

Programa Municípios verdes: Um instrumento de incentivo municipal para sustentabilidade

Green Municipalities Program: A municipal incentive instrument for sustainability

DOI:10.34117/bjdv7n8-052

Recebimento dos originais: 07/07/2021

Aceitação para publicação: 03/08/2021

Paulo Aguiar de Anadrade Lima Neto

Bacharel em Direito pelo Centro Universitário do Estado do Pará/CESUPA
Mestrando do Programa de Pós Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará/NAEA/UFPA
Av. Perimetral, 1 - Guamá, Belém - PA, 66075-750
E-mail: paulo.aguiar_@hotmail.com

Rosecélia Moreira da Silva Castro

Doutora em Ciências Agrárias pela Universidade Federal Rural da Amazonia/UFRA
Bolsista Pos-Doc/FAPESPA/Programa do Pós-Graduação em Tecnologia, Recursos Naturais e Sustentabilidade na Amazônia/PPGTEC/ Universidade do Estado do Pará/UEPA
Tv. Dr. Eneas Pinheiro, 2626 - Marco, Belém - PA, 66095-015
Professora do Programa de Pós-Graduação de Gestão do Conhecimento para o desenvolvimento socioambiental/PPGC/Universidade da Amazônia/UNAMA
Av. Alcindo Cacela, 287. Umarizal, Belém-PA, 66060-902
E-mail: rosecelia.castro@gmail.com

Seidel Ferreira dos Santos

Doutor em Biodiversidade e Biotecnologia pela REDE BIONORTE/PPG-BIONORTE
Professor do Programa do Pós-Graduação em Tecnologia, Recursos Naturais e Sustentabilidade na Amazônia/PPGTEC/ Universidade do Estado do Pará/UEPA
Tv. Dr. Eneas Pinheiro, 2626 - Marco, Belém - PA, 66095-015
E-mail: seidelsantos@uepa.br

Maria de Lourdes Pinheiro Ruivo

Doutora em Agronomia pela Universidade Federal de Viçosa/UFV
Pesquisadora do Museu Paraense Emílio Goeldi/MPEG
Professora do Programa de Pós-Graduação em Biodiversidade e Biotecnologia da REDE BIONORTE/UFAM/UFPA/MPEG/UEMA
Av. Perimetral, 1901 - Terra Firme, Belém - PA, 66077-830
E-mail: ruivo@museu-goeldi.br

Ana Paula Monteiro Alencar

Mestre em Ciências Ambientais pela Universidade Federal do Pará/UFPA
Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS
Tv. Lomas Valentinas, 2717 - Marco, Belém - PA, 66093-677
E-mail: anaalencar1408@gmail.com

RESUMO

Em toda sociedade, verifica-se uma crescente intenção de ações em busca de resultados no âmbito ambiental, um anseio por mudanças no modo de estruturar as regiões diante de cenários de desmatamentos e queimadas. Busca-se interagir o espaço verde com propostas socioambientais. Acredita-se em uma mudança desse cenário, a criação de um programa que busca em diversos setores colocar em prática ações para alcançar o desenvolvimento sustentável, é apresentado neste artigo. Nesse cenário, merece destaque o Programa Municípios Verdes, do Estado do Pará, o qual está estruturado de tal maneira a incluir, na luta contra o desmatamento, tanto diversos níveis de governo como diversos setores da sociedade, e adota o fortalecimento da gestão ambiental municipal não só como um de seus eixos de atuação, mas como uma de suas metas. Assim, o PMV se revela, em verdade, como uma política pública que concretiza ações coordenadas, incentiva a municipalização da gestão ambiental e garante o fortalecimento da autonomia municipal por meio de atividades de proteção ambiental, buscando melhorias a curto e longo prazo, para que sirva de modelo para outros programas no âmbito municipal, estadual ou federal que possam surgir.

Palavras-chave: Desmatamento, políticas públicas, proteção ambiental.

ABSTRACT

In every society, there is a growing intention of actions in search of results in the environmental field, a longing for changes in the way of structuring the regions in face of scenarios of deforestation and fires. The aim is to interact the green space with socio-environmental proposals. Believing in a change in this scenario, the creation of a program that seeks in various sectors to put into practice actions to achieve sustainable development, is presented in this article. In this scenario, the Green Municipalities Program, from the State of Pará, deserves to be highlighted. It is structured in such a way as to include, in the fight against deforestation, both different levels of government and different sectors of society, and adopts the strengthening of municipal environmental management not only as one of its axes of action, but as one of its goals. Thus, the PMV reveals itself, in truth, as a public policy that materializes coordinated actions, encourages the municipalization of environmental management, and guarantees the strengthening of municipal autonomy through environmental protection activities, seeking short- and long-term improvements, so that it can serve as a model for other programs at the municipal, state or federal level that may arise.

Keywords: Deforestation, public policies, environmental protection.

1 INTRODUÇÃO

O presente artigo tem como objetivo avaliar o Programa Municípios Verdes (PMV), e adota como problemática a efetiva participação deste programa para o desenvolvimento sustentável no Pará. Em verdade, o problema de pesquisa consiste em uma investigação, cujo objetivo é desvendar se o Estado do Pará, ao instituir o Programa Municípios Verdes e, através desse, atribuir diretamente aos municípios a realização das ações previstas, conseguiu de fato ter o programa como precursor da proteção ambiental no estado, alcançadas através de mecanismos que atestem sua funcionalização.

