

JUAREZ PEZZUTI | CLAUDIA AZEVEDO-RAMOS
Organizadores

Desafios Amazônicos

Série Desenvolvimento e Sustentabilidade

Belém | NAEA | 2016

EVOLUÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL NO ESTADO DO PARÁ

Benedito Evandro Barros da Silva¹

Claudia Azevedo-Ramos²

Resumo: Políticas públicas descentralizadas entre a União, estado e municípios têm sido implantadas na Amazônia na tentativa de reduzir as desigualdades sociais, econômicas e ambientais. Neste contexto, o estado do Pará apresenta uma série de desafios para melhorar a gestão ambiental de seus municípios, caracterizada por falta de estruturas administrativas e poucos recursos financeiros e humanos. Diante disso, o presente estudo teve como objetivo sistematizar, sob o ponto de vista histórico e legal, a evolução do processo de descentralização ocorrido na gestão ambiental do estado do Pará. O período analisado foi de 1981 a 2016, com base na utilização de dados secundários. Os resultados mostraram que a descentralização da gestão ambiental teve sua maior evolução a partir do ano de 2009, quando o governo do estado, motivado pelas políticas públicas federais e regionais, pela sociedade em geral e pelas fortes pressões para reduzir o desmatamento, passou a tomar uma série de medidas no intuito de fortalecer o processo de descentralização da gestão ambiental no estado. No entanto, apesar de ser considerada uma política pública necessária para a melhoria da qualidade da gestão ambiental e redução da degradação ambiental nos municípios paraenses,

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido/Núcleo de Altos Estudos Amazônicos–UFPA e Secretaria de Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pará – SEMAS/PA. E-mail: evandroourem@yahoo.com.br

² Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) – Universidade Federal do Pará, Belém, Pará, Brasil. E-mail: claudia.azevedoramos@gmail.com

a descentralização ambiental no estado do Pará ainda está em fase de organização institucional, com limitações à implantação de fato. Conclui-se que metodologias de monitoramento da qualidade da gestão ambiental pelo estado do Pará são tão necessárias quanto ainda carentes.

Palavras-chave: Amazônia. Descentralização Política. Gestão Ambiental Municipal. Pará. Brasil.

EVOLUTION OF MUNICIPAL ENVIRONMENTAL MANAGEMENT DECENTRALIZATION IN PARA STATE

Abstract: Decentralized public policies among the Federal, state and municipal governments have been implemented in the Brazilian Amazon in an attempt to reduce social, economic and environmental inequalities. In this context, the state of Pará presents a number of challenges to improve the environmental management of their municipalities, characterized by lack of administrative structures and limited financial and human resources. Therefore, this study aimed to systematize the evolution of the decentralization process occurred in the environmental management of the state of Pará from the historical and legal point of view. The study period was from 1981 to 2016, using secondary data. The results showed that environmental decentralization had its biggest evolution from the year 2009 when the state government, motivated by federal and regional public policies, by society in general and the strong pressure to reduce deforestation, began to take a number measures in order to strengthen the environmental decentralization process in the state. However, despite being considered a necessary public policy to improve the quality of environmental management and reduction of environmental degradation in Pará municipalities, the environmental decentralization in the State is still in its stage of institutional organization, with limitations on its real implementation. We conclude

that monitoring methodologies for quality environmental management by the state of Pará are as necessary as still lacking.

Keywords: Amazon. Political Decentralization. Municipal Environmental Management. State of Pará. Brazil

INTRODUÇÃO

A descentralização de políticas públicas tornou-se alvo de grandes discussões nas duas últimas décadas do século XX. Nos últimos anos, esse debate foi intensificado no Brasil visando à garantia de serviços e direitos constitucionais a toda a população (SCARDUA, 2003). No entanto, o pacto federativo que redistribuiu as responsabilidades entre os entes federativos em relação à gestão de políticas públicas não tem ocorrido sem sua parcela de conflitos e dificuldades estruturais. Em particular, a gestão ambiental tem recebido especial atenção em virtude da crescente demanda por recursos naturais e da necessidade de criação de novos instrumentos para melhorar a defesa do meio ambiente (GUIMARÃES et al., 2011).

No caso dos estados brasileiros, desde 1996, todas as unidades da federação possuem políticas ambientais estaduais e instituições responsáveis pela sua implementação (SCARDUA, 2003). Em nível municipal, de um total de 5.570 municípios em todo território nacional, 90% dos municípios brasileiros informaram dispor de algum órgão para tratar do tema meio ambiente e, nesse sentido, tinham uma estrutura na área ambiental (IBGE, 2013).

Conceitua-se descentralização como sendo a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, entre as quais o município e as comunidades, conferindo capacidade de decisão e autonomia de gestão para as

unidades territoriais de menor amplitude e escala (BUARQUE, 1999). Como os municípios estão mais próximos dos problemas (e das soluções) que afetam a população, o fortalecimento da gestão descentralizada contribui para uma maior governança das questões ambientais.

Os municípios do estado do Pará têm sofrido especial pressão em relação aos problemas ambientais, particularmente devido à sua responsabilidade relativa às altas taxas históricas de desmatamento na Amazônia (INPE, 2016). Uma gestão ambiental eficiente contribuiria sobremaneira para a redução destes índices. Prover os municípios de condições adequadas para essa gestão, portanto, é condição *sine qua non* para a eficácia da estratégia.

Historicamente, a gestão ambiental era centralizada no governo estadual e, portanto, os municípios não foram instrumentalizados para melhorar seu desempenho. Nesse sentido, a descentralização da gestão ambiental é um fator importante para acompanhar e garantir o desenvolvimento de forma a preservar os recursos naturais do estado do Pará, visando ordenar o processo de municipalização da gestão ambiental, garantindo que os municípios adquiram um perfil que lhes permitam atuar, com eficiência, no conhecimento, avaliação e gerenciamento das questões ambientais (BORDALO, 2011).

Contraditoriamente, os estudos realizados anteriormente têm apontado para a pouca efetividade da gestão ambiental dos municípios paraenses, embora com causas ainda difusas (IDESP, 2011; BORDALO, 2011; IPS AMAZÔNIA, 2014). A gestão ambiental nos municípios paraenses é caracterizada pela forma insustentável do uso de seus recursos naturais, aliados às questões estruturais, à falta de implementação efetiva de políticas públicas de meio ambiente, às limitações de infraestrutura dos órgãos ambientais, à baixa eficiência tecnológica, à falta de informações e de capacitação técnica dos profissionais, à ineficiente gestão dos diversos órgãos públicos, além da reduzida consciência, e da falta de valorização ambiental da população em geral (IDESP, 2011).

Com isso, esta pesquisa tem como objetivo sistematizar e avaliar a evolução do processo de institucionalização da descentralização da gestão ambiental nos municípios paraenses, sob o ponto de vista histórico e legal. Aqui, procuramos responder os seguintes questionamentos: (1) Quais as principais políticas de incentivo à descentralização da gestão ambiental municipal no estado do Pará? E (2) como elas motivaram os municípios a implementarem seus sistemas de meio ambiente? Ao final, procuramos avaliar o pressuposto de que o rearranjo do arcabouço legal e da infraestrutura pelo estado do Pará foi crucial para motivar os municípios aderirem à política de descentralização da gestão ambiental.

1 RESULTADOS

1.1 POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL

Há três décadas, as políticas públicas de descentralização começaram a ser desenhadas como propostas de “desenvolvimento sustentável” para o Brasil, que por sua vez deveria criar estratégias compartilhadas entre a União, estados e municípios, e sociedade civil organizada para conciliar desenvolvimento econômico, social e ambiental (MALHEIROS, 2008). Dentro da perspectiva do “pensar globalmente e agir localmente”, o desenvolvimento em pequena escala assume maior importância. Desta maneira, cada localidade ou município deveria buscar conhecer suas especificidades, seus problemas e as melhores estratégias para resolvê-los, envolvendo a sociedade como um todo na busca de melhores resoluções (GUIMARÃES; FEICHAS, 2009).

