

# Desafios Locais da Municipalização da Estratégia de Prevenção e 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.

1. Introdução; 2. Alta Floresta (MT); 3. Marcelândia (MT); 4. Querência (MT); 5. Paragominas (PA); 6. Referências Bibliográficas.

## 1. Introdução

Nesta Nota Técnica são apresentadas reflexões sobre os desafios encontrados pelos atores locais no contexto dos processos desenvolvidos no período 2008-2012 em quatro Municípios pertencentes à Amazônia Legal: Alta Floresta, Marcelândia e Querência, em Mato Grosso, e Paragominas, no Pará.

Estes Municípios fazem parte de um grupo de 36 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<sup>1</sup> no contexto do Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm).

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<sup>2</sup> 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; BARRETO E SILVA, 2010; SOARES FILHO et al., 2010).

Na primeira fase do PPCDAm (2004-2007) foi notável a redução do desmatamento nos dois primeiros anos, alcançada por meio de ações de produção, monitoramento, análise e publicização da informação sobre o desmatamento<sup>3</sup>, 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).

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. Entre eles se destacam 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

<sup>1</sup>Portaria do Ministério do Meio Ambiente nº 28/2008

<sup>2</sup>A partir de 2013 o PPCDAm passou a ser coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente.

<sup>3</sup>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.

# Desafios Locais da Municipalização da Estratégia de Prevenção e 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.

Amazônia Legal, doravante denominada “lista do MMA”<sup>4</sup>.

Os Municípios integrantes da lista do MMA passaram a ser objeto de medidas de fiscalização intensa e de restrições administrativas, já descritas na introdução da Nota Técnica “Agendas Municipais para o Combate ao Desmatamento na Amazônia: estudos de caso”.

Até o momento 52 Municípios foram incluídos na lista dos prioritários do MMA. Destes, 11 Municípios lograram conquistar sua exclusão, ingressando para a lista dos Municípios monitorados: seis Municípios 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.

O objetivo desta Nota Técnica é explorar estas experiências como material de reflexão e aprendizado, sendo aqui apresentados os resultados e desafios encontrados pelos atores locais nas experiências vividas para combater o desmatamento.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Ver Decreto Federal nº 6.321, de 21/12/2007 e Resolução CMN nº 3.545, de 29/02/2008.

<sup>5</sup> Para tal, são aqui sintetizados os resultados de estudo de caso, elaborado no período 2013 – 2014, nestes 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>. Acesso em 25/8/2016. e <http://www.ie.ufri.br/hpp/professor.php?p=estela-neves>. Acesso em 25/8/2016.

## 2. 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<sup>2</sup>, 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.

O Município de Alta Floresta entrou para a lista de Municípios prioritários do MMA na primeira portaria editada pelo MMA<sup>6</sup>, tendo sido excluído em junho de 2012<sup>7</sup>. O desmatamento foi reduzido a níveis mínimos.

Em Alta Floresta, as oportunidades identificadas se referem à continuidade do processo participativo que levou à adoção do Projeto Município Sustentável (na nova gestão municipal a implementação do plano transferido da Secretaria de Meio Ambiente para a Secretaria das Cidades), à necessidade de apoio à consolidação do sistema municipal de gestão ambiental e à replicação de práticas agropecuárias sustentáveis, atualmente promovidas pelo Instituto Centro Vida/ICV em iniciativa envolvendo algumas propriedades rurais.

<sup>6</sup> Portaria MMA nº 28, de 28/1/2008.

<sup>7</sup> Portaria MMA nº 187, de 4/6/2012.

# Desafios Locais da Municipalização da Estratégia de Prevenção e 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.

Os principais riscos se referem à interrupção do processo de institucionalização da gestão ambiental, entrada da produção de soja em regime de uso intensivo de agrotóxicos (em 2013, a área plantada de soja no Município cresceu de 35 mil para 78 mil hectares) e pela possibilidade de que impactos relacionados a grandes obras e melhorias de acesso à região não sejam adequadamente mitigados.

