Agendas Municipais para o Combate ao Desmatamento na Amazônia: estudos de caso

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.

PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO
GESTÃO AMBIENTAL

1. Introdução; 2. A Política de Combate ao Desmatamento e a lista de municípios: sobre o contexto; 3. Município de Alta Floresta (MT); 4. Município de Marcelândia (MT); 5. Município de Querência (MT); 6. Município de Paragominas (PA); 7. Questões para Debate; 8. Referências Bibliográficas.

1. Introdução

Nesta Nota Técnica são apresentadas as agendas de combate ao desmatamento elaboradas no período 2008-2012 em quatro Municípios pertencentes à Amazônia Legal: Alta Floresta, Marcelândia e Querência, em Mato Grosso, e Paragominas, no Pará. Em conjunto com o trabalho publicado no presente volume Desafios Locais da Municipalização da Estratégia de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia, a nota técnica oferece conjunto de subsídios para reflexão, crítica e aprendizado, a partir do estudo da experiência vivida em municípios selecionados. Os Municípios aqui estudados fazem parte de um grupo de 36 Municípios que integraram a primeira lista de Municípios prioritários para controle e prevenção do desmatamento na Amazônia Legal, publicada pelo Ministério do Meio Ambiente no início de 2008[1] no âmbito do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm).

O objetivo aqui é explorar aspectos dos casos estudados[2], com ênfase nas agendas locais, estratégias adotadas, principais atores envolvidos e resultados obtidos pelos quatro municípios que conseguiram a sua exclusão da lista do MMA durante o período de 2010 a 2013. Para tal, o texto foi organizado de modo a destacar as iniciativas dos atores locais, sem a pretensão de resumir ou esgotar o assunto, convidando os leitores a confrontar sua própria experiência à dos casos estudados para construir hipóteses conclusivas.

2. A Política de Combate ao Desmatamento e a lista de municípios: sobre o contexto

O PPCDAm, lançado em abril de 2004, é um Plano do Governo Federal que compreende centenas de ações organizadas nas áreas de ordenamento fundiário e territorial, controle e monitoramento e fomento à produção sustentável, elaborado pelo Grupo Permanente de Trabalho Interministerial (GPTI). Sob responsabilidade de 13 ministérios, o PPCDAm foi coordenado desde seu lançamento até 2013 pela Casa Civil da Presidência da República[3] e apoiado por uma secretaria executiva exercida pelo Departamento de Políticas para o Combate ao Desmatamento do Ministério do Meio Ambiente (DPCD/MMA). Os resultados alcançados no período 2014-2012 fazem o PPCDAm ser considerado internacionalmente uma das mais exitosas iniciativas de política pública contra o desmatamento (ARIMA et al., 2014, NEPSTAD et al., 2014; BOUCHET et al., 2014;

[1] Portaria MMA nº 28/2008.

[2] Aqui são sintetizados os resultados de estudo de caso, elaborado no período 2013–2014, em cinco Municípios. A pesquisa foi financiada pela Climate and Land use Alliance/ CLUA, a quem a autora agradece o apoio recebido. A íntegra do relatório pode ser acessada em http://www.prpa.mpf.mp.br/Relatorio%20Processo%20Municipalizacao%20Prevencao%20e%20Controle%20Desmatamento%20Amazonia%202014.pdf e http://www.ie.ufrj.br/hpp/professor.php?p=estela-neves. Acesso em 20/7/2016.

[3] A partir de 2013 o PPCDAm passou a ser coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente.

BARRETO E SILVA, 2010; SOARES FILHO et al., 2010).

Na primeira fase do PPCDAm (2004-2007) foram priorizadas as ações de produção, monitoramento, análise e publicização da informação sobre o desmatamento[4], ações de inteligência associadas à intensificação da fiscalização de campo promovidas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), pela Força Nacional e pela Polícia Federal, além de iniciativas de criação de unidades de conservação (UC), com notáveis resultados ao longo dos dois primeiros anos.

Ao longo de 2007 foi observado recrudescimento do desmatamento. Em resposta, novos instrumentos de combate ao desmatamento foram editados no contexto do PPCDAm ao final daquele ano e no início de 2008. A nova estratégia incluiu a intensificação da fiscalização, a imposição de restrições de crédito, a publicização dos infratores e a criação da lista de Municípios considerados prioritários para as ações de controle – lista de Municípios prioritários para controle e prevenção do desmatamento na Amazônia legal, doravante denominada "lista do MMA" [5].

