a) não retrocederam após o término do PGAI, mantendo o sistema de gestão ambiental em funcionamento;
- b) não estacionaram a ponto de invalidar as ações implantadas, tendo em vista reconhecerem a importância das diretrizes propostas e os procedimentos adotados pelo PGAI;
- c) modificaram, transformaram e elevaram a qualidade da relação do homem com seu ambiente natural;
- d) saíram da ignorância, da cegueira social e ambiental e da passividade para um patamar superior quanto ao uso adequado do sistema natural e dos elementos que o compõem, despertando para os riscos da não observância de se conservar e proteger a natureza, da importância em ações planejadas voltadas a atividades menos poluentes, menos degradadoras e mais responsáveis;
- e) caminham no sentido de superar as dificuldades, buscar alternativas e fazer valer legislações e normas regimentais; e
- f) reconhecem o poder de suas denúncias, contestações, reivindicações de direitos e aceitação de obrigações e ainda do trabalho em conjunto.

Por conta disso, considera-se que esses fatores tenham contribuído para que Paragominas saísse da lista dos municípios desmatadores, pelo trabalho integrado, responsável e participativo, envolvendo o poder público e a sociedade, e avançasse no sentido

de ser reconhecido, atualmente, como exemplo de município que superou seus graves problemas e suas dificuldades, desenvolvendo-se com responsabilidade ambiental.

Sobre a primeira hipótese de que o PGAI não tenha fortalecido a gestão ambiental pública dos municípios de Paragominas e Santarém rumo a processos de descentralização administrativa, ela não se confirmou, pois, além do acima exposto, após o encerramento do PGAI, o processo de descentralização da gestão ambiental foi conduzido pelas duas Secretarias de Meio Ambiente, embora o município de Santarém ainda atue, junto ao Estado, com o Termo de Gestão Ambiental Descentralizada/Compartilhada, situação diferente de Paragominas, que já tem Habilitação em Gestão Ambiental Municipal, documento que lhe dá o domínio total de sua gestão na área ambiental.

Da mesma forma, não se confirmou a segunda hipótese, a de que o PGAI foi efetivo para que os municípios de Santarém e Paragominas construíssem um modelo de gestão ambiental pública, sistêmico, participativo e eficaz. Isso porque se constatou que o PGAI não conseguiu fomentar nas Secretaria Municipais de Meio Ambiente uma proposta de planejamento, visando a construir um modelo de gestão ambiental envolvendo a sociedade civil, para, juntos, atuarem na criação de mecanismos e condução de ações que trabalhem o desenvolvimento local com responsabilidade ambiental e inclusão social, considerando as iniciativas para gerar fontes de emprego e apoiar a produtividade local.

Os preceitos pretendidos pelo PGAI para a construção de um modelo de gestão a partir da conjunção de quatro dimensões, como a “Informação Ambiental, Participação da População, Descentralização da Gestão Ambiental e Planejamento Ambiental” (PARÁ. GOVERNO, 2000, p.2), embora tenham sido enfatizados e trabalhados, concomitantemente, em todas as fases de implantação do Projeto, não serviram para subsidiar o planejamento das ações das Secretarias Ambientais desses municípios, culminando com a elaboração de um plano de ação.

Atribui-se a isso uma série de situações que podem ser observadas em outros projetos de desenvolvimento, a começar pela alta rotatividade dos profissionais, que, ao deixarem a instituição, levam consigo o conhecimento e a experiência adquirida, dificultando a construção da memória institucional e o estabelecimento de apego e pertencimento proporcionados pelo tempo e pelo contato com a equipe.

A presença de técnicos e de gestores públicos seguindo longos e intermináveis caminhos burocráticos, que só emperram a máquina pública e nada resolvem, que advogam

causas político-partidárias repletas de demagogia, que desconhecem a matéria ambiental, mantendo-se alheios à informações atualizadas e processos de aprendizagem para diversos fins, que não estabelecem parcerias com outros órgãos públicos, municípios e demais entes da federação, que não trabalham contando com a participação e o apoio da população, dá um peso negativo muito grande ao município, dificultando a resolução de problemas, o alcance e a eficácia dos objetivos, atrasam o seu desenvolvimento, além de desgastarem a instituição perante a sociedade.

Indo além, isso pode acontecer por desinteresse, acomodação, isolamento do município, má gestão, carência de recursos financeiros da prefeitura, dificuldade de locomoção, quadro de pessoal reduzido e sem qualificação, ausência de dividendos pessoais ou políticos, falta de sentimento de pertencimento à instituição por achar que o cargo é temporário ou, na pior das hipóteses, um pouco de cada.

Ainda que as medidas adotadas no campo da administração pública estejam sujeitas às amarras legais e burocráticas, os gestores públicos municipais, na maioria dos casos, encontram dificuldade para avançar no sentido de decidir, propor, formular e executar ações ligadas à área ambiental, de adotar uma postura engajada e com uma visão mais abrangente e realista das necessidades locais, de propor ações preventivas, de vislumbrar o desenvolvimento econômico em igualdade de condições com a área ambiental e social, de enfrentar os problemas ambientais iminentes ou instalados em sua área de atuação, entre outros.

De fato, não é um cenário animador, mas também não é definitivo e imutável, e sim, um longo processo de aprendizado e um árduo exercício de compreensão, boa vontade e desprendimento pessoal rumo a comportamentos coerentes, coletivos e responsáveis, tanto por parte do gestor público, quanto da população, que, se alcançados, têm a oportunidade de perceber – sem o véu da ignorância – que, embora o município seja um sistema único e complexo, é um organismo vivo e aberto, que influencia e é influenciado continuamente por outros municípios, demais entes da federação, poderes do legislativo e do judiciário, sociedade civil, enfim, outros sistemas abertos com funções específicas, mas que, se unidos, somam forças, criando e movimentando um conjunto fortalecido e coeso para o alcance de objetivos comuns. A criação ou o fortalecimento dos consórcios municipais é uma alternativa promissora.

Abre-se, portanto, a visão macro de que se um município realizar ações benéficas ou potencialmente prejudiciais ao seu meio ambiente natural. E de uma forma ou de outra, seu entorno será afetado na mesma proporção ou até mais como exemplo de ação positiva que se estende para além de seu espaço físico, sendo a responsável e eficaz gestão ambiental por parte da Secretaria de Meio Ambiente, que contagia os demais órgãos da prefeitura, sociedade e outros municípios, caso do município de Paragominas.

Quanto às ações negativas, Paragominas também será citada aqui como exemplo, mencionado algumas situações que apareciam fortemente na fase anterior às mudanças ocorridas no município, e que, atualmente, estão sob o controle do poder público, como a poluição atmosférica causada pela prática das queimadas e utilizada para o plantio ou para a produção de carvão vegetal, a poluição do rio gerada em um município e que migra para outros municípios, matando a fauna existente, além de provocar diversas doenças devido à água se encontrar imprópria para o consumo, o inadequado tratamento dado ao lixo ou aterros sanitários construídos e utilizados de forma inadequada e em locais inapropriados, lançando na natureza um líquido viscoso com elevado poder poluente e tóxico, popularmente conhecido como chorume, contaminando o solo, os rios e as águas subterrâneas, da mesma forma a contaminação provocada pelo uso descontrolado de defensivos agrícolas.

Na verdade, se um município contar com gestores públicos conscientes de seu papel de educadores-técnicos na construção de processos de aprendizagem baseados em ciência e tecnologia, visando a elevar a consciência ambiental e de propostas saudáveis e eficazes, de promotores-empreendedores de ações inovadoras e responsáveis ambientalmente, voltadas a elevar o potencial produtivo do município, gerando desenvolvimento, emprego e renda, de líderes-articuladores de ações integradoras, participativas e democráticas, com traços de inovação e democratização, os resultados serão exitosos e duradouros, constituindo-se em referência para outros gestores públicos e para a sociedade.

Até porque é no município que as políticas públicas ambientais são postas em prática, e gerenciá-las não é tarefa das mais fáceis, pois o cenário que se apresenta é cercado de interesses antagônicos, visões diferenciadas, além do intenso processo de urbanização, em que a ação humana rompe o equilíbrio ecológico em nome da melhoria da qualidade de vida, e no pior dos casos, da ganância ou ignorância. Todavia, o gerenciamento firme, probo e inteligente, baseado em ações articuladas, com resultados efetivos, aumenta a credibilidade do órgão, o interesse pela coisa pública, nesse caso, a natureza, e as chances de formar o

interesse coletivo e consciente dos diretos e dos deveres do cidadão sobre as questões de cunho ambiental.

O sistema de informações das ações da Semma em municípios que possuam recursos deve ser aprimorado cada vez mais com a utilização de cartilhas informativas, cartazes, ações públicas educativas, participação em eventos e, se possível, com a inserção de tecnologia que permita o intercâmbio entre as secretarias e demais órgãos ambientais, sendo interativo, atualizado, simples de manusear e alcance grandes distâncias. Já em municípios carentes e isolados, mecanismos não mais utilizados pelo mundo moderno, como a rádio local, a divulgação de porta em porta por voluntários da comunidade, avisos feitos após a realização de missas e cultos ou antes das apresentações de atrações em eventos comemorativos, são comprovadamente eficazes, pois faz a notícia percorrer o município rapidamente e ganhar adesões à causa ambiental.

Ressalta-se, no entanto, que mesmo o município contando com o melhor dos gestores ambientais, um líder nato, o mais apto e preparado para o cargo, se o prefeito não estiver empenhado em garantir o bom funcionamento do sistema municipal de meio ambiente, afiançar o orçamento para pôr em prática os serviços públicos de gestão ambiental, promover um trabalho integrado entre as secretarias e com os demais órgãos públicos estaduais e federais, e ainda, melhorar a capacidade técnica e logística da Secretaria Ambiental, muito pouco poderá ser feito, sendo pura ilusão pensar que, diferentemente disso, resultados positivos sejam alcançados.

Embora a região amazônica seja composta por muitos municípios pobres, carentes e isolados, as Prefeituras devem se empenhar em buscar o mínimo necessário para garantir que suas Secretarias Municipais de Meio Ambiente tenham uma boa logística, capacidade técnica e equipe de pessoal estável.

Por certo, estas ações são um grande desafio e uma enorme dificuldade em se tratando de uma região extensa territorialmente, com ampla diversidade cultural, rica biodiversidade e contextos socioeconômicos e ambientais conturbados e de alta complexidade, como a Amazônia. No entanto, é um caminho possível, e que pode ser alcançado, cabendo a cada prefeitura fazê-lo empenhando-se para avançar no sentido de se construir no município um cenário em que os proventos sejam dignos e baseados na meritocracia, na capacitação contínua em assuntos relevantes e complexos, elevando a autoestima e formando pessoas capazes, críticas e interessadas, com segurança para propor,

argumentar e desenvolver suas atividades com eficiência e dentro do prazo previsto, e, acima de tudo, formando líderes que saibam conduzir o município com sabedoria e responsabilidade, os interesse e as necessidades da sociedade.