O sistema de governança ambiental municipal foi estruturado e fortalecido como parte do processo. O sistema de gestão ambiental está atualmente com uma agenda forte e provido de recursos financeiros para atividades, captados pela gestão anterior junto ao Fundo Amazônia (Projeto Olhos d'Água da Amazônia fase II) e há experiências em curso de práticas agropecuárias de baixo impacto.

É progressiva a capacidade de gasto do Município em gestão ambiental, decorrente da capacidade de captação de recursos financeiros (BNDES/Fundo Amazônia) por meio do Projeto Olhos d'Água da Amazônia segunda fase e de equipe com boa capacidade de gestão de projetos – ainda que seja pequeno o período considerado. Esse projeto visa dar continuidade e expandir as ações de recuperação de áreas degradadas com foco na regularização ambiental de propriedades rurais de agricultura familiar no Município de Alta Floresta, incluindo o incentivo ao desenvolvimento de iniciativas produtivas sustentáveis como a criação de abelhas e de peixes e a produção de verduras e legumes orgânicos. A segunda fase do projeto, apresentado ao Fundo Amazônia em junho de 2013 e contratado em setembro do mesmo ano, tem valor total de R\$ 7,9 milhões, dos quais R\$ 7,1 milhões foram aportados pelo fundo. O primeiro

desembolso ocorreu ainda no mesmo ano, em outubro<sup>8</sup>.

Atualmente, segundo atores locais são pontos-chave a serem superados: a precariedade na cooperação federativa para a defesa ambiental, a necessidade de consolidar o processo de redução do desmatamento e a necessidade da agenda de transição, ou agenda “pós-CAR”. O Município está sob influência de impactos associados a obras de infraestrutura de grande porte, tais como a implantação da usina hidrelétrica Teles Pires em Paranaíta e a perspectiva de construção da hidrovía Teles Pires-Juruena-Tapajós. A visão de um desenvolvimento baseado em práticas

---

<sup>8</sup>As atividades financiadas abrangem a ampliação da área de manejo de pastagens em 200 ha, a implementação em três unidades demonstrativas já existentes de boas práticas da Embrapa para pecuária de corte e aprimoramento da prática do manejo de pastagens para a produção de leite em 17 unidades demonstrativas já existentes; implantação do Programa Guardião de Águas – Pagamento por Serviços Ambientais; realização e execução de um plano de comunicação para a adesão de proprietários rurais às atividades do projeto isolamento e recuperação de 3.317 hectares de áreas de preservação permanente degradadas; implantação de piscicultura, meliponicultura e produção agroecológica integrada e sustentável (PAIS); aperfeiçoamento do sistema municipal de monitoramento ambiental do desmatamento, das queimadas e da recuperação de áreas degradadas; realização do georreferenciamento de 1.500 propriedades rurais do Município de Alta Floresta para fins de obtenção de licenciamento ambiental. Para mais informações, ver [http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site\\_pt/Esquerdo/Projetos\\_Apoiados/Lista\\_Projetos/Alta\\_Floresta\\_II](http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Projetos_Apoiados/Lista_Projetos/Alta_Floresta_II). Acesso em 25/8/2016.

# Desafios Locais da Municipalização da Estratégia de Prevenção e 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.

agropecuárias sustentáveis, defendida por segmento importante dos atores locais, pode vir a colidir com as facilidades abertas para a expansão da agricultura convencional baseada na soja, o que já se verifica com o aumento abrupto de área plantada de soja no Município.

Segundo Irene Duarte (ex-Secretária de Meio Ambiente), a agenda pós-lista tem que centrar nos pequenos produtores:

Assim, o pós-CAR para Alta Floresta representa o fortalecimento da agricultura familiar e isso é discutido fortemente dentro do Sindicato Rural, dentro do CDL. A gente fortalece os pequenos, que são a base econômica de um Município como esse. Não está nos grandes. Está nos pequenos. A segurança alimentar de um Município como esse, e isso tem sido pauta de discussão dentro do próprio Município. A nossa segurança alimentar está onde? Está na soja? Está na pecuária, a gente não come soja todo dia. [...] O grande protagonista é a Secretaria de Desenvolvimento Rural e Agricultura Familiar do Estado de Mato Grosso (Sedraf), junto com a Embrapa, de perceber que existem várias cadeias produtivas em Mato Grosso. (Irene Duarte, entrevista, 2013).

