



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - PPGeo



MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL:
Situação Atual dos Municípios do Estado do Pará.

Shirley Capela Tozi



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - PPGeo

MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL:
Situação Atual dos Municípios do Estado do Pará.

Shirley Capela Tozi

Belém
2007

Shirley Capela Tozi

MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL:

Situação Atual dos Municípios do Estado do Pará.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Geografia – PPGEO da Universidade Federal do Pará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de Concentração: Organização e Gestão do território.

Linha de pesquisa: Gestão dos Recursos Naturais e Meio Ambiente.

Orientador: Prof^o. Dr^o. Gilberto de Miranda Rocha

Belém

Universidade Federal do Pará

Centro de Filosofia e Ciências Humanas

Programa de Pós Graduação em Geografia

2007



SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA - PP GEO

Dissertação intitulada “MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL: Situação Atual dos Municípios do Estado do Pará”, de autoria da mestrandia Shirley Capela Tozi, examinada pela banca constituída pelos seguintes professores:

Prof. Dr. Gilberto de Miranda Rocha – Orientador

Prof. Dr. Carlos Alexandre Leão Bordalo – Examinador

Prof. Dr. João Márcio Palheta da Silva - Examinador

Belém

2007

Para Aldemar, Leonice, Deivison e
Sheyla Maria.

AGRADECIMENTOS

À Deus.

Ao Professor Gilberto de Miranda Rocha, por ter aceitado a inicial proposta de orientação e depois por ter me convencido a enveredar por outros caminhos.

Ao Professor Carlos Bordalo, por ter me incentivado sempre e acreditado no meu trabalho, mesmo quando eu não acreditava.

Aos meus amigos e colegas de mestrado que de alguma forma contribuíram para o desenvolvimento do trabalho: Ingrid Mendes, Giovane Mota, Marcos Rodrigues, e em especial ao Christian Nunes e ao Romero Albuquerque que compartilharam comigo diversos momentos agradáveis e desafiadores no decorrer do curso de mestrado.

A Lílian, que embora não fizesse parte da turma de 2004, era mais amiga e efetiva dos que documentalmente pertenciam à turma.

Ao amigo Walber Torres por ter me ajudado diversas vezes.

As amigas Glayds e Mônica pelo incentivo e amizade.

A todos os professores do Curso de Mestrado em Geografia da Universidade Federal do Pará, em especial ao admirável Professor João Márcio pela inspiração e insaciedade por conhecimento.

A coordenação do mestrado e a secretária Marlene pelas delicadezas.

A minha família pelo incentivo as minhas pesquisas.

Enfim, a todos aqueles que direta ou indiretamente contribuíram para a elaboração deste trabalho.

Não sabemos para onde estamos indo. Contudo uma coisa é clara. Se a humanidade quer ter um futuro reconhecível, não pode ser pelo prolongamento do passado ou do presente.

Eric Hobsbawm

RESUMO

O objeto do presente trabalho incide apenas sobre a análise das estruturas de gestão ambiental no Estado do Pará. Cujo principal objetivo é analisar e avaliar a municipalização da gestão ambiental no Estado do Pará, sem levar em consideração o funcionamento real das estruturas ambientais no Estado.

O município e as mesoregiões foram escolhidos como forma de regionalização para verificação da efetividade da Política Estadual de Meio Ambiente e da municipalização da gestão ambiental.

O Estado do Pará foi selecionado como área de estudo em virtude dos problemas ambientais e da preocupação do Estado em desenvolver políticas que combatam o passado descomprometido do Estado com o meio ambiente: incentivos fiscais e implantação de estruturas para projetos de desenvolvimento regional que impactaram o meio ambiente, e municípios de criação antiga e recente.

Desta forma, quais as competências dos municípios no âmbito da legislação correspondente a gestão ambiental? Como está ocorrendo a descentralização da gestão ambiental no Estado do Pará? Quais as características atuais do meio ambiente?

Para tanto, foi utilizado como metodologia: pesquisa bibliográfica e documental; e análise de dados dos municípios, através do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e da SECTAM (Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente).

A importância do tema desenvolvido revela-se na necessidade de municipalizar a gestão ambiental, ou seja, na mudança de postura do estado, dantes centralizador e autoritário, para uma postura democrática, resultando na gestão ambiental e territorial, que consiste numa outra forma de elaborar, decidir e executar políticas públicas.

Palavras-chave: Municipalização, gestão ambiental e meio ambiente.

ABSTRACT

The object of the present work happens only on the analysis of the structures of environmental management in the State of the Pará. Whose principal objective is to analyse and to value the municipalization of the environmental management in the State of the Pará, without taking into account the real functioning of the environmental structures in the State.

The local authority and the bigregions (a kind of regionalization) were chosen like the form of regionalization for checking of the effectiveness of the State Politics of Environment and of the municipalization of the environmental management.

The State of the Pará was selected like area of study owing to the environmental problems and the preoccupation of the State in developing politics that fight the free past of the State with the environment: fiscal incentives and introduction of structures for projects of regional development that modified the environment, and local authorities of ancient and recent creation.

By the way, which competences of the local authorities in the context of the corresponding legislation to environmental management? How is it taking place to the decentralization of the environmental management in the State of the Pará? What the current characteristics of the environment?

For so much, it was used like methodology: bibliographical and documentary inquiry; and analysis of datas of the locals authorities, through the IBGE (Brazilian Institute of Geography and Statistic) and of the SECTAM (Executive General Office of Science, Technology and Environment).