Para a análise da problemática é necessário que primeiro, se compreenda os princípios que sustentam a iniciativa do programa e, segundo que se entenda como está estruturado. O Programa Municípios Verdes é uma Política Pública lançada pelo Estado do Pará, em 2011, através do Decreto nº 54/2011, logo, é uma política estadual. Contudo, no art. 1º do Decreto de regência, fica claro que as ações no âmbito do Programa devem ser desenvolvidas pelos municípios. Dispõe o citado dispositivo:

Art. 1º Fica instituído o Programa de Municípios Verdes – PMV destinado a dinamizar a economia local em bases sustentáveis por meio de estímulos para que os municípios paraenses melhorem a governança pública municipal, promovam segurança jurídica, atraiam novos investimentos, reduzam desmatamento e degradação, e promovam a recuperação ambiental e a conservação dos recursos naturais.

Ou seja, houve um planejamento centralizado da política pública em questão, mas a execução dessa, implica necessariamente, em uma atuação descentralizada. A questão que se faz presente agora é: teria o Estado do Pará ferido a repartição de competências constitucionais ao estabelecer uma política ambiental estadual que depende diretamente da atuação dos municípios? Seria o PMV uma política incentivadora da municipalização da gestão ambiental e fortalecimento da autonomia do ente?

O Estado do Pará enfrenta verdadeira crise ambiental, sendo o desmatamento um de seus problemas mais alarmantes. Com isso, inspirado por uma política municipal desenvolvida em Paragominas, a qual obteve resultados extremamente positivos, o Estado do Pará cria o Programa Municípios Verdes. Tal Programa é definido pelo site oficial da seguinte forma:

O Programa Municípios Verdes (PMV) é um programa do Governo do Pará desenvolvido em parceria com municípios, sociedade civil, iniciativa privada, Ibama e Ministério Público Federal, com o objetivo de combater o desmatamento e fortalecer a produção rural sustentável por meio de ações estratégicas de ordenamento ambiental e fundiário e gestão ambiental, com foco em [parcerias e] pactos locais, monitoramento do desmatamento, implantação do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e estruturação da gestão municipal (PARÁ, s.d.).

Ao prever que o Programa é desenvolvido em parceria com os municípios e com a sociedade amplamente considerada, termo esse que abarca tanto a iniciativa empresária privada como a sociedade civil, verifica-se que houve uma preocupação em efetivar as duas feições da descentralização trazidas por Santos (2015), quais sejam a participação de mais de um ente governamental - Estado do Pará, seus municípios e a própria União,

"representada" pelo IBAMA, em um regime de cooperação; e a participação de atores não governamentais - sociedade, Ministério Público.

Assim, observa-se a ideia já delineada de que o PMV veio com o objetivo de não repetir os erros das políticas do passado, ou seja, ele foi planejado para não excluir os atores locais e para não centralizar a efetivação das ações.

A inclusão da sociedade civil dialoga inclusive com o art. 225 da Constituição da República de 1988, uma vez que tal dispositivo atribui também a esta sociedade o papel de proteger e preservar o meio ambiente. Quando os atores locais são incluídos no combate a problemática ambiental, eles passam, não só, a se auto qualificar como partes importantes na solução dos problemas, mas também passam a visualizar a vantagem de se empenhar nessas questões ambientais. Então, quanto a isso não se visualiza necessidade de maiores digressões, uma vez que se encontra apoiado no próprio at. 225 da Constituição da República Federativa Brasileira (CRFB).

Em relação à questão do PMV ser um “Programa do Governo do Pará desenvolvido em parceria com municípios”, necessária uma maior análise para solucionar a problemática trazida.

2 METODOLOGIA

A metodologia adotada foi pesquisa bibliográfica, sobretudo a partir das bibliografias disponibilizadas pelos sites oficiais do Programa Municípios Verdes (PMV) e do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON), e coleta de dados na apresentação dos resultados do Programa que foram alcançados pelos municípios.

3 CLASSES DE PRIORIDADES PARA O PMV

O PMV adotou uma divisão de classes dos municípios conforme sua categoria em relação ao conceito de conjuntura pelo Cadastro ambiental rural (CAR) e ao seu posicionamento na lista do ministério do meio ambiente (MMA). Segundo IMAZON (2013), a partir da atual lista de municípios com desmatamento crítico e da aplicação dos critérios MMA para entrada e saída dessa lista, foram estabelecidas quatro classes de prioridade para ações do Programa Municípios Verdes:

Classe 1. Composta pelos 16 municípios do Pará atualmente inseridos na lista crítica do MMA, logo estes precisam controlar o desmatamento e avançar no CAR para sair da lista;

Classe 2. Reúne sete municípios que estão sob pressão, pois se enquadram em três dos cinco critérios do MMA para inclusão na lista, e precisam reduzir o desmatamento para evitar sua inserção em futuras listas;

Classe 3. Formada por 40 municípios que possuíam mais de 60% de sua área com cobertura florestal nativa em 2010 e, portanto, com risco mínimo de entrar na lista crítica do MMA;

Classe 4. Representada pelos 80 municípios que possuíam no máximo 60% de floresta nativa remanescente em 2010 e que não estão inseridos na lista do MMA.