NO BRASIL

O processo de descentralização de políticas públicas ambientais no Brasil ganha força a partir da criação da Lei nº 6.938/81 sobre a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA ao instituir o Sistema

Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA e criar o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA. Ambos foram avanços importantes no que diz respeito à construção de dispositivos legais adequados aos princípios do desenvolvimento sustentável, pois objetivam a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (BORDALO, 2011).

Ao SISNAMA, composto por órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, foi atribuída a responsabilidade pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, atuando de forma articulada e em vias de cooperação, para atender aos objetivos da PNMA, contribuindo para legitimar a descentralização da gestão ambiental municipal ao incluir o município como ente federativo (IDESP, 2011).

O CONAMA deve envolver membros da sociedade civil organizada e do poder público, e apresenta caráter consultivo ou deliberativo. O órgão torna-se, então, democrático e importante ao garantir a participação social nas discussões e decisões ambientais, visando atender os objetivos propostos pela PNMA.

A PNMA ganha ainda mais força de implementação com a nova Constituição Federal (1988) ao apresentar artigos específicos sobre a defesa do meio ambiente, tais como os Art. 23, 24, 30 e o 225, que deram maior autonomia aos municípios.

O Art. 23 atribuiu para os diferentes entes federativos a competência comum, embora diferenciada, para proteção do meio ambiente e o combate à poluição em todas as suas formas, ou seja, conferindo à União as matérias de interesse nacional; aos estados, as matérias de interesse regional; e, aos municípios, as de interesse local, explícito no seu Art. 30, sem subordinação entre essas três esferas. O Art. 24 estabeleceu que

a União, os estados e os municípios, são entes autônomos, passando a ter independência política, legislativa e administrativa para atuarem na defesa do Meio Ambiente. O Art. 225, em forma de um princípio, diz:

Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

No ano de 1989, houve a aprovação da lei federal nº 7.797, que criou o Fundo Nacional de Meio Ambiente, com o objetivo de desenvolver os projetos que visem ao uso racional e sustentável de recursos naturais, incluindo a manutenção, melhoria ou recuperação da qualidade ambiental no sentido de elevar a qualidade de vida da população brasileira ao prever a aquisição de recursos financeiros provenientes da gestão ambiental. Este fato serviu de orientação para os estado e municípios também criarem, por meio de leis, seus próprios Fundos de Meio Ambiente.

A descentralização das ações de licenciamento ambiental previstas na PNMA só teve sua regulamentação no país a partir da Resolução nº 237/97, de 19 de dezembro de 1997, do CONAMA, que estabeleceu a competência do órgão ambiental municipal para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, e de outros que lhe forem delegadas pelo estado por instrumento legal ou convênio (IDESP, 2011). Esta regulamentação deu maior clareza sobre o licenciamento ambiental entre os entes federativos.

Outro avanço considerável nesse processo de descentralização foi a criação da Lei dos Crimes Ambientais (9.605/1998), que dispõe especialmente sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Esta lei deu maior segurança jurídica aos servidores públicos municipais para atuarem na defesa do meio ambiente ao definir que as autoridades competentes para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo seriam os funcionários de órgãos ambientais integrantes do Sistema

Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, designados para as atividades de fiscalização, bem como os agentes das Capitânicas dos Portos e do Ministério da Marinha (Art. 70,§ 1).

Em 2006, a lei de Gestão de Florestas Públicas (Lei nº 11.284/2006) descentralizou a gestão de florestas para os estados e municípios. A mesma lei condiciona a destinação de recursos das concessões florestais aos estados e municípios que possuam Conselhos de Meio Ambiente, um grande avanço para o fortalecimento da gestão ambiental descentralizada no Brasil e com consideráveis repercussões nos municípios Amazônicos com base em economia florestal.

Com o avanço das discussões e das institucionalizações sobre a gestão ambiental descentralizada em nível nacional, as organizações não governamentais (ONGs) passaram a atuar mais efetivamente no apoio financeiro e técnico para a implementação da gestão ambiental. O setor privado, por sua vez, assume mais responsabilidades na gestão ambiental, devido à privatização de alguns setores estratégicos, como o energético e mineral (GUIMARÃES; FEICHAS, 2009). Paralelamente, em 2008, as pressões de ONGs para a redução das emissões de gases de efeito estufa provenientes de desmatamento e das queimadas intensificaram as ações do governo Federal por meio do IBAMA e resultaram na Política Nacional de Mudanças Climáticas. Esta política ganha força ao apresentar metas, como a redução do desmatamento ilegal zero até o ano de 2020 (POLÍTICA NACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS, 2008).

Nota-se que as políticas ambientais de cunho regulatório foram as que mais evoluíram no país, entre elas as de recursos hídrico e florestal, controle da poluição, prevenção e combate a incêndios florestais, capacitação para o planejamento e uso da terra, criação de unidades de conservação e ações de educação ambiental (TOZI, 2007).

Além disso, outro avanço foi a Lei Complementar (LC) 140, que regulamentou o artigo 23 da Constituição Federal e definiu as competências ambientais comuns entre a União, os estados, o Distrito

Federal e os municípios. Segundo esse dispositivo, entre as ações administrativas dos municípios, observadas as atribuições dos demais entes federativos, está a de promover o licenciamento ambiental das atividades/empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental local, conforme tipologias definidas pelos Conselhos Municipais de Meio Ambiente – COEMAs e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e da natureza da atividade. Esta mesma lei complementar definiu as capacidades mínimas para que os municípios pudessem exercer a gestão ambiental (Quadro 1).

Quadro 1 - Capacidades mínimas para os municípios poderem exercer a gestão ambiental, conforme a Lei Complementar 140 (2011).

	Características municipais para a capacidade à gestão ambiental
1	Possuir quadro técnico próprio ou em consórcio , bem como outros instrumentos de cooperação que possam, nos termos da Lei, ceder-lhe pessoal técnico, devidamente habilitado e em número compatível com a demanda das ações administrativas para o exercício da gestão ambiental, de competência do ente federativo;
2	Possuir legislação própria que disponha sobre a política de meio ambiente e sobre o poder de polícia ambiental administrativa, disciplinando as normas e procedimentos do licenciamento e de fiscalização de empreendimentos ou atividades de impacto ambiental local, bem como legislação que preveja as taxas aplicáveis;
3	Criar, instalar e colocar em funcionamento o Conselho Municipal de Meio Ambiente ;
4	Criar, implantar e gerir, por meio de comitê gestor, o Fundo Municipal de Meio Ambiente ;
5	Possuir, em sua estrutura, órgão executivo com capacidade administrativa e técnica interdisciplinar para o exercício da gestão ambiental municipal e para a implementação das políticas de planejamento territorial;
6	Possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano , o município com população superior a 20.000 habitantes, ou Lei de Diretrizes Urbanas, o município com população igual ou inferior a 20.000 habitantes.

Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - BGE no período de 2008 a 2013, a descentralização avançou no Brasil, mas em especial na Amazônia Legal. O número de municípios brasileiros com Secretaria municipal exclusiva na área ambiental aumentou de 13% para 27%, enquanto na Amazônia legal foi de 21% para 47%. Em relação à presença de Fundo Municipal de Meio Ambiente, passou de 23% para 43% nos municípios brasileiros no período analisado, enquanto na Amazônia Legal aumentou de 18% para 46%. Já em relação à participação da sociedade civil, em 2013, a maioria dos municípios brasileiros (68%) possuía Conselho Municipal de Meio Ambiente, apresentando um crescimento em todas as regiões, com a região Norte tendo os maiores avanços, passando de 39% para 69% (ou de 35% para 62% o na Amazônia Legal).

NA AMAZÔNIA

A descentralização da gestão ambiental nos estados da Amazônia ganha força a partir do ano de 2006, quando o governo brasileiro, pressionado por organizações internacionais para apresentar políticas públicas de controle e combate ao desmatamento, inicia o processo de descentralização da gestão florestal (lei 11.284/2006), o qual transferiu as responsabilidades ambientais, antes atribuídas ao governo federal (IBAMA), para os estados (AZEVEDO; SCARDUA, 2006).