The importance of the developed subject reveals itself in the necessity of municipalizing the environmental management, in other words, in the change of posture of the state, before centralized and authority, for a democratic posture, turning in the environmental and territorial management, that consists of another form of create, decid and execut public politics.

Key-Words: Municipalization; environmental management and environment.

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 01	Proporção de municípios que receberam recursos financeiros específicos para o meio ambiente, segundo unidades da Federação – 2002.	32
Gráfico 02	Municípios, por tipo de OMMA, segundo classes de tamanho da população dos municípios e mesorregiões do Estado do Pará- 2006.	77
Gráfico 03	Quantidade de municípios com CMMA, total e ativos, segundo classes de tamanho da população dos municípios e mesorregiões do Estado do Pará- 2006.	83

LISTA DE MAPAS

Mapa 01	Mapa das Regiões Hidrográficas do Macrozoneamento do Estado do Pará - 2004	54
Mapa 02	Mapa dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente no Estado do Pará - 2006	74
Mapa 03	Mapa dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente no Estado do Pará, por Tipo - 2006	76
Mapa 04	Mapa dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente no Estado do Pará, por Departamento - 2006	79

LISTA DE DIAGRAMAS

Diagrama 01	Sistema de Gestão	18
Diagrama 02	Sistema Estadual de Meio Ambiente – SISEMA	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	Estrutura do SISNAMA	23
Quadro 02	Quantidade de Municípios no Estado do Pará por Mesorregião - 1960 a 2000	51
Quadro 03	Evolução dos Órgãos de Meio Ambiente no Estado do Pará	64

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADA	- Agência de Desenvolvimento da Amazônia
AHIMOR	- Administração das Hidrovias da Amazônia Oriental
AIA	- Avaliação de Impacto Ambiental
ALBRAS	- Complexo Alumínio Brasileiro
ALUNORTE	- Alumínio do Norte
AMAT	- Associação dos Municípios do Araguaia e Tocantins
CEHSA	- Coordenadoria de Ecologia Humana e Saúde Ambiental
CES	- Conselho Estadual de Saúde
CMMA	- Conselho Municipal de Meio Ambiente
CODESEI	- Consórcio de Desenvolvimento Sócio Econômico Intermunicipal
CONAMA	- Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONDEMA	- Conselhos Municipais de Meio Ambiente
COSAMA	- Conselho Estadual de Saúde Saneamento e Meio Ambiente
CVRD	- Companhia Vale do Rio Doce
DMA	- Departamento de Meio Ambiente
EIA	- Estudos de Impactos Ambientais
FAMEP	- Federação das Associações dos Municípios do Estado do Pará
FEMA	- Fundo Estadual de Meio Ambiente
FMMA	- Fundo Municipal de Meio Ambiente
GETAT	- Grupo Executivo de Terras do Araguaia Tocantins
IBAMA	- Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	- Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INCRA	- Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INPA	- Instituto de Pesquisa da Amazônia
MUNIC	- Suplemento de Meio Ambiente da Pesquisa de Informações Básicas Municipais.
OEMA's	- Órgãos Estaduais de Meio Ambiente
OMMA	- Órgão Municipal de Meio Ambiente
PDA	- Plano de Desenvolvimento da Amazônia
PIB	- Produto Interno Bruto
PIN	- Plano de Integração Nacional
PMMA	- Política Municipal de Meio Ambiente
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDGA	- Plano Nacional de Descentralização da Gestão Ambiental
PNMA	- Política Nacional de Meio Ambiente
PNN	- Programa Nossa Natureza
POLAMAZONIA	- Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia
PROTERRA	- Programa de Redistribuição de Terras
RADAM	- Projeto Radar da Amazônia
RESEX	- Reserva Extrativista
RIMA	- Relatório de Impactos Ambientais
SECTAM	- Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente
SEMA	- Secretaria Especial de Meio Ambiente
SEMMA	- Secretaria Municipal de Meio Ambiente
SESPA	- Secretaria de Estado de Saúde Pública
SETRAN	- Secretaria Estadual de Transportes

SIPAM	- Sistema de Proteção da Amazônia
SISNAMA	- Sistema Nacional de Meio Ambiente
SIVAM	- Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM
SPVEA	- Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	- Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
ZEE	- Zoneamento Ecológico Econômico

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

LISTAS DE FIGURAS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

INTRODUÇÃO	13
1 PRESSUPOSTOS PARA A GESTÃO AMBIENTAL	15
1.1 Gestão.....	16
1.2 Instrumentos Políticos de Gestão.....	20
1.2.1 A Política Nacional de Meio Ambiente.....	21
1.2.1.1 Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA.....	23
1.2.1.2 Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA.....	24
1.2.2 A Constituição Federal.....	26
1.3 O Município Enquanto Gestor.....	27
1.3.1 Plano Diretor.....	33
1.3.2 Agenda 21	34
2 A MALHA MUNICIPAL, O USO DO TERRITÓRIO E OS PROBLEMAS AMBIENTAIS	36
2.1 Caracterização da Malha Municipal	37
2.2 Caracterização das formas de uso do território e seus problemas ambientais...	51
3 MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NO ESTADO PARÁ	60
3.1 Gestão Ambiental no Estado do Pará.....	62
3.2 Situação Atual dos Municípios.....	69
CONSIDERAÇÕES	85
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	89

INTRODUÇÃO:

O agravamento nos problemas ambientais trouxe à tona uma nova missão civilizadora para os seres humanos, ou seja, houve uma mudança nos paradigmas de desenvolvimento, que nas décadas de 1950, 1960, 1970 e 1980 eram pautadas na modernização, dissociação, equacionamento das necessidades básicas e ajuste estrutural respectivamente, passando na década de 1990 para o desenvolvimento sustentável (SIEDENBERG, 2003). O desenvolvimento sustentável seria a solução para os problemas que a modernização trouxe ao meio ambiente. No entanto, o desenvolvimento permaneceria “desigual e combinado”, visto que o desenvolvimento econômico continua ligado ao desenvolvimento tecnológico, portanto, atrelado à manipulação, e não a detenção, dos recursos naturais. Assim, os que podem manipular melhor os recursos naturais e deles tirar maior proveito, são os mais desenvolvidos. Com isto, a grande maioria age em prol de si mesma, enquanto outros fazem de conta que também estão envolvidos no processo de desenvolvimento.

Porém, a mudança nos paradigmas de desenvolvimento revela a ineficácia das estratégias desenvolvidas, daí a mudança das mesmas, procurando desta forma, propiciar um desenvolvimento mais adequado, que pudesse ser local e global.

Dentro da perspectiva de desenvolver o local, ou do “pensar globalmente e agir localmente”, adotou-se estratégias de desenvolvimento, no qual o desenvolvimento em pequena escala seria a chave do desenvolvimento global. Desta maneira, o local ganhou ênfase. Posto que cada localidade ou município conheça suas especificidades, portanto, seus problemas e as melhores estratégias para resolvê-los, envolvendo a sociedade como um todo na busca de melhores resoluções. Além disso, a administração pública, necessita achar resoluções para seus problemas. Portanto, a descentralização da gestão será uma forma de sanar os desafios propostos pela administração do meio ambiente e da economia.

Desta arte, surge em meio ao desenvolvimento sustentável a gestão ambiental e, também, a municipalização da gestão ambiental, como uma forma de enaltecer o desenvolvimento local. A municipalização da gestão ambiental foi institucionalizada pela Política Nacional de Meio Ambiente em 1981, e enfatizada pela Constituição Federal de 1988, que tornou os municípios entes federados.

Diante do papel proposto aos municípios, quais as competências do município perante a municipalização da gestão ambiental? Como o governo estadual tem apoiado os municípios do estado do Pará? Qual a situação dos sistemas municipais de meio ambiente?

Assim, o objeto do presente estudo consiste na análise e avaliação da municipalização da gestão ambiental no Estado do Pará, através das informações disponibilizadas pelo IBGE, através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2002, e através da SECTAM. A pesquisa não foi concentrada em um único período histórico posto que as questões ambientais no Estado do Pará passaram por vários períodos e ainda vem sendo estruturadas.

Esta dissertação está dividida em três capítulos. No primeiro demonstra-se como se dá a gestão ambiental, a sua municipalização e o papel do município enquanto gestor. Num segundo capítulo discute-se em linhas gerais a cerca da malha municipal do Estado, de que forma o território vem sendo utilizado e os problemas ambientais existentes. No capítulo subsequente evidencia-se a municipalização da gestão ambiental no Estado, através das políticas e ações estaduais implementadas, e a situação atual das estruturas de meio ambiente nos municípios paraense. Por último fazem-se as considerações. Ressalta-se que a discussão não está esgotada, visto que o processo de municipalização da gestão ambiental ainda está em andamento.

1. PRESSUPOSTOS PARA A GESTÃO AMBIENTAL

Nos últimos anos têm-se acirrado as discussões sobre meio ambiente. E a estas discussões estão intimamente ligadas à evolução do sistema econômico capitalista, e as transformações ambientais causadas por essa evolução/ desenvolvimento, visto que a matéria prima para a fabricação de produtos e para o comércio origina-se na natureza. Aos poucos a natureza foi transformada em matéria manipulável e sem vida própria, foi dessacralizada, desmistificada e politizada. Ao homem branco não cabe mais apenas ‘civilizar’ e ‘desenvolver’, a missão agora é outra: ‘proteger o meio ambiente’ (SHIVA, 2000 e BANERJEE, 2003). Ou seja, “enquanto alguns agem em prol do mesmo, outros crêem que algo está sendo feito, sem que as dimensões [...] tenham sido, indubitavelmente, explicitadas” (SIEDENBERG, 2003). O ‘civilizar’, o ‘desenvolver’ e o ‘proteger’ escamoteiam discursos em prol de uma missão civilizadora que privilegiam alguns, enquanto outros acreditam ser privilegiado também.

Durante muito tempo à relação sociedade natureza foi tida como algo indissociável, ou seja, o homem significava a própria natureza. Assim, se o homem evoluía e, conseqüentemente se desenvolvia, a natureza evoluía e se desenvolvia também, e vice-versa.

Com a evolução na socialização/relações dos homens, e do próprio pensamento social, o homem apropria-se da natureza, onde a intensa produção de alimentos, e a intensificação das relações sociais e a valoração individual irão enfatizar a exploração intensa dos recursos naturais. A natureza é imposta o papel de fonte inesgotável de recursos naturais.