Os Municípios integrantes da lista do MMA passaram a ser objeto de medidas de fiscalização intensa e de restrições administrativas, entre as quais se destacam a proibição de emissão de novas autorizações de desmatamento em dimensão superior a 5 hectares, a possibilidade do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) promover o recadastramento de imóveis rurais, a obrigatoriedade de embargo de áreas ilegalmente desmatadas, a intensificação da fiscalização, a publicação pelo IBAMA da lista de imóveis com cobertura vegetal monitorada e dos imóveis embargados com especificação do local com coordenadas geográficas e a proibição de concessão de crédito por agências oficiais para atividades agropecuárias ou florestais em imóvel rural que descumprisse o embargo. Em fevereiro de 2008, o Conselho Monetário Nacional (CMN) passou a exigir comprovação de regularidade ambiental e fundiária para concessão de empréstimos a propriedades rurais de área superior a quatro módulos fiscais no bioma Amazônia. Nesse mesmo mês, o IBAMA iniciou a publicação em seu site da lista dos imóveis rurais embargados em decorrência do desmatamento ilegal, assim como a identificação dos respectivos proprietários. Este conjunto de medidas seria reforçado em julho de 2008 pelo aperfeiçoamento da regulamentação de crimes ambientais[6].

Ao ser excluído da lista dos Municípios prioritários do MMA, são extintas as restrições estabelecidas para os produtores rurais. Para sair da lista, os Municípios deveriam observar os seguintes critérios: possuir 80% de seu território cadastrável inscrito no Cadastro Ambiental Rural / CAR (ou seja, excetuadas as áreas de UC de proteção integral e terras indígenas homologadas), manter o desmatamento simultaneamente em valores inferiores a 40 km^2 e inferiores a percentuais sobre médias observadas em anos anteriores,

[4]Por meio de diagnósticos propiciados pelas informações geradas pelo Projeto de Monitoramento do Desflorestamento na Amazônia (Prodes). Além do Prodes, foi lançado em 2006 pelo INPE o Sistema de Detecção de Desmatamento em Tempo Real (Deter). O Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon) elaborou o Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD), lançado em 2006.

[5] Ver Decreto federal nº 6.321, de 21/12/2007 e Resolução CMN nº 3.545, de 29/02/2008.

[6] Art. 18, § 1º, do Decreto Federal nº 6.514/2008. A lista de autuações e embargos pode ser conferida no endereço http://siscom.ibama.gov.br/geo_sicafi/. Acesso em 20/7/2016.

periodicamente atualizados por portarias do MMA.

Até o momento 52 Municípios foram incluídos na lista dos Municípios prioritários do MMA. Destes, 11 lograram conquistar sua exclusão, ingressando para a lista dos Municípios monitorados: seis excluídos são do Pará e os demais do Mato Grosso. Os processos desenvolvidos nestes 11 Municípios para conquistar sua exclusão da lista do MMA constituem valioso acervo de experiências, em grande parte desconhecidas: estas trajetórias e suas respectivas lições estão ainda por ser difundidas.

3. Município de Alta Floresta (MT)

O Município de Alta Floresta está situado ao norte do Estado de Mato Grosso, a aproximadamente 700 km de Cuiabá, a capital estadual. Ocupa uma superfície da ordem de 8,9 mil km^2, com uma população estimada de 49,5 mil habitantes, cujo Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, da ordem de R$ 14 mil, equivale a apenas 71% do PIB *per capita* estadual (IBGE, 2014). Está situado na bacia hidrográfica do rio Tapajós, em região de colonização recente abrangida pelo Território Portal da Amazônia. A cidade foi fundada pelo paulista Ariosto da Riva, em 1974, por intermédio da colonizadora Integração, Desenvolvimento, Colonização (Indeco) S.A., em área então integralmente florestada de aproximadamente 800 mil hectares.

Alta Floresta já contava em 2008 com elementos importantes de seu sistema de governança e gestão ambiental: o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONDEMA), criado em 1999, e uma organização municipal, a Coordenação de Meio Ambiente na Secretaria de Agricultura[7]. Em 2006, havia sido criado o Fundo Municipal de Meio Ambiente[8]. A institucionalidade ambiental no Município era ainda frágil, pois o formato do órgão ambiental era precário e inexistia quadro técnico permanente para o exercício do mandato ambiental municipal.

Não obstante, temas relacionados à defesa ambiental e à sustentabilidade já eram tratados tanto na esfera governamental quanto nas organizações da sociedade civil, em processo de construção de capacidades iniciado na década de 1990. Desde meados daquela década temas ambientais ocuparam espaço relevante tanto na agenda do Governo Municipal e Estadual quanto na de Organizações da Sociedade Civil (OSC), a partir de cinco questões: a criação de duas áreas protegidas no território municipal – a Reserva de Patrimônio Particular Natural (RPPN) Cristalino e o Parque Estadual (PE) Cristalino –, o combate às queimadas, construção da Agenda 21 local, o ZSEE e as operações ostensivas de fiscalização e controle ambiental realizadas pelo IBAMA, frequentemente com o apoio da Polícia Federal e da Força Nacional.