Isso também impedirá que profissionais competentes e talentosos deixem a Semma, levando consigo suas ideias inovadoras, o conhecimento acumulado e a experiência adquirida, até porque esse profissional diferenciado gera vantagens e agrega valor ao órgão. Sua saída dificulta a condução dos trabalhos em curso, em alguns casos, até os interrompe, prejudicando a interação virtuosa dentro da própria Secretaria e entre as demais secretarias que formam a administração pública municipal e, consequentemente, o desenvolvimento contínuo que potencializa a ocorrência das transformações necessárias rumo ao progresso que se deseja alcançar.

Como para toda ação, a reação é inevitável, bem como seus reflexos, a formação nos municípios amazônicos de um corpo de profissionais competente, capaz de planejar, criando planos exequíveis, com instrumentos baseados em critérios claramente definidos, possibilita vislumbrar alternativas de investimentos e de acesso a oportunidades voltadas a conseguir recursos financeiros ou técnicos disponíveis no Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA)¹⁶⁰, recursos de bancos oficiais¹⁶¹, incentivos fiscais, parcerias e doações nacionais e internacionais.

Ressalta-se, também, a importância de que o titular da Secretaria Ambiental tenha habilidade e argumentos para convencer o prefeito de que esse órgão é estratégico dentro do aparato do executivo municipal, mostrando ainda os ganhos para o município de se garantir orçamento suficiente para as ações da Secretaria, que se reverterão em ganhos sociais, ambientais e financeiros, a partir das ações educativas, de licenciamento e fiscalização.

Sobre a conduta das prefeituras com rebatimentos óbvios sobre as Secretarias de Meio Ambiente, observa-se que ainda é muito forte a paralisação ou a descontinuidade das atividades a cada mudança na gestão do executivo municipal, situação que se inicia bem antes do período eletivo, relegando ações ambientais importantes e os compromissos assumidos com a sociedade, esquecendo que a prefeitura é um poder a serviço do Estado e não de seu governante, portanto, destina-se a garantir condições e melhorias crescentes na qualidade de

¹⁶⁰Ver Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e da outras providências (BRASIL, 2007 b).

¹⁶¹Ver Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008, que dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDS (BRASIL, 2008b).

vida de sua população, o que só será conseguido mediante o trabalho constante, progressivo e com resultados efetivos.

Na verdade, o novo gestor municipal, na maioria das vezes, não dá continuidade às ações desenvolvidas por seu antecessor, mesmo as inovadoras e exitosas, ou seja, inicia sua gestão sem considerar a experiência acumulada, as atividades em curso com resultados eficazes, o bom desempenho dos profissionais e os ganhos alcançados, ocasionando um conjunto de mudanças cercadas de improvisos, interesses partidários, desperdícios, principalmente se os novos gestores públicos forem de partidos políticos diferentes dos antigos ocupantes.

Com o desenvolvimento tecnológico acelerado, intensos processos de globalização mercadológica e as crescentes cobranças pela eficácia da administração pública, o entendimento sobre a gestão da coisa pública mudou e evoluiu no sentido de perceber o órgão público como um sistema mutável, dinâmico e multi/interdisciplinar, responsável pela construção de uma sociedade mais saudável, ética e integrada e de fomentar condutas ambientais responsáveis.

Isso gera um diferencial de competitividade para o município se aliado a uma gestão ambiental participativa e transparente, tirando proveito das potencialidades e diversidades endógenas, considerando a defesa do meio ambiente e dos interesses coletivos difusos, entendendo que esse procedimento só robustece a identidade municipal. Ademais, facilita a descoberta de novos caminhos como também a criação de processos interativos dentro de suas próprias estruturas, daí residindo a importância de o prefeito reconhecer e fortalecer o Conselho Municipal de Meio Ambiente, um espaço legítimo, democrático e interdisciplinar para discutir e deliberar questões de cunho ambiental.

Por certo, é uma necessidade do poder público melhorar e ampliar os canais de informação e participação que elevem a consciência política da sociedade em torno de assuntos que envolvam não só as necessidades humanas básicas ou que gerem renda, mas, e acima de tudo, a importância do uso responsável dos recursos naturais, do poder de transformação que tem sua conduta frente ao seu município e de que é um dever de todo cidadão participar e colaborar com o poder público para manter seu meio ambiente natural saudável e para que situações ambientais danosas e problemáticas não venham a ocorrer.

Como a descentralização da gestão brasileira é um fato consumado, mesmo a legislação prevendo a responsabilidade compartilhada entre os entes federativos, chamar a

população local para participar da gestão ambiental de seu município é estratégico e um ato de inteligência do gestor público, pois soma esforços, fortalecendo a governança pública, garante autonomia e a plena governabilidade desse ente federativo, qualquer que seja a situação, como as denúncias sobre o uso inadequado dos recursos naturais ou sobre a poluição sonora e atmosférica, a prática da educação ambiental em qualquer momento, ou a participação ativa em audiências públicas, plebiscitos, fóruns, associações e conselhos.

No entanto, o desinteresse por parte da população ainda é muito forte em virtude de inúmeros motivos, entre eles, por não considerar relevante seu envolvimento, por desinteresse, ausência de motivação, pouca visibilidade dada aos atos praticados pela Secretaria ou por órgãos públicos ambientais e ainda por não ter sido estimulada e chamada a participar, o que acaba restringindo a participação dos atores na gestão ambiental do município, sendo limitada a integrantes dos poderes públicos e, no pior dos casos, a ficar restrita aos técnicos da Secretaria Ambiental.

O importante é reunir um conjunto de fatores que possam fortalecer e dinamizar a gestão ambiental pública do município, desde as ações integrativas já citadas, aos procedimentos de rotina da Semma, interligando o planejamento e a execução das ações com a avaliação da efetividade e dos impactos, negativos ou positivos, causados por tais ações, isso deve ser feito em todos os procedimentos que envolvam os mais diferentes instrumentos de gestão, como o zoneamento ecológico-econômico, a educação ambiental, o monitoramento, o controle e a fiscalização. Não é fácil, mas é o mais eficaz e o melhor caminho.

9 CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao tomar o Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI) como objeto de estudo, mostra-se o reconhecimento de seu valor na condição de uma proposta pioneira no esforço de fortalecer as Secretarias de Meio Ambiente, dos Estados e municípios que compõem a Amazônia, visando à construção de um modelo de gestão ambiental participativo e eficaz. Um Projeto ousado cuja base teórico-metodológica envolveu inúmeros conceitos interdisciplinares e trabalhos integrativos e dinâmicos.

Em que pese a tamanha complexidade, amplitude e diversidade da região amazônica, bem como o fato de o PGAI ter apresentado lacunas metodológicas, ineficiência em seus

instrumentos de divulgação, precária mobilização da população local e indefinição nos mecanismos de arbitragem para os vários conflitos de interesses existentes, esse Projeto experimental contribuiu para fortalecer os Estados da região amazônica e os municípios em que ele foi aplicado, principalmente quanto à importância de tomarem para si a responsabilidade da gestão ambiental de seu território.

Na verdade, o PGAI lançou os fundamentos básicos e deu suporte técnico, logístico e financeiro para que o Sistema de Gestão Ambiental fosse implantado nos estados da Amazônia. No entanto, poucas pessoas sabem disso e até mesmo as pessoas que trabalharam no Projeto, na época de sua implantação, não conseguem se recordar, com clareza, de suas ações ou, até mesmo, não dão a devida importância a suas ações para a região.

É reconhecer também que o PGAI contribuiu para o avanço e o amadurecimento das diversas instituições públicas atuantes nesse Projeto, compatibilizando a gestão pública, a dimensão socioambiental, a participação, a descentralização e a integração, focando nos espaços geográficos propostos, criando mecanismos de articulação e de divisão de responsabilidades no meio de tantas propostas equivocadas, frágeis, isoladas ou de cunho meramente ideológico, que marcam a história da ação do Estado na região amazônica.

O presente estudo revelou a importância de que as ações pensadas para os municípios amazônicos devam ser planejadas dentro dos princípios legais da administração pública e da excelência na gestão, constituindo-se em um conjunto de noções norteadoras de processos de gerenciamentos eficazes, podendo otimizar a relação custo despendido e benefícios gerados, incentivando ideias inovadoras e agregando parcerias, prevendo avaliações, tanto ao longo do processo de implantação, visando a correções e aperfeiçoamentos, quanto ao final para a verificação de sua eficácia

Entretanto, qualquer planejamento que envolva os municípios amazônicos deve ter por base um aprendizado constante da região e um diagnóstico preciso, respeitando as necessidades, limites e potencialidades locais, sem interferir na cultura e nos valores de seu povo, como também assinalando a capacidade administrativa, as condições técnicas e de logística dos órgãos públicos atuantes e as formas eficazes de envolver a sociedade civil em todas as fases do processo.

Acredita-se que a carência de mecanismos políticos de integração entre os órgãos públicos e dos entes federados prejudica, substancialmente, a administração da máquina pública, pois ela não funciona e se desenvolve eficazmente apenas com instrumentos e

normas legais, recursos financeiros e um grande volume de servidores públicos, mas a partir da atuação proativa de gestores e profissionais capacitados que articulam acordos e estabelecem parcerias dentro e fora da instituição da qual fazem parte, legitimando e fortalecendo as decisões previamente pactuadas.

Sabe-se que nesses tempos de novas exigências e incertezas para que os projetos governamentais alcancem os resultados almejados, nesse caso, em um território como a Amazônia, é preciso muito mais do que apenas concebê-los, mesmo que embasados em preceitos de um planejamento moderno com propostas nobres, mas colocá-los em prática a partir de uma gestão com ampla participação de todos os atores sociais.

O titular da Secretaria de Meio Ambiente que se mantém isolado diante dos problemas aminetais complexos existentes no município, voltando-se somente para a sua pasta, portando-se como mero cumpridor de rotinas burocráticas, desperdiça um rico momento de aprendizado, que só o estudo interdisciplinar em espaços interativos e o compartilhamento de visões diferenciadas e de experiências adquiridas em conjunto podem proporcionar.

A falta de integração entre os Estados amazônicos, entre os municípios de um mesmo Estado ou entre os órgãos públicos atuantes em um mesmo território, somada à descontinuidade dos atos governamentais a cada troca de governante, impede a convergência de ações com o mesmo objetivo, pulverizando e desperdiçando os recursos aplicados, sem deixar uma noção de conjunto, contribuindo para a estagnação e o atraso da região.