A exploração intensiva de recursos naturais, e as conseqüências dessa crescente utilização ocasionaram questionamentos e resoluções sobre o como explorar a natureza sem agredi-la, ou seja, criar um desenvolvimento sustentável, no qual o homem pudesse explorar a natureza sem comprometer sua auto-sustentação, a própria natureza e, sem esquecer do futuro. Surge assim, o conceito de desenvolvimento sustentável, “como uma tentativa de

explorar a relação entre o desenvolvimento e o meio ambiente”, (BANERJEE, 2003, p. 81) de forma equilibrada, ou seja, gerir a exploração dos recursos naturais com a capacidade de suporte da natureza. Na verdade, desenvolvimento sustentável terá várias conotações e significados, mas, o mais utilizado é o citado acima. O desenvolvimento sustentável surge também como uma medida para equacionar os problemas ocasionados pelo crescimento econômico. Com o desenvolvimento sustentável, uma série de palavras toma novos significados para auxiliar e/ou complementar o desenvolvimento sustentável, tal como gestão e planejamento.

1.1. Gestão

Para compreendermos a municipalização da gestão ambiental, que é diferente da gestão por si só, faz-se necessário primeiro entender o que é gestão e quais os caminhos trilhados para chegar à municipalização da gestão ambiental.

A gestão é o ato ou efeito de gerir, de administrar. Essa conceituação foi definida e utilizada inicialmente na área da administração, cuja definição revela sua própria origem, ou seja, administrar. A gestão no sentido de administrar começou a ser utilizada, sobretudo na década de 1950, após a Segunda Guerra Mundial, com o intuito de gerir o planejamento e o desenvolvimento dos países destruídos na 2ª Guerra Mundial, o que resultou em planos de desenvolvimento, nas mais amplas esferas, desde a internacional até a municipal.

Para alguns autores a gestão está vinculada diretamente com o poder absoluto e exclusivo, para outros, vinculasse a idéia de negociação (BORDALO, 1998). No entanto, durante muito tempo a gestão foi vista apenas como poder absoluto e exclusivo, sem a participação da sociedade, e sempre relacionada ao quadro político.

No Brasil, a população, a comunidade científica, e até mesmo a comunidade política estiveram aquém da participação em qualquer plano de desenvolvimento, durante o regime militar. Marcando a total falta de democratização no país.

No que tange ao planejamento, a crise do regime militar se faz acompanhar de uma pulverização de ações e programas, os quais vão espalhar-se pelos diferentes órgãos da administração federal (cada um gerindo suas estratégias e metas). A perspectiva de integração e articulação se perde totalmente, fato também motivado por uma errônea identificação de tal postura com uma prática autoritária. Assim, na chamada “década perdida” o planejamento no nível da União vai conhecer uma profunda setorização, ilustrada no progressivo desaparecimento dos próprios organismos de articulação intersetorial. Paralelamente, a ação governamental passa a centrar seu horizonte maior de intervenção na elaboração de planos econômicos (stricto sensu). Enfim, ao longo dos anos oitenta, observa-se a gradativa substituição da ótica global de inter-relacionamento das políticas públicas federais por uma orientação mais desconectada que prioriza ações restritas ao campo econômico. Esse movimento, do ponto de vista institucional, fica claro na progressiva perda de espaço dos órgãos de planejamento para o Ministério da Fazenda e do banco Central (estes organismos gestores da nova orientação). No nível de cada setor da administração federal, esta tônica se repete com a multiplicação de programas e ações cada vez mais específicos, autônomos e desarticulados entre si. (MORAES, 1994, p. 30)

Assim, na década de 1980 a gestão do Estado foi marcada pela centralização das decisões, refletida na administração através de ministérios e órgão setoriais. Ainda na década de 1980 foi introduzida/ estabelecida na Política Ambiental Internacional uma outra concepção de desenvolvimento, no qual a gestão ambiental seria primordial para o desenvolvimento, sem “comprometer” os recursos naturais. Assim a materialização da racionalidade relaciona-se a adoção estratégica da gestão da natureza (gestão ambiental).

De acordo com Coelho (2000), Bressan (1996) e Moraes (1994) a gestão configura a mediação das relações entre sociedade e natureza no qual ocorre uma descentralização do poder, cujo conjunto de agentes estará dentro e/ou adequado à estrutura do Estado, estando contido o poder público (agentes sociais), visando à implementação de políticas ambientais, e também, o desenvolvimento econômico e social, bem como a conservação do meio ambiente.

Na gestão também se faz necessário estabelecer os potenciais e limites dos atores e gestores públicos e privados, para um processo de negociação democrática.

Para Lanna (1995), Bordalo (1998), Loureiro (1992) e Gusmão (1991), complementando os autores citados anteriormente, a gestão é uma maneira de assegurar a adequação entre a exploração e as especificidades do meio ambiente, através de mecanismos institucionais, baseados em princípios e diretrizes previamente acordados entre os diferentes agentes públicos, para impulsionar coordenadamente o inventário, o uso, o controle, a preservação e proteção do meio ambiente.