Ainda em 2004, houve a criação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e pela Casa Civil da Presidência da República, com uma redução de 79% do desmatamento desde 2004 (PPCDAm, 2013). Na tentativa de conter o desmatamento na região Amazônica entre 2007 e 2008, o governo federal lançou uma série de medidas que foram decisivas para o combate ao desmatamento nos estados da Amazônia (PPCDAm, 2013). Entre essas medidas está

a publicação do Decreto nº 6.321, de 21 de dezembro de 2007, que municipalizou o combate ao desmatamento, restringiu o crédito a produtores irregulares, responsabilizou toda a cadeia produtiva por desmatamentos ilegais e disponibilizou à sociedade a lista dos infratores e a dos municípios críticos do desmatamento, na qual se sobressaíram os municípios do Pará (GUIMARÃES et al, 2011).

NO PARÁ

No Pará, a gestão ambiental passa a tomar corpo e forma institucional a partir do ano de 1995, quando o estado criou sua Política Estadual de Meio Ambiente – PEMA (Lei 5.887), a qual instituiu o Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA) e criou o Conselho Estadual de Meio Ambiente e o Fundo Estadual de Meio Ambiente, tendo como órgão executivo a Secretaria de Ciência e Tecnologia – SECTAM com a função de executar a política estadual de meio ambiente de forma compartilhada com os municípios.

Foi a partir da PEMA que os municípios paraenses passaram a implementar suas próprias estruturas voltadas à gestão ambiental, com a criação de órgãos municipais de meio ambiente, seja por meio de secretarias encarregadas exclusivamente de meio ambiente, de secretarias conjuntas com outras áreas, seja de unidades administrativas subordinadas e/ou associadas a outras secretarias, departamentos ou órgão similar, além de instituírem algum tipo de legislação específica na área de meio ambiente.

Em 2008, o Pará foi surpreendido pela portaria MMA nº 28, de 24 de janeiro, que apresentou os municípios paraenses de Altamira, Brasil Novo, Cumaru do Norte, Dom Eliseu, Novo Progresso, Novo Repartimento, Paragominas, Rondon do Pará, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São Félix do Xingu e Ulianópolis como parte da lista (vermelha) dos municípios desmatadores e os quais teriam que executar ações prioritárias de prevenção, monitoramento e controle

do desmatamento ilegal. Assim, esses municípios sofreram maiores restrições para acessar crédito, e seus produtores e empresas tiveram a imagem comercial negativamente afetada. Isso levou alguns municípios a buscarem um novo modelo de desenvolvimento.

Algumas outras políticas de fortalecimento e incentivo à descentralização foram a resolução do banco central nº 3.545/2008, que cria restrições para acesso a créditos bancários para aqueles que não comprovem a regularização ambiental; a Portaria nº 103/2009 do MMA, que condicionou a exclusão da lista de municípios embargados, a execução do Cadastro Ambiental Rural (CAR) em 80% de seu território. Também com efeito significativo na adequação dos municípios, podemos citar as moratórias da soja (2006) e da carne (2009), que representaram uma adesão voluntária de grandes compradores dessas cadeias à exclusão de produtos oriundos de áreas desmatadas na Amazônia (NEPSTAD et al., 2014; AZEVEDO, et al., 2014; GIBBS et al., 2015).

Nesse mesmo período, o governo brasileiro cria, nos termos do Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008, o Fundo Amazônia, com a finalidade de captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas no bioma Amazônia. O fundo também foi um instrumento importante na descentralização da gestão ambiental desenvolvida pelos estados. O estado do Pará, em particular, celebrou no ano de 2010 um contrato de concessão de colaboração financeira não reembolsável nº 10.2.0628.1 com o BNDES, órgão gestor do Fundo Amazônia, no valor de R\$ 15.923.230,00, cujo objetivo foi o de fortalecer a gestão ambiental no estado do Pará por meio do provimento de instrumentos para emissão do CAR, da capacitação de recursos humanos e da estruturação física e operacional da SEMAS (SEMAS, 2010).

O maior monitoramento ambiental federal e as sanções impostas levaram alguns municípios a buscarem um novo modelo

de desenvolvimento na região (ARIMA et al., 2014). Este é o caso de Paragominas, PA, que, para sair da lista de campeão de desmatamento e ser integrado à lista de municípios com desmatamento monitorado e controlado, precisava ter pelo menos 80% de seus imóveis rurais registrados no Cadastro Ambiental Rural - CAR³ e combater o desmatamento, mantendo-o abaixo de 40 km².

Nesse sentido, o poder público municipal de Paragominas implantou o plano municipal chamado “Município Verde”, com atuação em seis eixos: pesquisa técnico-científica, monitoramento mensal da cobertura florestal, capacitação de agentes locais para monitoramento e gestão ambiental, disseminação da educação ambiental nas escolas, ampliação das áreas de reflorestamento e manejo florestal e microzoneamento de imóveis rurais (PINTO et al., 2009). Com a implementação desse plano, Paragominas passou a ser o primeiro município a sair da lista dos municípios embargados em abril de 2011 (PARA/PMV, 2014).

Diante da maior necessidade de fortalecer ações de forma compartilhada com os municípios e a sociedade paraense, o Governo do Pará, diante da experiência positiva apresentada pelo município de Paragominas/PA, estabelece em março de 2011, o Programa Municípios Verdes (Decreto nº 54, de 29 de março de 2011), que tem como objetivos apoiar a redução do desmatamento e degradação florestal, promover uma nova economia rural com base na floresta e no uso intensivo da agropecuária e melhorar a governança local criando legalidade e sustentabilidade (GUIMARÃES et al., 2011). O PMV tem como uma das

³ De acordo com o Decreto nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, que regulamentou a o novo código florestal (lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012) no Cadastro Ambiental Rural - CAR é um registro eletrônico de abrangência nacional no órgão ambiental competente, no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente – SINIMA, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento. Sua inscrição é obrigatória para todas as propriedades e posses rurais, tem natureza declaratória e permanente, e conterá informações sobre o imóvel rural.

principais metas a redução em 80% do desmatamento no estado do Pará até 2020, usando como linha de base a média anual de 6.255 km² para o período de 1996 a 2005, e obter, a partir dessa data, o desmatamento líquido zero. Também estabeleceu um crescimento de, no mínimo, 50% de inscrições no CAR em 2012, meta já alcançada. Para atingir estas metas, o PMV estruturou quatro eixos ou linhas de ação: controle e monitoramento do desmatamento; ordenamento territorial, ambiental e fundiário; produção sustentável; e gestão ambiental compartilhada envolvendo o máximo possível de atores sociais, poder público e privado (PARA/PMV, 2014).

Até junho de 2016, 107 municípios já haviam aderido ao programa. O PMV e o programa de descentralização da gestão ambiental desenvolvidos pela SEMAS/PA contam com apoio financeiro oriundos do Fundo Amazônia, que tem investido em ações de capacitação da equipe técnica e dos gestores, aquisição de equipamentos (motocicletas, veículos, lanchas, computadores, GPS e bases cartográficas) e sistemas de informações. Estas ações têm, alegadamente, resultado em maiores ações de monitoramento e controle por parte dos municípios, tais como a melhor qualidade de seus licenciamentos, aumento do número de propriedades rurais com o CAR e, conseqüentemente, redução do desmatamento nos municípios do Pará e melhoria da qualidade de vida da população local (PARA/PMV, 2016).

Em sintonia com o PPCDAM federal, em 2011, o estado do Pará lançou o Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do estado do Pará (PPCAD/PA), supostamente com metas mais audaciosas que controlar o desmatamento e incluindo a consolidação de alternativas econômicas sustentáveis capazes de perenizar a queda das taxas de desmatamento e alavancar um novo paradigma produtivo (PPCAD/PA, 2011).