Na verdade, apesar de os organismos governamentais reconhecerem que essa região é peça importante no contexto geopolítico brasileiro, ainda são incipientes as ações direcionadas à mobilização de empresas privadas, organizações públicas e a sociedade civil, no sentido de estabelecerem acordos e alianças estratégicas para, juntos, dinamizarem a evolução de suas estruturas e de seus processos, somando esforços para tornar a Amazônia próspera e competitiva nesse cenário globalizante.

Diga-se, sem vacilar, que, entre outras situações preocupantes, ainda são bem visíveis na Amazônia de hoje, a extração predatória de matéria-prima voltada para abastecer os grandes centros nacionais e internacionais, com compensação irrigária, sem agregar valor à região e sem responsabilidade socioambiental; obras públicas sem as devidas medidas estruturantes destinadas à população e ao meio natural, que só geram violentos conflitos fundiários; migrações desordenadas; elevação das desigualdades sociais e devastação da

natureza, remontando um quadro muito condizente com as intervenções que ocorriam no passado, quando a ideia de desenvolvimento de um território se vinculava-se totalmente ao fator econômico, e que, em seu nome, as ações poderiam ser a qualquer custo e de qualquer forma.

Ademais, evidências históricas apontam que a Amazônia ainda não institucionalizou suas tradições, seus valores culturais e suas normas cívicas, valorizando sua terra e sua gente, ou seja, sua população ainda não conseguiu se organizar a ponto de formar um todo coeso e sinérgico como uma grande equipe desejosa e capaz de determinar os rumos de sua própria história, vendo o seu lugar como um espaço dinâmico e repleto de potencial de crescimento e desenvolvimento, reconhecendo que a sua participação na vida política é decisiva para fortalecê-la e torná-la cada vez mais próspera.

Considera-se que as responsabilidades e os entraves políticos, sociais e ambientais são muitos e os recursos são poucos, mas se os projetos na Amazônia forem conduzidos pelo poder público a partir de uma gestão eficiente, integrando os diferentes órgãos atuantes na região, com ampla participação da sociedade local, entendendo que a publicidade é importante para ampliar o controle e o comprometimento social, os governos cumprirão o seu papel a cada ação, e a busca por um desenvolvimento regional responsável e includente não será mais uma utopia. Essa sim é a parte mais difícil, mas também uma grande conquista.

REFERÊNCIAS

- ABRIL. **Brasil 500 Anos**. São Paulo: Nova Cultural, 1999. p. 705-768.
- ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS - ABC. **Amazônia: desafio brasileiro do século XXI**. São Paulo: Fundação Conrado Wessel, 2008.
- ALBAGLI, Sarita. Amazônia: fronteira geopolítica da biodiversidade. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Parcerias Estratégicas**. n. 12, p. 5-19, set. 2001.
- ALENCAR, Taiguara Raiol. **Relatório técnico de sistematização de experiências de descentralização Municipal do SPRN/Editais FNMA**. Brasília, DF, dez. 2007.
- ALIER, Joan Martinez; JUSMET, Jordi Roca. **Economía ecológica y política ambiental**. Cidade do México: Fundo de Cultura Económica, 2001.
- ALMEIDA, Josimar R. **Gestão Ambiental para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Thex Almeida Cabral, 2010.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica**. Brasília, DF, 2004. Disponível em: <<http://www.praalmeida.org>>. Acesso em: 16 abr. 2007.
- ALTVATER, Elmar. **Ilhas de Sintropia e exportação de Entropia: Custos Globais do Fordismo Fossilístico**. Cadernos do NAEA, Nº 11, 1993.
- ANGELO, Cláudio. **Há abuso no uso de ‘sustentabilidade’**. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/ambiente/1065497-ha-abuso-no-uso-de-sustentabilidade-diz-criadora-do-termo.shtmlv>>. Acesso em: 25 maio. 2012.
- ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília, DF: ENAP, 2002.
- ARBEX JR, José. “Terra sem Povo”, Crime sem Castigo. **Amazônia revelada: os descaminhos ao longo da Br - 163**. Brasília, DF: CNPQ, 2005.
- ARMIJO, Marianela. **Buenas prácticas de gestión pública en América Latina**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9.,2004, Madrid, España. **Anais ...** Madrid, España, 2-5 nov. 2004.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: reforma de Programas Sociais. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, 2002, p.431- 458.
- BANERJEE, Subhabrata B. Quem Sustenta o desenvolvimento de quem? o desenvolvimento sustentável e a reinvenção da natureza. In: FERNANDES, Marcionila; GUERRA, Lemuel.

Contra-discurso do desenvolvimento sustentável. 2.ed. Belém: UMAMAZ, 2006, p.77-128.

BARRETO FILHO, Benigno; SILVA, Cláudio Xavier da. **Matemática aula por aula.** São Paulo: FTD, 2000.

BARROS, Ana Cristina. Santarém: a Prefeitura buscando o seu Lugar entre a ONGs e Projetos de Cooperação Internacional. In: TONI, Fabiano; KAIMOWITZ, David (Org.) **Municípios e gestão florestal na Amazônia.** Natal: A.S. Editores, 2003, p. 105-132.

BASTABLE, Jonathan. **Tempos Históricos.** Tradução e Adaptação Cláudio Coutinho de Biasi. Rio de Janeiro: Reader's Digest, 2007.

BASTOS, Rogério Lustosa. **Ciências humanas e complexidades:** projetos, métodos e técnicas de pesquisa; o caos, a nova ciências. Juiz de Fora; Londrina: CEFIL, 1999.

BECKER, Bertha. K. Inserção da Amazônia na geopolítica da água. In: ARAGÓN, Luis E. ; CLÜSENER-GODT, Miguel (Org.). **Problemática do uso local e global da água da Amazônia.** Belém: UNESCO; NAEA, 2003.

_____. Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? Modelos e cenários para a Amazônia: o papel da ciência. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Parcerias Estratégicas.** n. 12, p. 135-159, set. 2001.

BEGOSSI, Alpina. Ecologia Humana: Um Enfoque Das Relações Homem-Ambiente. **Interciencia.** 1993. v. 18, n. 1: p. 121-132. URL: Disponível em: <<http://www.interciencia.org.ve>>. Acesso em: 13 maio 2012.

BERTALANFFY, L.V. **Teoria geral dos sistemas.** Rio de Janeiro: Vozes, 1977.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade:** para uma teoria geral da política. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORDALO, Carlos Alexandre Leão. Gestão Ambiental no Estado do Pará. In: ROCHA, Gilberto de Miranda (Org.): **Gestão ambiental:** desafios e experiências municipais no estado do Pará. Belém: NUMA; UFPa, EDUFPA, 2007. p. 117-126.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico.** Tradução Fernando Tomaz. 8 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

BOURGON, Jocelyne. Finalidade pública, autoridade governamental e poder coletivo. **Revista do Servidor Público,** v. 61 n. 1, p.5-53, 2010.

BRAGA, Benedito, et al. **Introdução à engenharia ambiental.** 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2005.

BRANDÃO, Carlos A. Transversalidade, Multi-Escalaridade e os Desafios da Legitimização das políticas Regionais no Brasil. In: RANDOLPH, Rainer; TAVARES, Hermes Magalhães (Org.): **Políticas e planejamento regional:** uma coletânea. Brasília, DF: UP Gráfica, 2013.

BRASIL. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, Brasília DF, 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7794.htm>. Acesso em: 22 set. 2012.

_____. Lei Complementar nº 140, de 8/12/2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI, VII do caput e do parágrafo do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1982. Brasília, DF. 2011. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm> Acesso em: 2 maio.2011.

_____. Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008, dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDS. Brasília DF, 2008b. Disponível em:< www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007.../2008/Decreto/D6527.htm>. Acesso em: 04 set. 2010.

_____. Lei Complementar nº 124, de 03 de janeiro de 2007. Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação; dispõe sobre o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA; altera a Medida Provisória no 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar no 67, de 13 de junho de 1991, Brasília DF, 2007a. Disponível em:

<www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp124.htm>. Acesso em: 12 fev. 2009.

_____. Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e dá outras providências. Brasília DF, 2007b. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007.../2007/decreto/D6047.htm>. Acesso em: 15 set. 2011.

_____. Decreto nº 6.218, de 4 de outubro de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia - SUDAM, e dá outras providências. Brasília DF, 2007b. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007.../2007/Decreto/D6218.htm> . Acesso em: 8 set. 2011.

_____. Decreto nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007. Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, bem como altera e acresce dispositivos ao Decreto nº 3.179, de 21 de setembro de 1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília DF, 2007b. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007.../2007/Decreto/D6321.htm> .Acesso em: 25 maio 2012.

_____. Decreto nº 5.378, de 23 de fevereiro de 2005. Institui o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA e o Comitê Gestor do Programa

Nacional de Gestão Pública e Desburocratização, e dá outras providências. Brasília DF, 2005. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004.../2005/Decreto/D5378.htm> Acesso em: 16 jan. 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA. **Curso para Auto-avaliação da Gestão Pública** Brasília, DF: MP; SEGES, 2006.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Revisão de Meio Termo**. Relatório Final: Principais conclusões e Encaminhamentos. Versão Final.. v. 1. Brasília, DF maio 2000 a.

_____. Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000. Dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas - ANA, entidade federal de implementação da Política Nacional de Recursos Hídricos e de coordenação do Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, e dá outras providências. Brasília DF, 2000b. Disponível em:<www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19984.htm> .Acesso em: 7 fev 2011.

_____. **Agenda 21 brasileira:** bases para discussão. Comissão de Políticas de desenvolvimento sustentável e da Agenda 21 Nacional. Brasília, DF: MMA; PNUD, 2000c.

_____. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília DF, 2000d. Disponível em:<www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm>.Acesso em: 5 fev. 2011.

_____. Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília DF, Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm> .Acesso em: 5 fev. 2011.

_____. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Brasília DF, 1998. Disponível em:<www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm> .Acesso em: 24 jun. 2012.

_____. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília DF, 1997. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19433.htm> Acesso em: 22 jan. 2011.

_____. Decreto nº 1.541, de 27 de junho de 1995. Regulamenta o Conselho Nacional de Meio Ambiente. Brasília DF, , 1995. Disponível em:<www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1541.htm> .Acesso em: 15 jan. 2012.

_____. Lei nº 8.746, de 9 de dezembro de 1993. Cria, mediante transformação, o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, altera a redação de dispositivos da Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, e dá outras providências. Brasília DF, 1993. Disponível em:<www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=2537> . Acesso em: 3 fev 2012.

_____. Decreto nº 563, de 5 de junho de 1992. Institui o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil e cria a Comissão de Coordenação. Brasília DF, 1992. Disponível em: <legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?%20id=225696>. Acesso em: 3 Jan. 2009.

