

**GESTÃO AMBIENTAL DESCENTRALIZADA:
UM ESTUDO COMPARATIVO DE TRÊS MUNICÍPIOS
DA AMAZÔNIA BRASILEIRA**

Presidência da República

Presidente – Luiz Inácio Lula da Silva

Vice-Presidente – José Alencar Gomes da Silva

Ministério do Meio Ambiente

Ministra – Marina Silva

Secretário Executivo – Cláudio Langone

Secretaria de Coordenação da Amazônia

Secretária – Muriel Saragoussi

Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

Coordenadora Geral – Nazaré Soares

Secretaria de Coordenação da Amazônia – SCA

Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA

Esplanada dos Ministérios, Bloco B, 9º andar

70.068-900 Brasília - DF

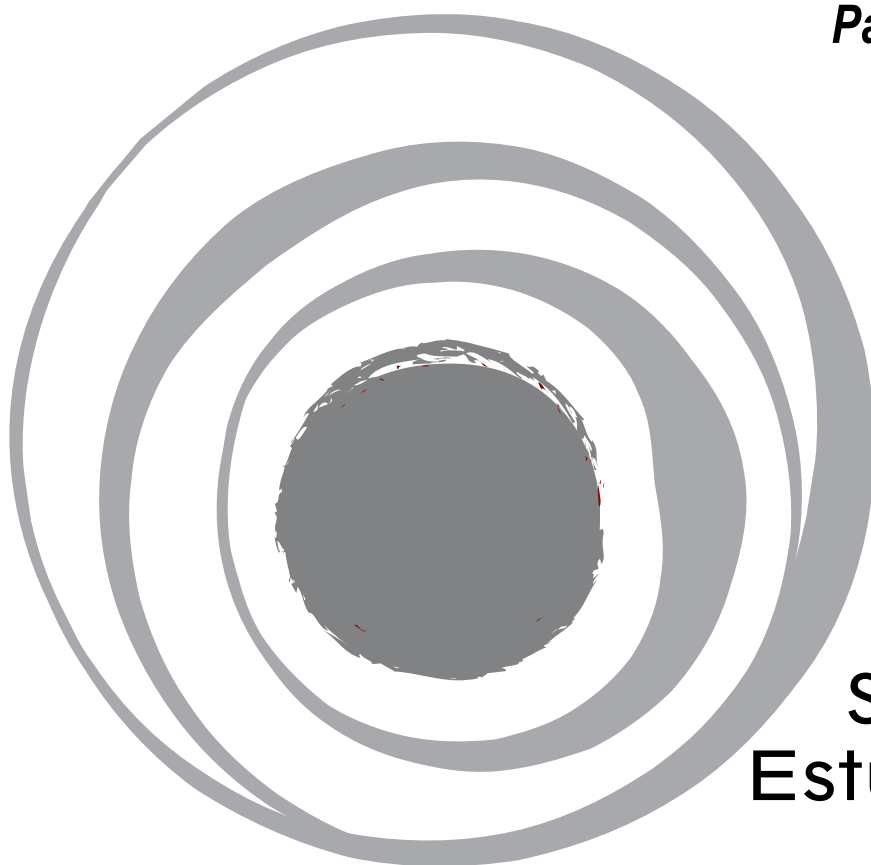
Tel.: 55 61 4009-1489

Fax: 55 61 322-3727

E-mail: ama@mma.gov.br

**GESTÃO AMBIENTAL DESCENTRALIZADA:
UM ESTUDO COMPARATIVO DE TRÊS MUNICÍPIOS
DA AMAZÔNIA BRASILEIRA**

*Fabiano Toni
Pablo Pacheco*



**Série
Estudos 6**

Brasília, 2005

Série Estudos é uma publicação do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, vinculado à Secretaria de Coordenação da Amazônia do Ministério do Meio Ambiente.

Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA

Coordenador: Brent H. Millikan

Estudos

Flávia Pires Nogueira Lima
Fernando Negret Fernandez
Onice Teresinha Dall'Oglio

Monitoramento

Larissa Ho Bech Gaivizzo
Raïssa Miriam Guerra

Disseminação

Célia Chaves de Sousa
Kelerson Semerene Costa
Plácido Flaviano Curvo Filho
Sonia Maria de Brito Mota

Cooperação Técnica Alemã – GTZ

Petra Ascher

Apoio Administrativo:

Eleusa Zica
Paula Lucatelli

Projeto Gráfico: Formato 9

Diagramação: Edições Ibama

Carlos José

Capa: Edições Ibama

Denys Márcio

orelha da capa: Arte original de Isabella Lara

Normalização Bibliográfica: Edições Ibama

Helionídia C. Oliveira

® Ministério do Meio Ambiente

Distribuição Dirigida: 1.000 exemplares

Este estudo foi realizado com a colaboração da Cooperação Técnica Alemã - GTZ

T665g Toni, Fabiano

Gestão ambiental descentralizada : em estudo comparativo de três municípios da Amazônia Brasileira / Fabiano Toni, Pablo Pacheco. – Brasília : Ministério do Meio Ambiente, 2005.

73p. ; 28cm. (Série Estudos, 6)

Inclui Bibliografia

1. Gestão ambiental. 2. Programa ambiental. 3. Amazônia. I. Ministério do Meio Ambiente. II. Secretaria de Coordenação da Amazônia - SCA. III. Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil. IV. Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise – AMA. V. Título. VI. Série.

CDU (2ed.) 502.35

Conceitos emitidos e informações prestadas nesta publicação são de inteira responsabilidade do autor

LISTA DE SIGLAS

AJOPAM	ASSOCIAÇÃO RURAL JUIENSE ORGANIZAÇÃO PARA AJUDA MÚTUA
AMA	PROJETO DE APOIO AO MONITORAMENTO E ANÁLISE
AMAT	ASSOCIAÇÃO DE MUNICÍPIOS DE ARAGUAIA E TOCANTINS
AMOT	ASSOCIAÇÃO DOS MINERADORES DE OURO DO TAPAJÓS
APA	ÁREA DE PROTEÇÃO AMBIENTAL
ASFITA	ASSOCIAÇÃO DOS FILHOS DE ITAITUBA
CFEM	COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE RECURSOS MINERAIS
COMAM	CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE – MARABÁ
CONDEMA	CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE – JUÍNA
CREA	CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA, ARQUITETURA E AGRONOMIA
DNPM	DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL
EMATER	EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL
EMBRAPA	EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA
EMPAER	EMPRESA MATO-GROSSENSE DE PESQUISA AGROPECUÁRIA
FAI	FACULDADES DE ITAITUBA
FEMA	FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – MT
FMA	FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE
FMA	FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE – MARABÁ
FNMA	FUNDO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE
GTA	GRUPO DE TRABALHO AMAZÔNICO
GTZ	DEUTSCHE GESELLSCHAFT FÜR TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT
IBAM	INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL
IBAMA	INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS
IBGE	INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA
IEB	INSTITUTO INTERNACIONAL DE EDUCAÇÃO DO BRASIL
INCRA	INSTITUTO NACIONAL DE COLONIZAÇÃO E REFORMA AGRÁRIA
INDEA	INSTITUTO DE DEFESA AGROPECUÁRIA – MATO GROSSO
IVC	INSTITUTO CENTRO DE VIDA
LASAT	LABORATÓRIO SÓCIO-AMBIENTAL DE ARAGUAIA E TOCANTINS
MDE	MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO
PADIS	PROGRAMA DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL E SUSTENTÁVEL
PD/A	SUBPROGRAMA PROJETOS DEMONSTRATIVOS
PDDS	PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – ITAITUBA
PGAI	PROJETO DE GESTÃO AMBIENTAL INTEGRADA
PROAMBIENTE	PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO SOCIOAMBIENTAL DA PRODUÇÃO FAMILIAR RURAL

PRONAF	PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR
PSDB	PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA
PT	PARTIDO DOS TRABALHADORES
SAMMA	SECRETARIA DE AGRICULTURA, MINERAÇÃO E MEIO AMBIENTE – JUÍNA
SECTAM	SECRETARIA EXECUTIVA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E MEIO AMBIENTE – PARÁ
SEMMA	SECRETARIA DE MINERAÇÃO E MEIO AMBIENTE – ITAITUBA
SEMMA	SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE – MARABÁ
SISMA	SISTEMA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE – MARABÁ
SIVAM	SISTEMA DE VIGILÂNCIA DA AMAZÔNIA
SPRN	SUBPROGRAMA DE POLÍTICA DE RECURSOS NATURAIS
STR	SINDICATO DOS TRABALHADORES RURAIS
UFPA	UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ

SUMÁRIO

RESUMO	9
INTRODUÇÃO	13
1. DESCENTRALIZAÇÃO E FORTALECIMENTO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE GESTÃO AMBIENTAL.....	19
1.1. DESCENTRALIZAÇÃO – DEFINIÇÃO	19
1.2. MARCO INSTITUCIONAL PARA A DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL	20
1.3. IMPLEMENTAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DE SISTEMAS MUNICIPAIS DE GESTÃO AMBIENTAL	22
2. CONTEXTO SÓCIO-AMBIENTAL DOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS	27
3. A IMPLEMENTAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE GESTÃO AMBIENTAL.....	35
3.1. ESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS MUNICIPAIS	35
3.2. POLÍTICAS E PROGRAMAS MUNICIPAIS DE GESTÃO AMBIENTAL	39
3.3. DESENVOLVIMENTO DO MARCO JURÍDICO.....	43
3.4. PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	47
3.5. ARTICULAÇÃO E COORDENAÇÃO INTERINSTITUCIONAL	50
4. UM BALANÇO COMPARATIVO DOS TRÊS CASOS ESTUDADOS.....	55
4.1. ESTRUTURAÇÃO DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS MUNICIPAIS	56
4.2. POLÍTICAS E PROGRAMAS MUNICIPAIS DE GESTÃO AMBIENTAL	58
4.3. DESENVOLVIMENTO DO MARCO JURÍDICO.....	59
4.4. PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	59
4.5. ARTICULAÇÃO E COORDENAÇÃO INTERINSTITUCIONAL	60
4.6. A RELAÇÃO ENTRE O CONTEXTO SOCIOECONÔMICO LOCAL E A IMPLEMENTAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE GESTÃO AMBIENTAL.....	61
4.7. ESTÍMULOS INTERNOS E EXTERNOS À CONSOLIDAÇÃO DE SISTEMAS MUNICIPAIS DE GESTÃO AMBIENTAL.....	62

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	65
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	69
LISTA DE ENTREVISTADOS.....	71

RESUMO

A descentralização de políticas públicas é defendida por diversos teóricos com base em argumentos que vão da eficiência administrativa ao aprofundamento da democracia. No caso do meio ambiente e dos recursos naturais, esses argumentos são muito relevantes, particularmente na Amazônia, onde o poder central é reconhecidamente ineficiente e onde o uso de recursos naturais afeta diretamente as vidas de milhões de pessoas. Entretanto, independentemente dos méritos desses argumentos, e de modo similar ao que ocorre em outras áreas de políticas públicas, ainda que mais lentamente, trata-se de um processo que já está em curso e que parece irreversível. Alguns municípios têm se destacado por sua atuação na área ambiental. Uns o fazem em resposta direta às poucas políticas indutoras do governo federal, como aquelas implementadas por meio do Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN); outros, por iniciativa própria.

A velocidade, a intensidade e a maneira como os municípios se envolvem na gestão ambiental também variam muito. Neste estudo, fazemos uma análise de experiências de gestão ambiental descentralizada e compartilhada tidas como inovadoras pelo Ministério do Meio Ambiente. O objetivo deste trabalho é conhecer os fatores que determinam o maior ou menor envolvimento e sucesso dos governos municipais com a gestão ambiental. Mais especificamente:

- identificar lições aprendidas sobre processos de gestão ambiental descentralizada e compartilhada nos níveis federal, estadual e municipal, analisando a coerência e a efetividade das atribuições e funções no âmbito da legislação vigente;
- estudar as formas de integração da gestão ambiental municipal com as estratégias de desenvolvimento local, por meio da mobilização e da capacitação das comunidades locais;
- analisar as condições sócio-políticas que permitiram a construção de um pacto social (se existente); a correlação de forças; e o papel dos diferentes agentes sociais no processo de consolidação da gestão ambiental participativa;
- estudar os elementos e/ou os instrumentos criados ou fortalecidos para implementar a gestão ambiental municipal, tais como: estruturas administrativas inovadoras; conselhos ou órgãos colegiados de representação social; normas jurídicas; incentivos econômicos ou financeiros; e iniciativas como monitoramento, licenciamento e fiscalização ambiental;
- formular recomendações que possam subsidiar políticas públicas no âmbito das diretrizes do Ministério do Meio Ambiente sobre gestão ambiental descentralizada e compartilhada.

Para alcançar os objetivos propostos, utilizamos uma metodologia comparativa por meio da qual estudamos um pequeno número de casos em que se identificam contextos críticos de análise, ou seja, municípios com histórico de sucesso na implementação de sistemas municipais de gestão ambiental. A escolha dos municípios incluídos neste estudo foi, portanto, intencional, e, pela análise comparativa, tentamos revelar quais fatores foram determinantes no aparente sucesso de suas iniciativas de descentralização.

A escolha dos municípios - Juína, no estado de Mato Grosso, e Itaituba e Marabá, no estado do Pará - teve como critérios: a) a existência de um processo de diálogo e/ou de um pacto entre agentes sociais em torno de problemas ambientais; b) a existência de um sistema de gestão ou elementos integrantes do mesmo; c) a existência, no território municipal, de Unidades de Conservação ou outras modalidades de áreas protegidas com iniciativas inovadoras; e d) a disponibilidade de acesso a informação e de apoio institucional no nível municipal para realizar o estudo de forma eficiente.

A coleta de dados deu-se por meio de entrevistas qualitativas, com informantes-chave, pautadas por questionários semi-estruturados. Além das informações obtidas por meio de entrevistas, os pesquisadores realizaram pesquisa documental junto a órgãos públicos a fim de obter dados quantitativos e qualitativos relativos ao objetivo do trabalho.

O trabalho de campo foi realizado nos períodos de 18 a 27/11/2003 e de 27 a 13/02/2004, quando foram entrevistados 45 informantes. A escolha dos informantes se deu com base em um mapeamento inicial dos atores envolvidos com a gestão ambiental de cada município e foi sendo expandida ou modificada à medida que os entrevistados, implícita ou explicitamente, faziam referência a outros atores relevantes.

No estudo, utilizamos cinco parâmetros de análise diretamente relacionados ao desenvolvimento do que aqui chamamos de sistemas municipais de gestão ambiental: 1) estrutura física e recursos humanos das secretarias municipais de meio ambiente; 2) políticas, programas e instrumentos de gestão ambiental criados e utilizados nos municípios; 3) desenvolvimento do marco jurídico ambiental municipal; 4) participação popular na elaboração das políticas ambientais; e 5) articulação e coordenação entre os principais órgãos governamentais e ONGs envolvidas com a gestão ambiental.

As diferenças entre o quanto cada município avançou no processo de descentralização, considerando esses cinco critérios, é muito grande. Itaituba é o município no qual o processo avançou menos, o que se deve, indiscutivelmente, a mudanças políticas que quase aniquilaram a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Mineração. O município não conseguiu elaborar uma legislação ambiental consistente e a participação popular é inexpressiva. A articulação entre os diversos

atores envolvidos com a gestão ambiental é fraca, mas tem apresentado sinais de revigoração.

Juína, ao contrário de Itaituba, é o município onde houve maior apoio político aos trabalhos na área ambiental. O próprio prefeito, cujo mandato terminou em 2004, havia sido secretário municipal de meio ambiente na gestão anterior. O município criou vários projetos e instrumentos de política ambiental, dentre os quais se destacam a iniciativa de criação de uma unidade de conservação municipal, um projeto de recuperação de áreas degradadas e o início do tratamento de resíduos sólidos. O governo municipal tem tido êxito em atrair parceiros e financiadores para esses projetos. O município já conta com um código ambiental consolidado. No entanto, um aspecto negativo observado é a falta de um conselho municipal de meio ambiente ativo.

Em Marabá, não há um apoio político explícito à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, mas tampouco tem havido tentativas de liquidá-la. A Secretaria elegeu como prioridade o licenciamento ambiental e o desenvolveu surpreendentemente bem, apesar da resistência do órgão ambiental estadual, a Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente - Sectam. Marabá também conta com um código ambiental e ainda têm leis complementares específicas que regulamentam o licenciamento. O Conselho Municipal de Meio Ambiente é relativamente forte e trabalha em cooperação constante com a Secretaria de Meio Ambiente.

Um ponto negativo comum aos três casos é o fato de que os instrumentos de política nem sempre estão claramente relacionados aos principais problemas ambientais dos municípios. Nos casos estudados, a degradação causada pela mineração e o desmatamento impulsionado pela pecuária e pela extração madeireira são problemas recorrentes, mas as secretarias pouco fazem para lidar com eles. O que se percebe é que houve uma “urbanização” da agenda ambiental, ou seja, uma crescente priorização de problemas ambientais urbanos, o que pode ser explicado por dois fatores principais. Em primeiro lugar, os três municípios têm a maior parte de sua população concentrada nas zonas urbanas e, portanto, é natural que o governo municipal privilegie ações que atinjam esta parte da população. Em segundo lugar, o poder político e econômico dos grupos que se beneficiam das atividades que mais causam impacto sobre o ambiente é muito grande, e prefeitos e secretários de meio ambiente não querem ou não podem enfrentá-los dentro do marco institucional do município.

O êxito, ainda que relativo, na consolidação de sistemas municipais de gestão ambiental se deve em grande parte a prefeitos e secretários que decidem priorizar políticas ambientais e se empenham em criar mecanismos de gestão e estabelecer

parcerias a fim de captar recursos para implementá-los. Esse parece ser um fator necessário, mas não suficiente para a consolidação dos sistemas municipais de gestão ambiental. O contexto sócio-político de cada município tem grande influência sobre como este processo se desenvolve. O balanço de forças entre os que apóiam e os que se opõem às políticas de gestão ambiental é decisivo para o sucesso ou fracasso destas. Nos casos estudados, tal correlação de forças é bastante variável. Apesar disso, é preciso ficar claro que em nenhum dos municípios houve qualquer pacto formal para o estabelecimento de políticas ambientais.

A articulação interinstitucional é um ponto crítico do processo de descentralização e municipalização da política ambiental, e se mostrou bastante deficiente nos três casos analisados. Os governos municipais têm papel primordial nessa articulação. Contudo, deve-se reconhecer que eles também são os atores mais fracos no modelo atual de gestão ambiental, por disporem de menos recursos e poderes. É necessário, portanto, trabalhar com os órgãos estaduais e federais para que estes estejam abertos ao diálogo, à cooperação e, eventualmente, à transferência de poder aos governos locais.

O argumento de que não há capacidade local, freqüentemente usado pelos governos estaduais e pelo governo federal contra a transferência de poderes e responsabilidades para os municípios é infundado. A presença física das autoridades locais no cotidiano do município é muito maior do que a das agências estaduais e federais, e nas secretarias há técnicos com grande conhecimento da realidade local e capacidade de aprendizado para utilizar ferramentas de gestão mais sofisticadas.



INTRODUÇÃO

Este documento é o relatório final do estudo “Análise das experiências inovadoras de gestão ambiental descentralizada em nível municipal”, realizado para o Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise (AMA), do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil, com apoio da Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), agência alemã de cooperação internacional.