A gestão também é compreendida como uma atividade política que objetiva a racionalização/ maximização do uso dos recursos naturais. E para que a gestão seja colocada em prática, serão colocados instrumentos jurídicos e institucionais, tendo por objetivo garantir à população o uso adequado dos recursos naturais, tanto nos aspectos quantitativos quanto qualitativos. Baseado em Lanna (1995), a gestão ambiental é constituída por:

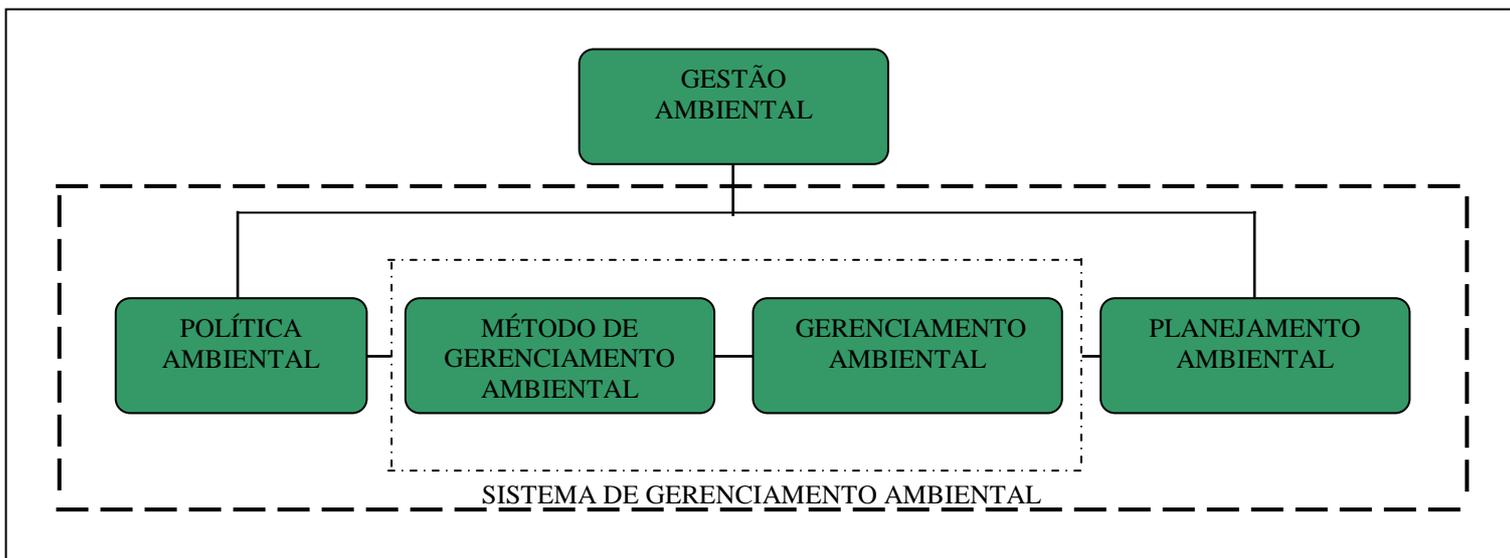


DIAGRAMA 01: Gestão Ambiental.

De acordo com o diagrama anterior, o sistema de gestão é constituído por vários princípios e diretrizes. Inserido nestas diretrizes estão: a política ambiental, o planejamento ambiental, o método e o gerenciamento ambiental. Podemos defini-los como:

A Política ambiental constitui um conjunto de diretrizes e princípios doutrinários que configuram as aspirações sociais e/ ou governamentais para aplicação dos instrumentos legais na regulamentação e/ou modificação nos usos, controle e proteção das águas.

A política dará as orientações para o consumo, controle, proteção e negociação sobre o meio ambiente, de acordo com as pretensões sociais e/ou governamentais, estabelecendo os princípios orientadores das ações. Na Política Ambiental são criados leis, decretos e normas específicas para orientarem o planejamento estratégico, através do método de gerenciamento ambiental.

Lanna (1995) e Santana (2000) definem o planejamento ambiental com um estudo prospectivo, no qual são feitos diagnósticos e prognósticos sobre as fragilidades, potencialidades e problemas ambientais, que estabelece metas e etapas para implementação de ações que coloquem em prática a política ambiental. Também pode ser conhecido como planejamento do uso, controle e proteção do ambiente.

Assim sendo, durante o planejamento estratégico são colhidas todas as informações sobre o ambiente que se quer trabalhar, mostrando em que estado encontra-se o ambiente, a questão social, econômica e cultural, e posteriormente definiram-se as metas e objetivos pretendidos, de acordo com a política, adequando e coordenando o uso, o controle e ocupação do ambiente. Enquanto o planejamento ambiental é um estudo prospectivo, o gerenciamento é o conjunto de ações destinadas a regular a prática operacional do uso, controle, proteção e conservação do ambiente.

O método de gerenciamento ambiental é o referencial teórico que será adotado para o uso, controle, proteção e conservação do ambiente.

E o sistema de gerenciamento inclui além dos organismos, agências reguladoras e instalações governamentais e privadas, a política ambiental, o método de gerenciamento, o

gerenciamento, colocando-os em prática através do seu instrumento que é o planejamento ambiental.

Os instrumentos são ações que orientam o governo e a sociedade, possibilitando o controle e administração dos recursos naturais. As ações são efetuadas sempre em longo prazo, devido à necessidade constante de monitorar os recursos naturais, avaliando continuamente se as proposições do sistema de gerenciamento foram alcançadas, e, conseqüentemente permitindo a modificação das ações. Desta forma, o sistema de gerenciamento é um conjunto de organismos, agências e aparelhos governamentais e privados, instituídos com o objetivo de executar a política Ambiental, através do Modelo de Gerenciamento adotado e tendo-o por instrumento, para regular e avaliar o planejamento do uso, controle e proteção do ambiente.