Um resumo do histórico sobre a evolução da institucionalização do processo de descentralização da gestão ambiental municipal no estado do Pará no período de 1981 a 2016 é apresentado no Quadro 2, considerando o desenvolvimento dessa abordagem no contexto nacional.

Quadro 2 – Evolução da institucionalização do processo de descentralização da gestão ambiental municipal no Brasil e no estado do Pará no período de 1981 a 2016.

Períodos	Políticas de incentivo à descentralização	Descrição das políticas
1981 a 1989	1981 - Lei 6.938 - Política Nacional do Meio Ambiente.	Institui o SISNAMA, cria o FNMA e CONAMA e determina que as ações de cooperação entre a União, os estados, o distrito federal e os municípios deverão ser desenvolvidas de modo a garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando os sistemas de meio ambiente, nacional estadual e municipal.
	1988 - O Art. 23, inciso VI e VII da Constituição Federal, de 1988	Atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios a competência comum para proteção do meio ambiente e combate à poluição em todas as suas formas.
	1988 -Art. 225, da Constituição Federal de 1988	Consagra o meio ambiente como "bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".
	1989 – Constituição do estado do Pará.	Segue os mesmos princípios da constituição Federal.
	1989 – Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989	Cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências.
1990 a 1999	1995 - Lei nº 5.887 – Política Estadual de Meio Ambiente	Constitui o SISEMA, Cria o FEMA e o COEMA.
	1997 - Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA.	Estabelece a competência do órgão ambiental municipal para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, e de outros que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Períodos	Políticas de incentivo à descentralização	Descrição das políticas
	1998 – Lei nº 9.605 – Lei dos Crimes Ambientais.	Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.
2000 a 2009	2004 - Criação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)	Estabelece ações para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal.
	2006 - Moratória da Soja.	Motivar a compra de soja de origem legal.
	2006 – Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.	Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável.
	2007 - Lei nº 7.026, de 30 de julho de 2007.	Cria a SEMA/PA.
	2007 – Decreto nº 6.321, de 2007	Municipaliza o combate ao desmatamento, restringe créditos e lista os municípios que mais desmatam.
	2008 - Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008	Cria o Fundo Amazônia.
	2008 - Resolução do Banco Central nº 3.545/2008	Cria restrições para acesso a créditos bancários para aqueles que não comprovem a regularização ambiental.
	2008 – Publicação da portaria MMA nº 28, de 24 de janeiro de 2008	Dispõe sobre os municípios situados no Bioma Amazônia onde incidirão ações prioritárias de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento ilegal.
	2009 - Portaria nº 103 do MMA	Condiciona a exclusão da lista de municípios embargados, a execução do Cadastro Ambiental Rural (CAR) em 80% de seu território.

EVOLUÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL
NO ESTADO DO PARÁ

Períodos	Políticas de incentivo à descentralização	Descrição das políticas
	2009 - Moratória da Carne.	Motivar a compra de carne de origem legal.
	2009 - Resolução/COEMA nº 079, de 02 de julho de 2009.	Dispõe sobre o Programa Estadual de Gestão Ambiental Compartilhada com fins ao fortalecimento da gestão ambiental.
2010 a 2016	2010 - Lei Estadual nº 7.389, de 31 de março de 2010	Define as atividades de impacto ambiental local no estado do Para, e dá outras providências (D.O.E. nº 31.637 de 01/04/2010).
	2011 - Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do estado do Pará (PPCAD-PA/PA).	Define ações para Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do estado do Pará.
	2011 – Lei complementar 140.	Regulamentou o Art. 23 CF e definiu as competências ambientais comuns entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios.
	2011 – Decreto nº 54, de 29 de março de 2011	Criou o Programa Estadual Municípios Verdes.
	2012 - Lei Estadual nº 7.638	Cria o ICMS VERDE. Criou, no estado do Pará, o critério ecológico de repasse do ICMS assegurado aos municípios.
	2014 - Resolução COEMA 116	Dispõe sobre as atividades de impacto ambiental local de competência dos municípios, e dá outras providências. Os termos de gestão passaram a se chamar de atestado de órgão ambiental capacitado.
	2015 – Resolução COEMA 120	Dispõe sobre as atividades de impacto ambiental local, de competência dos municípios, e dá outras providências. Os municípios passaram a ser classificados com capacidade para exercerem a gestão ambiental.

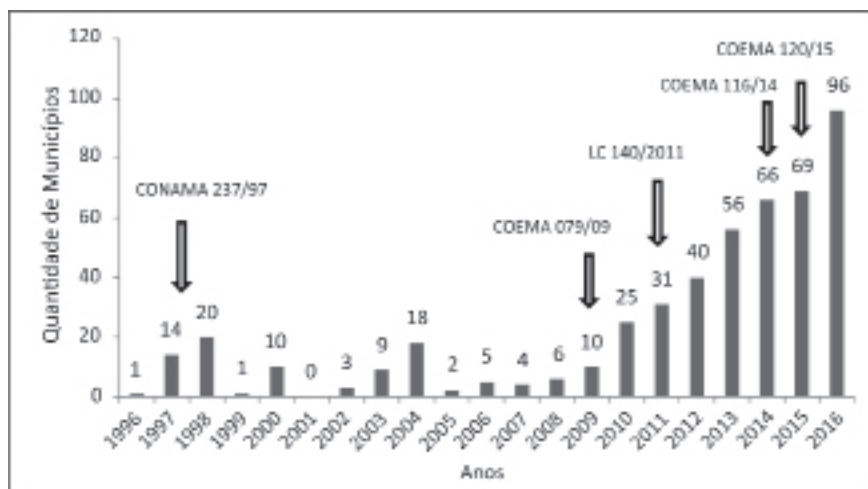
Períodos	Políticas de incentivo à descentralização	Descrição das políticas
	2015 - Lei Estadual nº 8.096, de 1º janeiro de 2015.	Dispõe sobre a Criação da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade.
	2015 – Comunicado da SEMAS	A SEMAS comunica através do seu site oficial que a partir de 01/06/2015 não receberá mais processos de impacto local em seu protocolo.
	2016 - Portaria SEMAS Nº 179 de 11/02/2016. Diário oficial Nº33066	Lista dos municípios Reconhecidos pelo COEMA/PA Capacitados a Gestão Ambiental Municipal no estado do Pará.
	2016 – Portaria SEMAS Nº 1421 de 12/08/2016. Diário oficial Nº 33191 de 16/08/2016.	Dispõe sobre a atualização da Portaria nº 179, de 11 de fevereiro de 2016 e dá outras providências.

1.2 A GESTÃO AMBIENTAL DESCENTRALIZADA NO PARÁ

O número de municípios paraenses que aderiram ao processo de descentralização da gestão ambiental no Pará no período de 1996 a 2016 começou a evoluir de forma gradual e sistemática apenas a partir de 2009 (Figura 1). Entre os anos de 1996 e 2008, os municípios realizavam a gestão ambiental através de Termos de Gestão Ambiental descentralizada/compartilhada ou por meio de convênios, previstos na resolução CONAMA 237/1997. A partir de 2009, passa a ser por habilitações a Gestão Ambiental Municipal, conforme orientações da Resolução 079/2009-COEMA e Lei nº 7.389, de 31 de março de 2010. Já em 2014, há nova mudança e passam a valer os Atestados à Municipalização da Gestão Ambiental, orientados pela Resolução nº 116/2014. Atualmente, os municípios que realizam gestão são orientados pela resolução COEMA

120/2015 e a lei complementar 140/2011 e encontram-se relacionados na portaria SEMAS/PA nº 1421 de 12/08/2016, Diário Oficial nº 3.3191 de 16/08/2016.

Figura 1 - Evolução da Gestão Ambiental Municipal no estado do Pará, com sinalização de marcos regulatórios importantes (Fonte: SECTAM, 2006; SEMAS, 2016).