Trata-se de uma análise comparativa das experiências de três municípios da Amazônia brasileira - Juína, no estado de Mato Grosso, Itaituba e Marabá, no estado do Pará (ver Mapa 1). O objetivo geral do estudo foi sistematizar e analisar experiências inovadoras de gestão ambiental descentralizada e, a partir delas, extrair lições que possam subsidiar políticas públicas voltadas à descentralização da gestão ambiental e ao fortalecimento de sistemas municipais de gestão ambiental.

Além desta Introdução, em que apresentamos os objetivos gerais e específicos e os procedimentos metodológicos empregados em sua execução, o estudo se divide em quatro capítulos.

No capítulo 1, explicitamos o referencial analítico utilizado - que inclui alguns conceitos-chave -, fazemos uma breve análise do marco institucional brasileiro no que concerne à descentralização e apresentamos os parâmetros de análise utilizados nos estudos de caso.

No capítulo 2, descrevemos e analisamos o contexto sócio ambiental de cada município estudado, conferindo especial atenção às atividades econômicas locais, aos grupos de interesse que delas se beneficiam e à sua relação com os principais problemas ambientais dos municípios.

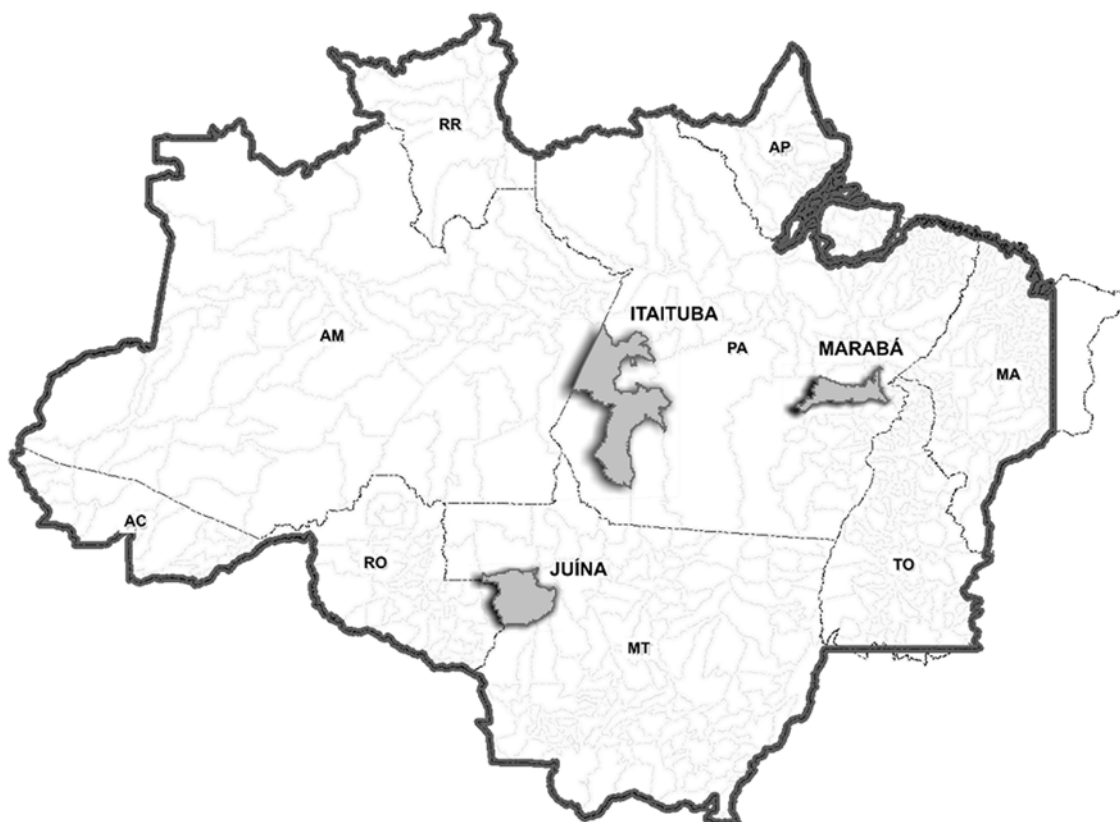
No capítulo 3, iniciamos uma análise mais detalhada do processo de implementação dos sistemas municipais de gestão ambiental. Essa parte se subdivide em cinco outras, nas quais damos especial atenção a cinco parâmetros de análise: 1) a estruturação dos órgãos executivos ambientais; 2) as políticas e programas municipais; 3) o desenvolvimento do marco jurídico local; 4) a participação popular na tomada de decisões; e 5) a articulação político-administrativa entre os diversos organismos governamentais e não-governamentais envolvidos com a gestão ambiental.

O capítulo 4 é uma análise comparativa dos três casos, feita com base nos cinco parâmetros discutidos na seção anterior e no referencial analítico desenvolvido na parte três. Finalmente, apresentamos algumas conclusões gerais bem como recomendações

que possam ser incorporadas em políticas públicas que visem à descentralização da gestão ambiental e ao fortalecimento dos sistemas municipais de gestão ambiental.

Ao final do estudo, listamos as referências documentais utilizadas para a elaboração do trabalho e apresentamos uma relação das entrevistas realizadas.

Mapa 1 – Localização de Itaituba, Marabá e Juína



Objetivos

Apesar de todos os obstáculos existentes, lentamente a descentralização parece avançar, e alguns municípios têm se destacado por sua atuação na área ambiental. Uns o fazem em resposta direta às poucas políticas indutoras existentes, como aquelas implementadas por meio do Subprograma de Política de Recursos Naturais - SPRN; outros, por iniciativa própria. A velocidade, a intensidade e a maneira como os municípios se envolvem na gestão ambiental também varia muito. O objetivo deste estudo é sistematizar e analisar experiências inovadoras de gestão ambiental descentralizada e, a partir delas, extrair lições que possam subsidiar políticas públicas voltadas à descentralização da gestão ambiental e ao fortalecimento de sistemas municipais de gestão ambiental.

Objetivos Específicos

- Identificar lições aprendidas sobre processos de gestão ambiental descentralizada e compartilhada nos níveis federal, estadual e municipal, analisando a coerência e a efetividade das atribuições e funções no âmbito da legislação vigente.
- Estudar as formas de integração da gestão ambiental municipal com as estratégias de desenvolvimento local, por meio da mobilização e da capacitação das comunidades locais.
- Analisar as condições sócio-políticas que permitiram a construção de um pacto social (se existente); a correlação de forças; e o papel dos diferentes agentes sociais no processo de consolidação da gestão ambiental participativa.
- Estudar os elementos e/ou os instrumentos criados ou fortalecidos para implementar a gestão ambiental municipal, tais como estruturas administrativas inovadoras; conselhos ou órgãos colegiados de representação social; normas jurídicas; incentivos econômicos ou financeiros; e iniciativas como monitoramento, licenciamento e fiscalização ambiental.
- Formular recomendações que possam subsidiar políticas públicas no âmbito das diretrizes do Ministério do Meio Ambiente sobre gestão ambiental descentralizada e compartilhada.

Procedimentos

Para alcançar os objetivos propostos, utilizamos uma metodologia comparativa com um pequeno número de casos. A comparação entre os casos permite identificar quais fatores são determinantes ou ao menos essenciais na dinâmica dos processos estudados. Neste enfoque, um fator causal pode ser relevante em um contexto, mas não em outros; ou ainda, sua total ausência pode ser o mais importante para explicar o fenômeno estudado (Ragin, 1987). O importante não é especificar um modelo estatístico que melhor explique os dados, como nos enfoques quantitativos tradicionais, em que se usa um grande número de casos, mas entender a convergência e a interação de fatores que operam em diferentes contextos críticos. Ao contrário do enfoque quantitativo por amostragem, no qual a diversidade de explicações específicas dos casos poderia ser considerada como uma desvantagem, no enfoque comparativo é justamente a diversidade de casos que fornece a base para que se desenvolvam explicações que dêem conta da complexa interação de fatores causais.

Um importante aspecto desta metodologia é, portanto, o critério de seleção dos contextos críticos de análise. A escolha dos municípios incluídos neste estudo não

foi aleatória, mas intencional. Foi adotada a metodologia comparativa dos casos mais semelhantes (Most Similar Cases Methodology -Mekstroh, 1975). O fenômeno estudado é semelhante - no caso, a existência de iniciativas inovadoras de municipalização da gestão ambiental. Uma análise comparativa dos três casos pode revelar quais fatores foram determinantes para que os governos municipais resolvessem agir nesta área de políticas públicas e com que resultados.

A escolha dos municípios – Juína, no estado de Mato Grosso, e Itaituba e Marabá, no estado do Pará – foi feita pelos técnicos e coordenadores do SPRN, que identificaram os municípios como os três exemplos mais bem-sucedidos dentro do universo de municípios nos quais o programa funcionou. Para tanto, eles utilizaram os seguintes critérios:

- existência de um pacto, ou ao menos de um processo de diálogo entre agentes sociais em torno de problemas ambientais e de conflitos de uso de recursos naturais;
- interesses pela gestão ambiental municipal de forma participativa, descentralizada e democrática;
- existência de um sistema de gestão ou elementos integrantes do mesmo, tais como estrutura institucional, colegiados, normas jurídicas, ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização etc;
- existência no território municipal de Unidades de Conservação ou de áreas protegidas e de iniciativas inovadoras de gestão ou de estabelecimento destas áreas;
- disponibilidade de acesso a informação e de apoio institucional no nível municipal para realizar o estudo eficientemente.

A coleta de dados teve por base entrevistas qualitativas, com informantes-chave, pautadas por questionários semi-estruturados.¹ Os questionários foram aplicados a sucessivos informantes-chave até que se obtivesse uma consistente reiteração das repostas . Além das informações obtidas por meio de entrevistas, foi realizada pesquisa documental junto a órgãos públicos a fim de obter dados quantitativos e qualitativos pertinentes ao objetivo do trabalho.

O trabalho de campo foi realizado nos períodos de 18 a 27/11/2003 e de 27 a 13/02/2004, quando entrevistaram 45 informantes-chave. A lista inicial de informantes teve como base um mapeamento dos atores envolvidos com a gestão ambiental em

¹ Na prática, isso significa realizar o cruzamento de diferentes depoimentos a fim de extrair deles as informações que são confiáveis e eliminar algumas distorções intencionais e não-intencionais dos entrevistados.

cada município e foi sendo expandida ou modificada à medida em que os entrevistados implícita ou explicitamente faziam referência a outros atores relevantes. De modo geral, os informantes foram pessoas que ocupavam ou haviam ocupado cargos técnicos e de direção nas secretarias municipais de meio ambiente, prefeitos, líderes de movimentos populares, técnicos de ONGs e funcionários dos órgãos estaduais e federais que direta ou indiretamente trabalham na área ambiental (ver Anexo I).

Nas entrevistas buscaram-se elementos que ajudassem a: 1) conhecer o contexto socioeconômico e ecológico de cada município; 2) compor um quadro claro do contexto político local, considerando as relações de poder entre os diferentes grupos sociais; 3) entender o processo de implementação dos sistemas municipais de gestão ambiental.



1 DESCENTRALIZAÇÃO E FORTALECIMENTO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE GESTÃO AMBIENTAL

1.1 Descentralização: Definição

Descentralização significa a transferência de poder do governo central para atores e instituições em níveis mais baixos da hierarquia político-administrativa e territorial (Mawhood, 1983; Smith, 1985; Agrawal e Ribot, 1999). Essa definição é comumente associada a quatro variantes diferentes, que muitas vezes são erroneamente utilizadas de modo indistinto: 1) desconcentração ou descentralização administrativa, 2) descentralização fiscal; 3) devolução de direitos; e 4) descentralização democrática (Rondinelli, 1981; Parker, 1995; Manor, 1999). A diferença principal entre essas variantes está em quem se constitui como receptor das responsabilidades ou poderes repassados pelo governo central. Tal como se explica abaixo, a descentralização democrática consiste na forma mais legítima de descentralização (Larson e Ribot, 2004).

Desconcentração é a simples transferências de recursos e poderes de decisão para escritórios locais de órgãos do governo central ou agências operando no nível estadual ou municipal. Mesmo que a desconcentração implique em aumento de eficiência e maior transparência das ações dos administradores públicos, em última análise estes permanecem subordinados às decisões e ao escrutínio de seus superiores no governo central. Também pode ocorrer a descentralização fiscal e a transferência do poder de decisões financeiras e orçamentárias de esferas superiores para esferas inferiores do governo. Obviamente, esse tipo de descentralização está sujeito a problemas similares aos da desconcentração, ou seja, baixa participação local no processo decisório e falta de controle social sobre os agentes públicos.

A devolução corresponde à transferência de decisões sobre uso de recursos naturais a organizações de usuários locais representados por suas autoridades tradicionais ou eleitas, que desenvolvem normas para regular o uso desses recursos. O processo de devolução implica reconhecimento formal da autoridade das organizações locais. A devolução garante que as decisões sobre o destino dos recursos sejam tomadas no âmbito das organizações locais. No entanto, o grau de democratização dessas organizações é variável. Enquanto algumas contam com mecanismos democráticos de tomada de decisões, outras simplesmente representam interesses grupais.

Descentralização democrática é a transferência de recursos, poderes e responsabilidades para autoridades que representam e têm que prestar contas às populações locais. Isso se consegue repassando funções e atribuições a órgãos do governo local que são eleitos democraticamente. O objetivo da descentralização democrática é não só aumentar a eficiência e a transparência administrativa, mas

também estimular a participação popular nos processos decisórios. Ao menos em tese, no Brasil os governos municipais são democraticamente eleitos e devem prestar contas à população local. Portanto, a devolução de poderes a eles poderia implicar a realização das vantagens discutidas anteriormente. A descentralização da gestão ambiental seria particularmente importante em uma região como a Amazônia, onde grande parte da população depende direta ou indiretamente do uso de recursos naturais e onde os órgãos federais têm grande dificuldade de penetração, em virtude da extensão do território e das difíceis condições de acesso.

Obviamente, a descentralização também envolve riscos, como a captura do poder local por grupos que se beneficiam do uso predatório e excludente de recursos naturais, a corrupção de políticos e funcionários públicos (o que não é exclusivo desse nível de governo) e uma possível “paroquialização” da agenda política local em detrimento de uma agenda mais ampla e de interesses nacionais. Esse problema é particularmente importante no caso da gestão ambiental, pois os interesses locais muitas vezes apontam no sentido da promoção de um rápido crescimento econômico por meio da expansão da agricultura, da pecuária e da extração de madeira, e repudiam o estabelecimento de áreas protegidas e até mesmo o cumprimento da legislação ambiental. Outro argumento contrário à descentralização diz respeito a uma suposta capacidade técnica limitada que governos locais têm para lidar com problemas complexos como os da área ambiental. Essa baixa capacidade seria decorrente da falta de recursos para equipar órgãos de governo e da ausência de recursos humanos preparados para essa tarefa.

1.2 Marco Institucional para a Descentralização no Brasil

Ao discutirmos políticas ambientais descentralizadas, é vital compreender o papel da Constituição Brasileira de 1988. Em primeiro lugar, a constituição foi importante por institucionalizar o debate que já vinha se desenvolvendo no país sobre a gestão ambiental, até então praticamente deixado à margem do marco jurídico nacional. Em segundo lugar, a Constituição teve um caráter notadamente descentralizador e procurou abrir maior espaço legal para os governos estaduais e municipais se engajarem na elaboração e na execução das mais diversas políticas, inclusive a ambiental. Essas mudanças sem dúvida refletiram o momento político que o país vivia, no qual se buscava equilibrar a distribuição de poder entre os entes federativos, seriamente distorcida durante o regime militar. Refletiram também as mudanças na pauta política do país e do mundo, ocorridas nas décadas de 70 e 80, em que a preocupação com a proteção ao meio ambiente emergiu como tema de grande importância, assim como as reformas no Estado para promover maior eficiência administrativa.

Desde 1988, a proteção ambiental se enquadra no âmbito das competências comuns e concorrentes entre União, estados e municípios. Isso quer dizer que nenhuma das três esferas tem poder exclusivo de legislar ou executar políticas que digam respeito ao meio ambiente. Especificamente, a constituição estabelece que o Estado tem o dever de preservar um “meio ambiente ecologicamente equilibrado”, e diz também que a preservação do meio ambiente é dever do “Poder Público”, o que envolve as três esferas do governo (Benatti et al, 2000).

A Constituição dá margem à ação dos entes federativos, entretanto, não lhes atribui responsabilidades de maneira inequívoca. Além disso, diferentemente de outras áreas (como saúde e educação), não há grandes incentivos nem vantagens orçamentárias para os municípios assumirem muitas das tarefas político-administrativas ligadas à gestão ambiental. Como resultado, a maneira como os estados e, principalmente, os municípios têm respondido às oportunidades de atuar na gestão ambiental tem sido muito variável. De modo geral, os municípios das regiões mais pobres pouco avançaram em direção a uma efetiva descentralização. Isso é bastante claro na Amazônia, onde a gestão ambiental nas áreas urbanas é bastante precária e em muitos aspectos ainda centralizada no governo estadual. Um exemplo disso é o licenciamento ambiental de diversas atividades que poderia ser efetuado pelos próprios governos municipais. Nas áreas rurais, a gestão é ainda mais precária e, de modo geral, centralizada pelos órgãos federais, particularmente pelo Instituto Nacional do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis - Ibama, responsável pelo controle de atividades madeireiras e extrativistas e pelo gerenciamento e fiscalização de áreas protegidas. Raros são os municípios que se envolvem nessas atividades, ainda que tenham prerrogativas para fazê-lo, principalmente no que diz respeito à criação e ao gerenciamento de áreas protegidas.

O Ministério do Meio Ambiente tem lançado mão de alguns instrumentos para estimular a descentralização na região, como o Projeto de Gestão Ambiental Integrada - PGAI³, e o apoio ao fortalecimento de sistemas municipais de gestão ambiental na Amazônia com recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente - FNMA.

O MMA busca um modelo de descentralização no qual haja complementaridade e cooperação entre os três níveis de governo e ampla participação social. Com isso, espera-se chegar a uma gestão ambiental compartilhada, na qual sociedade e governos

² O artigo 23 lista como deveres do Estado a proteção das paisagens naturais notáveis e dos sítios arqueológicos (inciso III); proteção do meio ambiente e combate à poluição (inciso VI); preservação das florestas, da fauna e da flora (inciso VII); registro, acompanhamento e fiscalização dos recursos hídricos e minerais (inciso XI). No artigo 24, a Constituição trata do direito urbanístico (inciso I); florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição (inciso VII); patrimônio paisagístico (inciso VII); e responsabilidade por dano ao meio ambiente (inciso VIII).

³ O PGAI é um componente do Subprograma de Política de Recursos Naturais - SPRN, do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil.

municipais, estaduais e o governo federal trabalhem conjuntamente. Mais importante ainda, a gestão ambiental deve integrar-se a outras políticas públicas, particularmente àquelas voltadas ao desenvolvimento, gerando o que recentemente passou a ser chamado de “transversalidade.” A transversalidade deve estar presente nas políticas dos três níveis de governo que, idealmente, estariam articuladas entre si.

Essa diretriz requer, portanto, que os governos municipais estejam não apenas aptos a se envolver diretamente com a gestão ambiental, o que já é algo difícil, mas também que o façam em conjunto com os órgãos estaduais e federais, de maneira integrada às outras áreas de políticas públicas e com ampla participação social. A realidade socioeconômica e política dos municípios da Amazônia torna a concretização desse tipo de gestão compartilhada bastante difícil. As barreiras para uma efetiva participação das prefeituras na gestão ambiental são inúmeras: falta de recursos, falta de respaldo social, resistência política de grupos com pouco interesse no uso sustentável dos recursos naturais, corrupção, entre muitos outros (ver Toni e Kaimowitz, 2003). É vital, portanto, um intenso trabalho de fortalecimento dos governos locais para que a descentralização tenha sucesso.