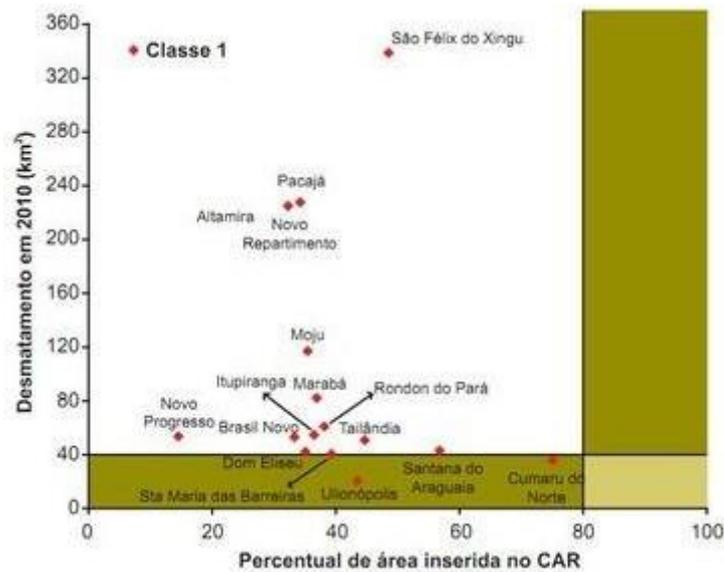
A partir da aplicação dos critérios para entrada na lista crítica de desmatamento, foi constatado que nenhum município paraense atendeu a todos os cinco critérios da portaria do MMA. Doze municípios paraenses atenderam a três critérios, sendo que apenas sete desses municípios ainda não estão inclusos na lista crítica do desmatamento (IMAZON,2013).

Desta forma, a Classe 1 ficou composta pelos 16 municípios já integrantes da lista crítica do MMA e, portanto, são considerados como de prioridade altíssima para controlar o desmatamento e para a inserção de propriedades rurais no CAR, conforme gráfico 1.

Segundo IMAZON, 2013, os sete municípios restantes estão na Classe 2 por estarem próximos a ingressar na referida lista e, por isso, foram considerados como prioridade alta. Isso significa que as ações do Programa Municípios Verdes devem focar principalmente no combate ao desmatamento para prevenir a entrada destes municípios na lista crítica do MMA. Ao sobrepor as informações do desmatamento em 2010 e o percentual de área inserida no CAR de municípios da Classe 1 (n=16) identificamos que cinco municípios já apresentam desmatamento abaixo de 40 quilômetros quadrados, valor estipulado como uma das metas para saída da lista.

Outros cinco municípios dessa classe estão próximos da meta com desmatamento inferior a 80 quilômetros quadrados. Nesses municípios, deve-se manter o controle do desmatamento e dar maior ênfase ao CAR para garantir a sua saída da lista.

Gráfico 1 – Percentual da área inserida no CAR



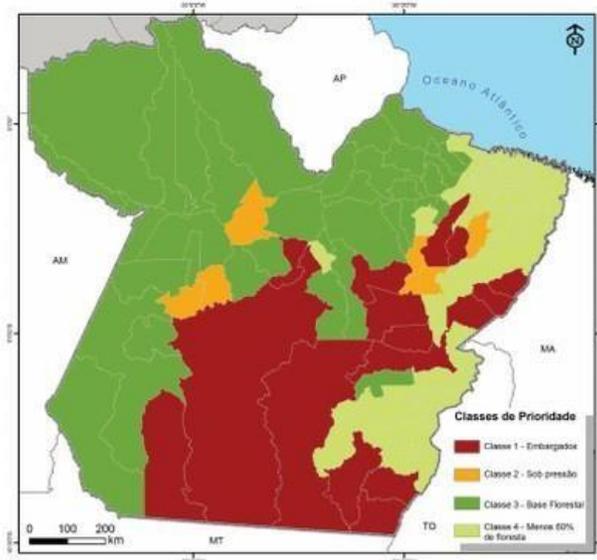
Fonte: IMAZON, 2013

Em relação ao CAR, nenhum município integrante da Classe 1 atingiu a meta de 80% de seu território inserido no CAR até março de 2011. O Município de Cumaru do Norte foi o que apresentou maior proximidade da meta com cerca de 75% de sua área cadastrada. Com mais de 50% de propriedades no CAR, encontram-se São Félix do Xingu e Santana do Araguaia, sendo que São Félix ainda possui altas taxas de desmatamento (320 Km²/ano em 2010). Os demais municípios apresentaram menos de 50% de área cadastrada no CAR (IMAZON, 2013).

Para determinar as classes 3 e 4 foram analisados o desmatamento nos municípios que não pertencem a Classe 1 e 2. Desta forma, verificamos que 87 dos 120 municípios apresentam desmatamento total inferior a 1.530 Km², esse valor foi definido empiricamente a partir da análise do desmatamento dos municípios já inseridos na lista. Desses 87 municípios apenas 40 apresentaram sua área composta por mais de 60% floresta e com um baixo percentual de sua área inserida no CAR. Dessa forma, os 40 municípios com alta cobertura de florestas foram incluídos na Classe 3 (Prioridade para Manejo Florestal Sustentado e PSA) e os demais (n=80) na Classe 4, onde deve se conservar as florestas remanescentes e intensificar agropecuária, fazer reflorestamento e recomposição de Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reserva Legal (IMAZON, 2013).