Vitória da Riva (Fundação Cristalino) aponta a necessidade de consolidação dos aprendizados e as possibilidades de uma agricultura em bases sustentáveis com produtos amazônicos.

Os próximos passos, agora, são consolidar todo esse trabalho que está sendo feito. Isto demora, não é uma coisa que vai ser rápida, mas pelo menos a comunidade se empoderou desse processo, isso que eu acho mais importante, mesmo as pessoas mais velhas, porque é difícil mudar a cabeça de gente mais velha. Aí entra a educação ambiental mudando a cabeça das crianças, então é tudo um processo, porque a educação é um

processo muito lento. Para você educar um adulto para ele mudar, você tem que mostrar que vai render mais.

Eu acho outro grande desafio para frente é a gente investir em produtos, em uma agricultura que seja amazônica, voltar para as raízes. O guaraná é da Amazônia, aqui produz guaraná, muito bem. O cacau é nativo, anda na floresta para você vê o cacauzeiro nativo, que tem na região amazônica inteirinha descendo. Então, trazer o cacauzeiro [...]

Entre as lições aprendidas se destacam a conscientização e a construção de capacidades.

O mais importante que tem que ser feito é a conscientização. Tem que procurar o caminho. [...] Sempre o Governo está conscientizando a população que agora já está com caminho aberto, com tudo na mão: Olha, você tem que recuperar suas nascentes. (Ex-Prefeita, Maria Izaura Afonso).

A maior riqueza não é nem isso, é o capital humano que tem lá dentro. Tem técnicos habilitados, dando cursos para outros Municípios. Para mim, o maior ganho de Alta Floresta na gestão ambiental municipal são os técnicos que estão lá dentro, comprometidos. Eles sabem como é que está o Município, porque passaram pela mão deles 2.500 propriedades. Imagina um técnico que fez 300 CAR, o conhecimento que ele adquiriu com isso! (Secretária, Gercilene Meira).

Entre os desafios despontam a falta de apoio financeiro das demais esferas governamentais, o risco de recrudescimento do desmatamento e o avanço de padrões de produção insustentáveis. Não é garantido que as práticas de desmatamento tenham sido banidas do Município. O envelhecimento da população rural é um dos fatores que podem favorecer a mobilidade e chegada de novos habitantes descomprometidos com o processo vivido.

# Desafios Locais da Municipalização da Estratégia de Prevenção e 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.

O atual Prefeito sublinhou que os únicos recursos de que dispõe são os captados externamente pelo Município:

Recursos internos nós não temos. [...] Até hoje, nada. A única parceria que nós temos é com o BNDES, através do Fundo Amazônia. Única parceria que nós temos para desenvolver esse plano.

O apoio anunciado pelo Governo Federal aos Municípios que saíssem da lista não ocorreu em Alta Floresta, fato apontado em diversas entrevistas, inclusive com produtor rural que já fez a adequação ambiental de sua propriedade, corroborado por produtores rurais como Valdemir Ruggieri, que, com recursos próprios, já regularizou integralmente o passivo ambiental de sua propriedade: “Depois que saiu o CAR e da lista, não veio nenhuma ajuda, do Governo de Estado ou Federal. Até o momento nada.”

Alta Floresta fica muito vulnerável nessa história [...] você concorda que um doido pode vir lá de São Paulo, derrubar da noite para o dia, e a gente voltar para lista? Eu tenho medo de que isso possa se perder. [...], São pouquíssimos os jovens que estão na zona rural. A nossa zona rural é de idosos, são os pais que ficaram lá... (Irene Duarte),

A perspectiva de entrada da soja no Município aponta para riscos aparentemente distantes da situação de 2014:

A agricultura convencional traz no seu bojo grandes impactos. É uma monocultura com muito uso de agrotóxico, de defensivo agrícola, de insumos, enfim. [...]. Em contrapartida, um grupo que quer a soja na região, dizendo que para desenvolver essa região aqui é por meio da soja. Então a gente vive nesse momento, nessa incubadora [...] Então, o que está se esperando é que a gente consiga aprovar uma lei na Câmara de Vereadores, e dentro da Câmara também a gente

já sabe que existem dois segmentos: um que defende a base agroecológica de um Município sustentável e outro que vê que se não chegar o desenvolvimento igual chegou a Lucas do Rio Verde, Tapurá, essa região é considerada por eles como não desenvolvida. (Irene Duarte).