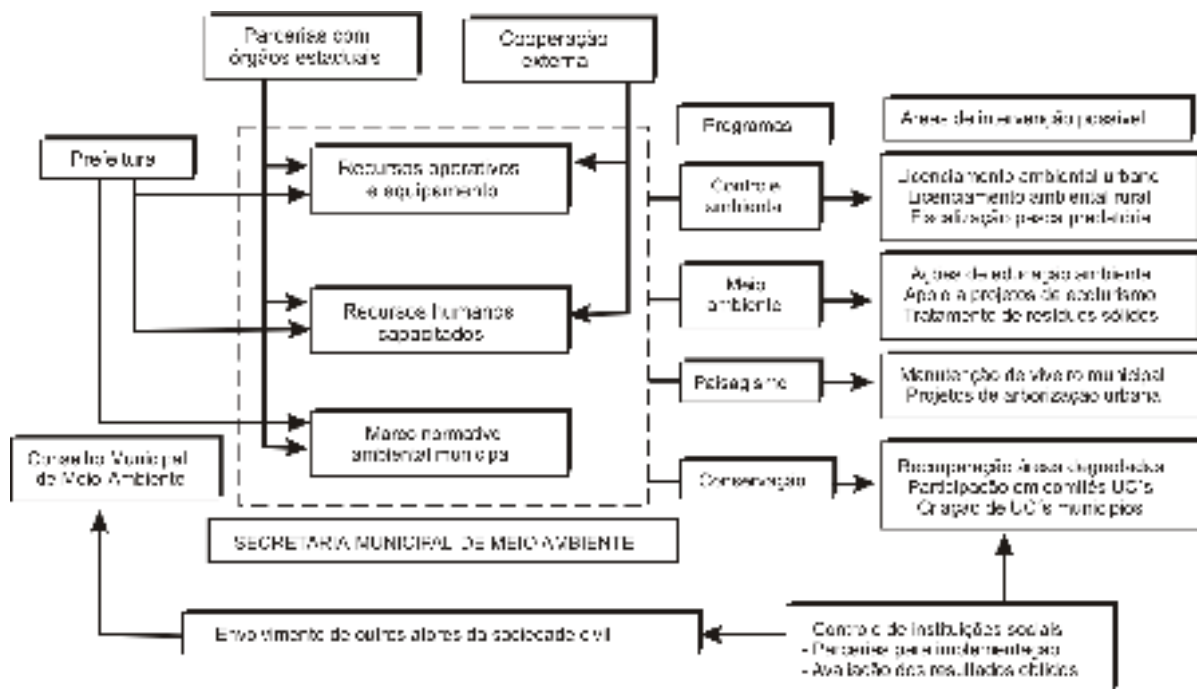
1.3 Implementação e Consolidação de Sistemas Municipais de Gestão Ambiental

Por sistema municipal de gestão ambiental entende-se o conjunto de organizações governamentais locais e instituições voltadas à conservação e uso sustentável dos recursos naturais e à garantia da qualidade ambiental nas áreas urbanas e rurais dos municípios. As organizações governamentais incluem órgãos executivos - tipicamente, as secretarias municipais de meio ambiente - e deliberativos - em geral, os conselhos municipais de meio ambiente. As instituições incluem a legislação local, normas formais ou informais, práticas de consulta e participação popular, mecanismos de coordenação entre os diversos órgãos envolvidos com a gestão ambiental e práticas de cooperação com órgãos de natureza privada.

A figura 1 é um modelo simplificado das interações entre os diferentes atores que fazem parte do sistema de gestão ambiental municipal e que têm como centro as secretarias municipais de meio ambiente ou congêneres. O mesmo representa uma situação ideal que deveria ser alcançada,, e foi elaborado com base no referencial teórico anteriormente discutido e nas especificidades da Amazônia brasileira, das quais fazem parte tanto as políticas federais - como o projeto de descentralização implementado pelo SPRN -, quanto as expectativas de atores envolvidos com a gestão local. Os fatores-chave desse modelo são: 1) o envolvimento da sociedade civil; 2) a articulação entre órgãos federais e estaduais que precisam desenvolver ações explícitas de apoio aos processos de descentralização, seja por meio de transferência de recursos, pela capacitação de pessoal, ou pela delegação de responsabilidades específicas; e

3) o desenvolvimento de parcerias com outros atores com interesse direto na gestão ambiental, como ONGs, organizações de base, agências de cooperação e outros. Os programas e as áreas de atuação apresentados são apenas sugestivos, com base em ações factíveis e muitas vezes existentes em municípios da Amazônia. A intenção, aqui, contudo, não é apresentar uma lista exaustiva de ações que os governos locais poderiam ou deveriam executar.

Figura 1 – Modelo de Funcionamento de um Sistema Municipal de Gestão Ambiental



Para consolidar um sistema municipal de gestão ambiental similar ao modelo proposto, um município necessita, portanto, desenvolver uma série de ações que, idealmente, incluem:

- O Programa Piloto de Gestão Ambiental Municipal demonstrado apresenta a ideia de ser uma secretaria de meio ambiente. Isso envolve tanto a montagem da estrutura física - provisão de escritórios, veículos, equipamentos e material de trabalho -, quanto a contratação e/ou capacitação de funcionários técnicos e administrativos para planejar e executar as tarefas de rotina da gestão ambiental, a depender das necessidades e prioridades municipais;
- elaborar e implementar políticas ambientais, o que inclui legislação específica, projetos, propostas e programas, assim como a elaboração de uma estratégia para atingir os objetivos da política, a qual deve ser acompanhada pela busca de fontes de financiamento. As principais áreas

de intervenção dos municípios na gestão ambiental devem ser voltadas ao controle ambiental, além de promover ações de conservação e valorização dos recursos naturais, e ações de paisagismo na área urbana;

- garantir os recursos financeiros para o funcionamento do órgão ambiental municipal, e buscar formas para gerar recursos próprios no intuito de convertê-los em órgãos auto-sustentáveis financeiramente, o que obviamente não elimina a formação de parcerias com órgãos ambientais estaduais ou organismos de cooperação interessados na gestão ambiental local; recursos externos são particularmente valiosos para a capacitação do pessoal local. ONGs podem ser importantes parceiras, tanto na captação de recursos quanto na a suplementação de capacidade técnica;
- favorecer e incentivar maior participação popular nas decisões, o que normalmente ocorre por meio da formação de conselhos municipais de meio ambiente. Estes devem se constituir numa plataforma para a elaboração de delineamentos estratégicos de política, de busca de consensos sobre temas de conflito e de construção de parcerias estratégicas; além da participação da sociedade civil no conselho, devem-se procurar formas para fazer os diferentes atores sociais e institucionais participarem da implementação das ações ambientais e de seu monitoramento, o que serviria de insumo para o constante ajuste e aperfeiçoamento da política ambiental municipal;
- coordenar as ações municipais com o trabalho de órgãos estaduais e federais que, direta ou indiretamente, afetam a gestão ambiental no município; parte dessa coordenação deveria envolver o estabelecimento de convênios para a transferência de responsabilidades específicas por parte de órgãos ambientais federais e estaduais aos órgãos municipais, seguindo uma avaliação prévia das possibilidades e oportunidades

fortalecer os sistemas municipais de gestão ambiental, de modo similar ao que foi apresentado acima. No documento de revisão de meio termo desse subprograma⁴, foi definida uma série de encaminhamentos voltados para a consolidação e a ampliação de iniciativas inovadoras de gestão ambiental em nível municipal, como por exemplo:

Na seqüência, veremos como essas diretrizes se refletiram, na prática, em Juína,

⁴ Relatório Final: Revisão de Meio Termo do Subprograma de Políticas de Recursos Naturais - SPRN/PPG7, maio de 2001.

- contribuir com a formação de capacidade técnica em prefeituras e outros atores municipais para a elaboração e a implementação de políticas e instrumentos legais necessários ao exercício de ações descentralizadas de gestão ambiental;
- estimular um crescente envolvimento de prefeituras em estratégias de monitoramento, licenciamento e fiscalização ambiental, contemplando ações como a revisão de normas legais e responsabilidades institucionais e a capacitação de recursos humanos envolvidos na execução compartilhada das atividades previstas;
- incentivar a criação e a efetivação de conselhos municipais de desenvolvimento sustentável, bem como fortalecer instâncias colegiadas já existentes (p.ex., Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf, Fóruns Municipais de Desenvolvimento Sustentável etc.) como espaços democráticos de negociação entre o governo, sociedade civil e setor privado, sobre políticas públicas relacionadas à gestão ambiental;
- apoiar experiências piloto de implementação de Agendas 21 e Planos Municipais de Desenvolvimento Sustentável - de forma articulada com iniciativas como o Programa Comunidade Ativa e o Pronaf - por meio de assessoria técnica e capacitação de atores locais (prefeituras, sindicatos, associações, ONGs etc.) em questões estratégicas (p.ex. métodos de planejamento participativo, inserção da ótica ambiental em atividades de planejamento para o desenvolvimento local);
- realizar diagnósticos sobre problemas ambientais em áreas urbanas (p.ex., poluição de recursos hídricos, destinação de lixo, reciclagem de resíduos e poluição sonora), como base para o planejamento de ações estratégicas;
- fortalecer a capacidade de planejamento e execução de políticas públicas relacionadas à gestão ambiental em áreas urbanas, dentro de órgãos governamentais que atuam nos municípios (Ibama, organismos estaduais de meio ambiente, prefeituras etc.); e
- apoiar as iniciativas municipais de educação ambiental entre a população urbana.

Itaituba e Marabá, três municípios beneficiários da principal iniciativa federal de apoio ao desenvolvimento de capacidade local na Amazônia, o PGAI.



CONTEXTO SOCIAMBIENTAL DOS MUNICÍPIOS

Neste capítulo, fazemos uma breve caracterização dos três municípios estudados. Além de fornecer alguns dados básicos - como população, taxa de urbanização e área -, destacamos as principais atividades econômicas e problemas socioambientais de cada um. Com isso, tentamos compor um sucinto quadro da economia política local, que tem grande influência sobre a consolidação de sistemas municipais de gestão ambiental, principalmente sobre a implementação do marco normativo e de ações de comando e controle que potencialmente afetam os interesses de elites locais.

- Juína

Juína é um município pólo na região Noroeste de Mato Grosso. Tem uma população de 38.026 habitantes (IBGE, 2000), dos quais 73% vivem na zona urbana, e uma área de 26.351 km². A cidade está a 742 Km de Cuiabá, com acesso pela rodovia MT-150, que tem condições precárias de tráfego durante o período chuvoso. A ocupação de Juína teve início em 1972, como parte de um projeto de colonização desenvolvido pela Companhia de Desenvolvimento de Mato Grosso (Codemat), dentro do município de Aripuanã. A emancipação de Juína ocorreu em 1982.

A economia municipal tem por base a pecuária, a indústria madeireira, o comércio, a agricultura familiar e o garimpo de diamantes. Esta última atividade foi extremamente importante na região e fez com que a população municipal aumentasse de 13.000 para 36.000 habitantes entre 1980 e 1991, ano em que a atividade entrou em rápida decadência. Ao boom do garimpo correspondeu um abandono da agricultura familiar, uma vez que grande parte dos colonos se aventurou na procura de diamantes. A cafeicultura, que era então uma das atividades mais importantes do município, foi praticamente abandonada e só começou a ser retomada no final dos anos 90. Apesar da escala de exploração dos diamantes ter sido drasticamente reduzida, ainda há operações no município, inclusive algumas ilegais dentro de áreas indígenas. O garimpo de diamantes tem grande impacto sobre o ambiente, pois os garimpeiros utilizam “bicos-jato” para desagregar o solo e separar o cascalho da terra. Há pouco controle sobre essa atividade e o envolvimento do governo municipal com o assunto é muito pequeno.

A indústria madeireira é hoje a principal fonte de empregos na cidade. As 40 serrarias existentes empregam cerca de 2.000 pessoas, mas o município tem uma área muito pequena de madeira explorável. A maior parte da matéria prima provém de

municípios localizados mais ao norte, dentro da fronteira florestal do estado. Apesar de a indústria madeireira não ter impacto direto sobre a floresta dentro do município, ela é uma fonte significativa de poluição devido à queima de resíduos. Esse é um problema que, em teoria, está sob a alçada do governo estadual, cujo órgão ambiental, a Fundação Estadual do Meio Ambiente - Fema, tem um escritório instalado na sede municipal e é responsável pelo licenciamento da atividade.

Onde outrora houve grandes áreas de floresta, hoje há pastagens. O rebanho bovino de Juína é o sexto maior do estado. Em 1997, o IBGE estimava um total de 370.000 cabeças de gado no município. O desmatamento no território municipal só não atingiu proporções alarmantes porque 61% da área do município estão dentro de terras indígenas: 3.838 Km² na Terra Indígena Ena-wenê-nawê, 1.269,60 km² na Terra Indígena Aripuanã; 9.530 km² no Parque Indígena Aripuanã e 1.480,00 km² na Terra Indígena Serra Morena.

A economia municipal também é impulsionada pelo setor de serviços, uma vez que Juína centraliza estabelecimentos comerciais, empresas e órgãos governamentais que atendem a grande parte da população de todo o Noroeste de Mato Grosso.

Juína conta com um movimento social de base relativamente bem organizado e forte. Os pilares desse movimento são os trabalhadores rurais, cujas organizações formaram a base do Partido dos Trabalhadores. O PT conseguiu eleger o prefeito em 1996 e em 2000. Em 2002, o prefeito foi eleito deputado estadual e afastou-se do cargo, sendo substituído pelo vice-prefeito - um líder histórico de Mato Grosso e dos movimentos dos trabalhadores rurais de Juína, que fora secretário de agricultura e meio ambiente e responsável pela coordenação e estruturação da secretaria. Tratava-se, até 2004, do único município matogrossense governado por um político do PT, e a base política do único deputado do partido na Assembléia Legislativa.

O contexto político de Juína mostra-se favorável a avanços na atuação do governo municipal na área de gestão ambiental, uma vez que o município está em uma área de fronteira estabilizada, onde a extração madeireira já não causa maiores conflitos e onde a competição por terra entre pequenos proprietários e grandes pecuaristas não é particularmente acirrada. A estrutura fundiária permitiu a consolidação de um grande grupo de agricultores familiares com interesse em se fixar em suas propriedades, particularmente por meio da produção de culturas perenes. As terras indígenas presentes no território municipal, por sua vez, também ajudam a conter o avanço da fronteira agrícola e o acirramento dos conflitos que normalmente acompanham esse processo.

- Itaituba

Itaituba situa-se na região Sudoeste do estado do Pará. A sede municipal está localizada à margem esquerda do rio Tapajós que, por muitos anos, foi a única via de acesso à cidade. Hoje, o município é cortado pelas rodovias BR-163 (Cuiabá-Santarém) e BR-230 (Transamazônica), que normalmente ficam intransitáveis por longos períodos durante a estação chuvosa. O território municipal tem 62.565 km², mas antes do desmembramento dos municípios de Trairão, Jacareacanga e Novo Progresso, Itaituba tinha 165.578 km² e era o maior município do Brasil em área. Dentro do município, cerca de 1,5 milhões de hectares estão em áreas protegidas: destas, aproximadamente 900 mil no Parque Nacional da Amazônia, 220 mil na Floresta Nacional de Itaituba I e 440 mil na Floresta Nacional de Itaituba II. Assim como ocorreu em Juína, Itaituba também teve um boom populacional movido pelo garimpo. A população, que era de 12.690 habitantes em 1970, chegou a 38.584 em 1980 e a 116.402 em 1990. Na década de 90, a economia garimpeira entrou em colapso e a população diminuiu, atingindo 94.750 habitantes em 2000, ano em que 68% da população viviam na zona urbana (IBGE, 2000).

Apesar do declínio do garimpo, causado pela exaustão do ouro aluvionar e pela queda do preço deste metal, a mineração continua sendo a principal atividade econômica do município. Segundo a Associação dos Mineradores de Ouro do Tapajós - AMOT, há mais de 2.000 pontos de garimpo na região, que empregam de 25.000 a 30.000 pessoas em Itaituba e municípios vizinhos. A maior parte do ouro extraído é comercializada em Itaituba, cerca de oito quilos/dia. Além do ouro, há outros recursos minerais importantes na região, como pedras preciosas e calcário, que é enviado para beneficiamento em Manaus. O garimpo do ouro tem impactos socioambientais bastante sérios no município. Por um lado, a atividade gera empregos e renda para a população mais pobre. Por outro lado, é fonte de contaminação do solo, dos rios e de humanos por mercúrio e cianeto, produtos utilizados na amalgamação do metal. Também são recorrentes os conflitos violentos decorrentes de disputas por áreas de garimpo ou entre garimpeiros e madeireiros.

Recentemente, a extração madeireira ganhou grande importância no município devido ao avanço da fronteira agrícola e florestal pelo norte do Mato Grosso. No distrito de Moraes de Almeida, no sul do município, há cerca de 40 serrarias instaladas, que processam matéria-prima extraída em Itaituba e em municípios vizinhos, muitas vezes de forma ilegal e até mesmo dentro de áreas protegidas.

A agricultura familiar é pouco desenvolvida no município pelo fato de que o garimpo, durante muito tempo, atraiu a maior parte da mão-de-obra disponível na região. Isso, porém, tem mudado rapidamente, pois já há um grande número de famílias vivendo em seis assentamentos do Instituto de Colonização e Reforma

Agrária - Incra na região. Segundo o executor do escritório do órgão em Itaituba, em cinco desses assentamentos, cerca de 90% dos chefes de família são ex-garimpeiros que se tornaram ou voltaram a ser agricultores. Dos seis assentamentos, três estão no território de Itaituba e um está na divisa entre Itaituba e Trairão. Juntos, estes quatro assentamentos têm cerca de 1.100 famílias. A produção agrícola é quase exclusivamente de subsistência, com predominância dos plantios de arroz, de mandioca e de milho.

A pecuária ganhou importância na última década e, segundo dados da Agência de Desenvolvimento do Pará, em 2.000 o rebanho bovino do município era de 205.000 cabeças. A atividade teve início na década de 1980, segundo alguns informantes, como um “hobby” dos donos de garimpos que buscavam ganhar status comprando e exibindo gado de raça. Pouco a pouco, a atividade se consolidou e o município já envia gado para os mercados consumidores de Manaus e Macapá, além de atender a demanda local. Muitas fazendas se instalaram no entorno do Parque Nacional da Amazônia, e há denúncias de que existem outras dentro do Parque, inclusive em áreas griladas por um ex-prefeito da cidade.

As organizações sociais de base em Itaituba são muito fracas e, historicamente, pouco influenciaram a política no município. Elites ligadas ao comércio e à mineração tradicionalmente controlam o poder municipal, e a agenda ambiental, em grande parte, depende dos seus humores e preferências.