Conforme IMAZON, 2013, combinaram-se as três Classes de municípios no mapa da Figura 1 para indicar as prioridades para o PMV. As seguintes ações estratégicas são contempladas para esses municípios:

Figura 1: Classes de municípios para indicar as prioridades para o Programa Municípios Verdes.



Fonte: IMAZON, 2013

Classe 1. O Programa deve estimular o combate ao desmatamento e a inserção de propriedades rurais no CAR para essa classe.

Classe 2. O Programa deve focar no monitoramento e combate ao desmatamento para evitar a entrada desses municípios em novas versões da lista crítica do MMA. O IMAZON possui um modelo de previsão de áreas de risco de desmatamento que pode ser utilizado para prevenção do aumento do desmatamento nessa classe. Outro elemento importante, para essa classe e as demais, é o monitoramento do desmatamento por municípios. Mensalmente o IMAZON vem produzindo relatórios sobre o desmatamento para todos os municípios do Pará. Esse relatório é enviado para o MPF, MPE, SEMA e coordenação do PMV desde maio de 2011. Devido à falta de estrutura das prefeituras, apenas quatro municípios reportaram a utilização dos dados de monitoramento para o combate ao desmatamento.

Classe 3. O Programa deve estimular atividades de manejo florestal sustentável e projetos para pagamento de serviços ambientais, devido à grande extensão de florestas em seus territórios. Essas atividades podem garantir o desenvolvimento de economias sustentáveis, a manutenção das florestas e a implementação de unidades de conservação.

Classe 4. O Programa Municípios Verdes deve priorizar o reflorestamento de reserva legal e Áreas de Preservação Ambiental (APP) degradadas nos municípios que já perderam mais de 50% de suas florestas em áreas passíveis de CAR. Dessa forma, isso pode garantir o desenvolvimento de pecuária e produção de grãos atendendo a critérios de sustentabilidade.

4 PROGRAMA MUNICÍPIOS VERDES: INCENTIVADOR OU SUFOCADOR DA AUTONOMIA MUNICIPAL?

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao adotar um federalismo cooperativo, pautado numa repartição de competências que envolve tanto competências exclusivas, como comuns e concorrentes, desencadeou um verdadeiro e intenso processo de transformação institucional dos municípios que, a partir desse texto constitucional, gozam de inédita autonomia (BONAVIDES, 2013), passando a se qualificarem como entes político-administrativos autônomos (NEVES, 2014).

Acerca das competências ambientais municipais, essas são abarcadas tanto pelas competências exclusivas, como pelas comuns e concorrentes, ou seja, aos municípios foram conferidas matérias a serem tratadas exclusivamente, mas também matérias cuja efetivação depende de uma atuação pautada na cooperação. Apesar disso, como já exposto, o ente municipal não exercia, ao menos não até cenário recente, papel verdadeiramente significativo, muito menos protagonista, no âmbito dessa competência comum de proteção ambiental. Entretanto, tal cenário vem se alterando e, com isso, diversas vantagens inerentes a esse processo de municipalização, aos poucos, vem se concretizando.

Podem ser citadas as seguintes vantagens: redução da corrupção, ao passo em que é mais acessível o exercício do controle social; maior eficiência na atuação, por ser uma gestão estruturada de acordo com as peculiaridades locais; e maior agilidade na resolução de demandas estaduais, pois, como o estado abarca demandas locais de municípios que não possuem gestão estruturada, quando esses passam a ter, o número de demandas perante o órgão estadual diminui e a solução das que permanecem é mais ágil (WHATELY; CAMPANILI, 2014).

Acerca do controle social, é importante destacar a importância do acesso à informação para que a gestão ambiental seja considerada de qualidade. A informação na seara ambiental é inclusive tutelada através de um princípio de mesmo nome - princípio da informação -, então para que a gestão seja adequada, devem ser criados canais de

acesso e divulgação das informações, assim como canais que possibilitem a participação ativa da sociedade, como por exemplo, espaços políticos de deliberação no Conselho Municipal de Meio Ambiente (WHATELY; CAMPANILI, 2014).

A questão da participação social local, a qual abarca a realização do controle social, é um caminho de mão dupla, ou seja, ao mesmo tempo em que a gestão descentralizada precisa estruturar canais para efetivar essa participação, a própria qualificação da gestão como descentralizada tem como um de seus vieses a participação da sociedade civil - acepção da descentralização não apenas no contexto intergovernamental, mas no sentido de abrir espaço para sujeitos não governamentais, tais como sociedade civil e empresários do setor privado (SANTOS, 2015).

Assim, variadas vantagens decorrem da gestão ambiental municipalizada, contudo, alcançar uma efetiva municipalização ainda é um dos maiores desafios da atualidade. No tópico anterior não restaram dúvidas de que existem diversos desafios e dificuldades que devem ser vencidos para que haja uma completa e satisfatória gestão municipal ambiental, então, em que pese as numerosas vantagens, também existem numerosos desafios a serem vencidos até que essa municipalização se efetive.