_____. Comissão Interministerial para Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **O desafio do desenvolvimento sustentável:** relatório do Brasil para a Conferência das Nações Unidas sobre meio Ambiente e desenvolvimento. Brasília, DF: CIMA, 1991.

_____. Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990. Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Brasília DF, 1990a. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm>. Acesso em: 17 maio 2012.

_____. Lei nº 8.028 de 12/04/1990. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências. Brasília DF, 1990b. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8028.htm>. Acesso em: 5 fev. 2010.

_____. Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Brasília DF, 1989a. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7735.htm> . Acesso em: 3 fev. 2011.

_____. Lei nº 7.732, de 14 de fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de autarquias e fundações públicas federais e dá outras providências. Brasília DF, 1989b. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7732.htm> . Acesso em: 22 maio 2012.

_____. Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989. Cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente e dá outras providências. Brasília DF, 1989c. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7797.htm> . Acesso em: 18 fev. 2012.

_____. Constituição [da] República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF:1988. Disponível em:<www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> . Acesso em: 25 out. 2009.

_____. Lei nº. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e dá outras providências. Brasília DF, 1985a. Disponível em:<www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm> . Acesso em: 17 out. 2011.

_____. Decreto nº 91.145, de 15 de março de 1985. Cria o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, dispõe sobre sua estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona, e dá outras providências. Brasília DF, 1985b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91145-15-marco-1985-441412-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 22 jun. 2011.

_____. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília DF, 1981. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 17 jan. 2010.

_____. Decreto -Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975. Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. Brasília DF, 1975. Disponível em: <<http://www.fpm.cnm.org.br/municipio/lei.asp?iId=3872>>. Acesso em: 17 jun. 2011.

_____. Decreto nº 73.030, de 30/10/1973. Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, e da outras providências. Brasília DF, 1973. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br/LEGISLA/Legislacao.nsf/viwTodos/7c5cff25421f83e9032569fa0059abb8?OpenDocument&Click=>>>. Acesso em: 22 maio 2011.

_____. Lei nº 5.197, de 3 de janeiro de 1967. Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências. Brasília DF, 1967a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5197.htm>. Acesso em: 5 out 2011.

_____. Lei nº 5.227, de 18 de janeiro de 1967. Dispõe sobre a política econômica da borracha, regula sua execução e dá outras providências. Brasília DF, 1967b. Disponível em: <www.jusbrasil.com.br/legislacao/111113>. Acesso em: 16 jun. 011.

_____. Decreto-Lei nº 289, de 28 de fevereiro de 1967. Cria o Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal e dá outras providências. Brasília DF, 1967b. Disponível em: <www.siam.mg.gov.br/sla/download.pdf?idNorma=3354>. Acesso em: 5 jan. 2012.

_____. Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. Institui o Novo Código Florestal. Brasília DF, 1965. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4771.htm>. Acesso em: 7.jan.2011.

_____. Lei Delegada nº 10, de 11/10/1962. Cria a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca e dá outras providências. Brasília DF, 1962. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lde/lde10.htm>. Acesso em: 7 jan. 2011.

_____. Flávia de P.D. Participação cidadã e reconfigurações nas políticas urbanas nos anos 90. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**. Belo Horizonte: ANPUR, v.6, n.2, 2004, p. 35-51.

_____. **Legislação Brasileira sobre Meio Ambiente**. 2. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados: Edições Câmara, 2010.

_____. **Plano Amazônia sustentável**: diretrizes para o desenvolvimento sustentável da Amazônia Brasileira. Brasília, DF: [s.n], 2008a.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Portaria nº 66, de 24 de março de 2010**. Dispõe sobre a lista de municípios situados no Bioma Amazônia onde incidem ações prioritárias de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento ilegal. Brasília, DF, 2010 a.

_____. _____. **Licenciamento ambiental.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/portal-nacional-de-licenciamento-ambiental/licenciamento-ambiental>>. Acesso em: 10 ago. 2012a.

_____. _____. **Economia Verde.** Disponível em <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/economia-verde>. Acesso em: 29 de ago. 2012b.

_____. _____. **Programa áreas protegidas da Amazônia- ARPA.** Disponível em: <<http://www.programaarpa.org.br/index.php>>. Acesso em: 02 de out. 2012c.

_____. _____. **Agenda 21 Global.** Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=575&idMenu=9065>>. Acesso em: 25 mar. 2011a.

_____. _____. **Proteção das florestas tropicais do Brasil PPG7. Instâncias de Gestão.** Ministério do Meio Ambiente. Departamento de Articulação de Políticas para a Amazônia e Controle do Desmatamento. Departamento. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=168&idMenu=7579>>. Acesso em: 09 fev. 2011b.

_____. _____. **Programa Piloto.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/ppg7/>>. Acesso em: 25 mar. 2011c.

_____. _____. Secretaria de Coordenação da Amazônia. Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. In: TONI, Fabiano; PACHECO, Pablo. **Experiências inovadoras de gestão Ambiental descentralizada:** Um estudo comparativo de três municípios da Amazônia brasileira. Projeto de Apoio ao Monitoramento e Analise. GTZ – Cooperação Técnica Alemã. Quarta Versão. 2004.

_____. _____. Secretaria de Coordenação da Amazônia. In: HADDAD, Paulo; RESENDE, Fernando. **Instrumentos econômicos para o desenvolvimento sustentável da Amazônia.** Brasília, 2002.

_____. _____. **Portaria nº 67, de 24 de março de 2010.** Dispõe sobre lista de municípios considerados com desmatamento monitorado e sob controle, nos termos da Portaria n 66, de 24 de março de 2010 e do Decreto n 6.321, de 21 de dezembro de 2010. Brasília, 2010 b.

_____. _____. **Macro ZEE da Amazônia Legal:** estratégias de transição para a sustentabilidade. [S. l.], 2010?

_____. _____. **Caminhos para a sustentabilidade:** as contribuições do maior programa do país para o uso e a proteção das florestas tropicais brasileiras. Departamento de Articulações de Ações para a Amazônia. Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Brasília, DF: 2009 a.

_____. _____. **Catálogo de publicações do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil:** 17 anos de atuação na Amazônia e Mata Atlântica /PPG7.

Departamento de Articulações de Ações para a Amazônia. Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Brasília, DF 2009b.

_____. _____. **Portaria nº 102, de 24 de março de 2009.** Dispõe sobre a lista de Municípios situados no Bioma Amazônia onde incidem ações prioritárias de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento ilegal. Brasília, 2009c.

_____. _____. **Portaria nº 28, de 24 de janeiro de 2008.** Dispõe sobre os municípios situados no Bioma Amazônia onde incidirão ações prioritárias de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento ilegal. Brasília, 2008.

_____. _____. **Relatório de Progresso 2001-2004.** Brasília, DF, junho de 2005.

_____. _____. **Monitoramento e avaliação de projetos:** métodos e experiências. Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise. Brasília: 2004.

_____. _____. **Construindo a Sustentabilidade:** Lições Aprendidas no Programa Piloto. Secretaria Executiva. Departamento de Articulações de Ações para a Amazônia. Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise. Série Textos para Discussão # 1. Brasília, 2002.

_____. _____. **Manual do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil.** Ministério do Meio Ambiente. Secretaria Executiva do PPG 7. Brasília, [1998?].

_____. _____. **Livro das Secretarias Técnicas.** Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Secretaria de Coordenação da Amazônia. Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Brasília, 1997a.

_____. _____. **Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil.** Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Secretaria de Coordenação da Amazônia. v. 2. Brasília, DF: [s.n], 1997b.

_____. _____. **Relatório de Atividades.** Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Secretaria de Coordenação da Amazônia. Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. Versão 1.3 rev. Brasília, DF, 1997c.

_____. Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. **Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil.** Sumário Executivo. Brasília, DF, 1994.

BROSE, Marcus. Aprendizado prático com monitoramento e avaliação. In: Ministério do Meio Ambiente. **Monitoramento e avaliação de projetos:** métodos e experiências. Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise. Brasília, DF: 2004. p. 13- 33.

BRUM, Argemiro Luís; BEDIN, Gilmar Antonio. Globalização e Desenvolvimento: algumas reflexões sobre as transformações do mundo atual e suas implicações no processo de desenvolvimento. **Desenvolvimento em questão.** Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul. Ijuí, Brasil. v. 1, n. 002, p. 9-35. Jul./dez. , 2003.

BRUNDTLAND, Gro Harlem. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

_____. Os ponteiros do relógio estão andando. **Veja**. São Paulo, ed. 2273, v. 45, n. 24, p. 114-115, jun. 2012.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

BUNGE, M. A. **Philosophy of science – from explanation to justification**. Transaction Publisher London (UK) 2002, p. 171-216.

BUZAN, Tony. **Mapas Mentais**. Tradução: Paulo polzonoff Jr. Rio de Janeiro: Sexantate, 2009.

_____. **Mapas mentais e sua elaboração**: um sistema definitivo de pensamento que transformará a sua vida. Tradução: Euclides Luiz Calloni, Celusa Margô Wosgrau. São Paulo, Cultrix, 2005.

CAMARGO, Aspásia. *New Deal* verde e desenvolvimento sustentável: um novo ciclo virtuoso para o desenvolvimentismo? **A questão Ambiental e a Rio + 20**: a economia verde como oportunidade global para o Brasil. IN: André Corrêa do Lago (Coord.). Rio de Janeiro: Elsevier:INAE,2012.

CAPRA, Fritjof. **A teia da vida**. São Paulo: Cultrix, 2006.

CARVALHO, Ailton Mota de. **Estado, descentralização e sustentabilidade dos governos locais no Brasil**. Economía, Sociedad y Territorio, Vol. III, Núm. 012, julio-dici, 2002, 539-556. El Colegio Mexiquense, A.C. México. Disponível em:<<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=11112304>>. Acesso em: 21 ago. 2012.

CARVALHO, David Ferreira. O Ciclo da Economia Brasileira e a Amazônia na Dinâmica Regional Centro- Periferia. **Paper do NAEA 120**, Maio 1999.

CARVALHO, Raquel M.U. de. **Curso de direito administrativo**: parte geral, intervenção do Estado e Estrutura da Administração. 2 ed. rev. ampl.e atual. Salvador: jus PODIVM, 2009.

CASTOR, Belmiro V. J.; JOSÉ, Herbert Antonio Age. Reforma e contra-reforma: a perversa dinâmica da administração pública brasileira. **Revista de administração pública**, v. 3, n. 6, p. 97-111, nov./dez., 1998.

CASTRO, Edna. Dinâmica socioeconômica e desmatamento na Amazônia. **Novos Cadernos**. Belém, v. 8 ,n. 2, p. 5-39, dez. 2005.