As perspectivas de pavimentação da BR-163, o avanço da fronteira florestal e a expansão da pecuária têm exacerbado os problemas socioambientais no município, com destaque para a grilagem. Madeireiros, pecuaristas, produtores de soja e especuladores buscam avidamente se apoderar de enormes extensões de terra o mais rápido possível, não só para explorar os recursos existentes como também para realizar lucros com a esperada valorização das terras após a pavimentação da rodovia. A população mais pobre, em grande parte formada por garimpeiros que viram frustradas suas expectativas de enriquecer com a mineração, é também fonte de grande demanda por terra. Aliados, esses fatores tornam a situação de Itaituba potencialmente explosiva. São comuns os conflitos armados na região e a procura por terras já coloca em risco as áreas protegidas do município e seu entorno.

- Marabá

Marabá, localizada no sul do Pará, assim como Juína, é um município pólo na região. Após várias divisões e emancipações de distritos, o município ficou com um território de 15.157,90 km². A população é de 167 mil habitantes, dos quais 134 mil vivem na zona urbana. O município abriga parte de quatro áreas protegidas: 1) Reserva Biológica do Tapirapé, com uma área de 103.000 hectares; 2) Flona do Tapirapé - Aquiri, com 190.000 hectares; 3) Flona Itacaiúnas, com 51.000 hectares; e 4) Área de Proteção Igarapé Gelado, com 21.600 hectares.

30 A região de Marabá foi um centro importante de produção de borracha no

início do século passado. O ciclo atingiu seu auge ao redor de 1915, mas entre a década de 20 e a segunda guerra mundial a produção caiu dramaticamente (Petit, 2003). Ao mesmo tempo, emergiu a produção da castanha do Pará. A partir da década de 1930, e até finais dos anos 70, o Pará tomaria a dianteira na coleta de castanha na Amazônia e, no seu interior, a região de Marabá contribuiria de forma significativa para essa produção (Bras, 1984). A expansão da atividade extrativista de castanha estimulou o crescimento populacional por meio da imigração e fez prosperar casas comerciais estabelecidas no centro urbano de Marabá (Bras, 1984). O crescimento da economia da castanha promoveu a concentração da propriedade da terra - por meio de licenças de arrendamento outorgadas pelo governo estadual, primeiramente, e, posteriormente, pela venda de terras pelo estado -, e também o surgimento de uma oligarquia regional encarregada da comercialização do produto, a qual teve grande influência na política local (Petit, 2003).

O declínio da economia da castanha aconteceu por volta da década de 1980. Em meados dos anos 70, Marabá chegou a produzir 40% da castanha na Amazônia brasileira. Em 1983, essa participação caiu a 20% do total, cedendo lugar aos estados do Acre e Amazonas. A expansão da pecuária levou à diminuição progressiva do número de castanheiras e foi a grande responsável pela queda da produção. A expansão da economia pecuária foi produto do crescimento das grandes fazendas e da pressão de pequenos posseiros sobre a terra - a maior parte, procedentes do Maranhão e do Piauí (Petit, 2003). Durante esses anos, em interação com a expansão de pecuária, a exploração madeireira também teve um crescimento importante, o que contribuiu ainda mais para o declínio da economia extrativa de castanha.

Nos anos 90, a economia da pecuária se consolidou. Segundo a Secretaria Municipal de Meio Ambiente - Semma (2004), em 2003 os rebanhos chegaram a cerca de 200.000 cabeças. Tal crescimento estimulou a implantação de um frigorífico de grande porte (mil cabeças/dia), considerado como um dos cinco mais modernos do Brasil. Muitas fazendas têm sido alvo de pressão pelo Movimento dos Sem-Terra e, em decorrência, há um grande número de assentamentos na região, tanto em áreas desapropriadas quanto em terras devolutas. No início de 2004, o número de assentamentos da reforma agrária no sul do Pará era pouco superior a 350, em uma área de 3,7 milhões de hectares. Em Marabá, são 64 os projetos de colonização do Incra, sobre uma área de aproximadamente 436.000 hectares, onde vivem cerca de 4.500 famílias.

A exploração de madeira foi importante no município nas décadas de 1980 e 1990. No entanto, muita madeira serrada em Marabá era originária de outros municípios da região. Em 1999, aproximadamente 30 indústrias madeireiras estavam estabelecidas no município, produzindo madeiras serradas e móveis, para região e para exportação (Semma, 2004). Um setor que recentemente ganhou grande importância é o

das usinas de produção de ferro-gusa. Atualmente, no município estão instaladas cinco guseiras que abastecem seus fornos com lenha produzida localmente. No município de Marabá, ainda se desenvolvem atividades de extrativismo mineral. Estas se dividem em exploração de ouro em pequena escala, pedras preciosas, cristal de rocha e minerais mais comuns como areia, cascalho, argila e brita. A existência de fartas jazidas de argila impulsionou a instalação, no município, de 31 fábricas de cerâmica de diferentes portes.

O crescimento da cidade tem sido motivado pela instalação de atividades de comércio e serviços acompanhando a expansão das atividades extrativistas e agropecuárias. A dinâmica industrial e de serviços no município deve-se ao fato de que Marabá, pela sua localização geográfica estratégica, se constitui como pólo articulador da expansão econômica do sul do Pará.

A sociedade é bem organizada em Marabá. Há diversas organizações que representam interesses patronais e de trabalhadores, bem como ONGs ambientalistas locais e de fora do município. Essas organizações influem na direção das demandas ambientais municipais desde a década de 80, e atuam em áreas como a redução de queimadas e conservação da fauna. Entretanto, elas não têm tido muitas iniciativas no que se refere a questões mais urgentes de conservação de recursos ambientais, tais como o controle do desmatamento ou a fiscalização da exploração madeireira ilegal.

Marabá é um município onde coexistem diversos problemas socioambientais. Além da concentração da posse de terra, que causou graves e violentos conflitos durante as décadas de 1970 e 1980, o município tem problemas com o desmatamento causado pela expansão da pecuária, particularmente nas áreas mais distantes da sede municipal. No entorno da cidade, o desmatamento também é severo, mas causado principalmente pela demanda de carvão pelas guseiras. Outro setor problemático é o cerâmico, que emprega um grande número de trabalhadores nas indústrias e que conta também com muitos oleiros de pequeno porte instalados às margens dos rios. Os impactos do setor se dão principalmente pela extração e pela queima de lenha - obtida nas florestas nativas - e também pela extração de argila dos barreiros. Como veremos adiante, a prefeitura, por meio de sua Secretaria de Meio Ambiente, tem sido bastante atuante no licenciamento e regulação do setor.

Em síntese, o contexto político de Marabá é bastante complexo: ainda persiste uma dinâmica de expansão de fronteira agrícola nas áreas mais distantes da sede municipal, e há presença marcante de grandes pecuaristas, madeireiros e empresas do setor siderúrgico que demandam grandes quantidades de carvão para suas atividades. Esses atores são poderosos e tentam impor restrições às atividades de gestão ambiental que possam ferir seus interesses. Por outro lado, gradativamente

ganham poder as organizações de base e as ONGs que tendem a apoiar as iniciativas locais de gestão ambiental.

Quadro 1. Caracterização dos municípios estudados

Município	Território (km ²)	População (2000)	Pop. Urbana /Rural	Base da economia	Problemas socioambientais	Unidades de Conservação
Juina	26.351	38.026	73%	Comércio; Madeira; Mineração de diamantes; Pecuária.	Queima de resíduos da Madeira; Impacto da mineração.	Área Indígena Ena-wenê-nawê, Área Indígena Aripuanã; Parque Indígena Aripuanã; Área Indígena Serra Morena.
Itaituba	62.565	94.750	68%	Garimpo de ouro; Madeira.	Contaminação por mercúrio e cianeto; Desmatamento Grilagem'; Conflitos entre madeireiros e garimpeiros.	Parque nacional da Amazônia; Floresta Nacional de Itaituba; Floresta Nacional de Itaituba II. Reserva Biológica do Tapirapé,
Marabá	15.157	167.873	80%	Serviços; Pecuária; Mineração e siderurgia.	Desmatamento; Produção de Carvão; Queima de lenha; Extração de argila.	Floresta Nacional do Tapirapé - Aquiri; Flona Itacauinas; Área de proteção Igarapé Gelado.



A IMPLEMENTAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE GESTÃO AMBIENTAL

3.1. Estruturação dos Órgãos Ambientais Municipais

- Juína

A Secretaria de Meio Ambiente (formalmente, Secretaria de Agricultura, Mineração e Meio Ambiente - Samma) foi criada em 1995 e é o órgão executor da política municipal de meio ambiente em Juína. Nessa época, a economia local sentia fortemente o impacto negativo da decadência do garimpo de diamantes. Além da renda gerada pelo setor ter decrescido rapidamente, muitos dos garimpeiros eram colonos que haviam abandonado suas atividades agrícolas para se aventurar na busca de diamantes. Isso fez com que a agricultura também passasse por um processo recessivo. A prefeitura criou a secretaria em resposta a essa crise, para tentar reativar a agricultura familiar.

Apesar da preocupação inicial do prefeito, por dois anos a Samma operou com apenas seis funcionários, que trabalhavam em duas salas na sede da prefeitura. À época, não havia nenhum técnico de nível superior na secretaria, que tinha ação muito tímida. A situação se reverteu em 1997, com a posse do primeiro prefeito eleito pelo Partido dos Trabalhadores, que indicou um líder de movimentos de base dos agricultores para o cargo. Com a reeleição do prefeito, em 2000, o secretário tornou-se vice-prefeito e em 2002 assumiu a prefeitura.

Atualmente, a secretaria é comandada por um engenheiro florestal e tem uma equipe de 16 pessoas, que inclui outro engenheiro florestal e um veterinário (ver Quadro 2). A secretaria está bem instalada em um prédio próprio e seus funcionários contam com veículos e bons serviços de apoio técnico-administrativo, como telefonia, fax e acesso à internet, coisa que não é trivial na Amazônia.

A estratégia de fortalecimento da secretaria incluiu a contratação de funcionários estáveis (por concurso) a partir de demandas específicas, como, por exemplo, a necessidade de a Samma dispor de um veterinário para coordenar o programa de sanidade da carne e do leite, ou de técnicos para administrar o viveiro de mudas e dar assistência técnica aos produtores que implementam cultivos agroflorestais em suas propriedades. A estabilidade dos funcionários contribui para a continuidade dos trabalhos da secretaria ao longo do tempo, mesmo no caso de mudanças de prioridades quando da troca de prefeitos. O estabelecimento de critérios técnicos mínimos para a contratação de pessoal evita que a secretaria se “inche” ou que haja indefinição de responsabilidades e atribuições de seus funcionários.

O início das atividades do PGAI se deu em 1998, com a discussão de um plano

regional para o controle ambiental que tivesse participação das entidades locais. Para viabilizar as ações de gestão ambiental na região Noroeste do estado, o projeto financiou a estruturação física das Secretarias de Agricultura e Meio Ambiente e do escritório regional da FEMA (em Juína). Em seguida, o foco do programa mudou para a elaboração da legislação ambiental.

Havia uma demanda muito forte dos municípios da região Noroeste por recursos para projetos de desenvolvimento de atividades econômicas alternativas. Isso aconteceu principalmente em função da visibilidade dos projetos anteriormente implementados em Juína com outras fontes de apoio. Entretanto, a expectativa das prefeituras foi em parte frustrada, pois o PGAI só alocou 10% de seus recursos para essas atividades. Por já dispor de outros recursos, a prefeitura de Juína decidiu requisitar auxílio para investir no beneficiamento e na comercialização da produção agroflorestal. Entretanto, os recursos não foram liberados e o avanço não se concretizou. Por outro lado, o governo municipal soube utilizar os recursos do PGAI para promover avanços institucionais significativos, dentre os quais a elaboração do código ambiental do município. Os recursos materiais e humanos proporcionados pelo PGAI também têm sido intensamente utilizados pela Samma em diversos projetos do governo municipal relacionados ao meio ambiente e ao desenvolvimento rural, que serão analisados mais detalhadamente adiante.

- Itaituba

A Secretaria de Mineração e Meio Ambiente (Semma) foi criada em 1993, mas inicialmente com pouca atuação na área ambiental. Na verdade, a secretaria não tinha recursos - financeiros ou materiais - e nem responsabilidades político-administrativas. Era apenas uma posição na hierarquia da prefeitura criada para agraciar algum partido ou liderança política de acordo com as necessidades e vontades do prefeito. A estruturação real começou com a nomeação de um técnico experiente como secretário, que soube aproveitar os recursos do PGAI que começaram a chegar ao município em 1998.

Inicialmente, Itaituba não seria contemplada pelo PGAI, que deveria ser implementado apenas na região do Moju-Capim. A região do Tapajós acabou sendo incluída no Programa, em parte como fruto da iniciativa do titular da Semma em 1997, quando se iniciaram as discussões sobre o PGAI no Pará. Tratava-se de um funcionário cedido pelo escritório do Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM em Belém, com bom trânsito junto a autoridades do governo estadual e que vislumbrou uma boa oportunidade de conseguir recursos para o município estruturar sua secretaria e iniciar um trabalho de gestão ambiental. Naquele momento, o prefeito era do mesmo partido do governador Almir Gabriel - o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), o que facilitou muito a extensão do Programa para o município.

Com o início do PGAI, uma das primeiras iniciativas do secretário foi contratar um geólogo para liderar o quadro técnico que ele pretendia montar. Nos anos seguintes, quatro profissionais de nível médio foram contratados, todos, inicialmente, em caráter temporário. Devido aos esforços do secretário, o quadro técnico submeteu-se a concurso público e ganhou estabilidade na prefeitura o que, de certa forma, salvou o Programa de um completo fracasso após as eleições municipais de 2000, quando houve uma reviravolta política no município.

Com recursos do PGAI, a secretaria reformou suas instalações, que se encontravam em estado bastante degradado. Em seguida, o PGAI equipou a secretaria com todos os móveis necessários ao seu funcionamento, além de equipamentos como impressora, condicionadores de ar, televisão, vídeo-cassete, retro-projetor, GPS e filmadora VHS. A Semma recebeu, também, uma caminhonete cabine dupla e uma lancha com motor de 40 HP. Como contrapartida, foi formado em Itaituba um Fórum Municipal de Meio Ambiente, composto por 26 organizações signatárias e três comissões colegiadas criadas para trabalhar em três atividades distintas: 1) a educação ambiental; 2) a elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável (PDDS); e 3) a fiscalização ambiental.

As eleições de 2000 representaram um revés muito grande para a gestão ambiental local. Naquele ano, foi eleito um prefeito sem qualquer compromisso com a gestão ambiental e que, pelo contrário, tinha interesses econômicos na mineração, na pecuária e na grilagem. Sua posse colocou a Semma no limbo e paralisou as atividades do PGAI em Itaituba. O veículo doado à secretaria pelo programa foi desviado para outras atividades e os funcionários não concursados foram demitidos ou removidos para outros órgãos. Essa situação perdurou até a morte do prefeito e a consequente posse do vice-prefeito, em agosto de 2002.

Os esforços do PGAI só não foram totalmente perdidos pelo empenho dos funcionários que permaneceram na secretaria, particularmente o diretor do departamento de meio ambiente que, posteriormente, tornou-se secretário e que manteve o arquivo com todo o histórico do PGAI no município. Mesmo após a retomada do programa, a Semma ainda não voltou ao nível de atividades que vinha desempenhando antes da troca de prefeito em janeiro de 2001.

- Marabá

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente - Semma foi criada em 1992. Posteriormente, ela foi transformada em Departamento para se converter novamente em Secretaria em dezembro de 1997 (Lei 14.910/97). Em 1998, funcionava nas dependências da Secretaria de Agricultura, e no segundo semestre desse mesmo ano passou a funcionar em instalações próprias e a contar com uma pequena equipe:

o Coordenador Geral, sete técnicos em vigilância sanitária e um motorista. Nesse período, a secretaria assinou um convênio com a Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente - Sectam para aquisição de equipamento básico (veículo, lancha, vídeo e outros) (Rosa, 2004). Em 1999, foi indicado o primeiro secretário, que fazia parte do setor madeireiro de Marabá. No início, a secretaria manteve o quadro reduzido e infra-estrutura inadequada. Suas atividades limitaram-se a algumas poucas ações de educação ambiental.

Na metade da década de 1990, teve lugar no município o processo de elaboração de uma proposta de lei ambiental, apresentada por um vereador do PT, mas que, embora discutida e aprovada na Câmara Municipal, não foi bem aceita pelo executivo municipal. No ano de 2000, o secretário de meio ambiente dedicou-se à tarefa de implementar o processo de descentralização da gestão ambiental por meio da aprovação da política ambiental municipal e da constituição do Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comam), motivado pelo interesse em receber apoio financeiro do governo estadual. Essas iniciativas foram destinadas ao fracasso pelo limitado envolvimento de organizações representativas dos grupos sociais majoritários no processo. Apenas organizações de classe participaram. Em 2001, a remoção do prefeito e a indicação de um novo secretário mudaram o curso do processo. Nesse ano, foi iniciada uma consulta para a elaboração de nova proposta de lei ambiental, o que envolveu a participação de ampla diversidade de atores sociais locais representando tanto organizações de classe, como organizações não-governamentais, além de órgãos de representação de categorias profissionais. Muitas dessas organizações iriam, depois, participar da formação do Comam.

Atualmente a Semma tem uma estrutura organizativa relativamente simples. Ela se compõe de três departamentos: 1) Departamento de Meio Ambiente; 2) Departamento de Paisagismo; e 3) Departamento de Controle Ambiental. O Departamento de Controle Ambiental é responsável pela maior parte das atividades e da arrecadação da Semma. O Departamento de Meio Ambiente tem a finalidade de apoiar as ações do Departamento de Controle Ambiental, principalmente por meio da execução de programas de educação ambiental dirigidos a públicos específicos. O Departamento de Paisagismo foi transferido recentemente à Semma pela Secretaria de Obras e tem sob sua responsabilidade as tarefas de arborização urbana. Atualmente, a Semma concentra suas atividades na sede do município.

O número de funcionários empregados na Semma pode parecer muito grande (um total de 70), mas, descontando os trabalhadores braçais atuando no Departamento de Paisagismo (40 pessoas tomando conta do ajardinamento, da poda, da capina e da arborização), restam 30 funcionários ocupados em atividades de licenciamento, de monitoramento e de educação ambiental. Efetivamente, os departamentos de Controle Ambiental e de Meio Ambiente são os que contam com o maior número de pessoal

qualificado, de nível superior e médio (16 pessoas). Adicionalmente, o Departamento de Meio Ambiente conta com nove educadores ambientais de nível médio.

A Semma encontra-se relativamente bem equipada, mas a maior parte desse equipamento não está em boas condições, particularmente os veículos e os motores de barco, que constituem ferramentas imprescindíveis ao trabalho de fiscalização. A secretaria não dispõe de recursos próprios ou da Prefeitura para destinar à manutenção e/ou à renovação de seus equipamentos. Além dos equipamentos usados na fiscalização, a secretaria conta com sete computadores e desenvolveu um programa para gerenciar o trabalho de cadastramento de estabelecimentos e emissão das licenças ambientais, com a finalidade de acompanhar os processos administrativos resultantes do licenciamento.

3.2. Políticas e Programas Municipais de Gestão Ambiental

Não resta dúvida de que há avanços em Juína, Itaituba e Marabá no sentido de consolidar um sistema municipal de gestão ambiental. A estruturação das secretarias municipais de meio ambiente é uma evidência inicial disso. Há, contudo, grandes diferenças entre os três municípios, como veremos a seguir.