Os municípios que aderiram ao programa de descentralização da gestão ambiental do Pará no período de 2006 a 2016 e que são reconhecidos pelo COEMA/PA como sendo capacitados a exercerem a gestão ambiental municipal no estado do Pará, conforme a lei complementar 140/2011 e a resolução COEMA 120/2015, já contabilizam 103 (71,5%) de um total de 144 municípios (Quadro 3).

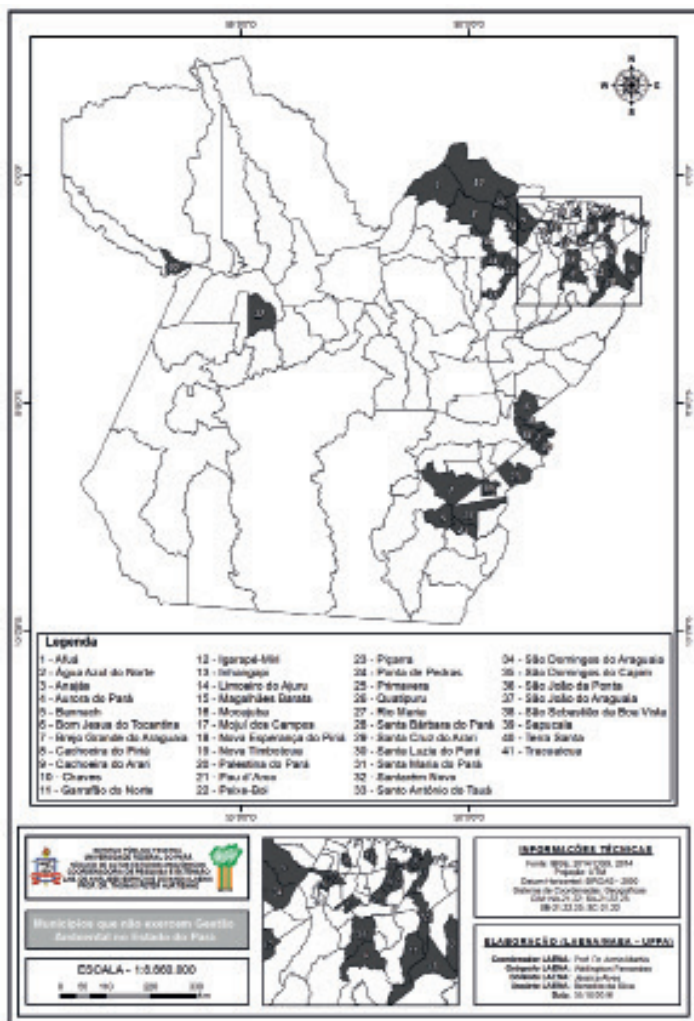
Quadro 3 - Municípios que exercem a Gestão Ambiental Municipal no estado do Pará em 2016, em conformidade com a Lei complementar 140/2011 e a Resolução COEMA 120/2016 (Fonte: SEMAS/Portaria 1421, 2016).

Municípios considerados capacitados para a gestão ambiental no Pará			
1 Abaetetuba	31 Curionópolis	60 Novo	84 São Caetano
2 Abel Figueiredo	32 Currálinho	Repartimento	de Odivelas
3 Acará	33 Curuçá	61 Óbidos	85 São Félix do
4 Alenquer	34 Dom Eliseu	62 Oeiras do Pará	Xingu
5 Almerim	35 Eldorado dos	63 Oriximiná	86 São Francisco
6 Altamira	Carajás	64 Ourém	do Pará
7 Ananindeua	36 Floresta do	65 Ourilândia do	87 São Geraldo
8 Anapu	Araguaia	Norte	do Araguaia
9 Augusto Corrêa	37 Goianésia do	66 Pacajá	88 São João de
10 Aveiro	Pará	67 Paragominas	Pirabas
11 Bagre	38 Gurupá	68 Parauapebas	89 São Miguel do
12 Baião	39 Igarapé-Miri	69 Placas	Guamá
13 Barcarena	40 Igarapé-Açu	70 Prainha	90 Senador José
14 Belém	41 Ipixuna do Pará	71 Portel	Porfírio
15 Belterra	42 Irituia	72 Porto de Moz	91 Soure
16 Benevides	43 Itaituba	73 Redenção	92 Tailândia
17 Bragança	44 Itupiranga	74 Rondon do	93 Terra Alta
18 Brasil Novo	45 Jacareacanga	Pará	94 Tomé-Açu
19 Breu Branco	46 Jacundá	75 Rurópolis	95 Trairão
20 Breves	47 Juruti	76 Salinópolis	96 Tucumã
21 Bonito	48 Mãe do Rio	77 Salvaterra	97 Tucuruí
22 Bujaru	49 Marabá	78 Santarém	98 Ulianópolis
23 Cametá	50 Marapanim	79 Santa Izabel do	99 Uruará
24 Canaã dos	51 Maracanã	Pará	100 Vigia
Carajás	52 Marituba	80 Santa Maria	101 Viseu
25 Capanema	53 Medicilândia	das Barreiras	102 Vitória do
26 Capitão Poço	54 Melgaço	81 Santana do	Xingu
27 Castanhal	55 Moju	Araguaia	103 Xinguara
28 Conceição do	56 Monte alegre	82 Santo Antônio	
Araguaia	57 Muaná	do Tauá	
29 Concórdia do	58 Nova Ipixuna	83 São Sebastião	
Pará	59 Novo	da Boa Vista	
30 Cumarú do	Progresso		
Norte			

EVOLUÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL
NO ESTADO DO PARÁ

Quarenta e um (28,5%) municípios do estado do Pará ainda não apresentam capacidade para exercerem a gestão ambiental, conforme o COEMA (Figura 2)

Figura 2 – Identificação dos 48 municípios paraenses que não exercem a gestão ambiental no estado do Pará em 2016 (Fonte: SEMAS/Portaria 1421, 2016.)



Ao estabelecer o ano de 2009 como marco inicial do incremento da descentralização e comparar a evolução dos municípios que realizaram gestão ambiental nos nove estados da Amazônia até 2015 (Tabela 1), o Pará foi o que apresentou maior incremento (de 10 para 69 municípios em 2014), seguido do estado de Rondônia, que passou de 1 para 16 municípios.

Tabela 1 – Evolução da gestão ambiental municipal em alguns estados da Amazônia no período de 2009 a 2015 por meio do número de municípios com Termos de Descentralização (Fonte: Adaptado de BNDES, 2016).

Estados	Municípios por Estado	Municípios capacitados em 2009 Num. (%)	Municípios capacitados em 2015 Num. (%)
Rondônia	52	1 (1,9)	16 (30,8)**
Pará	144	10 (7,0)*	69(47,9)
Acre	22	1 (4,5)	3(13,6)
Amazonas	62	2 (3,2)	0(0)
Roraima	15	13 (86,7)	3 (20,0)
Tocantins	139	0 (0,0)	3 (0,2)
Mato Grosso	141	5 (3,5)	34(24,1)

*considerado um total de 143 municípios neste ano.

** considerado o ano de 2014.

DISCUSSÃO

Os resultados mostraram que o Pará tem progredido na descentralização da gestão ambiental municipal, com especial ênfase ao período 2009-2016, possuindo cerca de 71,5% dos seus municípios capacitados à gestão. Mesmo com a grande quantidade de municípios existentes no estado, o Pará tem se sobressaído nessa política em relação a outros estados da Amazônia. Certamente o apoio de novas regulamentações no Pará tornou a distribuição de competências mais clara entre estado e municípios, facilitando a adesão de municípios, mas sozinhas não explicariam a forte adesão dos municípios. Há de se

conferir importância particular às pressões ambientais e às sanções que o Pará recebeu dadas as altas taxas de desmatamento no estado, o que acelerou a necessidade de descentralização.

No período de 1996 a 2008, os municípios paraenses realizaram seus licenciamentos de forma compartilhada com o estado por meio de termos de gestão compartilhada ou por meio de convênios, apoiando-se na resolução COEMA 237/1997. No entanto, a adesão dos municípios nesse período foi pequena, resultando em um número insignificante de municípios que implementaram seus sistemas municipais de meio ambiente, conforme suas obrigações legais previstas nas Leis federais e estaduais até então criadas.