CAVALCANTI, B. A gerência equalizadora: estratégias de gestão no setor público. In: MARTINS; PIERANTI. **Estado e gestão pública**, Rio de Janeiro, 2006, p. 278-312.

CAVALCANTI, Clóvis. Uma introdução à economia ecológica. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de (Org.). **Políticas públicas e Meio Ambiente**: da economia política às ações setoriais. Recife: Fundação Joaquim Nabuco; Massangana, 2009, p. 15-43.

CHESNAIS, François. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

COHEN, Bernard. Interactions: some contacts between the natural sciences and the social sciences. In: COHEN , Bernard. **Interactions**. The Mit Press: Cambridge, 1994. 1-77.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Brasília, 1997.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO
http://www.cnmp.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=130&Itemid=31. Acesso e: 09. out. 2012.

CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DE MINAS GERAIS-CREA-MG. **Agenda 21- Sinal verde para o desenvolvimento sustentável**. Minas Gerais. 2004. Disponível em: http://www.crea-mg.org.br/imgs/cart_agenda21.pdf Acesso em: 15 ago.2010.

COSTA, Frederico Lustosa; CASTANHAR, José Cesar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de administração pública**, v. 37, n.5, p. 969-992, set./out., 2003.

COUTINHO, Leonardo. Valeu tentar, mas fracassou. **Veja**, São Paulo, edição 2309, v. 46, n. 8, p. 106 - 109, fev. 2013.

COUTO, Carmina de Sena; CÂMARA, Volney M; SABROZA, Paulo Chagastelles. Intoxicação mercurial: resultados preliminares em duas áreas garimpeiras do Estado do Pará. Causas do Desmatamento na Amazônia brasileira. **Pará desenvolvimento: Meio Ambiente**. Belém, n. 23, p. 63- 70, jan./jun.1988.

DENKER, Ada de Freitas Maneti; VIÁ, Sarah Chucid da. **Pesquisa empírica em ciências humanas: com ênfase em comunicação**. São Paulo: Futura, 2001.

DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT – GTZ.
Levantamento das Principais Ações da Cooperação Técnica Alemã (Linha 3) Período de 2003 a 2007. Acre, Amazonas, Pará e no nível Federal (MMA/DZT). dez. 2010.

_____. Controle de Avanço do Projeto (CAP) da Cooperação Técnica Alemã. Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7. **Subprograma de Política de Recursos Naturais – SPRN**. Projetos de Gestão Ambiental Integrada – PGAI nos Estados do Acre, Amazonas, Pará e Rondônia. Relatório Final do CAP/GTZ. Mosqueiro - PA, 22.02.2003.

_____. **4ª Rodada de aperfeiçoamento de planejamento dos projetos de gestão ambiental integrada nos Estados do Acre, Amazonas, Pará e Rondônia**. Subprograma de Política de Recursos Naturais – SPRN; Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PPG7. Belém, período: 11 a 13.09. 2000.

DIÁRIO DO PARÁ. Santarém: MP quer desativação de aterro sanitário. Disponível em: <<http://diariodopara.diarioonline.com.br/N-64773-SANTAREM++MP+QUER+DESATIVACAO+DE+ATERRO+SANITARIO.html>> Acesso em: 29 nov. 2012.

DIAS, Reinaldo. **Fundamentos de sociologia geral**. Campinas: Alínea. 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

DOURADO, Maria Cristina C.O. C. **Meio ambiente no Pará**: fato e forma. Belém:UFPA; NUMA, 1993.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN , Francisco; SALM , José Francisco (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análises**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 2009, p. 99- 132.

EMBRAPA. **Diagnóstico dos projetos de manejo florestal no Estado do Pará- FASE Paragominas**: Relatório. Belém, 1996.

ECO, Humberto. **Como se faz uma tese**. Tradução: Gilson Cesar Cardoso de Souza. 20. ed. São Paulo: Perspectiva, 2005.

ECOLNEWS. **Agenda 21**. Disponível em: <<http://www.ecolnews.com.br/agenda21/>> Acesso em: 12 ago. 2010.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**. Rio de Janeiro. Globo, 1989.

FATHEUER, Thomas W. **Novos caminhos para a Amazônia? O Programa Piloto do G7**: Amazônia no contexto internacional. Rio de Janeiro:FASE/SACTES. n.2, 1994. (Cadernos de Proposta).

FEARNSIDE, Philip M. Causas do desmatamento na Amazônia brasileira. **Pará desenvolvimento: Meio Ambiente**. Belém, n. 23, p. 3-9, , jan./jun.1988.

FENZL, N. **O Conceito de desenvolvimento sustentável em sistemas abertos.** Publicado em POEMATROPIC, v.1, n.1, jan./jun. 1998. Disponível em: <<http://www.ufpa.br/amazonia21/publicacoes/sist-abertos/DesSustSistAb.pdf>> Acesso em: 20 nov. 2011.

FENZL, Norbert; MACHADO, José Alberto.C. **A sustentabilidade de sistemas complexos.** Belém. UFPB/NUMA, 2009.

FERNANDES, Roberto Djair. O modelo de excelência em gestão pública: uma ferramenta do privado para o bem administrar público. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 5., 2009, Niterói, RJ. **Anais...** Niterói, RJ, jul. 2009. Disponível em: <http://www.excelenciaemgestao.org/Portals/2/documents/cneg5/anais/T8_0166_0578.pdf>. Acesso em: 16 maio. 2011.

FERNANDÉZ, Ernesto Gauza. Novos instrumentos de participação: entre a participação e a deliberação. In: SILVA, Eduardo Moreira da; CUNHA, Eleonora S. Martins (Org.). **Experiências internacionais de participação.** São Paulo: Cortez, 2010, p. 9-40.

FERREIRA, Célio Armando Palheta. Aspectos Econômicos Relacionados aos Projetos de Manejo Florestal na Microrregião de Paragominas. In:EMBRAPA. **Diagnóstico dos projetos de manejo florestal no Estado do Pará- Fase Paragominas:** Relatório. Belém, 1996, p. 16-26.

FORRESTER, Jay. W. **Industrial Dynamics.** Cambridge: MIT Press, 1961.

FRANK, Erwin. Impacto Social dos Projetos de Manejo Florestal nos municípios de Paragominas, Dom Eliseu e Rondon do Pará. In: EMBRAPA. **Diagnóstico dos projetos de manejo florestal no Estado do Pará- Fase Paragominas:** Relatório. Belém, 1996, p 27- 33.

FREY, Klaus. **Governança urbana e participação pública.** RAC-Eletrônica, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, jan./abr. 2007. Disponível em: www.anpad.org.br/rac-e. Acesso em, 13. ago. 2012.

FRÓIS.Katja Plotz. **Uma breve história do fim das certezas** ou o Paradoxo de Janus.Cadernos de Pesquisa Interdisciplinar em Ciências Humanas. n. 63 – FPOLIS, dez. 2004.

FUNTOWICZ, Silvio; DE MARCHI Bruna. Ciência pós-normal, complexidade reflexiva e sustentabilidade. In: LEFF, Enrique (Coord.). **A complexidade ambiental.** Tradução de Eliete Wolff. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2010, p. 65-98.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo.** Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FUTUYMA, Douglas. 1993. **Biologia Evolutiva.** SBG/CNPq.

G1 BRASIL. **Falta de porto regional em Santarém atrapalharia avanço de Tapajós.** Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2011/11/falta-de-porto-regional-em-santarem-atrapalharia-avanco-de-tapajos.html>>. Acesso em 29.nov.2012.

GALLI, Alessandra. **Educação ambiental como instrumento para o desenvolvimento sustentável.** Curitiba: Juruá,2009.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade.** Tradução Raul Fiker. São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1991.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GODOY, Amalia Maria Goldberg. Relatório Brundtland. Disponível em <<http://amaliagodoy.blogspot.com/2008/08/relatrio-brundtland.html>>. Acesso em: 08 maio 2009.

GÓMEZ, José María. Globalização da política – mitos, realidades e dilemas. In: GENTILI, Pablo (Org.) **Globalização excludente:** desigualdades, exclusão, democracia na nova ordem mundial. Vozes: Rio de Janeiro, 2000, p. 128-179.

GOMIDES, Jose Eduardo; SILVA, Andrea candida. O Surgimento da expressão “governance”, Governança e Governança Ambiental. **Revista de Ciências Gerenciais.** v. 13 n.18, 2009.

GREENPEACE. **Sinal Verde para o Porto da Cargill.** Disponível em: <<http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/Sinal-verde-para-terminal-da-Cargill-em-Santarem---/>>. Acesso em 29.nov.2012.

GUIMARÃES, Jayne et al. **Municípios verdes:** caminhos para a sustentabilidade. Belém, PA: Imazônia, 2011.

HAGGAR, Stephan. **A reforma do Estado na América Latina.** In: LANGONI, Carlos Geraldo (Coord). A Nova América Latina. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

HAYASHI, Sanae et al. **Boletim transparência florestal Amazônia Legal.** Imazônia. Belém: Janeiro de 2012. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/publicacoes/transparencia-florestal/transparencia-florestal-amazonia-legal/boletim-do-desmatamento-sad-janeiro-de-2012>>. Acesso em 28. out. 2012.

INÁCIO FILHO, Geraldo. **A monografia na universidade.** 2. ed. Campinas, SP: [s.n], 1998.

IBGE. **Divisão Regional.** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/default_div_int.shtml>. Acesso em: 07. Out. 2012a.

_____. **Pará.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=pa>>. Acesso em, 20. out.2012b.

_____. **Santarém-PA.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 21. nov. 2012c.

_____. **Paragominas-PA.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/painel/painel.php?codmun=150550>>. Acesso em: 29.nov.2012 d.

IDESP. Diagnóstico do município de Paragominas. Belém, Coordenadoria de Documentação e Informação, 1977.

_____. **Perfil da gestão ambiental dos municípios paraenses**: programa “municípios verdes”. Belém, 2011 a.

_____. Estado do Pará: (di) Visões territoriais. Perspectivas Sociais, Econômicas, Financeiras e Ambientais. Temática: Ocupação e Uso do Território, Federalização Territorial, Áreas Especiais e Recursos Naturais. Belém, 2011b.

IPEA. Objetivos de desenvolvimento do Milênio: relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília, DF: [s.n], 2007.

INPE. Divulgados novos dados do Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica. Disponível em:<http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=3299>. Acesso em: 06 jun.2013.

INSTITUTO BRASIL PNUMA. Comitê Brasileiro do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **ISO 14000**. Disponível em:<<http://www.brasilpnuma.org.br/saibamais/iso14000.html>>. Acesso, em 08 maio 2012.

JARA, Carlos. Planejamento do desenvolvimento municipal com participação de diferentes atores sociais. **Cadernos Debate**. n. 1 , p. 9-40, Fundação Konrad Adenauer, 1996.