- Juína

Em Juína, a prefeitura tem se envolvido com um grande número de atividades ligadas à gestão ambiental. Uma delas é a criação e manutenção do parque municipal e do viveiro de mudas ornamentais e florestais, que atendem à demanda da própria secretaria de meio ambiente, para arborização urbana e recuperação de áreas degradadas e de matas ciliares. O viveiro tem, também, capacidade para atender a demandas futuras de projetos de desenvolvimento agroflorestal. Estabelecer um parque municipal é uma atitude inusitada para governos municipais da Amazônia. No caso de um município que tem mais da metade de suas terras em áreas protegidas, a atitude é até mesmo audaciosa. Surpreendentemente, a iniciativa teve amplo apoio popular em Juína, o que se deve, em parte, à habilidade política dos dirigentes municipais que conseguem introduzir novos temas na pauta político-administrativa municipal sem impô-los à população local.

Outro projeto muito importante para a prefeitura é o de tratamento de resíduos sólidos. Para desenvolvê-lo, a prefeitura conta com recursos financeiros e humanos do Ministério do Meio Ambiente e do Instituto Brasileiro de Administração Municipal - Ibam. É muito significativo o fato de a cidade ter coleta de lixo em 100% dos domicílios e da Samma já contar com o projeto de implementação de um aterro sanitário. Mais uma vez, é preciso notar que essa é uma situação bastante rara nos municípios da Amazônia.

A prefeitura de Juína, por meio da Samma, também tem participação ativa em um grande número de projetos de desenvolvimento rural, com apoio de órgãos do

governo federal e ONGs. Um desses projetos (Paca), financiado pelo Programa Piloto por meio do subprograma de Projetos Demonstrativos - PD/A, é coordenado pela principal associação de produtores rurais do município, a Ajopam - Associação Rural Juinense Organização para Ajuda Mútua) e foi idealizado pelo próprio prefeito quando este presidia a Associação. Devido à capacidade de organização dos trabalhadores rurais locais e à ligação quase orgânica destes com o governo municipal, recentemente o município foi incluído como pólo de implementação do Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (Proambiente) na região Noroeste de Mato Grosso. Nesse programa, a prefeitura, os movimentos sociais, a Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária e o Ministério do Meio Ambiente começaram a trabalhar na busca de mecanismos de pagamento por serviços ambientais e alternativas de produção sustentável para agricultores do município.

O licenciamento ambiental não é um tema muito importante na pauta da prefeitura. Isso certamente se deve ao fato de que o órgão ambiental estadual - Fema - tem representantes na cidade. Assim, não há sobre o governo municipal uma pressão local positiva para que tome para si um serviço essencial ao andamento de algumas atividades produtivas - e que é mal conduzido por uma agência governamental ausente da vida local, como no caso de Marabá. Tampouco há pressões negativas a fim de evitar que o governo municipal execute atividades de comando e controle, pois, de acordo com o marco normativo vigente, trata-se de um tema de competência do governo estadual.

- Itaituba

Apesar dos altos e baixos pelos quais passou devido às reviravoltas políticas, a Semma manteve viva uma das ações escolhidas como prioritárias durante as discussões preparatórias para a implementação do PGAI, em 1988: a elaboração do Plano de Diretor de Desenvolvimento Sustentável - PDDS. A secretaria conseguiu até mesmo investir em equipamentos, por meio de um convênio com o Sistema de Vigilância da Amazônia - SIVAM e com recursos próprios e, com isso, montar uma pequena estação de processamento de imagens de satélite. Além de um computador e um plotter utilizados para produzir mapas, a Semma contratou os serviços de um consultor de Belém e começou a montar uma base cartográfica que subsidiará a elaboração do PDDS. Também foi estabelecido um convênio com a Embrapa, que está preparando um levantamento do potencial erosivo e da aptidão agrícola dos solos em uma área situada dentro de um raio de 80 km da sede municipal.

A Semma tem capacidade de produzir mapas de boa resolução e dispõe de equipamentos e programas relativamente sofisticados. Entretanto, não parece haver clareza sobre o que fazer com esses recursos e essa capacidade. Coisas mais simples e importantes, como a limpeza urbana e o saneamento básico, ainda não foram incorporadas às prioridades municipais.

O licenciamento ambiental é praticamente inexistente e a secretaria tem a visão de que a atividade é pouco interessante para o município, uma vez que a Sectam mantém para si a competência sobre o licenciamento das atividades que geram mais renda, como, por exemplo, a operação de serrarias e postos de gasolina. O exemplo de Marabá, que veremos a seguir, mostra que essa visão é demasiadamente pessimista. Ainda que Marabá seja um município maior e mais rico que Itaituba, nesta cidade há um volume considerável de operações comerciais e industriais com potencial poluidor, que poderiam e deveriam ser licenciadas e fiscalizadas. Falta ao governo local o ímpeto com o qual a Secretaria de Meio Ambiente de Marabá se lançou sobre o licenciamento, e que rendeu resultados muito positivos. É verdade também que a situação política em Itaituba é muito diferente da de Marabá. A pressão política em Itaituba parece ser muito maior, e dentro da esfera de influência direta sobre o poder municipal há muita gente que não tem interesse algum em que a prefeitura comece a cobrar taxas e impor regras aos donos de negócios.

Nesse debate, é preocupante o fato de a Sectam se apegar ferrenhamente a suas competências de licenciamento e não procurar incentivar a prefeitura de Itaituba ou de outros municípios a realizar tarefas que deveriam ser realizadas por alguma das esferas do poder público e que estão sendo negligenciadas. Outro ponto interessante sobre o licenciamento é a evidente insatisfação dos donos e gerentes das empresas que necessitam do licenciamento com a ineficiência e com o custo dos procedimentos centralizados na Sectam e concentrados em seus escritórios na Capital. Esta é, sem dúvida, uma área em que se faz necessário um programa pactuado de descentralização, no qual o governo deveria dar aos municípios atividades geradoras de receitas e, ao mesmo tempo, exigir deles a execução de atividades política e financeiramente onerosas.

- Marabá

Apesar de ter recebido menor aporte de recursos do PGAI, a Secretaria de Meio Ambiente de Marabá conta com um número grande de funcionários que trabalham na fiscalização e arborização, tem razoável infra-estrutura física e desenvolveu um sistema (administrativo e computacional) de acompanhamento de processos muito eficiente. Os gastos da secretaria com pessoal são bancados pelo orçamento municipal, mas todos os gastos operativos se respaldam em recursos provenientes do licenciamento ambiental. É preciso notar que a Semma tem responsabilidade sobre o licenciamento de um grande número de pequenos negócios, o que encarece a fiscalização e dificulta a arrecadação. O governo do estado ainda reserva para seu órgão ambiental, a Sectam, a parte mais rentável do processo de licenciamento, alegando que os municípios em geral não têm capacidade para realizar esse tipo de trabalho. A muito custo, a prefeitura tem conseguido que a Sectam delegue ao governo municipal responsabilidade sobre o licenciamento de atividades de setores economicamente mais expressivos, como os

de laticínios, matadouros e cerâmica.

A secretaria tem trabalhado de maneira bastante madura ao não considerar a arrecadação proveniente do licenciamento como sua atividade-fim. Pelo contrário, o trabalho de fiscalização busca ajustar as operações das empresas licenciadas às normas ambientais municipais, em consonância com as normas estaduais e federais. Tais ajustes não são feitos apenas por meio de multas e advertências, mas também por orientação técnica aos operadores das atividades passíveis de licenciamento (ver Box 1).

A Semma tem sido bastante ativa em tarefas de paisagismo urbano, assim como em programas menores de educação ambiental e controle da poluição sonora. Contudo, fica muito claro que o licenciamento ambiental foi eleito como a grande prioridade do órgão municipal, escolha bastante racional, pois a atividade, se bem administrada, pode dar sustentabilidade a um órgão ambiental municipal, ao menos em um município do porte de Marabá. Tanto é verdade que a prefeitura já trabalha no sentido de ampliar suas competências sobre o licenciamento de atividades rurais, coisa que exigirá grandes investimentos em transporte e talvez até na desconcentração da estrutura administrativa da Semma, dada a dimensão do território municipal.

Box 1: Licenciamento do setor oleiro-cerâmico em Marabá

Uma área na qual a Semma tem tido atuação bastante expressiva é o setor oleiro-cerâmico,

que tem grande importância social e econômica no município, pois abrange desde pequenos produtores artesanais até indústrias de médio porte. Trata-se de uma indústria cujo processo produtivo tem grandes impactos ambientais, tanto pela extração de argila quanto pela queima de lenha nos fornos. Para adequar o setor às normas ambientais, a Semma estabeleceu convênios com a Sectam e passou a licenciar a extração e o beneficiamento da argila. No entanto, a maior parte das olarias operava informalmente. Em setembro de 2002, a Semma assinou um convênio para o “Compartilhamento de Gestão Mineral” com o DNPM no intuito de coordenar as atividades de fiscalização do pagamento da CFEM -Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais, cadastrar as atividades de exploração e aproveitamento de recursos minerais e comunicar ao DNPM as irregularidades encontradas na arrecadação da CFEM (DNPM, 2002). Esse convênio facilitou a legalização das olarias por meio da emissão de Registros de Lavra Mineral e de Licenças de Operação (Semma, 2003).

O diagnóstico realizado para o setor oleiro-cerâmico identificou alguns dos principais problemas no abastecimento de matéria-prima no processo produtivo, principalmente combustível para o aquecimento dos fornos, o qual provem, em sua maioria, de resíduos de madeira de serrarias ou de exploração florestal sem plano de manejo. No intuito de resolver esses problemas, a Semma, com o apoio de pesquisadores da Universidade Federal do Pará - UFPA, conseguiu introduzir mudanças tecnológicas no processo de produção cerâmica (uso de fornos de secado com pó de madeira). Essas mudanças tiveram repercussões na redução de custos de produção com matéria-prima e trouxeram aumento de produtividade para o setor.

3.3. Desenvolvimento do Marco Jurídico

• Juína

Um ponto em que houve importantes avanços em Juína foi a elaboração de legislação ambiental municipal. Juína aprovou seu Código Municipal de Meio Ambiente em abril de 2001. A participação do PGAI foi fundamental para subsidiar as discussões sobre essa legislação e para custear despesas de consultoria jurídica necessárias à elaboração do projeto de lei.

O Código criou o Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente - Condema -, definindo suas funções e sua composição. Criou também o Fundo Municipal de Meio Ambiente, cujas fontes de receita são: dotações orçamentárias (não especificadas); receitas de multas oriundas de infrações ambientais e financiamentos, doações e convênios com entidades nacionais e internacionais. O código é bastante abrangente e prevê uma série de instrumentos de política ambiental, como o zoneamento urbano, um sistema de registro e cadastro de informações ambientais, medidas de controle e fiscalização, saneamento básico e estabelecimento de unidades de conservação e educação ambiental. Trata também da proteção da fauna e da flora, do controle da poluição - o que inclui poluição do ar, poluição sonora e tratamento de resíduos sólidos - e define infrações, sanções e os procedimentos administrativos para caracterizá-las e aplicá-las. Sem dúvida, trata-se de um código ambiental muito bem elaborado, sobretudo para um município pequeno como Juína.

Mais importante ainda é o fato de que a legislação está diretamente correlacionada com as ações da prefeitura e da Semma. É certo que o governo municipal ainda não consegue seguir à risca todas as diretrizes do Código, mas muitas de suas prioridades estão claramente definidas na legislação, como é o caso da coleta e tratamento de resíduos sólidos, da proteção dos mananciais, do saneamento básico, do zoneamento urbano e do estabelecimento de unidades de conservação.

• Itaituba

Ao contrário de Juína, Itaituba ainda não tem uma legislação ambiental consolidada, na forma de um código ambiental municipal. Algumas leis foram elaboradas e aprovadas, principalmente no ano de 1999, quando o programa ganhou grande impulso. Dentre estas, destacamos as seguintes:

- Lei Municipal 1607/98 - regulamenta a extração de substâncias minerais no município.
- Lei Municipal 1650/99 - disciplina as taxas e tarifas pelo exercício de poder de polícia da Semma
- Lei Municipal 1599/98 - dispõe sobre a limpeza pública no município.

- Lei Municipal 1619/99- proíbe a saída de madeira em tora do município.
- Lei Municipal 1652/99 - cria o Fundo Municipal do Meio Ambiente
- Decreto Municipal Eb.0167/99 -- estabelece e regulamenta o licenciamento ambiental.
- Lei Municipal 1742/02 - dispõe sobre a criação e funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente.
- Lei Municipal 1651/99 - dispõe sobre a criação da APA Bom Jardim/ Passa Tudo
- Lei Municipal 1653/99 --dispõe sobre a criação da APA Praia do Sapo
- Decreto Municipal 0033/03 - nomeia os Membros do Conselho Municipal do Meio Ambiente

De modo geral, essas leis visavam, em um primeiro momento, estruturar o setor ambiental, com a criação do Fundo e, posteriormente, do conselho de Meio Ambiente, e estabelecer um marco regulatório ambiental mínimo, com a criação de normas de limpeza pública, de licenciamento e de extração de minerais. A rápida criação de um marco legal, ainda que tímido, representou um avanço significativo e foi induzido pelo PGAI. Contudo, o que se viu em seguida foi que esse avanço não se consolidou como uma efetiva política de gestão ambiental. As poucas leis aprovadas não foram implementadas com a energia necessária para que a gestão ambiental de fato tivesse início e várias foram as razões para que isso ocorresse. Em primeiro lugar, é necessário lembrar que a descontinuidade administrativa impediu o desenvolvimento normal dessas atividades. Contudo, parece que a avaliação que a Semma fazia de sua capacidade de gestão era demasiadamente otimista no momento em que as primeiras leis foram criadas. Exemplo disso é a lei que proibia a saída de madeira em tora do município. Ao considerar a dimensão e o formato peculiar do território de Itaituba, entremeado pelos municípios de Trairão e Jacareacanga ao longo das rodovias BR-230 e BR-163, seria pouco realista supor que o governo municipal conseguiria fiscalizar o transporte de madeira.

Além da baixa capacidade então instalada, outra razão para o fracasso das leis parece ter sido a baixa participação e envolvimento popular nas discussões sobre os problemas ambientais do município. Se a isto somarmos a resistência de uma poderosa elite econômica (madeireira, pecuarista e mineradora), que o executivo não sobrepujava, o que se obtém é um ambiente sociopolítico pouco favorável ao desenvolvimento de ações reguladoras e fiscalizadoras na área ambiental.

Outro exemplo de ações da Semma que ficaram apenas no papel, é a criação de duas Áreas de Proteção Ambiental municipais: a APA Bom Jardim/ Passa-Tudo e a

APA Praia do Sapo, criadas respectivamente pelas leis municipais 1651/00 e 1653/99. A primeira é uma área rural, próxima à sede do município, que deveria abranger as bacias dos dois igarapés que dão nome à reserva. Aparentemente, trata-se de uma área de grande riqueza biológica e importante para a preservação de mananciais. A segunda APA é uma praia urbana, bastante utilizada para o lazer dos moradores de Itaituba. Segundo as leis que criaram as APAs, o poder executivo teria 90 dias para regulamentá-la e 18 meses para delimitar e demarcar as áreas, mas nada disso foi feito.. A descontinuidade administrativa pela qual passou a prefeitura explica o fracasso do estabelecimento das APAs, mas apenas em parte, uma vez que as leis foram aprovadas em dezembro de 1999, portanto a um ano do término da gestão do prefeito então no poder. Havia tempo ao menos para a regulamentação das leis que as criaram e, com um pouco de boa vontade e recursos, para demarcar as áreas.

O Fundo Municipal de Meio Ambiente também foi criado em 1999, mas não chegou a ter alguma fonte de recursos substancial e estável. As fontes de recursos do Fundo, de acordo com o decreto que o estabeleceu, são as receitas de multas e licenciamento ambiental, recursos provenientes de cooperação internacional ou bilateral, recursos de doações, dotações orçamentárias próprias do município, recursos advindos de cotas condominiais de empresas instaladas em distritos industriais, compensação financeira pela exploração e uso industrial de recursos extrativistas (dependendo de criação de leis complementares) e parcela da compensação financeira a que o município já tem direito pela exploração de recursos hídricos e minerais. Em tese, esta última (CFEM) poderia ser uma fonte significativa de dinheiro para o Fundo, uma vez que Itaituba é um município com grande produção mineral, particularmente de ouro. A alíquota de imposto sobre este minério é de 1% sobre o valor de venda, e a arrecadação deve ser repartida entre União, estado e município nas proporções de 12%, 23% e 65%, respectivamente. Entretanto, os valores repassados não chegam a R\$ 2 mil/mês, devido à evasão fiscal causada pelo contrabando e pelas dívidas acumuladas pelos vendedores de ouro, que chegam a R\$ 20 milhões, segundo o Diretor de Meio Ambiente da Semma.

- Marabá

Na metade da década de 1990, uma proposta de lei ambiental elaborada por um vereador do PT foi discutida e aprovada na Câmara Municipal, mas não foi bem aceita pelo executivo municipal. No ano de 2000, o secretário do meio ambiente dedicou-se à tarefa de implementar o processo de descentralização da gestão ambiental municipal por meio da aprovação da política ambiental municipal e da constituição do Conselho de Meio Ambiente (Comam), motivado pelo interesse em receber apoio financeiro do governo estadual. Essas iniciativas não tiveram sucesso devido ao limitado envolvimento de organizações representativas dos grupos sociais

majoritários no município.

Em 2001, com a mudança de prefeito e a nomeação de um novo secretário para a Semma, teve início um processo mais amplo de discussão com vistas à elaboração de uma nova proposta de lei de meio ambiente, o que envolveu a participação de uma ampla diversidade de atores sociais locais representando tanto organizações de classe como organizações não governamentais. Entre outras, participaram o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, o Sindicato Rural de Marabá, a Fundação Casa da Cultura, a Fundação Zoobotânica, a Sociedade de Orquidófilos, o Grupo de Trabalho Amazônico - GTA e a Ordem dos Advogados do Brasil - OAB. Muitas dessas organizações iriam depois participar na conformação do Comam. O envolvimento desses grupos e o apoio recebido pela Câmara Municipal na gestão 2002 levaram à aprovação da Lei Ambiental do Município de Marabá (Lei 16.885) em abril de 2002.

A lei municipal do meio ambiente criou o Sistema Municipal de Meio Ambiente (Sisma) conformado pelo Comam como órgão normativo, consultivo e deliberativo; a Semma, como órgão executor da política ambiental e o Fundo Municipal de Meio Ambiente - FMA como órgão arrecadador e financiador. O Comam é composto por 15 membros entre as entidades acima mencionadas, além de outras secretarias da Prefeitura. O conselho constitui um órgão com composição bastante representativa dos grupos sociais locais. Qualquer membro pode ser eleito presidente, mas o presidente eleito na primeira gestão foi o secretário da Semma, o que tem limitado um desempenho mais autônomo do conselho. O Comam tem atribuições relacionadas com a formulação de normas e critérios para o licenciamento ambiental, a fiscalização do FMA, e para manifestar-se sobre convênios com outras entidades (Semma, 2002).

O FMA tem o objetivo de financiar programas, projetos e pesquisas que visem a melhoria das condições ambientais no município de Marabá, e o controle, a fiscalização e a recuperação do meio ambiente, constituindo uma unidade orçamentária vinculada à Semma. Os recursos do FMA estão constituídos por pelo menos um por cento da receita líquida do município, recursos provenientes de parcerias ou convênios de cooperação, da aplicação de multas cobradas por infrações às normas ambientais, da arrecadação de taxas de serviços pela utilização de recursos ambientais e taxas de licenciamento ambiental (Semma, 2002).