Tanto é difícil que, embora, desde 1988, o município seja qualificado como ente autônomo corresponsável pela proteção ambiental, apenas a partir de 1995 é que se visualiza de modo mais significativo o município assumindo esse papel. Isso porque houve a instituição da Política Estadual do Meio Ambiente no mesmo ano, e a edição da Resolução CONAMA n° 237, em 1997 (NEVES, 2014, p.23).

No cenário mais recente, merecem destaque a LC n° 140 de 2011, a instituição do Programa Municípios Verdes e a criação do ICMS verde, como impulsionadores dessa municipalização da gestão ambiental (WHATELY; CAMPANILI, 2014). Quanto à LC n° 140/11, melhor analisada no primeiro capítulo da presente monografia, cabe ressaltar que essa enfrenta diversas críticas, as quais a classificam como insuficiente no que tange à estruturação de um modelo de defesa ambiental descentralizado e cooperativo (NEVES, 2014). Contudo, apesar disso, tal norma guarda sim uma considerável importância do ponto de vista da repartição das competências, por ter ajudado na definição do papel de cada ente dentro das atribuições que “universalmente” e simultaneamente foram atribuídas a todos eles.

No art. 9° da referida Lei Complementar, foram delineadas as ações administrativas dos municípios e, dentre essas, está a execução das políticas nacionais e estaduais de meio ambiente, e a promoção da integração de programas e ações de órgãos

e entidades da administração pública federal, estadual e municipal. Seguem os incisos que trazem essas ações:

Art. 9º São ações administrativas dos Municípios:

I - **executar** e fazer **cumprir, em âmbito municipal**, as Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e demais **políticas nacionais e estaduais relacionadas à proteção do meio ambiente;**

[...]

IV - promover, no Município, **a integração de programas** e ações de órgãos e entidades **da administração pública federal, estadual e municipal**, relacionados à proteção e à gestão ambiental; (grifos nossos).

Essas duas atribuições, de um modo geral, conferem ao município o dever de executar políticas estaduais e federais no plano municipal, e o dever de integrar aos seus programas e políticas, os programas federais e estaduais. Com isso, percebe-se a preocupação em fazer com que as políticas sejam integradas, caminhem em um mesmo sentido, de modo a uma complementar a outra. Segundo Neves (2014), isso demonstra que a autonomia dada aos municípios para gerir as questões ambientais, ainda que locais, não é absoluta.

Neves (2014) defende a existência de uma outra face da autonomia, qual seja a existência de uma relação de interdependência entre Municípios, Estados e União Federal, e isso se verifica não só no campo na competência comum, mas também no campo da exclusiva. De fato, a percepção de que há, ou de que deveria haver, uma relação de interdependência entre os entes governamentais no campo da competência comum é bem fácil, uma vez que a atuação deve ser fincada na cooperação, ou seja, as três esferas têm o poder-dever de arquitetar essas ações cooperativas; por sua vez, no campo das competências exclusivas, em que pese não ser tão perceptível, vão haver casos também de necessária interdependência.

Ou seja, a estrutura federativa brasileira ao prever, sobretudo através da CRFB de 1988, o município como um ente autônomo, competente para tratar das problemáticas ambientais, o qualificou como parte efetivamente integrante do modelo de defesa ao meio ambiente. Contudo, é importante que se entenda que, dentro das competências exclusivas, a ampla autonomia conferida município para tratar das questões qualificadas como de interesse local não é absoluta, pois possui outra face, qual seja a de interdependência em relação aos demais entes (NEVES, 2014). É uma relação de mão dupla, isto é, mesmo dentro do âmbito da competência exclusiva, o município pode precisar, seja em maior ou em menor intensidade, dos demais entes da federação e, da mesma forma, políticas

federais e estaduais podem precisar da adesão dos governos locais para serem concretizadas.

Nesse sentido:

[...] diversas situações exigem que o município conte com o apoio das demais esferas governamentais e de outros municípios - seja para enfrentar problemas comuns, seja para ganhar suporte para a construção das capacidades e recursos indispensáveis a ação governamental (NEVES, 2014, p. 25).

Desse modo, é completamente possível, e, às vezes, até mesmo necessária, a adesão dos municípios, dos governos locais, às políticas estaduais e federais, para que essas consigam serem efetivadas. Neves (2012) defende, inclusive, que a não adesão dos municípios, em algumas circunstâncias, pode comprometer o próprio sucesso dessas iniciativas federais e/ou estaduais, sobretudo, quando essas políticas dependem de alocação de recursos próprios e/ou do exercício de competências exclusivas dos entes municipais - como, por exemplo, uso e controle do solo urbano, fiscalização, aplicação de sanções e ordenamento territorial (NEVES, 2012).

Na seara ambiental, essa necessidade de adesão é ainda mais acentuada pela própria natureza das questões ambientais, pelas disparidades socioeconômicas entre os municípios e pela heterogeneidade dos problemas ambientais em cada um (NEVES, 2014).

Em relação à natureza das questões ambientais, os problemas ambientais não “enxergam” fronteiras administrativas, a questão ambiental está cada vez mais globalizada, então é extremamente difícil que um problema ou dano ambiental se concentre tão somente dentro do território de um único município.