## 3. 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<sup>2</sup>, 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<sup>9</sup>. 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.

<sup>9</sup>Lei Estadual nº 4.992, de 13 de maio de 1986.



# Desafios Locais da Municipalização da Estratégia de Prevenção e 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.

O Município de Marcelândia entrou para a lista de prioritários do MMA em janeiro 2008 e foi excluído da lista em outubro de 2013<sup>10</sup>. O processo de desmatamento no Município indica que o este se manteve em níveis reduzidos até 2012. A partir de 2013 é observado aumento, ainda que bem abaixo dos níveis críticos observados no passado, avizinando-se a taxa do limite de 40 km<sup>2</sup>/ano.

Em Marcelândia, persiste a demanda uníssona por resolução do problema fundiário em todo o Município, secundada pelo reconhecimento da necessidade de se estruturar e apoiar uma “agenda pós-CAR”, que inclui a resolução do passivo ambiental das propriedades. A reconstrução do sistema de governança ambiental municipal, desestruturado na gestão 2009-2012, assim como a melhoria de infraestrutura física, e uma estratégia de transição para práticas de produção agrícola mais sustentável necessitam de apoio externo, dadas as limitações de recursos do Município. Foram relatados riscos de retrocessos na redução do desmatamento com a vinda de “gente nova” não comprometida com os acordos estabelecidos anteriormente.

O sistema de gestão ambiental está sendo reestruturado pelo atual Prefeito, contando com recursos captados pela gestão anterior junto ao Fundo Amazônia para atividades de regularização ambiental (Projeto Recupera Marcelândia). O processo de saída da lista colaborou para o reconhecimento da importância de se estruturar o sistema de governança ambiental municipal. O principal objetivo da SMMA, atualmente, é estruturar a Secretaria “para funcionar”, implementar o projeto financiado pelo Fundo Amazônia e ações de educação ambiental. Em

julho de 2013, foi transferida a primeira parcela de R\$ 182 mil do projeto “Recupera Marcelândia”, no valor total de R\$ 669 mil, apresentado pela Prefeitura ao BNDES/Fundo Amazônia via Secretaria Municipal de Meio Ambiente, em 2009. O projeto foi elaborado por “empenho pessoal de gestores e lideranças locais, *bottom-up*” (Sirlene Julini, ex-Secretária de Meio Ambiente).

A reconstrução do sistema de gestão ambiental se inicia pela provisão de recursos ao Fundo Municipal e reativação do Conselho Municipal de Meio Ambiente. Isto demanda tipos variados de recursos, a começar pelo fator tempo, seguida pelo recurso financeiro: o financiamento do Fundo Amazônia não é a solução para todos os desafios.

Segundo os atores locais, os principais desafios se referem, antes de tudo, à resolução do problema fundiário. Em seguida, são ressaltadas a necessidade de consolidação dos avanços conquistados para sair da lista em uma agenda de transição, pós-CAR e a expectativa de receber recursos do Governo Federal:

Agora nós temos que adotar medidas para permanecer fora da lista. Continuar mobilizando, porque hoje temos a agricultura se instalando no Município fortemente. A gente conversa muito com esses novos produtores que estão chegando no Município em relação a queimadas, a novos desmatamentos, para o Município não sofrer os embargos que sofreu no passado. A gente tenta convencê-los. “Se tiver que abrir uma área, faça uma abertura legal, dentro das normas, com autorização, porque aí não configura desmatamento”. (...) Projetos para melhorar a questão do pequeno produtor, fomentar a agricultura familiar, porque isso possibilita frear um pouco mais a abertura de novas áreas, otimizar mais a utilização dessas áreas que já estão abertas, tanto para a

<sup>10</sup> Portaria MMA nº 412, de 7/10/2013.