Juntamente com a lei ambiental municipal, foi aprovada a lei 16.886 que regulamenta as taxas de fiscalização ambiental a serem aplicadas pela Semma. Essas duas leis são bastante elaboradas e cobrem um grande número de atividades passíveis de licenciamento e fiscalização pelo município. A legislação classifica as atividades de acordo com seu potencial de poluição/ degradação e estabelece as taxas de acordo com o porte do empreendimento. Além de a lei ser objetiva e transparente, as taxas estabelecidas pelo governo municipal são inferiores às que eram anteriormente

cobradas pela Sectam e o processo de licenciamento é mais rápido e transparente.

3.4. Participação Popular

- Juína

Em Juína, o Conselho Municipal de Desenvolvimento e Meio Ambiente - Condema – criado com a aprovação do Código Ambiental, evoluiu a partir do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural – CMDR. Apesar de contar com membros que efetivamente representam segmentos importantes da população local e que estão habituados a participar de discussões políticas, as reuniões do Conselho são pouco freqüentes⁵. À época do estudo, já haviam se passado quatro meses desde a última reunião.

As dificuldades de atuação do Conselho têm duas causas distintas. A primeira é mais geral e se aplica a outros conselhos populares: a dificuldade de encontrar representantes capacitados, dispostos e que dispõem de tempo suficiente para participar de reuniões e acompanhar a execução das políticas pertinentes à sua área de atuação. A escassez de representantes preparados faz com que muitas pessoas, em geral membros de algumas poucas organizações de base, sejam indicadas para vários conselhos, o que dificulta uma participação mais intensa.

A segunda razão para o arrefecimento das atividades do Condema está na mudança que progressivamente vem ocorrendo na agenda ambiental do município. As políticas e ações municipais têm se voltado cada vez mais para problemas urbanos, como coleta de lixo, arborização e controle do abate animal. Ainda que as mais diversas organizações apoiem essas atividades, grande parte das lideranças atuantes no município vem do movimento de trabalhadores rurais e, naturalmente, sente-se menos estimulada a participar das discussões sobre estes temas. Como agravante, os recursos do PGAI foram direcionados para atividades de comando e controle, como a elaboração da legislação ambiental e estruturação física da secretaria, o que teve fundamental importância para o município, mas frustrou as expectativas daqueles

⁵ São oito representantes de órgãos governamentais (Semma, Secretaria Municipal de Obras, Fundação Estadual do Meio Ambiente - Fema, Empresa Mato-grossense de Pesquisa Agropecuária – Empaer, Instituto de Defesa Agropecuária - Indea, Câmara Municipal de Juína, Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – Crea e Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais - Ibama) e oito representantes da sociedade civil (um do Sindicato Rural de Juína, um das associações de produtores rurais, dois de associações de moradores de bairros, um do Sindicato de Madeiros do Noroeste de Mato Grosso, um da Associação Comercial, um das associações ambientalistas do município e um do Sindicato dos Trabalhadoras Rurais).

que esperavam investimentos em atividades de fomento à produção agroflorestal.

- Itaituba

O Conselho Municipal de Meio Ambiente de Itaituba é composto por seis representantes do governo municipal e seis representantes de organizações da sociedade civil que, de modo geral, têm um perfil bastante conservador⁶. Nenhum dos organismos que têm assento no Conselho pode ser considerado representante dos interesses de parcela significativa da população de Itaituba. Além de uma empresa privada, participam duas associações patronais que representam interesses de mineradores e madeireiros. A única ONG presente tem um envolvimento muito recente e tênue com a temática ambiental. Não bastasse essa composição um tanto insólita para um conselho de meio ambiente, o mesmo raramente se reúne e não tem influência sobre a agenda ambiental do município.

A composição do conselho deixa transparecer duas características do ambiente sociopolítico de Itaituba: por um lado, há um setor empresarial -- ligado principalmente ao setor de mineração -- forte, organizado e com boa representação política. Por outro lado, o setor popular é fraco, desarticulado e que, como consequência, tem pouco poder. Isto se evidencia pelo fato de que em Itaituba não há nenhum ONG local expressiva nem tampouco representações de organizações de fora do município. Além disso, o debate ambiental ainda não atingiu a sociedade local com o impacto necessário para incentivar diversos grupos a ter maior participação política. Não é surpresa, portanto, que o conselho tenha se reunido apenas uma vez desde sua criação, em maio de 2003. Também é muito significativo o fato de que o conselho apenas foi instalado cinco anos após o início das atividades do PGAI em Itaituba. É verdade que o município tinha um Fórum Municipal de Meio Ambiente, mas este perdeu força desde sua criação e praticamente se extinguiu após a mudança de prefeito, em janeiro de 2001.

Apesar de Juína também não ter um conselho muito ativo, a sociedade local é bem mais organizada do que a de Itaituba, tanto é que o atual prefeito é oriundo do movimento dos trabalhadores rurais. Uma diferença muito grande entre os dois municípios, no que diz respeito à mobilização social, está no trabalho de formação de lideranças de base, que foi muito forte em Juína e praticamente inexistente em Itaituba.

⁶ Pelo lado do governo estão representadas a Câmara Municipal e as secretarias de Meio Ambiente, Turismo, Educação, Agricultura, e Planejamento. As organizações civis são o Rotary Clube, as Centrais Elétricas do Pará, a Associação dos Mineradores de Ouro do Tapajós (Amot, cujo representante é o presidente do conselho), a Associação dos Filhos de Itaituba (Asfita), a Câmara dos Dirigentes Lojistas (CDL) e a Associação de Madeireiros de Moraes de Almeida (distrito ao sul da sede, que concentra a maior parte das serrarias presentes no território municipal).

Em Juína, alguns padres de orientação progressista realizaram um trabalho intenso de formação de Comunidades Eclesiais de Base nos anos 80 e, posteriormente, a CPT foi muito ativa na organização dos trabalhadores rurais. Em Itaituba, os padres que estiveram à frente da paróquia local durante a maior parte dos anos 80 e 90 tinham uma orientação mais conservadora e não priorizaram a organização social, fato que contrasta com outras regiões do Pará, notadamente com os municípios vizinhos de Santarém e da Transamazônica, onde a Igreja desempenhou um papel vital na formação política da comunidade católica.

Um segundo fator que afetou negativamente a organização social em Itaituba está relacionado à história econômica do município, que teve um rápido crescimento devido ao desenvolvimento dos garimpos na década de 80. A abertura da rodovia Transamazônica permitiu a migração de dezenas de milhares de aventureiros para a região, que tentaram a sorte no garimpo. No auge do ciclo do ouro, acredita-se que a população do município tenha ultrapassado a casa dos 200 mil habitantes. A cidade também inchou e as relações sociais foram profundamente afetadas pela economia do ouro, uma vez que grande parte da população de Itaituba nos anos 80 era composta de imigrantes sem qualquer vínculo com a cidade e que tinham expectativas de enriquecer rapidamente e retornar às suas regiões de origem.

Os garimpeiros trabalhavam de maneira isolada, em uma atividade extenuante e insalubre, em um meio pouco fértil para o desenvolvimento da solidariedade e confiança mútua. Em geral, os garimpos eram controlados de maneira autoritária e violenta por seus donos, que fiscalizavam toda a entrada e saída de ouro, mercadorias e garimpeiros de sua área. Em outras palavras, a economia garimpeira, permeada pelo individualismo, expectativas de enriquecimento em curto prazo e relações sociais assimétricas e verticalizadas, representou um grande obstáculo para a organização de movimentos de base no município. Apesar de Juína também ter vivido um ciclo de garimpo, as proporções foram muito menores neste caso e grande parte dos garimpeiros era residente no município, onde já trabalhavam como agricultores.

Se, por um, lado Juína e, particularmente, Marabá se beneficiam por serem municípios-pólo, Itaituba sofre, de certa forma, pela relativa proximidade de Santarém. É lá que se concentram os serviços públicos e um grande número de escritórios de ONGs. É notável, aliás, a ausência de ONGs de expressão internacional ou mesmo regional em Itaituba, a despeito de o município ter diversos atrativos para organizações ligadas a questões de meio ambiente e desenvolvimento, como suas áreas protegidas, projetos de colonização e problemas sócio-ambientais ligados ao garimpo.

- Marabá

Sem dúvida, o conselho de Marabá é o mais ativo entre os três, apesar de

também apresentar problemas. O conselho de Marabá se reúne frequentemente e é composto por pessoas que têm boa experiência de trabalho e militância em causas ligadas ao meio ambiente e ao desenvolvimento. A maior parte dos conselheiros provém de ONGs locais ou de escritórios de ONGs maiores com expressão regional ou até mesmo nacional. Certamente, o fato de Marabá ser uma cidade relativamente grande e importante pólo no Sul do Pará contribui para a presença de capital humano no município. Apesar disso, as organizações têm diferentes agendas e sua preocupação com o meio ambiente varia muito. Também há acentuada variedade no preparo e capacidade dos conselheiros.

Ainda que constituição do Comam tenha institucionalizado a participação da sociedade civil na gestão ambiental municipal, isso não tem sido suficiente para promover uma participação ativa das organizações da sociedade na definição da agenda ambiental e em sua implementação. Grande parte das responsabilidades ainda fica com a Semma que, ademais, ocupa a Presidência do Conselho. Vários membros expressaram que o Comam não estabeleceu uma agenda própria e tampouco definiu posição sobre alguns temas ambientais importantes, tais como a criação de áreas de reserva municipal, a criação de reservas extrativistas no município e sua participação nos comitês de gestão das unidades de conservação federais.

Muitos membros do Conselho manifestaram sua preocupação pelo futuro, particularmente ante a possibilidade de eleição de um novo prefeito em 2004. Na atual administração⁷, a Semma apoiou a constituição do Comam, oferecendo espaço e recursos para ele operar em condições mínimas, mas não há garantias de que isso continue acontecendo em uma nova gestão. É possível que a majoritária participação da sociedade civil no conselho impeça que ele seja manipulado politicamente, mas isso vai implicar um compromisso maior de seus membros para definir uma agenda mais clara em relação a temas ambientais e de manejo de recursos naturais. Possivelmente, a prioridade que a Semma deu ao licenciamento a fez perder de vista as oportunidades para a implementação conjunta de outras atividades.

3.5. Articulação e Coordenação Interinstitucional

- Juína

Juína tem uma secretaria única de agricultura e meio ambiente. Isso faz com que haja um fundo de preocupação ambiental nas atividades desenvolvidas nas áreas rurais, caso, por exemplo, dos projetos de sistemas agroflorestais, apoiados

⁷ O autor refere-se à administração que concluiu seu mandato em dezembro de 2004. (Nota do Editor)

pelo governo municipal. É preciso também salientar que nesse município o prefeito já foi secretário de agricultura e meio ambiente e que tem conhecimento e interesse direto nessa área.

Pode-se dizer que, em Juína, há uma boa articulação entre diferentes áreas da administração municipal. Entretanto, a articulação entre os diferentes órgãos municipais presentes no município é bastante fraca. O escritório local da Fema, que cuida, entre outras coisas, do licenciamento ambiental, tem pouco contato com a prefeitura. Esta, por outro lado, se articula melhor com técnicos da Fema lotados em Cuiabá e que lidam com outros temas, como o tratamento de resíduos sólidos e o PGAI. O Ibama é outro órgão distante da administração municipal. Apesar de ter um escritório na cidade, seus poucos técnicos cuidam de toda a região Noroeste do estado, onde há uma demanda muito grande, principalmente por serviços ligados à atividade madeireira, assunto no qual a prefeitura não tem envolvimento direto.

Juína certamente se diferencia pela boa articulação entre prefeitura e ONGs, que lá desenvolvem diversas atividades. Um importante programa é o “Fogo - Emergência Crônica”, financiado pelo governo italiano e elaborado em resposta ao impacto ambiental das queimadas. Juína é um dos municípios escolhidos para a implementação do projeto, executado pelo Instituto Centro de Vida - ICV⁸. O objetivo do projeto é integrar ações emergenciais de controle do fogo com ações preventivas em cada município onde é implementado. Os executores do programa buscam promover um pacto entre os diversos atores - governamentais e não-governamentais - envolvidos com o problema do fogo. Em Juína, o primeiro protocolo de combate ao fogo foi assinado em 2001. No estado de Mato Grosso a assinatura desses protocolos municipais esteve a cargo da ONG Amigos da Terra até o ano de 2002 e, a partir de 2003, passou para o ICV.

Outra ONG com presença marcante no município é o Instituto Internacional de Educação do Brasil - IEB. Em Juína, o Instituto desenvolve um componente de seu Programa de Apoio ao Desenvolvimento Institucional e Sustentável - Padis, que tem a missão de contribuir para o desenvolvimento institucional na área ambiental por meio da articulação entre organizações governamentais, não-governamentais e organizações do setor privado. O programa tem financiamento da Embaixada dos Países Baixos e enfatiza a capacitação dos atores envolvidos com problemas ambientais. Em Juína, foi feita uma grande reunião para que os interessados expressassem suas

⁸ O Instituto Centro de Vida - ICV é uma instituição civil de direito privado, caráter científico/cultural, de interesse público, autônoma, apartidária, sem fins lucrativos e decretada de utilidade pública em Mato Grosso, pela lei estadual n° 6.752/96. Fundada em 14 de abril de 1991, tem como objetivo desenvolver estudos e ações para preservação do meio ambiente, buscando o respeito pela vida, a melhoria da qualidade de vida para todos e o fortalecimento da cidadania.

demandas coletivas e individuais. As ações pactuadas foram: a realização de um Fórum de Mulheres Trabalhadoras Rurais de Juína e um Fórum de Saúde Pública; a proposição e o desenvolvimento do Plano Diretor do município; a promoção de sistemas agroflorestais e da agricultura orgânica; a formação de lideranças; a ampliação das capacidades técnicas e gerenciais das organizações parceiras e a ampliação da capacidade de comunicação interna e externa dos parceiros. Os coordenadores do Padis identificam consultores com experiências nas áreas priorizadas e os contratam para coordenar eventos de capacitação no município. A prefeitura participou das discussões e apóia as atividades do programa.

Juína foi também escolhida como único município do Pólo Noroeste de Mato Grosso para implementação da primeira fase do Proambiente. Isso ocorreu em grande parte graças à capacidade técnica instalada na Samma e às condições sociopolíticas peculiares do município. Tais critérios de escolha são significativos, uma vez que se trata de um programa bastante ambicioso, que tem por objetivo promover e financiar sistemas de produção que atendam critérios ambientais e proporcionar o pagamento de serviços ambientais aos agricultores.

- Itaituba

Itaituba é um município maior e politicamente muito mais complexo do que Juína. Como vimos no Capítulo 2, uma elite ligada à extração madeireira, à pecuária e à mineração tem grande poder de influência sobre o governo municipal, o que afasta a prefeitura de atividades ambientais, principalmente daquelas de comando e controle. O governo de Itaituba tem secretarias de Meio Ambiente e Agricultura separadas e elas não fazem uma efetiva coordenação de seus trabalhos. A secretaria de Agricultura tem suas atividades voltadas principalmente para infraestrutura, transporte e assistência às famílias de pequenos agricultores, que são numerosas, principalmente devido à presença dos vários projetos de assentamento no município.

A Semma tem uma articulação melhor com a Secretaria de Educação, com a qual desenvolve algumas ações de educação ambiental, como pequenas campanhas de conscientização e visitas de campo. Atividades de educação ambiental suscitam pouca resistência entre as elites, pois não parecem ameaçar seu domínio sobre certos recursos naturais. Além disso, na Secretaria de Educação há parceiros interessados em implementar inovações didáticas e curriculares, que incluem atividades de educação ambiental.

Apesar das dificuldades que a Semma enfrenta, ela logrou estabelecer parcerias importantes, em grande parte graças aos esforços pessoais de alguns de seus funcionários. A Secretaria estabeleceu, por exemplo, convênios com o Sivam e com a Embrapa para montar a base cartográfica do município e fazer um mapeamento dos

solos. Outro projeto importante coordenado pela secretaria e que envolveu diversas organizações locais foi a construção da proposta de elaboração da Agenda 21, como resposta a um edital do Fundo Nacional do Meio Ambiente (Edital 02/2003). Itaituba submeteu seu projeto e o teve aprovado⁹. No início de 2004, a Semma fez uma bem sucedida parceria com a prefeitura de Trairão, para elaborar uma proposta de fortalecimento conjunto das secretarias municipais de meio ambiente, também com recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente (edital 05/2003), que também foi aprovada.

O projeto de implementação da Agenda 21 foi elaborado conjuntamente por um grupo que se reúne na Comissão Municipal de Desenvolvimento - um fórum informal de discussão dos problemas municipais. Essa articulação reflete um avanço recente no processo de organização social no município. Foi fruto também de uma ampla articulação entre técnicos de áreas correlatas ao meio ambiente, em parte possível graças aos esforços do Diretor de Meio Ambiente da Semma. Tiveram papel importante na elaboração do projeto o Ibama, o Incra, a Emater, o STR, uma faculdade privada local (FAI) e as ONGs Asfita e "Mão Cooperadora", ligada à Igreja de Deus no Brasil. O trabalho conjunto deu novo ânimo a um pequeno grupo interessado na gestão ambiental e na criação de um modelo de desenvolvimento para o município que não seja somente baseado no extrativismo madeireiro e mineral e na pecuária. A perspectiva de receber recursos representou um alento para profissionais acostumados a trabalhar em ambientes organizacionais empobrecidos. Mais do que isso, porém, a natureza da construção da Agenda - um processo de discussão dos problemas locais, aprofundado e participativo, ao menos em teoria - parece ter estimulado alguns setores sociais e governamentais e abrir novos canais de diálogo.

É preciso lembrar que, até então, a coordenação entre os órgãos governamentais presentes no município era bastante fraca, senão conflituosa, como no caso do Ibama e do Incra, que nunca conseguiram coordenar suas atividades para ordenar o uso da terra na região. Um bom exemplo desse desencontro é a presença de colonos legalmente assentados pelo Incra em uma área que formalmente pertence ao Parque Nacional da Amazônia. A despeito dos erros do Incra ao promover tal assentamento, o Ibama também não demarcou o parque (estabelecido em 1974) e até recentemente, quando os moradores da área começaram a pressionar este órgão para ter sua situação regularizada, tampouco havia envolvimento da prefeitura com o problema. Os recentes embates sobre a demarcação e ocupação da área, apesar de estarem claramente

⁹ Em setembro de 2003 o prefeito assinou um decreto constituindo o Fórum para construção da Agenda 21, que no dia seguinte já se reuniu para iniciar a elaboração do projeto que seria enviado ao FNMA. O grupo organizou reuniões com a comunidade e com representantes do MMA para discutir o projeto, identificar os principais problemas e desafios para o desenvolvimento sustentável de Itaituba e estabelecer os objetivos e metas da Agenda 21 local. O plano foi sistematizado por um grupo de técnicos e submetido ao FNMA, que o aprovou, de modo que Itaituba receberá R\$ 200 mil para a elaboração de sua Agenda.

distorcidos por interesses espúrios de fazendeiros e grileiros já instalados ou que pretendem se instalar no parque, proporcionou uma oportunidade de discussão entre os diversos atores locais.

- Marabá

Marabá tem uma característica socioeconômica e política muito semelhante à de Itaituba: elites muito influentes que dependem dos setores de mineração, pecuária e madeira. Isso dificulta a atuação independente da secretaria. O município também tem parte grande de suas terras sob controle direto da União, fato que historicamente tem gerado atritos entre governo central e local.