Nesse sentido que Neves (2012) expõe que as políticas públicas de abrangência nacional, desenvolvidas pelo governo central, demandam o envolvimento dos governos locais, “seja para adequar os objetivos de política e regulações a especificidades locais, para harmonizar prioridade conflitantes, seja para otimizar o uso de recursos públicos cada vez mais escassos”. Então, ao passo em que há essa heterogeneidade entre municípios, também há problemas ambientais que são globais, que afetam a todos ao mesmo tempo e, por isso, a atuação tem que ser pensada de modo global, mas também de modo específico, e quem irá fazer essa compatibilização é o governo local. A questão do desmatamento, por exemplo, é enfrentado, seja em maior ou menor intensidade, por todos os municípios do Estado do Pará e, para um combate a esse de maneira mais efetiva,

fazem-se necessárias ações comuns e concatenadas. Porém, ao mesmo tempo, o fato da origem e dos “graus” desse problema ambiental variarem entre um município e outro, tornam também indispensável uma adequação da atuação global à realidade socioambiental local.

Nesse contexto, Neves (2014) afirma que a situação exposta:

[...] leva ao reconhecimento da necessidade de ação em cooperação com múltiplos atores - entre governo municipal e atores extra-estatais (tais como organizações da sociedade civil, setor privado), entre governos municipais que compartilham os mesmos problemas e interesses, e cooperação vertical com as demais esferas governamentais (NEVES, 2014, p. 26).

Além disso, Neves (2012) expõe que a maioria dos ecologistas defende o fortalecimento das ações municipalizadas, contudo, o que vêm se verificando é que atuações exclusivamente locais, ou seja, idealizadas e executadas tão somente no âmbito local, são inconsistentes e impraticáveis.

Assim, ao considerar que a questão ambiental está cada vez mais global, o que se fortalece é o entendimento de que a gestão ambiental deve ser planejada de modo centralizado, ainda que, na sua execução, haja a descentralização, em um regime de “cooperação intergovernamental vertical” (NEVES, 2012, p. 140). Trazendo o exposto para o Programa Municípios Verdes, o que se percebe é justamente um planejamento centralizado que implica em uma execução descentralizada, em regime de cooperação. Explica-se.

Inicialmente, cumpre destacar que a criação do PMV é anterior à vigência da Lei Complementar n° 140/11 – o Programa foi instituído em março de 2011 e a Lei veio em dezembro do mesmo ano. Contudo, em que pese o Programa ser anterior, as normas de cooperação trazidas pela LC n° 140/11 não são a ele incompatíveis, pelo contrário, ratificam e validam, como uma das atribuições municipais, a execução de políticas estaduais. Veja-se.

O art. 9º, IX da LC n° 140/11 prevê que está dentro do campo de ações administrativas municipais executar e fazer cumprir políticas estaduais de proteção ao meio ambiente. Ou seja, a CRFB de 1988 atribuiu, através do parágrafo único do art. 23, a Leis Complementares a fixação das normas de cooperação e a LC da seara ambiental, ao estruturar normas para cooperação, estipulou como um dos papéis do município, dentro dessa competência comum, a execução das políticas estaduais.

A partir disso, observa-se que a intenção da LC n° 140/11 ao estipular a ação em exame não foi ferir a autonomia do município, mas criar bases para uma efetiva proteção ao meio ambiente. Qual seria a efetividade de uma ação estadual que não conta com a adesão dos municípios? Ora, em que pese a ação ser estadual, os passivos ambientais e territoriais se materializam no município, que é o responsável por administrá-los (SANTOS, 2015).

Ademais, a questão da atuação cooperada não implica tão somente na realização de ações conjuntas, é preciso que essas ações sejam organizadas, harmonizadas, de tal maneira a não haver atuação sobreposta ou lacunosa. A ideia de cooperação, portanto, não pode ser entendida tão somente no viés de divisão de tarefas, é preciso que as ações caminhem no mesmo sentido.

Nesse contexto, um Programa tal como o PMV que, ao mesmo tempo em que define suas metas e ações de forma centralizada, permite - e até se incentiva - a adequação dessas à realidade local, por parte dos municípios, em vez de violar a repartição constitucional das competências comuns, em verdade, a efetiva. A adequação das ações e metas do PMV à realidade municipal é uma das razões pelas quais é possível visualizar que a autonomia municipal é garantida.

O PMV é estruturado de tal maneira que a própria definição de quais são as metas e ações prioritárias leva em consideração as especificidades locais, variando de município a município. Importante lembrar neste ponto que, a partir de um diagnóstico inicial e de demais realizados ao longo do Programa, os municípios são enquadrados em cinco categorias e cada uma tem suas ações primordiais.

O que se pretende demonstrar é a preocupação clara do PMV em não se limitar a ações globalizadas, as quais não são capazes, por si só, de alcançarem a essência do problema. Entretanto, para ir além da atuação global, é de extrema importância o papel desempenhado pelos governos locais ao adequar o geral ao específico. Ou seja, políticas globais precisam ser efetivadas também pelos governos locais, pois, só assim, as ações poderão ser moldadas de acordo com os respectivos perfis socioambientais.

Então, em que pese a estruturação de uma atuação compartilhada ser extremamente desafiante, o Programa busca alcançá-la e o faz não só permitido, mas também incentivando a municipalização da gestão ambiental e o fortalecimento das autonomias locais.