JIMENES, Gabriele; ARINI, Juliana. Quem vai pagar a conta? **Revista Veja**, São Paulo, ed. 2274, v. 45, n. 25, p. 109-111, jun. 2012.

JOHNSON, A; EARLE, T. **The evolution of human societies**: From foraging group to agrarian States. Stanford University Press, 2000.

JUCÁ, Antonio. Gestão local de políticas ambientais: dificuldades e possibilidades. In: MOURA, Alexandrina Sobreira de (Org). **Políticas públicas e meio ambiente**: da economia política às ações setoriais. Recife: Fundação Joaquim Nabuco: Massangana, 2009. p. 107-128.

KLEIN T. Julie. **Crossing Boundaries Knowledge, Disciplinarities, and Interdisciplinarities**. University Press of Virginia: [s.n], 1996. p.1- 15.

_____. **Interdisciplinarity: History, Theory e Pratice**. Wayne State University Press. Detroit 1990. p.11- 39.

KLIKSBERG, Bernardo. **Falácia e mitos do desenvolvimento social**. Tradução: Sandra Trabucco Valenzuela. São Paulo: Cortez, 2001.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica**: teoria da ciência e prática da pesquisa. 14. ed. rev. e ampl. Petrópolis: Vozes, 1997.

KUGELMAS, Eduardo; SOLA, Lourdes. Recentralização/Descentralização: dinâmica do regime federativo no Brasil dos anos 90. **Tempo Social; R. Sociol.** USP, São Paulo, v. 11, n.2: 63-81, out. 1999. editado em fev. 2000.

- KUHN, T. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1982,
- KUNZLER, Caroline de Moraes. A teoria dos sistemas de Niklas Luhmann. **Estudos de Sociologia**, n. 16, p. 123-136, Araraquara, 2004.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- _____. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1991.
- LATTUCA, L.R. **Creating interdisciplinary**. Vanderbilt University Press. 2001, p.1-22.
- LEFF, Enrique. Pensar a Complexidade Ambiental. In: LEFF, Enrique (Coord). **A complexidade Ambiental**. Tradução de Eliete Wolff. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2010.
- LIMA, Paulo Daniel B. **Excelência em gestão pública**: a trajetória do gespública. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.
- LOBATO, Crisomar da Silva et al. A importância do zoneamento ecológico-econômico para o Estado do Pará. Causas do desmatamento na Amazônia brasileira. **Pará Desenvolvimento: Meio Ambiente**. Belém, n. 23, p. 34-45. jan./jun.1988.
- LOURENÇO, José Seixas. **Política nacional integrada para a Amazônia Legal**. Brasília, DF: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1996.
- LUSTOSA, Maria Cecília J.; CÁNEPA, Eugenio Miguel; YOUNG, Carlos Eduardo F. Política Ambiental. IN: Peter H. May (Org.). **A Economia do meio ambiente**: teoria e prática. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010, p. 163- 179.
- MACIEL, Jarbas. **Elementos de teoria geral dos sistemas**. Petrópolis: Vozes, 1974.
- MAGLIO, Ivan Carlos. **A descentralização da gestão ambiental no Brasil**: o papel dos órgãos estaduais e as relações com o poder local, 1990/1999. 283 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Departamento de Saúde Ambiental, Faculdade de Saúde Pública. São Paulo, 2000.
- MAIA, Heliandro Torres. **Práticas de descentralização da gestão ambiental**: Acre, Amazonas e Pará. Caderno de Cooperação Técnica- Experiências. Manaus: Agência de Cooperação Técnica Alemã, 2007.
- _____. Práticas de descentralização da gestão ambiental: Acre, Amazonas e Pará. **Cadernos de Cooperação Técnica**. Marcos Teóricos. Manaus: Agência de Cooperação Técnica Alemã, 2008.
- MAHAR, Dennis J. **Desenvolvimento econômico da Amazônia**: uma análise das políticas governamentais. Rio de Janeiro: IPEA, 1978.
- MANNING, Peter K. Metaphors of the field: varieties of organizational discourse. **Administrative**. Science Quarterly, v. 24, n. 4, Dec 1979.

MARDONES, J.M. **Filosofia de las ciencias humanas y sociales**. Barcelona: Antropos, 1991, p. 232-237.

MARQUES, Luciano Carlos Tavares et al. **Abordagem GESPLAN**. Embrapa Amazônia Oriental, Belém, 2005.

MARTINE, G. O lugar do espaço na equação população/meio ambiente. **Revista brasileira de estudos populacionais**. v. 24, n. 2, p. 181-190, 2007.

MATURANA, Humberto. O que se observa depende do observador. In: THOMPSON, W.I.(Org). **GAIA**. Uma teoria do conhecimento. São Paulo: [s.n], 2000, p.61-76.

MATUS Carlos. **Adeus senhor presidente**: planejamento, antiplanejamento e governo. Recife: Litteris, 1989.

MAURO, Cláudio Antonio de. Questões ambientais dos municípios. In: ROCHA, Gilberto de Miranda (Org.). **Gestão ambiental**: desafios e experiências municipais no estado do Pará. Belém: NUMA; UFPA; EDUFPA, 2007.

MAY, Peter H. A Avaliação integrada da economia do meio ambiente: propostas conceituais e metodológicas. In: ROMEIRO, Ademar Ribeiro; REYDON, Bastiaan Philip; LEONARDI, Maria Lúcia Azevedo (Org.). **Economia ambiental**: teoria, políticas e a gestão de espaços regionais. Campinas, SP: UNICAMP, 1997, p. 53-60.

McDANIEL, Carl D.; GATES, Roger. **Pesquisa de marketing**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003.

MEDAUAR, Odete. **Direito administrativo moderno**. 3.ed.rev.e atual. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1999.

MEDEIROS, João Bosco. **Redação científica**: a prática de fichamentos, resumos, resenhas. 11. ed. São Paulo:Atlas, 2010.

MENEZES.Claudino Muliz. Estratégia de desenvolvimento urbano sustentável no Brasil: tendências e perspectivas para o novo milênio. In: COSTA, Armando João Dalla (Org). **Estratégia de desenvolvimento urbano e regional**. Curitiba:Juruá, 2010, p.13-27.

MINAYO, M. C. S. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 19 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL- MI. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 1., Documento de Referência. Secretaria de Desenvolvimento Regional.Brasília, julho de 2012. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157>. Acesso em: 28 set. 2012.

_____. **Órgãos Colegiados**. Disponível em: <<http://www.mi.gov.br/orgaoscolegiados/index.asp>>. Acesso em: 12. out. 2012.

MOKATE, Karem Marie. **Eficácia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Que queremos decir?** Banco Interamericano de Desarrollo.Series Documentos de Trabajo I-24. Washington,D.C.2001.

MORIN, Edgar. **Os sete saberes necessários à educação do futuro.** Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya. 2. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000.

_____. **Meus demônios.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

_____. Epistemologia da Complexidade. In: SCHNITMAN, Dora Fried, (Org.). **Novos paradigmas, cultura e subjetividade.** Porto Alegre: Artes Médicas, 1996. p. 274-289.

_____. **Introdução ao pensamento complexo.** Lisboa, Instituto Piaget, 1991.

MOTA, José Aroudo; GAZONI, Jefferson Lorencini. Plano Amazônia sustentável. Interações dinâmicas e sustentabilidade Ambiental. IPEA. 1731, **Texto Para Discussão.** Rio de Janeiro, 2012.

MOTA, Tercio de Sousa; BARBOSA, Erivaldo Moreira; MOTA, Gabriela Brasileiro Campos. **Ação civil pública como instrumento de proteção do meio ambiente.** Disponível em: http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9105&revista_caderno=5 . Acesso em: 14 ago. 2012.

MOTTA, Ronaldo Serôa da; MENDES, Francisco Eduardo. Instrumentos Econômicos: aspectos teóricos e de implementação. In. ROMEIRO, Ademar Ribeiro; REYDON, Bastiaan Philip; LEONARDI, Maria Lúcia Azevedo (Org). **Economia ambiental:** teoria, políticas e a gestão de espaços regionais.Campinas, SP:UNICAMP.IE, 1997, p.125-150.

_____. **Economia ambiental.** Rio de Janeiro:Editora FGV, 2006.

MOURA, Alexandrina Sobreira de.; JATOBÁ, Moura . **Federalismo ambiental no Brasil.** In: MOURA, Alexandrina Sobreira de (Org). **Políticas Públicas e Meio Ambiente:** da economia política às ações setoriais. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2009, p. 45-105.

NASCIMENTO. Edson Ronaldo. **Gestão pública:** gestão pública aplicada: União, Estados e Municípios, gestão pública no Brasil, de JK a Lula, Gestão orçamentária e financeira, a gestão fiscal responsável, tributação e orçamento, tópicos especiais em contabilidade pública, gestão das contas nacionais, gestão ecológica e ambiental. 2.ed. rev.e atual. São Paulo: Saraiva, 2010.

O'DONNEL, Guilhermo. **Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais.** São Paulo: CTC, 1993.

OLIVEIRA, Djalma P. R. **Sistemas, organização e métodos.** São Paulo: Atlas, 2001.

OLIVEIRA, José Antonio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV/EBAPE, v. 40, n. 1, p. 273-288, mar./abr. 2006.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). **Sociedade Civil**. Disponível em: <http://www.oas.org/pt/topicos/sociedade_civil.asp>. Acesso em: 10 de jun. 2011.

ORTEGA, Antonio Cézar. Desenvolvimento territorial e descentralização da gestão pública no Brasil: limites e potencialidades dos Consórcios de Segurança Alimentar e desenvolvimento local. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 10., 2005. **Anais...** Santiago, Chile, Oct. 2005. p. 18-21.

OSZLAK, Oscar. Estado e sociedade: novas regras de jogo? In: FELICÍSSIMO JR et al. (Coord.) **Sociedade e estado: superando fronteiras**. São Paulo: FUNDAP, 1998, p 47-109.

PARÁ. Governo. **O Estado do Pará**. Disponível em:<http://pa.gov.br/O_Para/opara.asp>. Acesso em: 20 out. 2012.

_____. Decreto nº 54, de 29 de março de 2011. Institui o Programa de Municípios Verdes - PMV no âmbito do Estado do Pará e dá outras providências. Belém, 2011a. Disponível em: <www.jusbrasil.com.br/diarios/.../doepa-caderno-1-30-03-2011-pg-1> Acesso em: 25 out. 2011.

_____. Resolução COEMA nº. 89 de 13 de outubro de 2011. Dá nova redação aos artigos 2º e 4º da Resolução COEMA nº 79, de 07 de Julho de 2009. Belém, 2011b. Disponível em: <www.sema.pa.gov.br/legislacao_coema.php?idconteudocoluna=2181> Acesso em: 3 nov.2011.