A partir do início de 2008, operações de fiscalização intensivas do IBAMA passaram a ser periodicamente realizadas. Nas eleições municipais de outubro de 2008, reeleita a prefeita Maria Izaura Afonso, toma a si a responsabilidade

[7]Em 2000, o meio ambiente era apenas mais um tema da Secretaria de Agricultura, Indústria, Comércio, Desenvolvimento Econômico, Turismo e Meio Ambiente. Em 2005, começou a conquistar mais espaço, como Coordenadoria de Turismo e Meio Ambiente dentro de mais uma secretaria na qual eram compartilhados diversos temas (Agricultura, Indústria e Comércio, Turismo e Meio Ambiente). Em 2007, a parte de Indústria Comércio e Turismo saiu, restando Agricultura e Meio Ambiente, tendo sido consolidada a Coordenadoria de Meio Ambiente (Fonte: Projeto Olhos d'Água da Amazônia I)

[8] Lei municipal nº 1.463/2006.

do processo para atingir as metas pelos critérios estabelecidos para exclusão da lista, com o apoio do Sindicato de Produtores Rurais e de organizações da sociedade civil tais como o Instituto Centro Vida (ICV), a Fundação Ecológica Cristalino e o Instituto Floresta.

O primeiro elemento-chave da agenda municipal foi o fortalecimento das instituições municipais de defesa ambiental: foi criada em dezembro de 2008 uma organização executiva municipal com mandato ambiental, a Secretaria de Meio Ambiente (Secma)[9] , acompanhada de adequada moldura jurídico-institucional. A criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente é fruto de processo de negociação inclusive com a Câmara de Vereadores para aprovar lei de criação da nova Secretaria, pois implicaria mais gastos e neutralizar o preconceito contra tudo o que era "ação ambiental", identificável à atuação do IBAMA – considerada truculenta e contrária aos interesses dos produtores.

Mas não bastaria criar as instituições: havia que construir as capacidades necessárias para a ação ambiental. O segundo elemento da agenda foi o desenvolvimento de um processo de formação de expertise local em gestão ambiental e geoprocessamento, com o apoio do ICV e da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, além do suporte das organizações ICV e o Instituto do Homem e Meio Ambiente na Amazônia (IMAZON) para monitoramento do desmatamento.

Foram desenvolvidos processos de mobilização e conscientização da população, em particular dos produtores rurais, para cumprir três objetivos: destacar a importância de se combater o desmatamento e as queimadas, debater o significado de estar na lista do MMA e promover a recuperação de áreas degradadas, em particular as matas ciliares e áreas de nascentes.

Foram reforçadas ações preventivas contra queimadas, em prática no Município desde o ano 2000 por meio de um protocolo municipal, tendo abrangido trabalho educativo de forte capilaridade local, a Campanha Alta Floresta sem Fogo. Foram também inseridas na agenda de atividades a recuperação das áreas degradadas do Município e a proteção às áreas de preservação permanente, entre elas cerca de 6.500 nascentes identificadas no território municipal.

A redução do desmatamento foi alcançada pela ação do IBAMA combinada com o monitoramento local. Para financiar a recuperação e os procedimentos de registro das áreas cadastráveis no Cadastro Ambiental Rural (CAR), foi decidido que a Prefeitura captaria externamente ao Município recursos financeiros, por meio da apresentação de projeto ao Fundo Amazônia. Foi elaborado o Projeto Olhos d'Água da Amazônia, no valor total aproximado de R$7 milhões de reais, apresentado ao Fundo Amazônia em 2009 e aprovado em 2011[10], tendo viabilizado o processo de adesão dos pequenos produtores ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), o georreferenciamento de 1.200 propriedades, a implantação de 20 Unidades Demonstrativas, o isolamento de 1.200 nascentes, a realização de 2.400 CAR, contratação de equipe técnica, fortalecimento da campanha Gestão de Águas / Adote uma Nascente, constituição de um comitê de monitoramento e avaliação, promoção de capacitação técnica para produtores rurais e desenvolvimento de programa de monitoramento ambiental do Município.

[9] Lei municipal nº 1.861/2008.

[10] Ver em http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Projetos_Apoiados/Lista_Projetos/Municipio_Alta_Floresta. Acesso em 20/7/2016.

O Município de Alta Floresta foi excluído da lista de Municípios prioritários do MMA em junho de 2012[11].

4. Município de Marcelândia (MT)

O Município de Marcelândia está situado a 712 km de Cuiabá, na região norte de Mato Grosso. Ocupa área da ordem de 12,3 mil km^2, na qual reside uma população estimada de quase 12 mil habitantes. Seu território integra duas bacias hidrográficas, a do rio Teles Pires e a do rio Xingu, na microrregião de Sinop, área sob influência da rodovia Cuiabá-Santarém (BR-163). O acesso do Município à BR-163 se dá por um trecho de 87 km de rodovia estadual (MT-320). O PIB *per capita* municipal de 2010, da ordem de R$ 14 mil, equivale a 72% do PIB *per capita* estadual.