Um fato marcante para o início do processo de descentralização da gestão ambiental no Pará ocorreu nos anos de 2006 a 2007 quando toda a gestão florestal foi repassada do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) à Secretaria de Ciência e Tecnologia – SECTAM. À época, diante das exigências apresentadas pelo Governo Federal e pela sociedade civil organizada na tentativa de conter o desmatamento e melhorar a gestão ambiental no estado, tornou-se necessária a criação de uma nova estrutura administrativa, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará – SEMA, a partir da Lei 7.026/2007. A SEMA passou, então, a também atuar no processo de descentralização da gestão ambiental municipal. Em 2008, a lista vermelha dos municípios desmatadores lançada pelo MMA associada às restrições do Banco Central para acesso a créditos bancários públicos para aqueles municípios que não comprovassem a regularização ambiental, assim estrangulando suas economias, foram decisivas para favorecerem um cenário de mudanças.

A partir de 2009, portanto, a institucionalização da descentralização da gestão municipal começou a ocorrer de fato. Neste contexto, o Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA), aprovou a Resolução 079, que dispunha sobre o programa estadual de gestão ambiental compartilhada com fins ao fortalecimento da gestão ambiental e definia

as atividades/tipologias de impacto ambiental local para fins do exercício da competência do licenciamento ambiental municipal (COEMA, 2009). A resolução trouxe maior clareza quanto à definição do que de fato os municípios paraenses poderiam gerir e licenciar. Além dessa resolução, foi aprovada a lei Estadual 7.389/2010 de 1º de abril, que define no âmbito do estado do Pará as atividades e empreendimentos de impacto local, cuja tabela tipológica das atividades de impacto local conflitava com a tabela definida pela Resolução COEMA 79/2009. Mesmo assim, os municípios passaram a avançar e aderir ao programa estadual de descentralização por meio do termo de habilitações à gestão ambiental municipal, conforme orientações da Resolução 079/2009-COEMA e da Lei nº 7.389, de 31 de março de 2010.

Apesar dos avanços nesse período, ainda eram evidentes uma série de questionamentos e indefinições sobre as competências dos municípios em relação à gestão ambiental. Alguns esclarecimentos só aconteceram 23 anos após a regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal (1988), por meio da aprovação da Lei Complementar (LC) 140/2011. Além da determinação prevista em seu art. 9º, XIV, alínea “a”, e no art. 18, § 2º, que estabelecem aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente a competência para edição de ato normativo em matéria de ações administrativas dos municípios, definindo as atividades de impacto ambiental local referente às tipologias aplicáveis, com critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade. Com melhores definições, a descentralização da gestão ambiental em nível de Brasil e de estado do Pará tem seu “marco zero” e uma maior procura por parte dos gestores municipais em fortalecerem seus sistemas municipais de meio ambiente e aderirem ao programa de descentralização da gestão ambiental do estado do Pará.

O COEMA/PA, visando atender as exigências previstas na LC 140/2011, aprovou uma nova proposta, a resolução COEMA 116/2014 que definiu impacto local, no âmbito do estado do Pará, como sendo:

Qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, a qualidade dos recursos ambientais, dentro dos limites do município.

Com esta nova resolução, o governo do estado encaminhou à Assembleia Legislativa do Pará uma solicitação de cancelamento do anexo (tipologias de impacto local com porte e potencial poluidor) da lei estadual 7.389/2010. A partir dessa nova resolução, os municípios passaram a utilizar um novo termo, o atestado à municipalização da gestão ambiental.

Atualmente, o processo de descentralização da gestão ambiental no Pará segue as orientações previstas na resolução COEMA nº 120, de 28 de outubro 2015, que dispõe sobre as atividades de impacto ambiental local de competência dos municípios. Esta fez pequenas alterações na redação da COEMA 116 (2014), a fim de melhor se adequar à LC 140 (2011) e a realidade do estado do Pará. Portanto, para que o município seja considerado capacitado a fazer a gestão ambiental no estado do Pará, este deve atender aos pré-requisitos legais mínimos previstos na LC 140 (2011) e atender às normas da resolução COEMA 120 (2015). Atendidas essas exigências, os gestores municipais deverão informar ao COEMA que estão exercendo a gestão ambiental municipal, o qual remeterá à atual Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade - SEMAS para divulgação em portaria. Atualmente, os municípios capacitados a gestão ambiental municipal estão relacionados na Portaria SEMAS nº 14.2179 de 12/08/2016, divulgada no diário oficial nº 3.3191 de 16/08/2016. No caso de o município declarar, e o estado comprovar, a inexistência de órgão ambiental capacitado para o exercício da gestão local, este repassará ao estado a competência supletiva de que trata o art. 15, II da LC 140 (2011). Além disso, o município poderá obter delegação de competência, para

execução de ações administrativas de atribuição do estado, conforme instruções previstas na instrução normativa - IN 005 (2013).

No Pará, o Governo do estado por meio da SEMAS é responsável pelo processo de fortalecimento da gestão ambiental municipal e tem a responsabilidade de dar apoio técnico aos municípios paraenses, visando a que estes assumam as suas atribuições legais. O apoio do Fundo Amazônia a essa iniciativa por meio de um projeto aprovado pelo Pará tem se mostrado importante para a instrumentalização dos municípios a esse novo desafio. Outro fator motivador de sustentação financeira à gestão ambiental municipal no Pará foi a criação da lei estadual nº 7.638, de 12 de julho de 2012, referente ao critério ecológico de repasse do ICMS e determinando que o critério será implantado de forma progressiva, iniciando com 2% até atingir 8% do valor total repassado aos municípios. Entre os critérios, estão a implantação do CAR, a redução do desmatamento e o percentual de Áreas Protegidas dentro dos limites do município. Ao atender os critérios, o município aumentará *seu percentual de arrecadação*. Um dos grandes questionamentos dos gestores é que este recurso, ao ser repassado aos municípios, não é *direcionado aos Fundos Municipais de Meio Ambiente* e, portanto, acabam sendo aplicados em outras ações. Acredita-se que se o ICMS verde poderá se tornar uma alternativa de fortalecimento da gestão ambiental local no Pará, quando aplicado de forma correta.

A atual estrutura institucional da gestão ambiental do Pará a partir da definição da LC 140/11 e da Resolução 120/11 conta com 103 municípios capacitados e 41 não capacitados, de um total de 144. Esta boa adesão dos municípios se deu em regiões onde ocorriam os maiores desmatamentos, principalmente os próximos ao “arco do desmatamento” e os de base de economia florestal, pois foram os que sofreram maiores restrições e incentivos por parte das institucionalizações criadas no estado. Já os não capacitados são municípios menores, em sua grande maioria localizados no nordeste paraense e encontram-se em áreas de

baixa pressão, quando se analisa as ameaças ao desmatamento e por isso tiveram um olhar diferenciado por parte das autoridades.

É relevante observar que no contexto Amazônico, o Pará se destaca em relação à adesão dos municípios à gestão descentralizada. Ao compará-lo com o estado de Mato Grosso, por exemplo, que alterna com o Pará a alcunha de maior desmatador da Amazônia, nota-se que apenas 24% dos 141 municípios mato-grossenses realizavam a gestão descentralizada no ano de 2015 contra 48% do Pará. Considerando que cada estado é autônomo à aplicação de políticas de gestão compartilhada, o Pará parece ter feito uma opção diferenciada em relação a Mato Grosso.

Embora não esteja dentro do escopo desse estudo e não seja possível determinar a relação direta de causa e efeito, há uma sobreposição entre a adoção da política de descentralização da gestão ambiental pelos municípios do estado do Pará e a redução nas taxas de desmatamento (-56,1%) no período 2009-2015 (INPE, 2016). Estudos mais aprofundados poderiam avaliar a relação entre a qualidade da gestão e a diminuição do desmatamento nos limites do município.