# Desafios Locais da Municipalização da Estratégia de Prevenção e 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.

agropecuária quanto para a agricultura...[...]  
Não há recursos previstos pela Prefeitura para a situação pós-CAR. Nós temos que buscar recursos ainda. Buscar apoio junto a órgãos financiadores. (Secretária de Meio Ambiente Suzana Barbosa).

Será que nós vamos ter recurso para desenvolver essas ações? Porque o Município, com o seu orçamento, não ia conseguir desenvolver. [...]. Na verdade, a floresta está à mercê. No meu entendimento, ela continua órfã. Estamos aqui tentando fazer alguma coisa. (Sirlene Juline, Secretária de Educação).

## 4. Querência (MT)

O Município de Querência ocupa uma área da ordem de 17,8 mil km<sup>2</sup> na região nordeste mato-grossense. Distanto 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)<sup>11</sup>. 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<sup>12</sup>.

O Município de Querência foi excluído da lista do MMA em abril de 2011<sup>13</sup>. A taxa de desmatamento do Município já havia despencado a partir de 2004, tendo atingido o nível mais baixo em 2009. A partir de então, observa-se tendência de alta, em patamar bem inferior aos níveis históricos de desmatamento, ainda que tenha tangenciado o limite de 40 km<sup>2</sup> em 2012.

Em Querência, houve clara descontinuidade dos processos deflagrados pela coalizão para excluir o Município da lista, por conta de disputas relativas às eleições municipais em 2012. Não foram encontradas, na visita de campo, evidências de que o *Projeto Querência Mais* tivesse sido implantado. Há importantes pendências de regularização ambiental junto ao IBAMA de imóveis rurais embargados e reembargados, tanto entre os assentamentos quanto em propriedades de maior porte. São registradas pendências fundiárias importantes nos projetos de assentamento. É recorrente a demanda de apoio

---

Maldonado, segundo a Confederação Nacional dos Municípios.

<sup>12</sup> Lei Estadual nº 5.985, de 19/12/91, instalado em 1/1/1993 (IBGE, 2014).

<sup>13</sup> Respectivamente Portarias MMA nº 28, de 28/1/2008 e MMA nº 139, de 20/4/2011.

---

<sup>11</sup> 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

# Desafios Locais da Municipalização da Estratégia de Prevenção e 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.

para a melhoria das condições de produção dos assentados e pequenos produtores. Há riscos de retrocesso no desmatamento. Há demanda por uma visão estratégica para consolidar a redução do desmatamento e práticas agropecuárias sustentáveis.

O processo de saída da lista colaborou para o reconhecimento da importância de se estruturar o sistema de governança ambiental municipal. Atualmente, o sistema de gestão ambiental municipal está em início de estruturação. Foi criada uma secretaria na qual o tema ambiental é tratado com quatro outros temas, foi reativado o Condema e estruturado o Fundo Municipal de Meio Ambiente. As prioridades da Secretaria de Meio Ambiente, segundo seu secretário, são as ações de incentivo a quatro cadeias produtivas.

De início que nós estamos incentivando palmito e pupunha. Para isso nós fizemos um viveiro para capacidade de mais de 240 mil mudas, para a gente incentivar o plantio. Temos produzido a muda da seringueira também. O tanque de peixe, a gente vai fazer essa parte da regulamentação. O gado de leite a gente está cadastrando também. Estamos incentivando o melhoramento genético. Estamos cadastrando as propriedades para ver se a gente melhora a questão de pastagem de rebanho para, realmente, a gente conseguir produzir, ter uma produção no lote. Hoje, por exemplo, aquela área que tenha desmatado no lote, dê sustentabilidade para ele. Que ele não precise ir embora da propriedade e nem abrir mais áreas. [Em paralelo] esse trabalho de formiguinha aqui da Prefeitura, para ir fazendo aquilo que a gente consegue fazer com as nossas pernas. Aí temos, em paralelo, trabalhado esse Programa Municípios Sustentáveis, que através desse programa a gente vai colocar as propostas no Fundo Amazônia tanto para conseguir recurso para

incentivar essas cadeias produtivas, fazer o melhoramento da propriedade, e uma parte vai entrar como proposta estruturação dos Municípios, dar condições aos Municípios para fazer. (Secretário de Meio Ambiente e Agricultura, Eleandro Ribeiro).