O fortalecimento da gestão ambiental municipalizada é estipulado inclusive como meta. Nesse diapasão, cabe destacar que os municípios paraenses, desde a adesão ao PMV

até os dias atuais, já evoluíram bastante na estruturação de suas respectivas gestões locais. Esse resultado, ao mesmo tempo em que não pode ser atribuído tão somente ao Programa, também não pode excluí-lo do rol de “responsáveis”, de modo que merece destaque a numerosa quantidade de Acordos de Cooperação já firmados no âmbito do Programa Municípios Verdes.

A título de exemplo, cita-se o Acordo firmado com o IMAZON, por meio do qual tal instituto se comprometeu a, dentre outras ações, capacitar técnicos municipais na elaboração do CAR. Com essa qualificação profissional, através da parceria, um dos maiores problemas estruturais dos OMMAS, qual seja, recursos humanos não qualificados, é reduzido.

Conforme delineado na exposição dos resultados do Programa, diversos empecilhos ainda obstam a plena e satisfatória estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente, mas o Programa Municípios Verdes, ao não só estabelecer essa gestão como meta, mas adotá-la como eixo de atuação, apoia, incentiva e contribui para que os municípios vençam esses desafios. Neste ponto também se percebe a estruturação do Programa voltada a fortalecer a autonomia e não a cassá-la.

Por fim, outro fator que merece destaque é que a adesão dos municípios ao PMV é voluntária, dessa forma, não se visualiza uma política pública impositiva, obrigatória. Por óbvio, a adesão dos municípios muitas vezes é essencial ao sucesso das políticas estaduais, sendo, assim, sempre desejável que os municípios executem as políticas da esfera estadual - o próprio art. 9º, I, LC nº 140/11 delimita isso - mas o ponto aqui trazido é que as obrigações específicas do Programa, a vinculação a suas metas é voluntária.

Ao longo do presente tópico, veio sendo delineada justamente a necessidade, cada vez maior, de se efetivar uma atuação municipalizada e cooperativa. Delineou-se também a importância da adesão dos municípios às políticas estaduais e federais, assim como a importância de diferentes políticas “caminharem” no mesmo rumo. Além disso, destacou-se que, ao mesmo tempo em que os problemas ambientais são globais, existe entre os municípios paraenses heterogeneidade. Todos esses fatores expostos justificam a necessidade de uma política estadual, pensada de modo centralizado, mas executada de modo descentralizado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em razão da questão ambiental ser, cada vez mais, globalizada, e em razão de ser abarcada pela competência constitucional comum, é extremamente importante que as

políticas sejam pensadas de maneira conjunta, evitando assim, atuações sobrepostas e/ou lacunas. Tendo isso por base e relembrando o contexto de instituição do PMV - no qual alguns municípios paraenses estavam na lista de maiores desmatadores do MMA e diversos outros na iminência de nela passarem a constar - imagine uma hipótese em que cada um desses municípios tivesse criado a sua política de combate ao desmatamento. Municípios extremamente diferentes entre si, lidando com o mesmo problema. Teria sido extremamente provável que as políticas, apesar de voltadas a um mesmo resultado - combate ao desmatamento - não fossem coordenadas.

Essa descoordenação, por sua vez, essa falta de diálogo interfederativo poderia comprometer os resultados alcançados. Por exemplo, atuações localizadas e descoordenadas entre si não seriam capazes de firmar um Acordo de Cooperação com a Internacional Finance Corporation ou com o The Nature Conservancy (TNC), algo que já foi possível no âmbito do PMV.

Então, a instituição de um Programa Estadual que uniformiza atuações se mostra não como uma violação a repartição de competências, mas como a sua própria concretização. O Programa Municípios Verdes ao mesmo tempo em que uniformiza as metas a serem alcançadas e as ações a serem desempenhadas para tanto, permite que cada município, com autonomia, as adequem a suas peculiaridades e as estruture.

Dessa forma, o PMV se coaduna com o entendimento mais recente de que atuação local nem sempre pressupõe atuações pontuais, em que cada município só age na sua esfera. Em verdade, vem se entendendo que o melhor modo de desenvolver atuações locais é inserindo no contexto da atuação cooperada, através de uma política centralizada no planejamento, mas descentralizada na execução; tal estrutura, por sua vez, como se buscou demonstrar ao longo da presente monografia, corresponde, justamente, a adotada pelo Programa Municípios Verdes, o qual é estadual, mas implica em ações desenvolvidas, majoritariamente, nos municípios e pelos municípios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm, acesso em: 18/03/2017.

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm, acesso em: 18/03/2017, às 14h30.

Decreto no 6.514/2008. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, estabelece o processo administrativo federal para apuração destas infrações e dá outras providências.

Diário Oficial da União, 23 de julho. Brasília-DF, 2008.

Decreto no 6.321/2007. 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, 2007.

Decreto no 7.029/2009. Institui o Programa Federal de Apoio à Regularização Ambiental de Imóveis Rurais, denominado “Programa Mais Ambiente”, e dá outras providências. Diário Oficial da União, 11 de dezembro. Brasília-DF, 2009.

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: 18/03/2017, às 14h30.

Lei Complementar nº 140 de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal ... e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp140.htm. Acesso em: 18/03/2017, às 14h30.