1.2. Instrumentos Políticos de Gestão

Sem dúvida alguma, o primeiro marco legal nacional quanto ao gerenciamento de recursos naturais foi à implementação do código das águas, decreto nº 24.643, em 10 de julho de 1934, e posteriormente do código florestal, lei nº 4771, implementada em 1965. É mister ressaltar que o código das águas levou 27 anos para ser promulgado, e que, de acordo com a política do governo Vargas, valorizava as aptidões do país, bem como incentivava o seu desenvolvimento (TOZI, 2002).

O código também faz referência ao poluidor - pagador, explicitado nos artigos 109, 110, 111 e 112, no qual se referem ao prejuízo a terceiros pela contaminação das águas, bem como a responsabilidade dos infratores pela salubridade e purificação das águas, e que em caso de lesão os infratores deverão indenizar a União, os Estados e Municípios, as corporações ou os particulares, além de responder criminalmente e pagar multa, quando for o caso.

O código também faz referência à concessão do uso das águas, classificando-a em águas públicas, de uso comum e particular, privilegiando o uso para abastecimento.

O código florestal também impôs normas para a apropriação dos recursos florestais. Também foram promulgadas as seguintes leis: Lei de proteção do patrimônio histórico e artístico nacional (1937), do código de pesca (1938) e do código de mineração (1940).

Desde a década de 1950 o Estado vem concebendo planos de desenvolvimento econômicos e superintendências regionais, como forma de praticar a gestão. No município a gestão aparece, a princípio, apenas no planejamento urbano.

No nível governamental a gestão ambiental é institucionalizada em 1973 com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao Ministério do Interior, analisando a problemática ambiental, bem como o gerenciamento do meio ambiente.

Neste período, de 1950 até o final da década de 1970, a idéia que se tem de gestão ambiental é a de criar “Reservas Naturais”. Porém, esta prática encontrou dificuldades, já que as “áreas intocadas” revelaram-se onerosas para o Estado, cuja consequência foi o abandono e descaso com inúmeras áreas de preservação (BORDALO, 1998).

Além disso, as políticas ambientais foram intimamente ligadas às políticas econômicas do Estado, obedecendo aos incentivos e regras do governo, principalmente no setor econômico. Todavia, este quadro se modificou com a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente de 1981 e da Constituição Federal de 1988.

1.2.1. A Política Nacional de Meio Ambiente

A Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA - instituída pela lei nº 6938 de 1981, diferente de outras leis, estabelece a distribuição e descentralização da gestão ambiental entre os níveis de governo, ou seja, distribui competências entre os órgãos federais, estaduais

e municipais, e não mais obedecendo à política econômica, como era de costume. A lei tem por objetivo “a preservação, a melhoria e a recuperação da qualidade ambiental, visando assegurar condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”. Ou seja, é atribuído ao meio ambiente a qualidade de patrimônio público, que necessita ser assegurado e protegido, que o uso deve ser coletivo e, principalmente, que a questão ambiental deve ser anterior as questões sócio-econômicas. Adota como princípio a racionalização dos recursos ambientais; o planejamento do uso dos recursos ambientais; a proteção dos ecossistemas; o controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; o incentivo ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais; o acompanhamento da qualidade ambiental; a recuperação e proteção de áreas degradadas ou ameaçadas de degradação; e a educação ambiental em todos os níveis de ensino, inclusive para a comunidade.

A PNMA estabelece as principais bases para a gestão ambiental, seja no âmbito da União, seja no âmbito do município, lançando conceitos básicos para a gestão, tal como meio ambiente.

Na Política Nacional de Meio Ambiente meio ambiente é entendido como:

O conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas (Art. 3º, parágrafo I).

Diferente dos conceitos estritamente ecológicos sobre meio ambiente, este conceito proposto concebe interações diretas e indiretas entre suas partes, ou seja, os elementos do meio ambiente não são mais considerados de forma isolada, fazendo parte desses elementos fatores físicos, químicos, biológicos e culturais. Assim, os elementos da natureza são transformados em recursos ambientais (LOUREIRO, 2002).

A PNMA adota como mecanismos para coordenar a Política Ambiental nas várias escalas políticas, o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA e o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA.

1.2.1.1. Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA

O SISNAMA tem por finalidade integrar os vários órgãos ambientais em todas as escalas, descentralizando a gestão do meio ambiente, bem como distribuindo a responsabilidade de divulgar as atividades do meio ambiente, para todas as instâncias de governo, chegando até a sociedade civil organizada, proporcionando a participação democrática de todos, nas atividades ambientais. Fazem parte do Sisnama:

Quadro 01: Estrutura do SISNAMA

Órgãos Estruturais	Órgãos Participantes
Órgão Superior	Conselho de Governo.
Órgão Consultivo e Deliberativo	Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA
Órgão Central	Ministério do Meio Ambiente
Órgão Executor	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA
Órgãos Seccionais	Órgãos ou entidades da Administração Pública Federal, Fundações instituídas pelo Poder Público de proteção ou de disciplinamento ao meio ambiente; órgãos estaduais responsáveis pela execução de programas e projetos e de controle e fiscalização das atividades suscetíveis de degradarem a qualidade ambiental.
Órgãos Locais	Órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas áreas de jurisdição.

Fonte: Ministério do Meio Ambiente, 2006 - organizado por Shirley Tozi.