A regularização ambiental das atividades rurais permanece como uma pendência importante, segundo sugerem as estatísticas do número de embargos do IBAMA. Grande parte dos assentados está ainda desprovida de CAR. Segundo o Secretário Eleandro, muitos dos mais de 1.200 agricultores familiares no Município ainda estão sem CAR, apesar de vários terem investido recursos próprios na contratação de serviços para tal. Os assentados têm composto a maioria dos processos do Município de Querência no escritório local do MPE – mas não são os únicos, havendo também grandes proprietários ambientalmente inadimplentes.

Os relatos sublinham a ausência de cooperação intergovernamental no período pós-lista: “simplesmente saímos da lista do desmatamento, porque prioridade de investimento nós não tivemos nenhuma”. Estão entre as principais dificuldades o acesso ao crédito para o pequeno produtor, a ausência de investimentos e o desamparo da população dos projetos de assentamento, “para quem inexistem projetos”. Com o apoio do Instituto Centro de Vida (ICV), a secretaria está elaborando projeto para pleitear recursos ao Fundo Amazônia para promoção de boas práticas agropecuárias, de modo a aumentar a produtividade e evitar o desmatamento na pequena propriedade.

Quanto às perspectivas de uma expansão sustentável da produção agrícola, há questões a responder. Segundo Rodrigo Junqueira (Instituto Socioambiental/ISA): “a área de plantio de soja



# Desafios Locais da Municipalização da Estratégia de Prevenção e 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.

tem aumentado sobre áreas degradadas. E daqui a três anos, quando elas se esgotarem?”

## 5. 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<sup>2</sup>, 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<sup>14</sup>, 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 havia recebido títulos de terras do Governo Federal, havendo registros de formação de pequenas colônias agrícolas desde a década de 1930.

Paragominas entrou em janeiro 2008 para a lista de Municípios prioritários do MMA e foi excluído da lista em março de 2010<sup>15</sup>. O sistema de governança municipal está fortalecido, com experiências inovadoras. Há experiências em curso de práticas agropecuárias de baixo impacto: em 2011, foi estabelecida parceria entre o SPRP e o Fundo Vale para construção de modelos de produção agropecuária de baixo impacto, em uma primeira parceria do Fundo Vale com organização de produtores – o projeto Pecuária Verde,

implementado pelo SPRP com o apoio de especialistas da Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz da Universidade de São Paulo (Esalq/USP) e Universidade Estadual Paulista (Unesp), até 2014. Em abril de 2014, encontram-se cadastrados 88,5% do total da superfície municipal cadastrável (PMV, 2014).

O sistema de gestão ambiental municipal, composto pela Semma, pelo Conselho Municipal criado em 2010 e pelo Fundo Municipal, está em pleno fortalecimento, como demonstra a trajetória de sua capacidade de gasto em gestão ambiental.

Em Paragominas, ao lado da questão fundiária, as principais demandas se referem a apoio para as oportunidades vislumbradas: à transição da economia local para uma economia mais sustentável, consolidando os avanços conquistados anteriormente, incluindo o sistema de governança ambiental local que iniciou recentemente práticas inovadoras de controle ambiental. Não é descartada a existência de risco de retrocesso no desmatamento. Na visão do ex-Prefeito Adnan, o momento é de transição do extrativismo para a economia verde.

[...] É difícil para muitos fazer a transição rapidamente. Em Paragominas há o frigorífico, a fábrica de móveis, que usa MDF, e outros projetos. [...] Dos 50 mil hectares de área plantada, estagnados desde 2008, dobramos de área em cinco anos. Nesse ritmo, devemos chegar em breve a 150 mil hectares de área plantada sem desmatamento e com atividades e empreendimentos ambientalmente corretos e licenciados. Realizamos, ao longo dos oito anos de governo, diversas missões empresariais para atrair investidores e mostrar a nova face de Paragominas.[...] Com a economia voltando a crescer, os empregos foram aparecendo, de sorte que, em 2010,

<sup>14</sup>Lei Estadual nº 3.225, de 4/1/1965.

<sup>15</sup>Portaria MMA nº 67, de 24/3/2010.