Tal como Alta Floresta, a ocupação da área se origina em projeto de colonização privado promovido pela Colonizadora Maiká, de propriedade do José Bianchini, que atraiu colonos da região Sul ao final da década de 1970 para ocupar a área com atividades agropecuárias. A área foi alçada à condição de distrito do Município de Sinop em maio de 1982. Quatro anos depois foi promovida à condição de Município[12]. A ocupação de seu território foi consolidada a partir da pecuária de corte e da exploração madeireira, em quadro marcado pelo incentivo à migração, precariedade de acesso e transporte terrestres. Em 1987 já estavam instaladas no Município cerca de 150 empresas madeireiras que atraíam migrantes, dessa vez da região Nordeste.

Em 2008, as questões sobre meio ambiente e o futuro do Município são familiares a setores do Governo e da comunidade local. Há uma história de mobilização no Município em torno desses temas desde a década anterior, por meio das iniciativas da Agenda 21 Local, educação ambiental na rede pública sobre recuperação de APP, diagnóstico e zoneamento ambiental municipal. Além desses temas, sucintamente apresentados a seguir, políticas públicas participativas se enquadram no marco do Plano Plurianual Municipal, realizado pela primeira vez de forma participativa em 2005, incluindo "exercício de participação comunitária" para o estabelecimento de metas para o período 2006-2009.

No início de 2008 Marcelândia já dispõe de duas organizações municipais para governança e gestão ambiental, criadas em 2005: o Conselho de Defesa do Meio Ambiente, com funções deliberativas e consultivas, e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo. A capacidade operativa da Secretaria é bastante limitada pela escassez de recursos humanos, financeiros e operativos, especialmente precária no exercício do controle ambiental. Quem efetivamente exerce o poder de polícia ambiental no Município é o IBAMA, naquele momento engajado nas operações de inteligência e ostensivas no âmbito do PPCDAm. Segundo o Município, é baixo o grau de formalização/adequação ambiental das atividades agropecuárias e florestais.

Em Marcelândia, a formação da agenda para sair da lista foi liderada pelo Grupo de Trabalho (GT), formado por representantes de atividades locais e pessoas notáveis na comunidade de Marcelândia, criado ao final de 2007 inicialmente para discutir a situação do Município, especialmente as pendências fundiárias o uso e ocupação do solo à luz da proposta de ZSEE estadual.

[11] Portaria MMA nº 187, de 04/06/2012.
[12] Lei estadual nº 4.992, de 13 de maio de 1986.

A base da agenda do Município é a articulação, em um mesmo movimento, da regularização ambiental necessária para sair da lista com a regularização fundiária de todo o território municipal, como mote para a mobilização da comunidade e de conquista de apoio político nas esferas governamentais estadual e federal. É estruturado o movimento "Marcelândia 100% Legal", que gera programa homônimo. Em 10 de julho, é publicada a Portaria nº 26/2008 autorizando o oficial de justiça da comarca a atuar como fiscal do meio ambiente[13]. A partir da publicação desta portaria, o juiz conclama a comunidade local a se unir contra a queimada urbana – e a sociedade local efetivamente se mobiliza.

O movimento "Marcelândia 100% Legal" passa a promover em um mesmo fórum o debate das questões relacionadas ao desmatamento, ao futuro da economia local, ao zoneamento e à pendência fundiária do Município. O Programa Marcelândia 100% Legal é subscrito pelo Judiciário da Comarca, Ministério Público Estadual, Prefeitura, Câmara de Vereadores e Grupo de Trabalho. Suas metas são a legalização fundiária, a implantação da Agenda 21, a legalização ambiental, a criação do Selo Verde para a produção agrossilvopastoril de Marcelândia, a implantação do CAR em 100% das propriedades, e geração de tecnologias de baixo impacto ambiental para a agricultura familiar, a descentralização do licenciamento ambiental, promoção de tecnologias florestais, recuperação de 100% das APPs e educação ambiental.

[13] Conforme a portaria, ao se deparar com uma queimada pública ou algum foco de calor, o oficial de justiça deve elaborar um laudo técnico minucioso com endereço e material fotográfico, averiguar quem deu início à queimada, o proprietário do imóvel onde estiver o fogo, incluindo no laudo o nome de todos os envolvidos, e remeter o documento aos órgãos competentes.

É realizado em junho de 2009 um manifesto público, encabeçado pelo Poder Judiciário e apoiado pelo GT, com a participação do juiz, que reúne mais de 5 mil pessoas. O chamamento prioritário neste momento à população local é o cumprimento das regras do Governo Federal.

Em agosto de 2008, é consagrado o "*Compromisso Socioambiental",* documento firmado por diversos atores entre os quais o Judiciário local, Ministério Público, poderes Executivo e Legislativo do Município, Polícias Civil e Militar, Ordem dos Advogados do Brasil – subseção local, clubes de serviços, igrejas, associação comercial, Sindicato Rural Laboral, agricultores e pecuaristas da região e o Primeiro Ofício de Marcelândia.