Cada órgão tem sua função dentro do Sisnama. O Órgão Superior tem como função assessorar o Presidente da República na concepção de políticas e diretrizes nacionais. O Órgão Consultivo e Deliberativo assessora, estuda e propõe ao Órgão Superior diretrizes para a política de meio ambiente. O Órgão central, representado pela Secretaria Especial do Ministério do Meio Ambiente, formula, planeja, coordena, supervisiona e controla a política e as diretrizes de meio ambiente. O órgão Executor coloca em prática o que foi decidido pelos órgãos anteriores. Aos órgãos seccionais e locais cabe controlar e fiscalizar as atividades no meio ambiente.

A estrutura do Sisnama tem por objetivo refletir a integração e articulação entre os níveis de poder, criando uma rede de informações sobre meio ambiente, fornecendo informações permanentes sobre o meio ambiente no país.

Em 2003, foi criado Comissões Técnicas Tripartites Estaduais e Comissão Técnica Bipartite do Distrito Federal, que funcionam como espaços de diálogos ambientais entre os órgãos e entidades dos entes federados, fortalecendo o Sisnama. No Estado do Pará, fazem parte da Comissão Tripartite Estadual: o IBAMA, como órgão federal; a SECTAM, como órgão estadual; a Associação dos Municípios do Araguaia e Tocantins – AMAT, o Consórcio de Desenvolvimento Sócio Econômico Intermunicipal – CODESEI, e a Prefeitura Municipal de Belém, através da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA, como órgãos e entidades municipais.

Dentre os órgãos que compõem o Sisnama destaca-se o Conama.

1.2.1.2. Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA

O CONAMA, enquanto órgão superior do SISNAMA foi elaborado para ser um campo de participação ativa de negociação ambiental. É composto por um colegiado integrado, em que atua a sociedade civil organizada e as diversas áreas do governo. Ao

CONAMA foi destinado a discussão de diretrizes e normas de política ambiental (LEIS, 2001), desta forma, funciona como um órgão deliberativo, cujo objetivo é ditar regras para a manipulação do meio ambiente, ou seja, disciplinar as atividades relativas ao meio ambiente. Entre suas competências estão: estabelecer, mediante proposta da Secretaria de Meio Ambiente - SEMA, normas e critérios para o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras; determinar a realização de Estudos de Impactos Ambientais - EIA e seu Relatório – RIMA, quando julgar necessário; estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e a manutenção da qualidade do meio ambiente, principalmente recursos hídricos; instituir diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e recursos naturais; baixar normas para execução e implementação da Política Nacional de Meio Ambiente; através do estabelecimento de Resoluções.

Uma das mais importantes Resoluções do CONAMA é a nº 001, na qual estabelece os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental – AIA, que é feita através do Estudo de Impactos Ambientais – EIA e seus respectivos relatórios – RIMA's.

Nos instrumentos que pertencem a Política Nacional de Meio Ambiente, temos o estabelecimento de: Padrões de qualidade ambiental, que estabelece níveis de qualidade a ser alcançado e/ou mantido, com o controle da poluição; Zoneamento Ambiental; Avaliação de Impacto Ambiental – AIA; criação de reservas, estações ecológicas e áreas de proteção ambiental. Os instrumentos apresentam uma série de critérios e normas para que possam ser aplicados, existindo também o órgão fiscalizador, que objetiva verificar se os instrumentos estão sendo implementados corretamente.

O CONAMA então, estabelecerá uma política preventiva para ações que possam interferir no meio ambiente.

1.2.2. A Constituição Federal.

A Constituição Federal de 1988 apresenta um capítulo inteiro sobre o meio ambiente, refletindo anseios e discussões entre as várias instâncias da sociedade, bem como de órgãos ambientais desde a esfera federal até a municipal, dando um grande avanço a questão ambiental. A constituição,

[...] considerou a importância do meio ambiente para o homem, dele cuidando não somente pelos elementos que lhe são constitutivos, mas também quanto aos seus reflexos, nos demais setores da sociedade, num total reconhecimento a sua característica maior, qual seja a interdisciplinariedade com diversas ciências jurídicas e não jurídicas. Neste contexto, integrou-o nas competências dos entes estatais da Federação Brasileira, fixou-lhe os princípios e alguns dos procedimentos de controle quanto a sua qualidade, prevendo ainda os remédios jurídicos para a sua defesa na esfera judicial. (LOUREIRO, 2002, p. 40)

Em seu artigo 225, diz que:

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

Com isto, temos os princípios constitucionais: o meio ambiente ecologicamente equilibrado; o meio ambiente é um bem de uso comum e bem de interesse difuso.

A Constituição ainda faz referência à fiscalização a entidades pesquisadoras; impõe o estudo prévio de impacto ambiental; controla a produção, comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que possam significar risco para a vida; proíbe práticas que coloquem em risco ou a extinção da flora e da fauna; impõe as empresas mineradoras a obrigação de recuperar áreas degradadas por suas atividades; propõe sanções penais a quem agredir o meio ambiente; e Impõe restrições de uso em áreas de patrimônio natural.

Uma outra questão importante na Constituição Federal é o fortalecimento do poder local municipal em várias instâncias, ou seja, o município através da coordenação da gestão

ambiental municipal, por exemplo, tem a oportunidade de dinamizar e melhorar a qualidade do meio ambiente municipal e, conseqüentemente, a qualidade de vida da população que interage com o meio ambiente.