# Desafios Locais da Municipalização da Estratégia de Prevenção e 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.

tivemos um saldo positivo de 1.559 empregos (dados do Caged/MTE). [...] Em junho de 2011, com o propósito de fortalecer a economia da cidade, no ato da inauguração do Lago Verde, anunciamos um pacote de 200 milhões de investimentos em obras públicas e privadas [...] Nos últimos meses, entretanto, sentimos uma retração na economia da cidade. O comércio, os trabalhadores e empresários reclamam de que a economia desaqueceu. Alguns saudosistas acham que a opção pelo desenvolvimento sustentável não é viável e que seria melhor voltar ao passado. Voltar para a economia do carvão, da madeira ilegal e do desmatamento. "Podia ser suja, mas, pelo menos, gerava emprego", foi um comentário de alguém outro dia. A retração que, neste momento, afeta a economia de Paragominas é fruto da crise econômica que atinge dois importantes segmentos, acometendo grandes empreendimentos em nossa cidade: a mineração de bauxita e a fábrica de pisos e compensados, ambos fortes geradores de empregos e de divisas para a economia local [...] Assim, acredito que a economia deverá retornar, progressivamente, seu ritmo normal. E os números já começam a mostrar isso.

Segundo os atores entrevistados, as questões mais importantes se referem à fase de transição em que se encontra o Município, ao papel do Município da direção de seu desenvolvimento, revisão do pacto assumido em 2008, escasso apoio das demais esferas federativas, a pendência da regularização fundiária e a questão da projeção nacional do Município como modelo. O atual Prefeito Paulo Tocantins enfatiza a necessidade de consolidação de processos localmente antes de ser estabelecido como modelo. Está na agenda da Prefeitura a repactuação do Projeto Município Verde entre os atores municipais. Na visão do Prefeito:

Vamos repactuar o Município Verde ou o Desmatamento Zero, que foi o primeiro pacto que fizemos lá atrás, em 2009. Vamos chamar a sociedade para repactuar, dizer que o programa permanece.[...] O programa é o mesmo, a essência não muda. Esse não é mais um programa do Prefeito Adnan ou do Prefeito novo, é um programa da cidade, é um programa da sociedade, do Município. Isso é inquestionável [...]. Vamos repactuar o Desmatamento Zero e o programa Municípios Verdes e dar um novo *start* na busca de auxílio junto ao Governo Federal e Estadual, e junto aos ministérios, para que possamos revitalizar o programa Municípios Verdes. Pontos prioritários desse programa: temos o microzoneamento das propriedades. Cada proprietário já recebeu um diagnóstico de seu imóvel, do que ele precisa recompor, do que precisa recuperar de APP, recompor ou recuperar de reservas legais. Agora nós precisamos oferecer mecanismos para que esse proprietário faça isso da melhor forma possível ou simplesmente com regeneração ou com intervenção – com enriquecimento dessas áreas de reserva. Houve alguns experimentos que estão parados e que pretendemos retomar. Foram iniciativas feitas com professores da Esalq para o enriquecimento das reservas legais. Já temos um diagnóstico, já temos o que passar para os produtores.

As possibilidades de retrocesso político não estão descartadas:

Ainda existe uma aprovação grande. A questão é que pode chegar alguém com um discurso populista e convencer as pessoas que pode fazer melhor. Tomara que venha realmente alguém que possa fazer melhor. Não somos os donos da verdade. Pode mesmo vir uma cara nova que faça melhor. Mas temos muito medo do populismo, que promete milagres que a gente sabe que não são realizáveis. (Prefeito, Paulo Tocantins).

# Desafios Locais da Municipalização da Estratégia de Prevenção e 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.

## 6. Referências Bibliográficas

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

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

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

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 25/8/2016.

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

# Desafios Locais da Municipalização da Estratégia de Prevenção e 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.

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



**ibam**

**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](mailto:contato-amazonia@ibam.org.br) | Web: [amazonia-ibam.org.br](http://amazonia-ibam.org.br)

**Autora: Estela Maria Souza Costa Neves**

Consultor do PQGA/IBAM

Mestre em Urbanismo e Doutora em Ciências Sociais