Nesse compromisso foi incluída a criação da brigada comunitária para combate de queimadas e incêndios, a ser viabilizada pela Prefeitura, empresários e madeireiros locais. Foram destinados oito caminhões pipa, quatro tratores e dez agentes em regime de plantão 24 horas para eliminar qualquer tipo de foco de calor existente no Município. Proibiu-se armazenamento de resíduos produzidos nas madeireiras, sendo criado um depósito único e coletivo para destinação de todo o resíduo produzido no Município, controlado e fiscalizado pela Associação dos Madeireiros. Também foi prevista uma extensa campanha de conscientização nas áreas rural e urbana com a realização de diversas audiências públicas, panfletagem nas casas, comércios, órgãos públicos e instituições financeiras (Fonte: acervo do Município).

Marcelândia pleiteia ao Governo Federal apoio para conter o desmatamento e recuperar áreas degradadas. No início de 2010 por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Marcelândia apresenta ao Fundo Amazônia o

Projeto Recupera Marcelândia[14], no valor aproximado de R$554 mil reais, aprovado ao final do ano. O Projeto Recupera Marcelândia, totalmente apoiado nos estudos anteriores realizados no contexto do zoneamento municipal e da Agenda 21, previu duas linhas de ação: o fortalecimento institucional da Secretaria de Meio Ambiente de Marcelândia e a recuperação da mata ciliar em torno de 50 nascentes do rio Manissauá-Missu mediante o plantio de sementes e mudas no viveiro municipal.

A redução do desmatamento foi alcançada pela ação do IBAMA combinada com o monitoramento local. A execução do CAR foi viabilizada por meio do MMA, que ofereceu o financiamento a custo zero para o CAR pelo Projeto Plano Estadual de Prevenção e Combate ao Desmatamento na Amazônia, com recursos doados pelo Governo da Noruega[15]. Para a elaboração do CAR, foi assinado um Termo de Cooperação entre o MMA, a Sema-MT e o Município, estabelecendo as atribuições de cada um.

O Município de Marcelândia foi excluído da lista em outubro de 2013[16].

5. Município de Querência (MT)

O Município de Querência ocupa uma área da ordem de 17,8 mil km^2 na região nordeste mato-grossense. Distando aproximadamente 912 km da capital estadual, abriga população de aproximadamente 13 mil habitantes. Dos Municípios mato-grossenses selecionados para estudo é o único cuja renda apresenta indicadores econômicos superiores à média estadual. Em 2010, o PIB municipal era da ordem de R$ 30,6 mil *per capita*, equivalente a 155% do PIB *per capita* estadual (IBGE, 2014). Seu território está inserido na bacia do rio Xingu: os principais rios são o Suiá-Missu e seus formadores.

A iniciativa da ocupação do território hoje abrangido por Querência coube à Empresa de Colonização Consultoria Agrária (Conagro) S.C. Ltda., em 1975, na região chamada Gleba Mata Linda, entre os Municípios de São Félix do Araguaia e Barra do Garças (Querência, 2010)[17]. O Projeto Querência, fundado em 1985, era composto por 881 parcelas entre lotes rurais de 200 hectares e chácaras, cuja base logística era o Município de Canarana (IBGE, 2014). Em dois anos, a maioria dos lotes já havia sido adquirida por migrantes gaúchos, a quem se deve a denominação do Município, termo típico sulino. A área foi alçada à condição de distrito do Município de Canarana em 1991 e, dois anos depois, transformada em Município a partir do desmembramento dos Municípios de Canarana e São Félix do Araguaia[18].

No início de 2008 o Município está em processo de recuperação econômica da crise da soja, ocorrida em 2005. O quadro da governança ambiental no Município nesta data é marcado pela inexistência de sistema municipal de controle e gestão ambiental e resistência dos produtores rurais em cumprir o Código Florestal. Em paralelo, há OSCs atuantes no Município, com agenda ambiental baseada em relações de cooperação entre os produtores rurais e as OSC, entre elas o

[14] Ver em http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Projetos_Apoiados/Lista_Projetos/Marcelandia. Acesso em 20/7/2016.
[15] USD 782 mil (Sipam, 2011).
[16] Portaria MMA nº 412, de 7/10/2013.
[17] No site do IBGE consta que a ocupação foi promovida pela Cooperativa Mista de Canarana, que adquiriu 180 mil hectares da Fazenda Betis, da família Peres Maldonado, segundo a Confederação Nacional dos Municípios.
[18] Lei estadual nº 5.985, de 19/12/1991, instalado em 1/1/1993 (IBGE, 2014).

Instituto Socioambiental (ISA), o Grupo de Restauração e Proteção a Água, Flora e Fauna (GRPAFF) e a Aliança da Terra.

O processo de mobilização para saída da lista pode ser classificado em certa medida como "incremental", pois não se estruturou em resposta a uma situação de crise ou mobilização imediata da população. Ao longo de 2008, alguns grandes proprietários rurais com ascendência sobre seus pares fazem a ponte com a organização Instituto Socioambiental (ISA) para conversar sobre a situação do Município, superando o ambiente de desconfiança dos grandes produtores em relação a organizações civis de defesa do meio ambiente.