De modo geral, a Semma tem desenvolvido parcerias institucionais estratégicas, movida pela necessidade de solucionar demandas locais específicas. Sem dúvida, o convênio mais importante foi aquele assinado com a Sectam e com o DNPM para municipalizar o licenciamento ambiental e a regularização do setor oleiro-cerâmico. No entanto, um fator que chama a atenção é o pouco apoio recebido por parte da Sectam e a tensão permanente em torno da alocação de prerrogativas relativas ao licenciamento ambiental. O Secretário de Meio Ambiente faz um importante trabalho de articulação

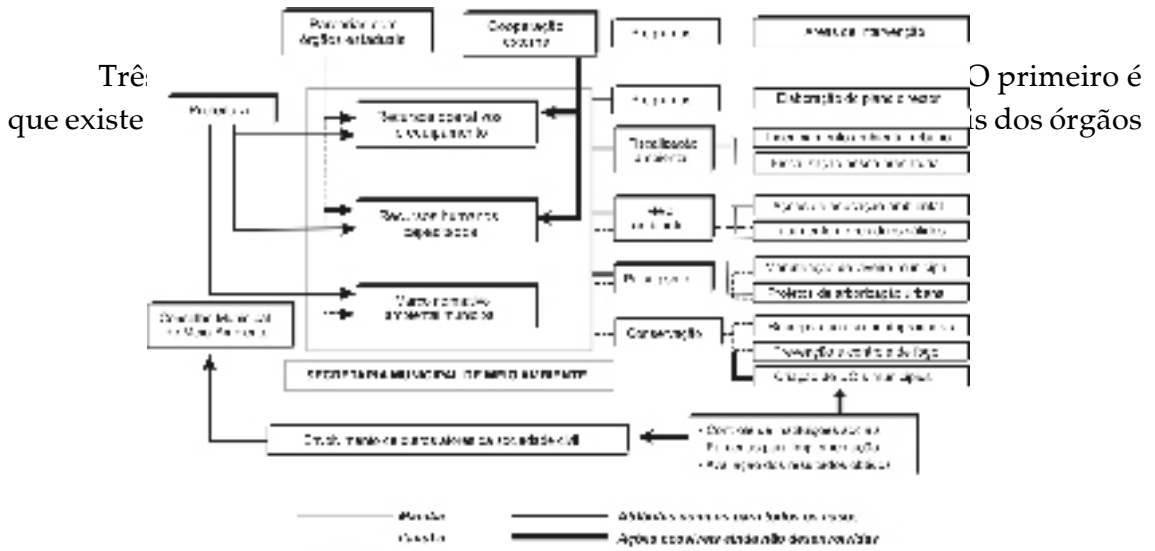


UM BALANÇO COMPARATIVO DOS TRÊS CASOS

Neste Capítulo, fazemos uma análise comparativa dos três casos e os contrastamos com a situação ideal do sistema de gestão municipal ambiental apresentada no Capítulo 3. A figura 2 é uma representação esquemática dessa realidade. Vê-se que os três municípios conseguiram estruturar suas secretarias municipais de meio ambiente, mas que há diferenças importantes em relação às prioridades da agenda ambiental municipal - que se traduzem em ações específicas de intervenção das secretarias. Também se percebe que varia a participação das organizações da sociedade civil na priorização dessa agenda, sendo que Marabá e, em menor grau, Juína têm um Conselho Municipal de Meio Ambiente atuante. Além disso, existe uma diversidade muito grande no tipo de ações que essas secretarias implementam. O mais importante a considerar, apesar das diferenças entre as municipalidades - sendo Marabá a municipalidade com maiores avanços e Itaituba a mais atrasada - é que todas elas estão no meio do caminho para a estruturação de seu sistema de gestão ambiental.

O PGAI teve importante papel na estruturação dos sistemas municipais, mas com diferenças significativas entre os municípios. Sua influência sobre os cinco aspectos dos sistemas municipais de gestão ambiental aqui analisados também se mostrou bastante variável. Por razões óbvias, o PGAI teve maior impacto sobre a estruturação dos órgãos ambientais do que sobre a capacidade de articulação dos governos locais e a participação social na política ambiental.

Figura 2. O sistema municipal de gestão ambiental na realidade dos municípios estudados



federais e estaduais e entre estas e as iniciativas desenvolvidas no nível municipal. Poucos recursos são destinados a reforçar essas iniciativas no nível local, ou a estabelecer parcerias ou convênios específicos que possam melhorar a eficácia das ações de fiscalização, planejamento, e conservação. O segundo é que, a despeito dos esforços que os governos municipais fazem para favorecer a participação da sociedade civil por meio da criação dos conselhos, o controle das ações municipais pela sociedade ainda é quase inexistente e sua influência na definição da agenda ambiental é muito pequena. Maior esforço deve ser empregado em envolver a sociedade na implementação dessas ações por meio de parcerias público - privadas, e na avaliação dos resultados obtidos. Finalmente, as municipalidades precisam ser mais ativas na procura por recursos financeiros externos e oportunidades de capacitação para seus funcionários, por meio de organismos de cooperação.

4.1. Estruturação dos Órgãos Ambientais Municipais

A criação dos órgãos ambientais nos municípios estudados, no início dos anos 90, faz supor que as preocupações ambientais já faziam parte da agenda política local nesse período. No entanto, as ações ambientais municipais nasceram dentro de outras secretarias, como a de agricultura, em Juína, e de mineração em Itaituba. Em Marabá, por um tempo a área ambiental esteve restrita a um único departamento. A diferenciação e especialização da estrutura burocrática, que resulta na criação de secretarias de meio ambiente com agendas próprias da área e com pessoal devidamente qualificado, tem sido lenta. A vontade política de determinados prefeitos tem sido uma contribuição fundamental nesse processo, assim como a presença de técnicos com alguma experiência anterior na área ambiental.

A institucionalização das secretarias de meio ambiente por meio da contratação, por concurso, de pessoal mais qualificado tem sido importante para as secretarias enfrentarem momentos de vicissitude política, como no caso de Itaituba, o que tem garantido certa continuidade no trabalho. Um fator crítico consiste na falta de recursos para os órgãos executivos operarem. Nesse contexto, os recursos do PGAI foram imprescindíveis às secretarias de Juína e Itaituba, principalmente por possibilitarem a compra de equipamentos. Em Marabá, o PGAI teve mais um efeito indireto, pois mobilizou o pessoal da prefeitura para conseguir esses recursos, que acabaram chegando, mas em valores inferiores aos que receberam os outros dois municípios.

É importante destacar o fato de que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Marabá, apesar de ter tido apoio externo limitado, montou três diferentes programas e contribuiu para a gestão ambiental municipal com recursos de operação próprios, gerados por meio de suas atividades de fiscalização. Em Juína e em Itaituba, algumas carências foram superadas com apoio do PGAI, mas isso coloca em dúvida

a sustentabilidade financeira das secretarias de meio ambiente, principalmente num contexto no qual, como já foi dito, a vontade política dos prefeitos é um fator decisivo.

Quadro 2: Informações básicas sobre a situação dos sistemas municipais de gestão ambiental

4.2. Políticas e Programas Municipais de Gestão Ambiental

	Juína	Itaituba	Marabá
Órgão executor	SAMMA Secretaria de Agricultura, Mineração e Meio Ambiente - SAMMA	SAMA Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Mineração	Semma Secretaria Municipal de Meio Ambiente
Ano de criação	1995	1993	1992
Recursos humanos	2 Engenheiros Florestais 1 Veterinário 1 Engenheiro Agrícola 04 Técnicos Agropecuários 02 Auxiliares administrativos 05 trabalhadores de campo	1 Geólogo 1 Pedagoga 4 técnicos nível médio 9 funcionários administrativos	8 Técnicos de nível superior 8 técnicos de nível médio 9 auxiliares administrativos (nível médio) 45 trabalhadores serviços gerais
Estrutura física	Sede própria reformada construída com auxílio do PGAI	Sede própria reformada com auxílio do PGAI Veículo adquirido pelo PGAI	Instalações provisórias 2 veículos em péssimo estado (doados pelo gov. est.) 1 caminhão toco 2 barcos a motor
Utilização principal da estrutura física	Administração Viveiro de mudas	Administração Produção de mapas	Administração Sistema de cadastramento Fiscalização e licenciamento Viveiro para arborização
Principais atividades e instrumentos do sistema de gestão ambiental criados e implementados	Recuperação de áreas degradadas e mananciais Fomento à agricultura familiar e SAFs Controle sanitário da carne e do leite Coleta e tratamento de resíduos sólidos Criação de UC municipal	Planejamento (elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável)	Licenciamento ambiental Fiscalização Arborização e ajardinamento urbano
Legislação	Código Ambiental consolidado	Poucas leis ambientais e com baixa efetividade	Código Ambiental consolidado Normatização do licenciamento
Nível de participação popular por meio de conselhos municipais	Médio (conselho representa setores populares mas é pouco ativo)	Baixo (conselho inativo e pouco representativo)	Relativamente alto (conselho ativo com representantes de organizações civis envolvidas com temas ambientais)

Em síntese, vê-se que os municípios contam com uma infra-estrutura minimamente necessária para intensificar a atuação na gestão ambiental, mas as diferenças entre o volume e o alcance das políticas e programas dos três municípios são grandes. Em Juína, há maior equilíbrio entre atividades de comando e controle e intervenção direta no ambiente, o que é feito por programas de arborização, coleta de lixo, recuperação de áreas degradadas e proteção de mananciais, entre outras. Em Itaituba, as ações ainda são muito tímidas e limitadas. Um montante significativo de recursos tem sido investido em atividades de planejamento, como a produção de uma base de dados geo-referenciados e confecção de mapas. As atividades de comando e controle, por outro lado, são praticamente inexistentes. Em Marabá, por outro lado, as ações da Secretaria de Meio Ambiente se concentram no licenciamento ambiental, talvez até de maneira excessiva, em detrimento de atividades de planejamento e de desenvolvimento territorial na área rural do município.

É difícil determinar quais os fatores que influenciam a seleção dos programas e ações prioritárias dentro das secretarias de meio ambiente. No entanto, é possível assumir que elas responderam a contextos em que as necessidades são diferentes. O caso de Itaituba mostra a importante influência da agenda política dos prefeitos na escolha das prioridades, contrabalançada dentro de certos limites pelas preferências dos diretores e técnicos dos órgãos ambientais. O PGAI parece ter tido pouca influência em conduzir essas agendas, apesar de ter contribuído para que as prioridades ambientais das secretarias fossem mais explícitas, como consequência da própria estruturação destas. Marabá constitui um caso em que a definição das prioridades tem tido alguma participação social por meio da consulta permanente com os membros do Conselho de Meio Ambiente. Um outro fator relevante parece ser o comportamento oportunista dos órgãos ambientais no sentido de desenvolver ações em áreas nas quais existem oportunidades de obter recursos financeiros dos governos estaduais e federal. No entanto, o caso de Juína mostra que essas oportunidades podem efetivamente contribuir para o desenvolvimento de iniciativas locais já em andamento e que fazem parte da agenda local, como é o caso do projeto de tratamento de resíduos sólidos do município.

É preciso ficar claro que o fato de o PGAI não ter grande impacto direto sobre a construção das agendas ambientais dos municípios não se constitui em uma falha ou fraqueza do programa. Pelo contrário: por se tratar de um projeto de apoio ao fortalecimento institucional descentralizado, é necessário que se deixe espaço para que a definição dessas agendas se dê no âmbito municipal, coisa que, bem ou mal, ocorre nos municípios estudados.

4.3. Desenvolvimento do Marco Jurídico

Contar com normas e regulamentações ambientais claras constitui um requisito para o trabalho das secretarias municipais de meio ambiente. O PGAI tem tido influência positiva sobre a aprovação desses instrumentos legais nos municípios estudados. Enquanto Juína e Marabá têm marcos normativos aprovados - códigos municipais de meio ambiente e normas para o funcionamento dos fundos ambientais municipais -, o município de Itaituba tem um conjunto de leis municipais que abordam problemas ambientais e de manejo de recursos naturais de prioridade no município, mas que não são cumpridas ou regulamentadas. Em outras palavras, as leis precisam se expressar nos programas de ação das secretarias de meio ambiente, coisa que tem acontecido nos municípios de Juína e Marabá, que venceram com sucesso esse desafio.

Podemos identificar dois caminhos diferentes para a elaboração das leis ambientais nos municípios estudados. O primeiro tem relação com a presença do PGAI para subsidiar as discussões sobre legislação e para custear as despesas de consultoria jurídica para a elaboração de projetos de lei, como no caso de Juína. O segundo -- caso de Marabá - ilustra uma situação diferente, na qual houve processo mais longo de debate da legislação ambiental dentro da Câmara de Vereadores, e que necessitou de alianças políticas e de consultas mais amplas com a sociedade civil para montar consensos sobre o conteúdo da referida legislação. O segundo caminho tem um custo maior, tanto pelo tempo investido no debate quanto pelas dificuldades para atingir consensos. Entretanto, neste caso, o resultado final da legislação ambiental tem maior legitimidade por ser afiançada pelas instituições da sociedade civil. Essas experiências representam avanços importantes no conteúdo das leis ambientais municipais, os quais poderiam se replicar em outras realidades municipais, reduzindo o custo desse processo.

4.4. Participação Popular

A legislação ambiental dos três municípios reflete a importância que os conselhos municipais de meio ambiente têm assumido, ao menos formalmente, na política ambiental. Onde os conselhos são mais ativos e representativos, houve maior discussão da legislação (Marabá); onde são fracos, há pouca motivação para isso (Itaituba), ou então a legislação é implementada como consequência de estímulos externos (Juína). Em teoria, os membros dos conselhos determinam os rumos das políticas municipais e é para eles que os executores dessas políticas devem prestar contas. Para tanto, os conselheiros necessitam de ampla autonomia em relação ao poder executivo e de condições materiais mínimas para desenvolver seu trabalho. Mais importante ainda é a necessidade de capital humano para compor os conselhos. A expectativa de que eles funcionem assim na prática é pouco realista e, de fato, isso não ocorre em nenhum dos três municípios estudados.

A representação da sociedade civil por meio dos conselhos enfrenta diversas dificuldades. Entre elas, está a de encontrar representantes capacitados e que representem legitimamente seu segmento social. Ademais, o fato de um conselho ser bem estruturado e representativo tem relação com a história política dos movimentos sociais locais e o capital social desenvolvido pelas instituições na área ambiental. Onde os setores sociais não apresentam tal maturidade, ocorre uma rápida captura dos mecanismos de representação social pelas elites locais, como aconteceu no caso de Itaituba. Um problema comum nos conselhos é manter a sua continuidade, o que tem sido possível em Marabá pela liderança exercida por algumas instituições ambientalistas no município, que têm tradição de atuação nessa área.

4.5. Articulação e Coordenação Interinstitucional

Um importante atributo de um sistema municipal de gestão ambiental voltado ao desenvolvimento sustentável é a articulação entre as diversas organizações cuja atuação, direta ou indiretamente, afeta o ambiente político-administrativo no nível municipal. Falamos aqui de órgãos das três esferas de governo, ONGs e organismos de cooperação bilateral e internacional. A cooperação entre órgãos governamentais, entretanto, parece bastante difícil. No nível federal, as incongruências e contradições entre políticas e programas dos diversos ministérios são notórias e é desnecessário discuti-las aqui. Era de se esperar, entretanto, um nível de coordenação maior entre os órgãos das esferas mais baixas do poder executivo, em virtude da maior proximidade entre estes e a menor complexidade da política e da burocracia municipais. Na realidade, isso não ocorre. É notável, por exemplo, o crescente distanciamento entre as secretarias de meio ambiente e de agricultura nos municípios estudados, que têm uma base territorial rural muito grande e com muitos problemas ambientais. A exceção certamente é Juína, município no qual agricultura e meio ambiente estão sob a mesma secretaria. É preciso também salientar, novamente, que nesse município o prefeito já foi secretário de agricultura e meio ambiente e ainda tem interesse direto nessas duas áreas.

Itaituba e Marabá são municípios maiores e com maior complexidade administrativa e, principalmente, política. As elites rurais - ligadas à pecuária, à mineração e à extração madeireira - têm grande poder e pouco interesse em que o governo municipal se envolva mais ativamente no ordenamento territorial e no combate a problemas ambientais mais sérios como o desmatamento. As diferenças entre os dois municípios são grandes, mas em ambos as secretarias de meio ambiente vivem praticamente à parte do restante do governo municipal e sobrevivem graças aos esforços de técnicos e secretários. Os únicos projetos que parecem se beneficiar de uma articulação sistemática entre secretarias é o da educação ambiental.

Nos três municípios, as secretarias de meio ambiente trabalham em conjunto com as secretarias de educação para estabelecer programas modestos de educação ambiental. Essa articulação se explica pelo fato de que as atividades têm baixo custo financeiro e não entram em conflito com os interesses de nenhum grupo de poder nos municípios. A boa vontade e a criatividade de professores e técnicos também contribuem para a execução dos projetos de educação ambiental.

As secretarias municipais de meio ambiente procuram estabelecer mecanismos de cooperação e parceria com os órgãos de outras esferas de governo e com ONGs para captar recursos, obter apoio técnico e atrair novos projetos para os municípios. A natureza e o número de parcerias que cada município estabelece é bastante variável. Dos três municípios estudados, Juína é o que tem participado do maior número de projetos, com os mais variados parceiros. Isso se explica, em parte, pelo fato de o município ter uma agenda ambiental mais abrangente, com projetos de desenvolvimento rural atrativos para alguns órgãos governamentais e agências de cooperação. Contribuiu também para o bom desempenho o histórico de envolvimento direto e apoio do prefeito a esse tipo de iniciativa.

4.6. A relação entre o contexto socioeconômico local e a implementação dos sistemas municipais de gestão ambiental

Vale ressaltar que, apesar dos avanços detectados nos municípios, as ações das secretarias de meio ambiente e das prefeituras como um todo nem sempre dizem respeito aos principais problemas ambientais, como o desmatamento e a perda de biodiversidade a ele associada. Isso se explica, em parte, pelas dimensões político-econômicas e complexidade de tais problemas. As secretarias parecem impotentes para lidar com interesses de certos atores que diretamente se beneficiam da exploração madeireira, do corte da floresta para a implementação de pastagens e da degradação e poluição causadas pela mineração. Para citar apenas alguns exemplos que encontramos nos municípios analisados. Enfrentar abertamente pecuaristas, mineradores e madeireiros poderia significar o suicídio político de secretários, senão dos próprios prefeitos, bem como o abortamento precoce do processo de constituição de sistemas municipais de gestão ambiental. Em outras palavras, o contexto político local tem grande impacto sobre o processo de desenvolvimento de sistemas municipais de gestão ambiental. A disparidade de interesses e a assimetria de poder tornam difícil a construção de pactos mais abrangentes entre os diversos atores sociais e governamentais para implementar agendas que abordem os grandes problemas ambientais.

Nesse sentido, Juína tem um grande diferencial a seu favor, pois houve um movimento mais amplo e uma articulação política que permitiu a ascensão de um

prefeito progressista ao governo municipal. Ainda que não tenha havido nada que lembre um pacto, houve alianças que permitiram, posteriormente, a chegada ao poder de um representante dos trabalhadores rurais comprometido com um modelo de desenvolvimento menos agressivo ao ambiente. Tais alianças foram costuradas por dirigentes moderados do Partido dos Trabalhadores e incluíram trabalhadores rurais, parte da elite urbana e grupos católicos. Tendo em vista sua natureza e o fato de que a maior parte da população municipal é urbana, não é de se admirar que a agenda ambiental também tenha se urbanizado.