_____. Constituição do Estado do Pará. Promulgada em 5 de outubro de 1989. Publicada no **"Diário Oficial"** de 27 de outubro de 1989 e atualizada até a edição da Emenda Constitucional nº 51 de 14 de dezembro de 2011, **Diário oficial [da] República Federal do estado** . 20 dez. 2011. Belém, 2011c.

_____. Lei Estadual nº. 7.398 de 22 de abril de 2010. Dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico da Zona Leste e Calha Norte do Estado do Pará. Belém, 2010a. Disponível em:<www.mma.gov.br/port/conama/.../Doc_Llei7398_ZEE_EstadoPara.pdf>. Acesso em: 2.nov.2011.

_____. Lei Estadual nº 7.389, de 31 de abril de 2010. Define as atividades de impacto ambiental local no Estado do Pará, e dá outras providências. Belém, 2010b. Disponível em: <www.sema.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna=5465> Acesso em: 2.nov.2011.

_____. Resolução COEMA nº 79, de 07 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Estadual de Gestão Ambiental Compartilhada com fins ao fortalecimento da gestão ambiental, mediante normas de cooperação entre os Sistemas Estadual e Municipal de Meio Ambiente, define as atividades de impacto ambiental local para fins do exercício da competência do licenciamento ambiental municipal e dá outras providências. Belém, 2009. Disponível em:<www.sema.pa.gov.br/legislacao_coema.php?idconteudocoluna=2181> Acesso em: 3.nov.2011.

_____. Decreto Estadual nº. 1.066, de 19 de junho de 2008. Dispõe sobre a regionalização do Estado do Pará e dá outras providências. Belém, 2008. Disponível em: <www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-343-2011-pa_147582.html>. Acesso em: 19.maio.2010.

_____. Lei Estadual nº 7.026 de 30 de julho de 2007. Altera dispositivos da Lei nº 5.752, de 26 de julho de 1993, que dispõe sobre a reorganização e cria cargos na Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente - SECTAM, e dá outras providências. Belém, 2007. Disponível em: <www.sema.pa.gov.br/imagens/.../Resolução%20CERH%20nº%2011.pdf>. Acesso em: 19.maio.2010.

_____. Projeto de Gestão Ambiental Integrada do Estado do Pará- PGAI-PA: 2005-2006. Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente- SECTAM: Belém, 2003?.

_____. Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. Plano Estratégico do Estado do Pará para o SPRN-PGAI. Belém, 2003.

_____. Lei nº 6.506, de 2 de dezembro de 2002. Institui as diretrizes básicas para a realização do Zoneamento Ecológico- Econômico (ZEE) no Estado do Pará, e dá outras providências. Belém, 2002. Disponível em: <www.sema.pa.gov.br/.../Legislações%20do%20Concurso%20SECTAM.pdf>. Acesso em: 6. fev. 2011.

_____. Projeto de Gestão Ambiental Integrada do Estado do Pará- PGAI-PA. Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente- SECTAM: Belém, 2000.

_____. Projeto de Gestão Ambiental Integrada: Suplemento. Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. Brasília, 1997.

_____. Plano Estadual Ambiental. Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. Belém, 1996.

_____. Lei Estadual nº. 5887 de 09 de maio de 1995. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências. Belém, 1995. Disponível em: <www.ambienteterra.com.br/paginas/.../leisestaduais/leis/lei5887P1.html>. Acesso em: 9.fev.2011.

_____. Decreto Estadual nº. 1.859 de 16 de setembro de 1993. Regulamenta o Conselho Estadual do Meio Ambiente - COEMA. Belém, 1993. Disponível em: <www.normasbrasil.com.br/norma/resolucao-88-2010-pa_147446.html>. Acesso em: 9.fev.2011.

_____. Lei Estadual nº. 5.610 de 20 de novembro de 1990. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Conselho Estadual do meio Ambiente na forma do artigo 255 inciso VIII. Belém, 1990. Disponível em: <

_____. Lei nº 5.457, de 11 de maio de 1988. Cria a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e dá outras providências. Belém, 1988. Disponível em: <www.alepa.pa.gov.br/alepa/arquivos/bleis/leis077137.pdf>

Acesso em: 9.fev.2011.

_____. Lei nº 4.373, de 15 de dezembro de 1971. Cria o Conselho Estadual de Saúde Pública e da outras providências. Belém, 1971. Disponível em:<
www.alepa.pa.gov.br/alepa/arquivos/bleis/leis079659.pdf>
Acesso em: 9.fev.2011.

PARÁ. Secretaria de Estado de Meio Ambiente. **Consulta pública em Belém discute Carta da Amazônia para a Rio+20**. Governo do Pará. Disponível em:
<<http://www.sema.pa.gov.br/interna.php?idconteudocoluna=6798>> . Acesso e: 8. Maio. 2012.

_____. _____. Diretoria de Planejamento Ambiental. Coordenadoria de Gestão Compartilhada e Regionalizada. **Diagnóstico da Gestão Ambiental Municipal do Estado do Pará**: Matriz de Acompanhamento e Avaliação da Gestão Ambiental Municipal- Conceitos e Métodos de Utilização pela Diretoria de Planejamento Ambiental. Belém, 2009.

PARAGOMINAS. Prefeitura Municipal. CAPISTRANO, Gilvan. **Projeto ambiental de Paragominas completa 5 anos e ainda inspira municípios por todo o país**. 27 mar. 2013. Disponível em: <<http://www.paragominas.pa.gov.br/index.php/noticias/item/projeto-ambiental-de-paragominas-completa-5-anos-e-ainda-inspira-municípios-por-todo-o-pais.html>>. Acesso em: 01 abr. 2013.

_____. **Dados Geográficos**. Disponível em:
<http://www.paragominas.pa.gov.br/index.php?mod=article&cat=DadosGeogr%C3%A1ficos&article=73>. Acesso em: 29. nov. 2012.

PEREIRA, Luis.C. Bresser. Instituições, bom Estado e reforma da gestão pública. In: BIDERMAN ,Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. São Paulo: Campus Elsevier, 2004, p. 3-15.

_____. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO , Wilhelm; SACHS, Inacy (Org.). **Brasil**: Um século de transformações. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, p. 222-259.

_____. Reflexões sobre a Reforma Gerencial Brasileira de 1995. **Revista do serviço público**, v. 50, n.4,2000.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento estratégico municipal no Brasil**: uma nova abordagem. Brasília: ENAP, 2000.

PIANKA, Eric. **Ecologia Evolutiva**. Ediciones Omega, Barcelona. 1975.

PINTO, Lúcio Flávio; KZAM, Áthila. **A Amazônia decifrada**. Belém: Edição dos autores., 2012.

POLLACK, Michael. **L'expérience concentrationnaire**: Essai sur le maintien de l'indépendance sociale. Paris, Éditions Métailié, 1990.

PORTAL ODM. **Secretário-geral da ONU quer acordar com países agenda pelos ODM**. 2010. Disponível em: <http://www.portalodm.com.br>. Acesso em: 10 set.2010.

PORTRER, Michael E.; LINDE, Claas Van Der. **Competição**. São Paulo: Atlas, 1998.

PRIGOGINE, I. **O fim das certezas**: tempo, caos e as leis da natureza. São Paulo: Ed. UNESP, 1996.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia**: A experiência da Itália Moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

QUINN, Robert E et al. **Competências gerenciais**: princípios e aplicações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, p. 1-29.

RAICHELIS, Raquel; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 78, v. 24, p.5-32, jul. 2004.

REDCLIFT, Michael R. Os novos discursos da sustentabilidade . In: FERNANDES, Marcionila; GUERRA, Lemuel. **Contra-discurso do desenvolvimento sustentável**. 2.ed. Belém: UMAMAZ, 2006, p.51- 76.

REZENDE, Denis Alcides; GUAGLIARDI, José Augusto. Planejamento municipais, gestão de prefeituras e tecnologia da informação: Estudos de Casos em pequenos municípios paranaenses. **Revista de Ciência da Administração**. v. 10, n.22, p.186-211, set./dez. 2008.

REZENDE, Flávio da Cunha. Razões da crise de implementação do Estado Gerencial. **Rev. Sociol. Política**, Curitiba/PR, 19. p. 111-121, nov. 2002.

_____. O Ajuste Gerencial e seus Limites: a falha seqüencial em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, ago. 2008, p.127-143.

RIBEIRO, Antonio Ramaiana de B. **Avaliação final**: Subprograma de Políticas de Recursos Naturais-SPRN. Relatório Final referente ao Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise AMA-BRA 98/005. Produto III. Brasília. 2008.

RIOJAS, Javier; LEFF Enrique (coord). **A complexidade ambiental na universidade**. tradução de Eliete Wolff. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

ROMEIRO, Ademar Ribeiro. Economia ou economia política da sustentabilidade. In: MAY, Peter H. (Org.). **Economia do meio ambiente**: teoria e prática. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010. p. 3-31.

SANTARÉM. Prefeitura. **Localização**. Disponível em:
<http://www.santarem.pa.gov.br/conteudo/?item=112&fa=62>. Acesso em: 21. nov. 2012.

_____. **Lei nº 18.514, de 14 de dezembro de 2010**. Institui o Conselho Municipal de Meio Ambiente, O Fundo Municipal para o Meio Ambiente e alguns dispositivos da Lei 17.894, de 25.12.2004, e da outras providências. Santarém, 2010.

_____. **Lei nº 17.894, de 15 de dezembro de 2004**. Institui o Código Ambiental do Município de Santarém e da outras providências.

_____. **Lei Municipal nº 18.051, de 29 de dezembro de 2006.** Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Santarém.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SANTOS. Joaquim Rocha dos. **A indústria marítima mundial:** uma análise sob a perspectiva da dinâmica de sistemas. 2007. 224 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia). Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007. Disponível em: <www.teses.usp.br/teses/disponiveis/3/.../DissertacaoImpressa.pdf>. Acesso em: 09 out.2012. SASAKI, Fábio Akio (Ed). **Guia do estudante história vestibular+ ENEM 2011.** São Paulo, 2011.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. **O uso do método comparativo nas ciências sociais.** *Cadernos de Sociologia*, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SCHOLZ, Imme. **Comércio, Meio Ambiente e Competitividade:** o caso da indústria madeireira do Pará. Belém: SECTAM, 2002.

SERRA, Mauricio Aguiar; FERNÁNDEZ, Ramón Garcia. **Perspectivas de desenvolvimento da Amazônia:** motivos para o otimismo e para o pessimismo. *Economia e Sociedade*. Campinas. v. 13, n 2 , p.107-131, jul./dez.2004.