Na esfera do Governo Municipal, no início de 2008, há apenas uma secretaria municipal que responde ao mesmo tempo pelo tema pecuária, agricultura e meio ambiente. Para o tema ambiental, especificamente, são inexistentes nesse momento recursos organizacionais, humanos e financeiros. É nula a capacidade de exercício do poder de polícia ambiental da esfera municipal.

No início de 2009 é realizada uma grande reunião no Centro de Tradições Gaúchas (CTG). Nela surge a decisão de se elaborar o projeto *Querência Mais,* construído ao longo dos meses seguintes por meio de acordos entre os protagonistas no Município e apresentado publicamente em agosto 2010.

Para coordenar as atividades, foi instituída uma organização de governança ambiental municipal, o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CONDEMA), com a função de lócus organizacional, operando com apoio de secretário executivo pago pelos próprios produtores rurais e realizado trabalho de conscientização entre produtores rurais feito pelo sindicato e atores notáveis.

O Projeto Querência Mais consistiu em uma proposta de trabalho cuja principal prioridade era a recuperação das áreas degradadas. Os componentes do projeto eram a mobilização e engajamento dos atores sociais locais, a realização de um diagnóstico socioambiental municipal e intervenção nas APPs, apoio ao cadastramento, adequação e regularização socioambiental, e a restauração das nascentes e matas ciliares e implantação de Pagamento por Serviços ambientais (PSA).

A primeira etapa do projeto visava captar recursos para financiar a saída da lista e, na segunda etapa, seria ampliada e consolidada a recuperação de Áreas de Preservação Permanente (APPs). O Projeto "Querência Mais" é apresentado como o primeiro projeto do CONDEMA, elaborado com a parceira do ISA e do GRPAFF, cujo objetivo é a recuperação de APPs e a implantação de um modelo de desenvolvimento sustentável em assentamentos e propriedades privadas, visando à busca da autossustentabilidade de pequenos agricultores, a retirada do Município da lista e construção e divulgação de boas práticas ambientais.

O projeto propunha quatro linhas de atividades: realização de diagnóstico socioambiental municipal, mobilização dos atores sociais locais, restauração de nascentes e matas ciliares, avaliação, sistematização e difusão de experiências. Além de organizar as estatísticas sobre CAR, são enunciadas no projeto as iniciativas que se incluem entre boas práticas agropecuárias, são quantificadas as áreas de APP recuperadas e se demonstra que o aumento da área plantada de produção de soja se dissociou do desmatamento.

A redução do desmatamento foi alcançada pela ação do IBAMA combinada com o monitoramento

local. A meta do CAR foi viabilizada individualmente: o convencimento para adesão ao CAR foi realizado pelos próprios produtores rurais em contatos pessoais, com os custos financiados por cada produtor e registros contratados individualmente.

O Município de Querência foi excluído da lista do MMA em abril de 2011[19].

6. Município de Paragominas (PA)

O Município de Paragominas está situado no nordeste paraense, próximo à rodovia Belém-Brasília (BR-010), a 307 km de Belém. Ocupa uma superfície da ordem de 19,3 mil km^2, com uma população estimada de 98 mil habitantes, cujo PIB *per capita*, da ordem de R$ 12,6 mil, é 20% superior ao PIB *per capita* estadual (IBGE, 2014). O território municipal abrange duas bacias principais: a do rio Capim (54% do Município) e a do rio Gurupi.

O Município foi instituído em 1965[20], tendo como pano de fundo iniciativas governamentais e privadas para ocupação da região amazônica, tal como os Municípios anteriormente apresentados. No caso de Paragominas, o fundador pioneiro foi Celio Rezende de Miranda, que tinha recebido títulos de terras do Governo Federal, havendo registros de formação de pequenas colônias agrícolas desde a década de 1930.

No início de 2008, o Município de Paragominas conta com um sistema de governança ambiental instalado, integrante de um modelo de gestão municipal exitoso cuja construção, iniciada 12 anos antes, é marcada pelo compromisso com a efetividade e o interesse público.

O Prefeito Adnan Demachki toma a si a responsabilidade de liderança política do combate ao desmatamento. Busca apoio com o Sindicato de Produtores Rurais e inicia rodadas de conversa com lideranças e formadores de opinião. Entre eles, Adalberto (Beto) Veríssimo, do Instituto do Homem e Meio Ambiente na Amazônia (Imazon), organização que desenvolvia desde a década de 1990 experimentos precursores de manejo florestal em Paragominas. Nessa conversa, ganha corpo a convicção de que não se poderia contar apenas com repressão, mas, sobretudo, com o capital social instalado. Da discussão entre o Prefeito e o Imazon emergem as bases da agenda: pôr em marcha um sistema de monitoramento do desmatamento, promover o CAR e construir um pacto contra o desmatamento. Um dos princípios norteadores da agenda era que se tratava de um dever de casa a ser resolvido pelos atores locais.