Vários são os benefícios associados a uma boa gestão ambiental municipal (GUIMARÃES et al., 2011; SEMAS, 2016q): (1) benefícios econômicos: incremento de receitas, aumento da arrecadação municipal; linhas de novos financiamentos para estruturação própria; economia de custos; (2) benefícios estratégicos: melhoria da imagem institucional; melhoria e criatividade para novos desafios; melhoria das relações com outros órgãos governamentais, comunidade, grupos ambientalistas e segmento produtivo local; acesso assegurado a financiamentos externos que visem ao desenvolvimento sustentável e à proteção dos recursos naturais; (3) benefícios sociais: melhoria da qualidade de vida da população local; proximidade entre identificação dos problemas e das soluções.

Em contrapartida, a elevação do município à categoria de ente federativo trouxe mais atribuições e competências, embora estes ainda estejam desprovidos de capacidade institucional, administrativa

e financeira para cumprir essas novas obrigações. Este fato cria um obstáculo real à implantação da descentralização, a qual atualmente concentra-se mais fortemente em uma reorganização administrativa e institucional. As exigências atuais para tornar-se um município capacitado para a gestão ambiental baseiam-se simplesmente na presença e ausência de estruturas, conselhos e regulamentações. O Pará ainda não possui formas de monitoramento da qualidade de gestão dos municípios, com consequências negativas tanto para o acompanhamento pelo estado, quanto para os municípios com boa gestão, que não veem o esforço recompensado. Para que a gestão descentralizada venha se tornar de fato mais eficiente, tornam-se indispensáveis ações integradas e compartilhadas com os diferentes entes federativos, com a maior participação dos diferentes atores envolvidos, seguidas da criação de critérios que melhor avaliem e acompanhem este processo de gestão de forma a melhorar as implementações das políticas municipais de meio ambiente no estado do Pará.

Diante disso, como contribuições deste trabalho, apresentamos três propostas estruturantes:

i) Fortalecimento institucional dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente com políticas, programas e projetos adequados à realidade local, com dotação orçamentária e com envolvimento do poder público e da sociedade civil organizada no planejamento de ações voltadas para a defesa do meio ambiente como bem comum.

ii) Maior integração entre os diferentes entes União, estados e municípios por meio da criação de sistemas de informações compartilhados, de forma a dar maior transparência nas ações realizadas por cada ente federativo, além da criação de programas e projetos com objetivos comuns.

iii) Criação de indicadores ambientais para melhor se avaliar a gestão ambiental municipal, com a criação de parâmetros claros e objetivos de forma a monitorar e motivar os municípios a realizarem práticas sustentáveis. Municípios com comprovada boa gestão poderiam ser recompensados com instrumentos econômicos já disponíveis (ex.

ICMS verde, repasses financeiros). Aqueles com problemas em sua gestão receberiam capacitação para fortalecer o uso de instrumentos adequados à gestão ambiental. Seu melhor desempenho em nova avaliação os habilitaria a acessar os mesmos benefícios econômicos dos demais municípios com boa gestão.

REFERÊNCIAS

ARIMA, E. Y.; BARRETO, P.; ARAÚJO, E.; SOARES-FILHO, B. Public policies can reduce tropical deforestation: Lessons and challenges from Brazil. *Land Use Policy*, n.41, p. 465-473, 2014.

AZEVEDO, A. A.; RAJÃO, R. L.; COSTA, Marcelo.; STABELI, M. C. C., ALENCAR, A., MOUTINHO, P., Cadastro ambiental rural e sua influência na dinâmica do desmatamento na Amazônia Legal. *Boletim Amazônia em Pauta*, Brasília, n. 3, mai., 2014. Disponível em <www.ipam.org.br>. Acesso em: 22 fev. 2016.

AZEVEDO, A.; SCARDUA, F. **Descentralização da gestão florestal: o (des) caso do Mato Grosso**. Trabalho apresentado no III Encontro da ANPPAS. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/>>. Acesso em: 25 de mai. 2016.

BORDALO, C. A. L. As políticas de descentralização da gestão ambiental no estado do Pará. In: ROCHA, G. M. **Município e Território**. Belém: NUMA/UFPA, 2011. p. 257-272.

BRASIL. **Lei nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 13 jun. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p.

BRASIL. Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989. Cria o Fundo Nacional de Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7797.htm>. Acesso em: 12 nov. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências. Diário Oficial da União, 17 de fevereiro. Brasília-DF.

BRASIL. Decreto nº 6.321 de 21 de dezembro de 2007. Dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no bioma Amazônia, bem como altera e acresce dispositivos ao decreto no 3.179/1999, que dispõe sobre a especificação das sanções aplicáveis às condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências. Diário Oficial da União, 21 de dezembro. Brasília-DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6321.htm>. Acesso em: 12 mar. 2016.

BRASIL. Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008. Dispõe sobre o estabelecimento do Fundo Amazônia pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6527.htm>. Acesso em: 02 mar. 2016.

BRASIL. LEI nº 11.284, de 2 de março de 2006. Esta Lei dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável, institui o Serviço Florestal Brasileiro - SFB, na estrutura do Ministério do Meio Ambiente, e cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11284.htm>. Acesso em: 28 de jun. de 2016.

BRASIL. Resolução nº 3.545 Altera o MCR 2-1 para estabelecer exigência de documentação comprobatória de regularidade ambiental e outras condicionantes, para fins de financiamento agropecuário no Bioma Amazônia. Disponível em: < http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/47956/Res_3545_v1_O.pdf >. Acesso em: 20 fev. 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.284, de 2 de março de 2006.** Esta Lei dispõe sobre a gestão de florestas públicas para produção sustentável, institui o Serviço Florestal Brasileiro -

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm>. Acesso em: 11 set. 2015.

BUARQUE, S. C. **“Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável.”** Material para orientação técnica e treinamento de multiplicadores e técnicos em planejamento local e municipal. Brasília: IICA, 1999.

COEMA. **Resolução nº 079 de 7 de julho de 2009.** Disponível em: <<http://www.sema.pa.gov.br>>. Acesso em: 26 fev. 2016.

COEMA. **Resolução nº 116.3 de julho de 2014.** Dispõe sobre as atividades de impacto ambiental local de competência dos municípios, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/2014/07/03/resolucao-coema-no-116/>>. Acesso em: 22 set. 2014.

COEMA. **Resolução nº 120. 28 de outubro de 2015.** Dispõe sobre as atividades de impacto ambiental local, de competência dos Municípios, e dá outras providências. <<https://www.semas.pa.gov.br/2015/11/05/resolucao-coema-no-120-de-28-de-outubro-2015/>>. Acesso em: 01 de jan. 2016.

COSTA, W. M. DA. **O Estado e as políticas territoriais no Brasil.** 7. ed. São Paulo: Contexto. 1997. 83 p.

GIBBS H.K.; RAUSCH, L.; MUNGER, J.; SCHELLY I.; MORTON, D.C.; NOOJIPADY P.; SOARES-FILHO, B.; BARRETO, P.; MICOL, L.; WALKER, N.F.; Brazil's Soy Moratorium: Supply chain governance is needed to avoid deforestation. *Science*, n. 347, v. 6220, p. 377-378, 2015.

GUIMARÃES, R. P.; FEICHAS, S. A. Q. “Desafios na construção de indicadores de sustentabilidade.” *Ambiente & Sociedade* 12.2 (2009): 307-323. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v12n2/a07v12n2.pdf>>. Acesso em: 12 de jul. 2016.

GUIMARÃES, J., VERÍSSIMO, A., AMARAL, P., & DEMACKI, A. **Municípios Verdes: Caminhos Para a Sustentabilidade**. Belém: Imazon, 2011. 156p. Disponível em: <<http://www.imazon.org.br/publicacoes/livros/municipios-verdes-caminhos-para-a-sustentabilidade>>. Acesso em: 11 mar. 2016.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros 2008**. Disponível <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/default.shtm>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros – 2013**. Disponível: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/default.shtm>>. Acesso em: 20 mai. 2016.