TAC da madeira ilegal: Um novo passo no combate à destruição da floresta. 2014. [?]. Disponível em: <http://www.greenpeace.org/brasil/pt/Noticias/TAC-da-madeira-ilegal-Um-novo-passo-no-combate-a-destruicao-da-floresta/>. Acesso em: 5/05/2017, às 11h.

Taxas anuais do desmatamento - 1988 até 2016. Disponível em: http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2016n.htm. Acesso em: 7/05/2017, às 14h06

COSTA, Jodival; FLEURY, Maurício. O programa “municípios verdes”: estratégias de revalorização do espaço em municípios Paraenses Revista Ambiente & Sociedade n São Paulo v. XVIII, n. 2 n p. 61-76 n abr.- jun. 2015.

IMAZON. Municípios Verdes: caminhos para a sustentabilidade. 2º edição. 2013. [?]. Disponível em: <http://amazon.org.br/municipios-verdes-caminhos-para-a-sustentabilidade-2a-edicao/>, acesso em: 5/05/2017, às 11:00.

Diagnóstico Socioeconômico e Florestal do Município de Paragominas. 2009.

MMA. Ministério do Meio Ambiente. 1997. 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. 2010. 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.

Ministério do Meio Ambiente. 2009. Portaria no 102/2009. Dispõe sobre a lista de municípios situados no bioma Amazônia onde incidem ações prioritárias de prevenção, monitoramento e controle do desmatamento ilegal. Diário Oficial da União, 25 de março. Brasília-DF.

Ministério do Meio Ambiente. 2008. 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.

MACHADO, Paulo Afonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 23.ed.São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. Os artigos federalistas. Trad. Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. Política e Gestão Ambiental no Contexto Municipal. In: Cadernos Adenauer XV. n.2 . Governança e Sustentabilidade nas Cidades. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, dezembro, 2014, p. 23_40.

Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. In: Estudos Avançados, 26 (74), 2012, p. 137_150.

RESOLUÇÃO COGES/PMV N° 01/2012. Fixa os critérios para avaliação quanto ao cumprimento dos compromissos e das metas estabelecidas para os municípios

participantes do Programa Municípios Verdes - PMV. Disponível em: <http://www.municipiosverdes.pa.gov.br>. Acesso em: 5/04/2017.

SANTOS, D.; PEREIRA, D.; VERÍSSIMO, A. O Estado da Amazônia: Uso da Terra. Belém: IMAZON, 2012. 66 p.

SANTOS, Selma Solange Monteiro. Capacidade Institucional, Gestão Ambiental Descentralizada e Sustentabilidade: O Caso de Barcarena (PA). Disponível em: <http://docplayer.com.br/31752721-Selma-solange-monteiro-santos.html>. Acesso em: 5/04/2017, às 11h.

SEMA. Secretaria de Estado de Meio Ambiente - Pará. Instrução normativa no 39/2010. Disciplina a regulamentação do Cadastro Ambiental Rural - CAR nos imóveis rurais no Estado do Pará e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Pará, 4 de fevereiro. Belém-PA, 2010.

Decreto Estadual nº 54 de 30 de março de 2011. Institui o Programa de Municípios Verdes – PMV no âmbito do Estado do Pará e dá outras providências. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2011/03/30/9715/>. Acesso em: 5/04/2017, às 11h.

Portaria SEMA nº 179/16. Dispõe sobre os Municípios do Estado do Pará que possuem capacidade para exercer a gestão ambiental municipal e dá outras providências. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/2016/02/12/portaria-no179-de-1122016-publicado-no-doe-33066-de-1222016-pagina-24-e-2/>. Acesso em: 5/04/2017, às 11h.

Programa Municípios Verdes Produto 5: Base Local Dom Eliseu. Diagnóstico da Dinâmica do Desmatamento nos Municípios da Base Local de Dom Eliseu. Belém: Imazon / Floram, 2016.

Resolução COGES/PMV N° 01/2012. Fixa os critérios para avaliação quanto ao cumprimento dos compromissos e das metas estabelecidas para os municípios participantes do Programa Municípios Verdes - PMV. Disponível em: http://www.municipiosverdes.pa.gov.br/files/999816d7a617e650c796109566e1337c/6f4922f45568161a8cdf4ad2299f6d23/1%20-%20RESOLU%C3%87%C3%83O%20COGES_PMV%20N%C2%BA%2001_2012.pdf. Acesso em: 5/04/2017, às 11h. Sobre os Municípios Verdes. Disponível em www.fundovale.org/categorias/projetos/municipios-verdes/sobre-municipios-verdes.aspx. Acesso em 22 de abril de 2012. Ambiente & Sociedade n São Paulo v. XVIII, n. 2 n p. 61-76 n abr.-jun. 2015 O programa “Municípios verdes” 73.

WHATELY, Marussia; CAMPANILI, Maura (orgs.). Gestão Ambiental Municipal para a Área Rural: Organizando a Área de Controle Ambiental do Município. Belém; Núcleo de Gerenciamento Rural, Programa Municípios Verdes, 2014.

WHATELY, Marussia; CAMPANILI, Maura (orgs.). Programa Municípios Verdes: lições aprendidas e desafios para 2013/2014. Belém: Governo do Estado do Pará/Programa Municípios. 2013.