Em 28 de fevereiro, é anunciado em evento público o Pacto Paragominas Município Verde e lançado o Projeto Município Verde, pelo fim do desmatamento ilegal do Município. O Pacto congrega a Prefeitura, a Câmara (os dez vereadores), 51 entidades representativas, inclusive Maçonaria, comerciantes e sindicato de trabalhadores. Nesse momento, mais que um projeto, o pacto é uma bandeira. É assinado em março o Termo de Cooperação entre Paragominas, Sema-PA, Imazon e TNC para elaboração do plano de combate ao desmatamento.

O Projeto Município Verde foi lançado em março e firmado o pacto no mesmo mês. Este projeto, que desenvolvido posteriormente, contempla cinco eixos de atuação: monitoramento mensal do desmatamento, diagnóstico socioeconômico e

[19] Respectivamente Portarias MMA nº 28, de 28/1/2008 e MMA nº 139, de 20/4/2011.
[20] Lei Estadual nº 3.225, de 4/1/1965.

florestal do Município, capacitação de agentes locais para monitoramento e gestão ambiental e educação ambiental nas escolas.

A estratégia adotada assenta-se no tripé pacto social envolvendo atores institucionais, sociais e econômicos, monitoramento intensivo do desmatamento e busca de recursos para viabilizar o CAR. Essa é a essência do *Projeto Município Verde*, segundo os entrevistados. Também em março de 2009 é assinado um segundo acordo cooperativo, o Termo de Cooperação Técnica entre a Prefeitura, o Sindicato de Produtores Rurais de Paragominas (SPRP), a Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema), o Imazon e a The Nature Conservancy (TNC), para redução do desmatamento e elaboração do CAR – à época, a TNC, a única ONG que sabia fazer CAR[21]. O monitoramento mensal por meio do sistema SAD, desenvolvido pelo Imazon[22] e operado desde 2006, teve início no mesmo mês.

No que diz respeito ao desmatamento, havia que identificar mais precisamente os atuais responsáveis ainda resistentes – tarefa que apenas a fiscalização, denúncia a denúncia, permitiria cumprir – e definir uma estratégia efetiva de coibição.

O Prefeito Adnan é a liderança política e a coordenação da implantação da estratégia para sair da lista. Esteve à frente da implementação da estratégia adotada, inclusive na captação de recursos para financiamento do CAR e no pleito por ele encaminhado ao Conselho Monetário Nacional solicitando tratamento especial de crédito rural para as safras 2010-2011.

Quanto ao CAR, foi feita uma aliança entre Prefeituras e OSCs para viabilização do CAR com recursos externos, tanto financeiros quanto de expertise técnica, captados junto a parceiros (TNC e IMAZON) junto ao Fundo Vale e outros financiadores, fazendo com que o CAR fosse implantado a custo zero para os produtores.

A redução do desmatamento foi alcançada pela ação do IBAMA combinada com monitoramento intensivo do Município, com apoio técnico do IMAZON, para identificação dos desmatadores remanescentes e condução, pelo Município, de estratégia para isolar os agentes fomentadores do desmatamento (guseiras da região) e fornecer alternativas para os agentes desmatadores (pequenos agricultores)[23]. A meta do CAR foi viabilizada coletivamente mediante recursos captados pela Prefeitura, TNC e IMAZON junto ao Fundo Vale e outros financiadores.

Paragominas foi excluído da lista de Municípios prioritários do MMA março de 2010[24].

7. Questões para Debate

A análise das agendas locais é um importante exercício para todos os que buscam qualificar-se para atuar sobre os problemas relacionados ao desmatamento na Amazônia. As questões por elas suscitadas remetem o leitor a importantes aspectos relacionados às possibilidades de contribuição dos atores locais para o combate ao desmatamento.

[21] Entrevista Mauro Pires, 2013.

[22] O SAD detecta diariamente, por meio de imagens Modis, desmatamentos adjacentes a áreas desmatadas e degradação florestal resultante de queimada ou exploração madeireira.

[23] Como nos casos anteriores, o principal fator redutor do desmatamento em Paragominas parece ser a ação do IBAMA nas operações intensivas secundado por trabalho de conscientização entre produtores rurais feito pelo sindicato e atores notáveis.

[24] Portaria MMA nº 67, de 24/03/2010.