Em Itaituba, nunca houve condições favoráveis à construção de alianças parecidas como a que ocorreu em Juína, pois os setores populares são extremamente desorganizados e frágeis, ao contrário das elites ligadas ao setor extrativista e da pecuária, que há muito controlam o poder municipal. Em Marabá, a situação não é tão grave quanto em Itaituba. Apesar das elites também serem muito poderosas, nesse município há um setor popular mais vigoroso do que em Itaituba. Ainda assim, é preciso deixar claro que o prefeito pessoalmente nunca tomou a iniciativa de estruturar e fortalecer a secretaria de meio ambiente, ainda que também não tenha criado obstáculos para que isso ocorresse. Sem dúvida, os esforços do secretário de meio ambiente foram muito importantes para o sucesso que a secretaria vem obtendo. O apoio de um conselho relativamente forte também contribuiu muito. Contudo, a força real do conselho ainda é uma incógnita e seus próprios membros temem pelo futuro do órgão caso seja eleito um prefeito sem compromisso algum com a gestão ambiental.

4.7. Estímulos internos e externos à consolidação de sistemas municipais de gestão ambiental

A comparação entre os três casos mostra que tanto fatores internos quanto externos afetam a consolidação de sistemas municipais de gestão ambiental. Entre os fatores internos, particularmente importantes são o contexto socioeconômico e político municipal, bem como as preferências e iniciativas de prefeitos e secretários municipais. Os fatores externos são principalmente os projetos de cooperação e as políticas indutoras, como o PGAI. No Quadro 3 apresentamos uma pequena matriz com a interação entre os fatores externos e internos aos municípios que afetam o estabelecimento das estruturas municipais de meio ambiente. Como se pode ver, os três municípios encontram-se em situações bastante diferentes. Vale ressaltar que

muitos municípios da Amazônia não contam nem com os estímulos externos e nem com os internos, o que torna a descentralização muito difícil.

Quadro 3: Interação entre fatores internos e externos no estabelecimento de estruturas municipais de meio ambiente.

Motivação e apoio político Interno	Apoio Externo (financeiro, humano e material)	
	Escasso	Presentes
Fraco	Municípios sem descentralização	Itaituba
Forte	Marabá	Juína

O papel que o PGAI desempenhou na estruturação e no fortalecimento dos sistemas municipais de gestão ambiental difere de caso para caso. Em Juína, houve uma evidente sinergia entre alguns líderes – particularmente o atual prefeito¹⁰ – a política do PGAI e funcionários da Fema. Com isso, o município conseguiu utilizar recursos do programa para estruturar sua secretaria e elaborar o código ambiental municipal. A idéia de “consolidação” de um sistema municipal de gestão ambiental foi internalizada pela prefeitura e por lideranças de organizações de base. Nesse sentido, Juína parece ser um exemplo bastante claro de eficácia do PGAI.

O caso de Itaituba teve menos êxito do que o de Juína. Entretanto, o PGAI exerceu impacto sobre a política ambiental do município. Sem o programa, talvez ainda não houvesse nenhuma iniciativa mais consistente para implementar a gestão ambiental local. O repasse de cerca de R\$ 80 mil para a prefeitura foi fundamental para que se estabelecesse a infraestrutura da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Mineração. Entretanto, o município não conseguiu desenvolver muito mais do que aquilo que lhe foi dado pelo PGAI. Os que estiveram à frente da prefeitura desde que o PGAI foi implementado não demonstraram grande entusiasmo pela secretaria, cujos trabalhos só se desenvolveram por iniciativa de alguns de seus secretários e técnicos.

Marabá é um caso bastante peculiar, pois os recursos repassados diretamente

¹⁰ O autor se refere à gestão encerrada em dezembro de 2004. (Nota do Editor)

à secretaria foram poucos. Muito do que se implementou de gestão ambiental se deve à iniciativa e habilidade política do secretário de meio ambiente e ao suporte que ele recebe de alguns grupos organizados da sociedade local. A secretaria recebeu cerca de R\$ 18.000,00 do Programa para compra de equipamentos e capacitação, e recebeu também alguns equipamentos usados do governo do estado. Segundo a interpretação de alguns dos entrevistados, isso está muito aquém daquilo que outros municípios do



CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Vimos, neste estudo, que há experiências até certo ponto inovadoras de gestão ambiental nos três municípios estudados. Isso, de certa forma, ajuda a derrubar alguns mitos sobre a gestão ambiental. Um deles é o de que não há capacidade local para trabalhar com equipamentos e técnicas sofisticadas e que é muito difícil desenvolvê-la. Outro mito é o de que o licenciamento ambiental municipal de pequenas atividades não é financeiramente viável. Combinadas, essas duas crenças levam municípios a não se interessarem pelo licenciamento e fornecem uma boa desculpa - a falta de capacidade local - para os governos estaduais e federal não transferirem competências. Igualmente, o caso de Juína serve de exemplo para outros municípios nos quais a discussão sobre o estabelecimento de áreas protegidas municipais é desqualificada sob o peso da argumentação que já há restrições demasiadas ao uso da terra na Amazônia. A rápida urbanização e a degradação das condições de vida tornam a criação de unidades de conservação cada vez mais importante e são os governos municipais que têm maior legitimidade para discutir esse tema.

A análise comparativa nos fornece algumas lições mais específicas sobre o processo de implementação e consolidação de sistemas municipais de gestão

- Os principais incentivos das prefeituras para intervir na gestão ambiental respondem a motivações políticas dos prefeitos, ou a possibilidades de conseguir recursos financeiros provenientes do governo estadual ou federal por meio de programas específicos para os municípios.
- Os prefeitos tratam de intervir com ações que não têm um custo político muito alto para sua sobrevivência, ou nas áreas nas quais há potencial apoio de sua base eleitoral. Os temas mais sensíveis geralmente são deixados de lado pela sua complexidade política.
- Entre as principais relutâncias das prefeituras para intervir na questão ambiental estão os custos financeiros para criar novas secretarias. Em muitos casos, as prefeituras criam tais secretarias, mas não fornecem os recursos para mantê-las funcionando em condições apropriadas. Entretanto, as secretarias podem gerar recursos para serem auto-sustentáveis financeiramente, por meio da arrecadação de taxas de licenciamento ambiental.
- Os governos estaduais e federal não estão dispostos a descentralizar atividades geradoras de recursos, como o licenciamento de atividades de grande porte, ou outras atividades sensíveis ao nível local, tais como o licenciamento rural de estabelecimentos agrícolas e o controle do desmatamento, usualmente com argumentos mais políticos que técnicos.

Alguns municípios estão aumentando seu interesse em disputar essas competências.

- Os contatos políticos dos prefeitos com órgãos do governo estadual ou federal ajudam na captação de recursos financeiros, bem como o fato de funcionários da prefeitura terem bons contatos dentro desses órgãos e conhecerem suas dinâmicas.
- Em alguns casos, não existe uma boa separação entre as ações ambientais da secretaria de meio ambiente e as ações de outras secretarias (agricultura e mineração). No entanto, quando essa separação se produz, geralmente as secretarias de meio ambiente ficam somente com ações divorciadas de temas de manejo de recursos naturais, como arborização e educação ambiental.
- A diferenciação e a especialização das secretarias criam também problemas de coordenação dentro das prefeituras, o que limita suas oportunidades de implementar programas conjuntos em temas de proteção de recursos naturais, manejo de florestas, pagamento de serviços ambientais, entre alguns outros.
- Existem casos em que apoios externos são necessários para determinar a agenda ambiental dentro dos governos municipais, mas em outros isso não é necessário, dependendo dos incentivos ou motivações das prefeituras para gerar essa agenda.
- Em municípios com capital social desenvolvido, voltado à questão ambiental (prevenção de fogo, desmatamento, poluição urbana, proteção de bacias etc.), existe maior disponibilidade dessas organizações da sociedade civil para se envolverem em espaços criados para debater e definir as políticas municipais ambientais.
- Em municípios onde não se tem esse tipo de redes sociais ambientais articuladas, fica mais fácil para as elites locais capturar os espaços de decisão e manter o status quo.
- Em geral, as prefeituras tentam se conformar com a criação dos conselhos de meio ambiente como instrumentos de participação social; porém, poucos esforços são empregados para que ocorra participação de fato no

ambiental:

- Em primeiro lugar, parece absolutamente prioritário que se disseminem as experiências positivas de gestão ambiental. Esse é um passo fundamental para derrubar alguns dos mitos citados anteriormente sobre os limites da participação dos governos locais na gestão ambiental.
- Mesmo aqueles municípios que já adotaram medidas inovadoras na gestão ambiental podem se beneficiar das experiências de outros municípios, dada a diversidade de experiências.
- Concretamente, o PGAI poderia promover seminários com a participação de secretários de meio ambiente, ou ainda visitas a municípios nos quais há iniciativas de sucesso que podem ser adotadas por outros governos

municipais. É exemplar o fato de que, a partir do caso de Marabá, municípios vizinhos começaram a se interessar pelo licenciamento ambiental, que se provou política e financeiramente viável.

- A disseminação pode ser feita também por meio de cartilhas que sistematizem as experiências bem sucedidas e que sejam distribuídas a secretários municipais de meio ambiente e outros interessados.
- É preciso procurar mecanismos para melhorar os recursos financeiros dos órgãos ambientais municipais, avaliando a possibilidade de torná-los auto-sustentáveis; isso em negociação com governos estaduais. Os municípios vizinhos a Marabá se interessaram por sua experiência de gestão ambiental particularmente porque ela se demonstrou capaz de gerar receitas, o que é um ponto-chave para o sucesso da gestão local.
- Projetos como o PGAI poderiam subsidiar a produção de guias de estabelecimento de sistemas de licenciamento ambiental municipal que possam ser distribuídos aos governos municipais e que destaquem os limites e oportunidades legais para a municipalização do licenciamento de acordo com a realidade de cada estado.
- Para amparar tal guia seria conveniente comissionar um estudo mais aprofundado da viabilidade financeira do licenciamento, fazendo simulações que incluam diferentes atividades, valores de taxas de licenciamento e tamanho da economia do município. Isso parece vital para que se combata a crença de que a atividade é deficitária para municípios pequenos.
- O sistema de acompanhamento de processos criado pela Semma/Marabá pode facilmente ser adotado e adaptado por inúmeros outros municípios e, à medida que mais governos municipais se interessarem pela atividade, mais fácil será a negociação com os órgãos ambientais estaduais por uma maior descentralização.
- O financiamento da estrutura dos órgãos executivos de meio ambiente é fundamental para a consolidação da gestão ambiental, mas deve ser acompanhado de um investimento intensivo em recursos humanos com contrapartida das prefeituras.
- Tais contrapartidas devem incluir a contratação de pessoal qualificado de nível superior, preferencialmente por concurso público, para dar estabilidade e continuidade às atividades da secretaria.
- É preciso procurar maiores espaços de participação da sociedade civil, não só através de mecanismos institucionalizados nos conselhos, mas também ao longo do processo de planejamento, implementação e avaliação das ações municipais ambientais.
- É preciso ampliar as ações ambientais das secretarias segundo o processo de formação de capacidades institucionais municipais. Os governos estaduais e federais precisam avaliar essas capacidades, envolver gradualmente como parceiros as municipalidades e repassar gradualmente novas funções ao nível local.
- É preciso que se promova a articulação entre os órgãos ambientais das três esferas de governo, o que é possível por meio de financiamento de

projetos interinstitucionais, como, por exemplo, as oportunidades criadas pelo FNMA para elaboração da Agenda 21 e para o fortalecimento dos órgãos ambientais municipais. Tais iniciativas aproximaram diversos atores e fizeram com que trabalhassem em torno de objetivos comuns.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGRAWAL, A.; RIBOT, J.C. Accountability in decentralization: a framework with South Asian and African cases. *Journal of Developing Areas*, 33, 1999.

BENATTI, J.; CHAVES, S.; MAUÉS, A; RODRÍGUEZ, I. Derecho, institucionalidad y ordenamento territorial en Brasil y Costa Rica. *Ciências Ambientales*, n. 19, p.36-44, 2000.

BRAS, A. Terceira Parte Marabá In: JADÃO, P.B.R (Ed.). Marabá : Prefeitura de Marabá, 1984.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL. Convênio de Cooperação Técnica entre o DNPM e a Prefeitura de Marabá para Fiscalização da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais. Marabá, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo 2000. www.ibge.gov.br, consultado em 01/06/2004.

LARSON, A.M.; RIBOT, J.C. Democratic decentralization through a natural resource lens: an introduction. *European Journal of Development Research*. v. 16, p. 1-25, 2004.

MANOR, J. The political economy of democratic decentralization. *Directions in Development*. Washington, D.C.: The World Bank, 1999.

MAWHOOD, P. Local government in the Third World. Chichester: John Wiley, 1983.

MECKSTROH, T.W. Most different systems and most similar systems: a study in the logic of comparative inquiry. *Comparative Political Studies*, v. 8, p. 132-157, 1975.

PARKER, A. Decentralization: the way forward for rural development? Policy Research Working Paper 1475. Washington, D.C.: The World Bank, 1985.1995.

PETIT, P. Chão de promessas: elites políticas e transformações econômicas no estado do Pará pós-1964. Belém: Ed. Paka-Tatu, 2003.

RAGIN, C.C. The comparative method: moving beyond qualitative and quantitative strategies. Berkeley: University of California Press, 1987.

RONDINELLI, D. Government decentralization in comparative perspective: theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Science*, v. 2, p. 133-145, 1981.

ROSA, A. Gestão ambiental: avanços e perspectivas. Marabá: Secretaria Municipal

de Meio Ambiente, 2004.

SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE. Projeto Agenda 21 Prefeitura de Marabá. Marabá, 2004.

_____. Diagnóstico do Setor Produtivo Oleiro - Cerâmico do Município de Marabá-Pará. Marabá, 2003.

_____. Lei Ambiental do Município de Marabá. Marabá, 2002.

SMITH, B.C. Decentralization: the territorial dimension of the State. London: George Allen, 1985

TONI, F.; KAIMOWITZ, D. (Ed.). Municípios e gestão florestal na Amazônia. Natal: AS Editores, 2003.



LISTA DE ENTREVISTADOS

Juína

Almeirjovita Fey – Gerente da Unidade Regional da Fema
Altir Peruzzo – Prefeito
Antônio Salton – Ajopam
Aurélio Vianna – Projeto GEF
Carlos Sória – Secretário Municipal de Agricultura e Meio Ambiente
Cecílio – PGAI/Fema
Ságuas Moraes – Deputado estadual, ex-prefeito de Juína (1997-2002)
Elaine – PGAI/ Fema
Gabriella Leonhart – Engenheira Florestal, Ibama
Gina Valmórbida – SPRN/MT
Inácio – Programa Gestão Urbana Ambiental para a Amazônia
Jean Carlo Corrêa – ICV
Joaquim Alexandre de Oliveira – Secretário Municipal de Finanças
Luciano Matos – Proambiente
Márcio Cavalcante – Técnico de Atividades Ambientais, Fema Juína
Nelcir Luis Parnisi – Coordenador regional Empaer
Paulo Sérgio Ferreira Neto – Consultor técnico projeto Padis (sistemas agroextrativistas)
Ramiro Juliano da Silva – Gerente do escritório do Ibama

Itaituba

Elias Leão – Diretor de Meio Ambiente, Semma
Fátima do Socorro Gomes Costa – Asfita
Francisco Fonseca – Representante do SPRN em Belém
Inês da Silva Guahyba Santos – Chefe do Escritório de Itaituba, Emater
João Paulo Meiter – Diretor de Defesa Animal da Secretaria Municipal de Agricultura,
Responsável Técnico da ONG “Mão Cooperadora”
José Sales de Sousa – Chefe de Unidade do Parque Nacional da Amazônia, Ibama
Luis Ivan Alves de Oliveira – Executor do Incra em Itaituba, ex presidente e fundador
do STR
Maria do Socorro Almada – Secretária do Sindicato dos Trabalhadores Rurais de
Itaituba

Raimundo Batista de Sousa - Secretário Municipal de Meio Ambiente

Marabá

Ademir Martinez – Gerente Regional de Ibama, Sul do Pará

Antonio Lopez Neto – Representante do GTA

Antonio Pipira – Secretário do Sindicato de Trabalhadores Rurais de Marabá

Antonio Rosa de Macedo – Secretário Municipal de Meio Ambiente

Cleber Silva Dias – Responsável de Gestão Ambiental, Incra SR27

Fernando Micheloti – Professor da UFPA e pesquisador do Lasat

Jorge Bizarra Neto – Membro fundador da Fundação de Zoobotânica

Jovaina Albuquerque de Lima – Sociedade Paraense de Direitos Humanos e OAB

Noe von Matsinger – Diretor da Fundação Casa da Cultura de Marabá

Raimundo Gómez – Vereador

Roberto Domingos – Escritório Técnico do Plano Estratégico de Marabá

Rubens Borges Sampaio – Secretário Municipal de Agricultura

Rui Sidarta de Rosa Reis – Coordenador do Departamento Controle Ambiental,

Os AUTORES

Fabiano Toni

Professor do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte, é Engenheiro Agrônomo pela Universidade de São Paulo, mestre em Política Científica e Tecnológica pela Unicamp e doutor em Ciência Política pela Universidade da Flórida. Seu trabalho se concentra em políticas de desenvolvimento rural e de uso de recursos naturais, com destaque para a descentralização e a criação de mecanismos de governança local. Entre suas principais publicações está o livro *Municípios e gestão florestal na Amazônia (2003)*, elaborado em parceria com Cifor, Ipam, Laet, e Pesacre.

Pablo Pacheco

Doutor em Geografia pela Universidade de Clark, Mestre em economia agrícola e graduado em sociologia, é pesquisador do Centro para Pesquisa Florestal Internacional (CIFOR), Bogor, Indonésia, e pesquisador associado do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (IPAM), Belém. Suas principais áreas de pesquisas abrangem os temas de políticas e florestas, dinâmicas do uso do solo e do desmatamento, além de descentralização, manejo de recursos naturais e desenvolvimento rural. Entre outros trabalhos, é co-autor de um livro sobre as implicações da descentralização e a gestão do manejo florestal nos trópicos bolivianos e de vários trabalhos sobre públicas e florestas, descentralização e manejo de recursos naturais.

SÉRIE ESTUDOS

Os documentos reunidos na Série Estudos abordam grande diversidade de temas relacionados a fenômenos e processos envolvidos na construção de caminhos para o uso sustentável da Amazônia e da Mata Atlântica. São produzidos no âmbito do Projeto de Apoio ao Monitoramento e Análise (AMA), a partir da experiência do Programa Piloto, bem como por colaboradores eventuais. Com a Série Estudos, o Projeto AMA pretende divulgar conhecimentos, fundamentar a elaboração de políticas públicas específicas e convidar ao debate o leitor interessado pela conservação das florestas tropicais do Brasil

TÍTULOS PUBLICADOS

- 1 Prevenção de Incêndios Florestais na Amazônia: Lições Aprendidas no Projeto Proteger - Sérgio Sauer
- 2 Projetos Demonstrativos - PDA e sua Influência na Construção do Proambiente - Paul E. Little
- 3 Influência do Promanejo sobre Políticas de Manejo Florestal Sustentável na Amazônia - Adalberto Veríssimo
- 4 Aprendizados do Projeto de Manejo dos Recursos Naturais da Várzea - ProVárzea - Marli Teresinha dos Santos