IDESP. **Perfil da Gestão Ambiental dos Municípios Paraenses: Programa “Municípios Verdes”**. Relatório Técnico Diretoria de Pesquisa e Estudos Ambientais. Belém, 2011. Disponível em: <<http://www.idesp.pa.gov.br/index.php/relatorios/gestao-ambiental-dos-municipios-paraenses>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

INPE. **Projeto PRODES**; Banco de dados desmatamento nos Municípios. São José dos Campos. Disponível em <<http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodes.php>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

IPS Amazônia - Índice de Progresso Social na Amazônia Brasileira. 2014. Belém: **Imazon e Social Progress Imperative**. Disponível em: <<http://www.ipsamazonia.org.br/#aspects%5B%5D=1&aspects%5B%5D=2&aspects%5B%5D=7&aspects%5B%5D=12&map-view=city&map-type=performance&active-cat=1&page=1&tab=map>>. Acesso em: 18 jan. 2016.

MALHEIROS, T. F.; PHILIPPI, A. Jr. COUTINHO, S. M. V. Agenda 21 nacional e indicadores de desenvolvimento sustentável: contexto brasileiro. **Saúde e Sociedade**, v.17, n.1, p.7-20, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v17n1/02>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução Conama nº 237/1997**. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios

utilizados para o licenciamento ambiental. Diário Oficial da União, 22 de dezembro. Brasília-DF.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Portaria nº 28/2008**. Dispõe sobre os Municípios situados no bioma Amazônia onde incidirão ações prioritárias de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento ilegal. Diário Oficial da União, 25 de janeiro. Brasília-DF. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr/_arquivos/portaria_mma_n_28_de_24012008_munic_prioritrios_para_o_controle_do_desmatamento_na_amaznia_138.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Portaria nº 103**. Listados pelas Portarias nos 28, de 24 de janeiro de 2008, e 102, de 24 de março de 2009, do Ministério do Meio Ambiente, passam a integrar a lista de Municípios com desmatamento monitorado e sob controle. Dispõe em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr/_arquivos/portaria_mma_102_de_24032009_munic_prioritrios_para_o_controle_do_desmatamento_na_amaznia_138.pdf>. Acesso em: 09 fev. 2016.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Portaria MMA nº 68/2010**. Dispõe sobre os requisitos de 2010 para que os Municípios listados pelas portarias nº 28/2008, 102/2009 e 66/2010, todas do Ministério do Meio Ambiente, passem a integrar a lista de Municípios com desmatamento monitorado e sob controle. Diário Oficial da União, 25 de março. Brasília-DF. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sedr/_arquivos/portarias_mma_66_67_e_68_de_24_de_marco_de_2010_138.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2016.

NEPSTAD, D.; MCGRATH, D.; STICKLER, C.; ALENCAR, A.; AZEVEDO, A.; SWETTE, B.; BEZERRA, T.; DIGIANO, M.; SHIMADA, J.; SEROA DA MOTTA, R.; ARMIJO, E.; CASTELLO, L.; BRANDO, P.M. Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains. *NEPSTA*, n. 344, v. 6188, p. 1118-1123, 2014.

PARÁ. **Constituição (1989)**. Disponível em: <<http://www.pa.gov.br/downloads/ConstituicaoDoParaatec48.pdf>>. Acesso em: 01 fev. 2016.

PARÁ. Lei Estadual nº 5.887 de 9 de maio de 1995. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.sema.pa.gov.br/1995/05/09/9741/>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

PARÁ. Lei Estadual nº 7.026 de 30 de julho de 2007. Cria a Secretaria de Estado de Meio Ambiente do Pará. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/2007/07/30/9773/>>. Acesso em: 10 jan. 2016.

PARÁ. Lei Estadual nº 7.389, de 31 de março de 2010. Define as atividades de impacto ambiental local no estado do Pará e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/2010/04/01/9783/>>. Acesso em: 10 fev. 2016.

PARÁ. Decreto Estadual nº 54, de 29 de março de 2011. Institui o Programa de Municípios Verdes - PMV no âmbito do estado do Pará e dá outras providências. Disponível em: <http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/decreto/dc2011_00054.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2016.

PLANO de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do estado do PARÁ-PPCDAM, 2011. Disponível em: <http://www.sema.pa.gov.br/download/PPCAD_versao_consultas_11_05_SITESEMA.pdf> Acesso em: 10 jan. 2016.

PARÁ. Lei Estadual nº 8.096, de 1º janeiro de 2015. Dispõe sobre a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.semas.pa.gov.br/2016/05/11/lei-estadual-no-8-096-de-1o-janeiro-de-2015/>>. Acesso em: 25 jan. 2016.

PARÁ. Programa Municípios Verdes. Paragominas. Relatório: Ficha resumo. [2014]. Disponível em: <http://municipiosverdes.com.br/ficha_resumo/1505502>. Acesso em: 11 set. 2014.

PARÁ. Programa Municípios Verdes. Atividades e Resultados 2014/2015. 2016. Disponível em: <<http://municipiosverdes.com.br/files.Resultados.pdf>>. Acesso em: 11 Jul. 2016.

PARÁ. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade. Portaria nº 179 de 11/02/2016. Diário oficial nº 33.066. Dispõe sobre os Municípios do Estado do Pará que possuem capacidade para exercer a gestão ambiental municipal e dá outras providências Disponível em: <file:///D:/Downloads/diario_oficial_2016-02-12_pag_24%20(1).pdf>. Acesso em: 20 mai. 2016.

PARÁ. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade. Portaria nº 1.421 de 12/08/2016. Diário oficial nº 33.191 de 16/08/2016. Dispõe sobre a atualização da Portaria nº 179, de 11 de fevereiro de 2016 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.ioepa.com.br/diarios/2016/2016.08.16.DOE.pdf>. Acesso em: 20 out. 2016.

PINTO, A.; PAULO, A. SOUZA-JÚNIOR, C.; VERÍSSIMO, A.; SALOMÃO, R.; GOMES, G.; BALIEIRO, C. **Diagnóstico socioeconômico e florestal do município de Paragominas**. Relatório Técnico. Belém: Imazon, 2009. 65p.

Plano de Ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal - (PPCDAm). 3.^a fase (2012-2015). Pelo uso sustentável e conservação da Floresta/Ministério do Meio Ambiente e Grupo Permanente de Trabalho Interministerial. Brasília: MMA, 2013. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAm/_FINAL_PPCDAM.PDF>. Acesso em: 3 jun. 2016.

SCARDUA, F.P.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Soc. Estado**. [online], vol.18, n.1-2, p. 291-314, 2003.

SECTAM. Convênio de gestão ambiental firmado com municípios do estado do Pará. Belém, 2006.

SEMAS. **Instrução Normativa nº 005 de 5 de junho de 2013**. Estabelece os procedimentos para celebração de Convênio de Delegação de Competência para o Licenciamento Ambiental entre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Municípios do estado do Pará e dá outras providências. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2013/06/05/instrucao-normativa-no-005-de-05-de-junho-de-2013/>. Acesso em 11 jun. 2016.

SEMAS. **Comunicado Descentralização**. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Comunicado_Descentraliza%C3%A7%C3%A3o_070122.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2016.

SEMAS. **Fundo Amazônia: um breve histórico 2010**. Disponível em: <<http://www.sema.pa.gov.br/fundoamazonia/>>. Acesso em: 14 mar. 2016.

SEMAS. **Qualificação da Gestão Ambiental dos Municípios do Pará**. IN: SILVA, Benedito Evandro Barros da; e SILVA FILHO, João Henrique da. **Gestão ambiental municipal: requisitos administrativos e Legais**. Belém: SEMAS, 2016. (Apresentação qualificação).

TOZI, S. C. **Municipalização da gestão ambiental: situação atual dos Municípios do Estado do Pará**. 2007. 93 f. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Belém, 2007. Programa de Pós-Graduação em Geografia.