Um primeiro ponto importante, presente nos quatro casos apresentados, é a decisão de formalizar a estratégia adotada em projetos, sintetizando a visão do problema, as soluções e estratégias traçadas, os acordos celebrados e o planejamento das ações para exclusão da lista: *Projeto Município Verde/Desenvolvimento Sustentável* em Alta Floresta, *Projeto Marcelândia 100% Legal*, *Projeto Município Verde* em Paragominas, *Projeto Querência Mais* e *Projeto Pacto para Redução do Desmatamento em São Félix do Xingu*. Estes projetos têm abrangência diversa, formatos e estilos variados de formalização. Chama a atenção a existências de pontos comuns a todos os projetos: a importância às atividades a serem desenvolvidas na etapa pós-saída da lista do MMA, a relevância da regularização e a recuperação ambiental das propriedades, assim como necessidade de regularização fundiária e a reorganização da produção e à inserção no mercado em bases mais sustentáveis, explicitando a perspectiva do desenvolvimento local sustentável nas condições específicas de cada município.

Mais questões têm sido consideradas importantes pelos atores locais entrevistados e pelos pesquisadores do assunto, dando pistas para o aprofundamento da análise e convidando o leitor a refletir sobre elas. Primeiramente, a grande variação, de município a município, das condições para a consecução destes objetivos comuns. Quais os elementos-chave para identificar em cada município a agenda a ser cumprida para combater o desmatamento? Quais são os recursos e capacidades necessárias para o desenho e implementação da agenda e como podem ser mobilizados? Quais são os atores cuja participação é essencial na construção da agenda e como são construídas as coalizões? Em que extensão a agenda local para controle do desmatamento necessita de arranjos cooperativos com outros municípios e com as esferas governamentais estadual e federal?

8. Referências Bibliográficas

ARIMA, Eugenio Y.; BARRETO, Paulo; ARAUJO, Elis; SOARES-FILHO, Britaldo. *Public policies can reduce tropical deforestation: lessons and challenges from Brazil.* Land Use Policy, 41, 2014, 465-473

BARRETO, Paulo; SILVA, D. S. *Will cattle ranching continue to drive deforestation in the Brazilian Amazon?* In: International Conference Environment and Natural Resources Management in Developing and Transition Economies, Clemont Ferrand, França: 18 e 19 novembro 2010

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (Decreto s./n. de 03/07/2003).

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. CASA CIVIL. GRUPO PERMANENTE DE TRABALHO INTERMINISTERIAL. Plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal. 2ª fase (2009-2011). Rumo ao desmatamento ilegal zero. Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a Redução dos Índices de Desmatamento da Amazônia legal. Brasília, DF: novembro 2009

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Lista de Municípios Prioritários da Amazônia**.** Disponível em: http://www.mma.gov.br/florestas/controle-e-prevenção-do-desmatamento/plano-de-ação-para-amazônia-ppcdam/lista-de-munic%C3%ADpios-prioritários-da-amazônia. Acesso em 30/12/2015.

BOUCHER, Doug et al. *Deforestation success stories. Tropical nations where forest protection and reforestation policies have worked*. Cambridge, MA: Union of Concerned Scientists, 2014

GODAR, Javier; Gardner, Toby; Tizado, E. Jorge; Pacheco, Pablo. *Actor-specific contributions to the deforestation slow-down in the Brazilian Amazon*. PNAS, October 28, 2014, vol. 111, n. 43

Instituto do Homem e do Meio Ambiente na Amazônia – IMAZON; The Nature Conservancy – TNC; PARAGOMINAS; PARÁ ET AL. Paragominas Município Verde. Relatório de ações. 2009

INOUE, Cristina. Governance of global climate change in the Brazilian Amazon: the case of Amazonian municipalities in Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 55 (special edition): 2012, 170-189

NEPSTAD, Daniel et al. *Slowing Amazon deforestation through public policy and intervention on soy and beef supply chains.* Science, 2014

SOARES-FILHO, Britaldo; MOUTINHO, Paulo; NEPSTAD, Daniel; ANDERSON, A.; RODRIGUES, H.; GARCIA, R.; DIETZSCH, L.; MERRY, F.; BOWMAN, M.; HISSA, L.; SILVESTRINI, R.; MARETTIC, 2010. Role of Brazilian Amazon protected areas in climate change mitigation. In: Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America, p.1-6. Disponível em www.pnas.org/cgi/doi/10.1073/pnas.0913048107 Acesso em 4/7/2011.

NEVES, Estela Maria Souza Costa. O processo de municipalização da estratégia de prevenção e controle do Desmatamento na Amazônia Legal – Estudos de Caso sobre os Municípios Integrantes da Lista dos Municípios Prioritários do Ministério do Meio Ambiente. Climate and Land use Alliance. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em http://www.ie.ufrj.br/hpp/professor.php?p=estela-neves#work. Acesso em 20/7/2016.

É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.

PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO GESTÃO AMBIENTAL

instituto brasileiro de administração municipal

Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM
Programa de Qualificação da Gestão Ambiental – Municípios do Bioma Amazônia – PQGA
Rua Buenos Aires nº 19 – Centro – RJ
Email: contato-amazonia@ibam.org.br | Web: amazonia-ibam.org.br

Autora: Estela Maria Souza Costa Neves
Consultor do PQGA/IBAM
Mestre em Urbanismo e Doutora em Ciências Sociais