SHELLENBERGER, Michael; NORDHAUS, Ted. O único caminho é a civilização. **Revista Veja.** São Paulo, ed. 2273, v. 45, n.24, p.102-105, jun.2012.

SILVA, Alberto Luiz Teixeira da. **A Amazônia na governança global:** o caso do PPG-7. 2003. 238 f.Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, SP: [s.n], 2003.

SILVA, Alberto Rogério Benedito da. **O Patrimônio mineral paraense e a conscientização ambiental.** Pará Desenvolvimento: Meio Ambiente. Belém, nº 23, jan./jun.1988, p. 71-77.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo.** 24 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

SILVA, Orlando Roque. Empresários ausentes, cidadãos presentes: um ensaio sobre a ética ambiental no mundo corporativo. In: Arnaldo José de Hoyos Guevara (Org). **Consciência e desenvolvimento sustentável nas organizações:** reflexões sobre um dos maiores desafios da nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

SOARES, Alice Viana; CONCEIÇÃO, Jacitara Silva da; FARIA FILHO, Milton Cordeiro. As mudanças na administração pública no contexto de reformas constitucionais dos Estados Nacionais. **Revista AdContar.** Belém, v. 5, n. 1, p. 15-34, junho, 2004.

SOCIEDADE BRASILEIRA DE DINÂMICA DE SISTEMAS (SBDS). Disponível em: <<http://sites.sdsbrasil.org/sbds/>>. Acesso em: 10. out. 2012.

SOUZA, Narda M.C.G. **A Trajetória da companhia têxtil de Castanhal**: a mais pura fibra amazônica. 2008. 193f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido) - Universidade Federal do Pará. Núcleo de Altos Estudos Amazônicos. Belém, 2008.

SUDAM. **Recursos naturais**. Belém. Disponível em: <<http://www.sudam.gov.br/amazonia-legal/recursos-natuaris>>. Acesso em: 02 out. 2012.

_____. **Plano regional de desenvolvimento da Amazônia –PRDA**. Versão Preliminar. 27 de abril de 2011. Disponível em: <<http://www.ics.aorebelem.org.br/index.php?page=prda>>. Acesso em: 20.set. 2012.

SZTOMPKA, Piotr. **A sociologia da mudança social**. Tradução Pedro Jorgensen Jr. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 1998.

TEIXEIRA, Hélio Janny; CAMARGO, Ricardo Luiz; SALOMÃO, Sérgio Mattoso. Reconstrução da Administração Pública: aspectos do caso brasileiro. FEA/USP. **Revista de Administração**. v. 34, n.1 jan./mar. 1999. p. 53-60.

TÔRRES, José Júlio Martins. **Teoria da complexidade**: uma nova visão de mundo para a estratégia: I EBEC – PUC/PR – Curitiba, PR, Brasil, 11,12 e 13 de julho de 2005. Disponível em: <http://www.facape.br/ruth/adm-filosofia/Texto_5_-Teoria_da_Complexidade_e_Estrat.pdf>. Acesso em: 30 de jun. 2011.

UHL, Christopher; VIEIRA, Ima Célia Guimarães. **Extração seletiva de madeira: impactos ecológicos em Paragominas**. Pará Desenvolvimento: Meio Ambiente. Belém, nº 23, jan./jun.1988, p. 46- 52..

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ. Constantino Tsallis: ?a entropia é um dos conceitos mais sutis da física?. Jornal 72 - Novembro / Dezembro de 2007. Disponível em: http://www.jornal.uem.br/2011/index.php?option=com_content&view=article&id=355:constantino-tsallis-a-entropia-m-dos-conceitos-mais-sutis-da-fca&catid=60:-jornal-72-novembro—dezembro-de-2007&Itemid=2. Acesso em: 15 maio.2012.

UNIVERSO AMBIENTAL. **Agenda 21**: um breve resumo. Disponível em: <http://www.universoambiental.com.br/novo/artigos_ler.php?canal=6&canallocal=11&canalsub2=31&id=80>. Acesso em: 25 maio. 2010.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

VIDAL, Josep Pont. **Continuidade e mudança na gestão pública no Estado do Pará**. Belém: NAEA, 2009, p.5-17.

_____, Atores coletivos como agentes de mudança social na Amazônia. **Paper do NAEA**, n. 202. dez. de 2006.

VIEIRA, Jorge de Albuquerque. Qualidade de vida e educação em sistemas psicossociais. In: GUEVARA , Arnaldo José de Hoyos et al. (Org) **Consciência e desenvolvimento sustentável nas organizações**: reflexões sobre um dos maiores desafios da nossa época. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009, p. 145-159.

VIERGEVER, Marcel. **Relatório técnico-financeiro final**. Subprograma de política de recursos naturais-SPRN. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente, out 2009.

VILLELA, Paulo R. C. **Introdução à dinâmica de sistemas**. Universidade Federal de Juiz de Fora. Faculdade de Engenharia. 2005. Disponível em: <http://www.ufjf.br/ciro_barbosa/files/2011/02/ds_parte1.pdf>. Acesso em: 10. out. 2012.

WERNKE, Rodney. Custos ambientais: uma abordagem teórica com ênfase na obtenção de vantagem competitiva. **Revista de Contabilidade do Conselho Regional de São Paulo**. São Paulo SP: v. 5, n. 15, p. 40-49, mar. 2001.

YIN. Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZAPATA, Tânia et al. **Gestão participativa para o desenvolvimento local**. Recife: BNDES; PNUD, 2000. p.11-43.

ANEXOS

Quadro 20 - Cronograma de Entrevistas I.

NOME	CARGO ATUAL	CARGO À ÉPOCA DO PGAI	DATA DA ENTREVISTA
1- Paulo Altieri dos Santos	Diretor de Áreas Protegidas da SEMA/PA	Gerente de Resultado 2: Participação Popular	10/09/2010 13/01/2011
2- João Henrique Filho	Técnico da Diretoria de Planejamento da SEMA/PA	Gerente de Resultado 3: Descentralização da Gestão Ambiental	02/05/2012
3- Brenda Corrêa Lima Ayan	Promotora de Justiça (atuou em Paragominas de 02/10/2009 a 31/10/2011)	*	06/08/2012
4- Walber Teixeira Paula	Gerente de Articulação Institucional e Cidadania da SEMA/PA	*	07/08/2012 24/08/2012
5- Heliandro Maia	Assessor Técnico da GIZ	Perito da GTZ no SPRN/PPG7, de 1998 a 2007	19/09/2012
6- Taiguara Rayol Alencar	Assessor Técnico da GIZ	Assessor técnico do MMA	
7- Fabiano Toni	Professor da Universidade de Brasília (UNB)	Consultor Externo	20/09/2012
8- Francisco Fonseca	Coordenador de Produção Sustentável da <i>The Nature Conservancy</i> (TNC)	Representante do SPRN/MMA no Pará	26/09/2012
9- Antonio Augusto Ferreira Filho	Coordenador de Educação Ambiental da Secretaria de Estado de Educação do Pará	Coordenador Técnico do PGAI/PA 2001-2007	03/10/2012
10- Goreti Francisqueto	Gerente da Unidade Regional Rio Capim/SEMA/PA (Paragominas)	*	31/10/2012
11- Paulo Arias	Promotor responsável pela Vara Ambiental de Santarém		
12- Zuleide Santos Rosa	Gerente da Unidade Regional Baixo Amazonas SEMA/PA (Santarém)		
13- Valdecy dos Anjos da Silva	Técnica em Gestão de Meio Ambiente da Unidade Regional Baixo Amazonas SEMA/PA (Santarém)	*	
14- Helenice Cardoso	Coordenadora de Educação Ambiental da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Santarém		08/11/2012
15- Cecy Oneide do Nascimento	Chefe da Seção de Licenciamento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Santarém		
16- Miguel	Professor e Pesquisador do		

Borghezan	Centro Universitário Luterano de Santarém (CEULS) e Vice-Presidente do Conselho de Meio Ambiente de Santarém		
17- Emilene Moreira dos Santos	Engenheira Ambiental da Unidade Regional Rio Capim/ SEMA/PA (Paragominas)	Servidora da Prefeitura Municipal	
18- Ciromar Hoop	Presidente do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Paragominas	*	04/11/2012
19- Marília Eloisa Fernandes Bráz	Coordenadora de Licenciamento Ambiental da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Paragominas	*	
20- Raimundo Nonato Sousa Castro	Advogado atuante na área ambiental na região oeste do Pará	*	20/12/2012

Legenda: * Não trabalhou no PGAI

Quadro 21 - Cronograma de Entrevistas II.

CARGO ATUAL	DATA	TEMPO	MODALIDADE
1- Diretor de Áreas Protegidas da SEMA/PA	10/09/2010 13/01/2011	1:26:04 26:40	Gravação
2- Técnico da Diretoria de Planejamento da SEMA/PA	02/05/2012	47:58	
3- Promotora de Justiça (atuou em Paragominas de 02/10/2009 a 31/10/2011)	06/08/2012	38:45	
4- Gerente de Articulação Institucional e Cidadania da SEMA/PA	07/08/2012 24/08/2012	15:34 37:18	Gravação e e-mail
5- Assessor Técnico da GIZ	19/09/2012	13:26	
6- Assessor Técnico da GIZ		25:27	
7- Professor da Universidade de Brasília	20/09/2012	31:05	Gravação
8- Coordenador de Produção Sustentável da <i>The Nature Conservancy</i>	26/09/2012	58:01	
9- Coordenador de Educação Ambiental da Secretaria de Estado de Educação do Pará	03/10/2012	29:06	
10- Gerente da Unidade Regional Rio Capim/SEMA/PA (Paragominas)	31/10/2012	38:36	
11- Promotor responsável pela Vara Ambiental de Santarém		-	Sem gravação

12- Gerente da Unidade Regional Baixo Amazonas /SEMA/PA (Santarém)	08/11/2012	20:15	Gravação
13- Técnica em Gestão de Meio Ambiente da Unidade Regional Baixo Amazonas SEMA/PA (Santarém)		15:59	
14- Coordenadora de Educação Ambiental da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Santarém		16:12	
15- Chefe da Seção de Licenciamento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Santarém		8:16	
16- Professor e Pesquisador do Centro Universitário Luterano de Santarém (CEULS) e Vice-Presidente do Conselho de Meio Ambiente de Santarém	04/11/2012	15:12	
17- Engenheira Ambiental da Unidade Regional Rio Capim SEMA/PA (Paragominas)		32:53	
18- Presidente do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Paragominas		20:33	
19- Coordenadora de Licenciamento Ambiental da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Paragominas		13:25	
20- Advogado atuante na área ambiental na região oeste do Pará		17:15	

Fonte: Elaboração própria.