Com o objetivo de integrar os entes federados na gestão ambiental, em 1993 foi lançado o Plano Nacional de Descentralização da Gestão Ambiental - PNDGA, no qual buscava parceria para a gestão ambiental com os estados e municípios, através da criação de Políticas Estaduais e Municipais de Meio Ambiente, e a criação dos respectivos conselhos e órgãos gestores. Portanto, concerne aos estados e municípios o desenvolvimento de suas próprias leis e normas e que não contrarie a legislação, resoluções, decretos, etc. federal. Desta forma, a gestão ambiental será descentralizada e representará a participação da sociedade como um todo, de forma sistêmica e integradora. Assim também serão fortalecidos os órgãos componentes do SISNAMA. Na avaliação da gestão ambiental descentralizada será possível aperfeiçoar a legislação ambiental federal; definir áreas prioritárias para atuação de órgãos ambientais; identificar, transferir ou delegar atividades e atribuições para órgãos estaduais e municipais, de acordo com a capacidade dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente – OEMA's; e avaliar fontes de recursos para sustentação das OEMA's.

1.3. O Município Enquanto Gestor

A gestão ambiental tem sido marcada por vários fatores, tal como a criação de instancias de gestão ambiental. E o slogan que melhor explica a descentralização da gestão ambiental é “pensar globalmente e agir localmente”, ou seja, o que for feito no ambiente local terá reflexo no global e que, as questões ambientais são mais bem tratadas na esfera local, através da proteção do meio ambiente, de acordo com as competências colocadas na Constituição Federal.

A descentralização da gestão ambiental surge como um antídoto às mazelas ambientais, buscando minimizar os problemas do atual modelo de desenvolvimento. Portanto, a descentralização/municipalização da gestão ambiental tem como desafio desenvolver economicamente o município, sem degradar o meio ambiente, ou seja, unir as duas grandes vertentes para alcançar o desenvolvimento sustentável: o crescimento econômico e a preservação ambiental. Com isto, de acordo com Palheta da Silva (2000) podemos dizer que a municipalização da gestão ambiental é compreendida como um novo tipo de governo local, no qual se adota a participação ativa da sociedade civil, ampliando também seu poder de barganha em prol de melhoras na qualidade de vida e, conseqüentemente, na qualidade ambiental.

Cabe aos municípios propor normas gerais, suplementares e complementares para a gestão ambiental, de acordo com as características ambientais municipais, sem ferir a legislação federal, bem como as resoluções do CONAMA.

Com a criação do SISNAMA, o município também foi responsabilizado pela gestão ambiental, colocando-o como componente, com o papel de efetivar a articulação entre os órgãos e entidades, desde a escala local até a federal.

Aos órgãos e entidades locais cabe controlar e fiscalizar atividades que sejam capazes de provocar a degradação ambiental. Com o intuito de melhor integrar e coordenar a gestão ambiental, pouco a pouco vai se criando as Secretarias, Conselhos e Fundos Municipais de Meio Ambiente.

Desde a promulgação da Constituição Federal, podemos verificar, de acordo com os dados do IBGE (2005), que cresceram no país a quantidade de municípios dotados de órgãos ambientais, porém, a criação da grande maioria esteve vinculada a processos, a democratização e às crises sociais que os municípios enfrentavam. Outros municípios criaram suas políticas ambientais como forma de agregar suas políticas ambientais para acrescentar a

participação civil na definição de diretrizes e leis, no intuito de regular as questões ambientais.

Além disso, citam-se as adversidades que os municípios enfrentaram no que tange a estrutura administrativa e técnica que deveria ser criada, posto que na falta de pessoal competente, não poderia estabelecer contratos aleatórios, limitados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Um dos requisitos para a gestão ambiental municipal é o estabelecimento de estruturas organizacionais. Um Órgão Municipal de Meio Ambiente – OMMA – pode adquirir diferentes estruturas:

- Órgão de administração direta: secretarias, autarquias, fundações e agências;
- Órgão de administração indireta: mantém vínculo administrativo com o poder executivo municipal, conservando também sua autonomia;

A criação de secretaria de meio ambiente depende da aprovação de lei municipal. E, muitas vezes os OMMA's estão vinculados a outros tipos de secretarias, como de saúde e agricultura, abrangendo um percentual de 62% dos municípios brasileiros, de acordo com os objetivos que se querem alcançar com a criação de um OMMA (IBGE, 2005). No estado do Pará o maior percentual de vinculação está com secretarias ou órgãos de saúde. Isto ocorre também pela falta de pessoal habilitado para exercer atividades junto ao OMMA.

Vale a pena ressaltar que os consórcios municipais são de extrema importância para uma ação mais abrangente no meio ambiente, já que algumas questões ambientais extrapolam o limite municipal, necessitando de um consórcio de municípios para a resolução do problema. A cooperação entre os municípios proporciona o uso eficaz e eficiente de recursos públicos, no qual se obtém, além da resolução do problema, a redução nos gastos financeiros, técnicos e administrativos.

No Estado do Pará, a Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente – SECTAM, com o intuito de fortalecer os mecanismos para a gestão ambiental no estado, vem preparando municípios para assumirem sozinhos as atividades de gestão ambiental local, descentralizando e compartilhando a gestão ambiental, através de apoio técnico e recursos oriundos do Fundo Estadual de Meio Ambiente – FEMA. Até junho de 2005, de um universo de 143 municípios, apenas quatro municípios (Itaituba, Marabá, Santarém e Parauapebas) possuem convênio com a SECTAM.

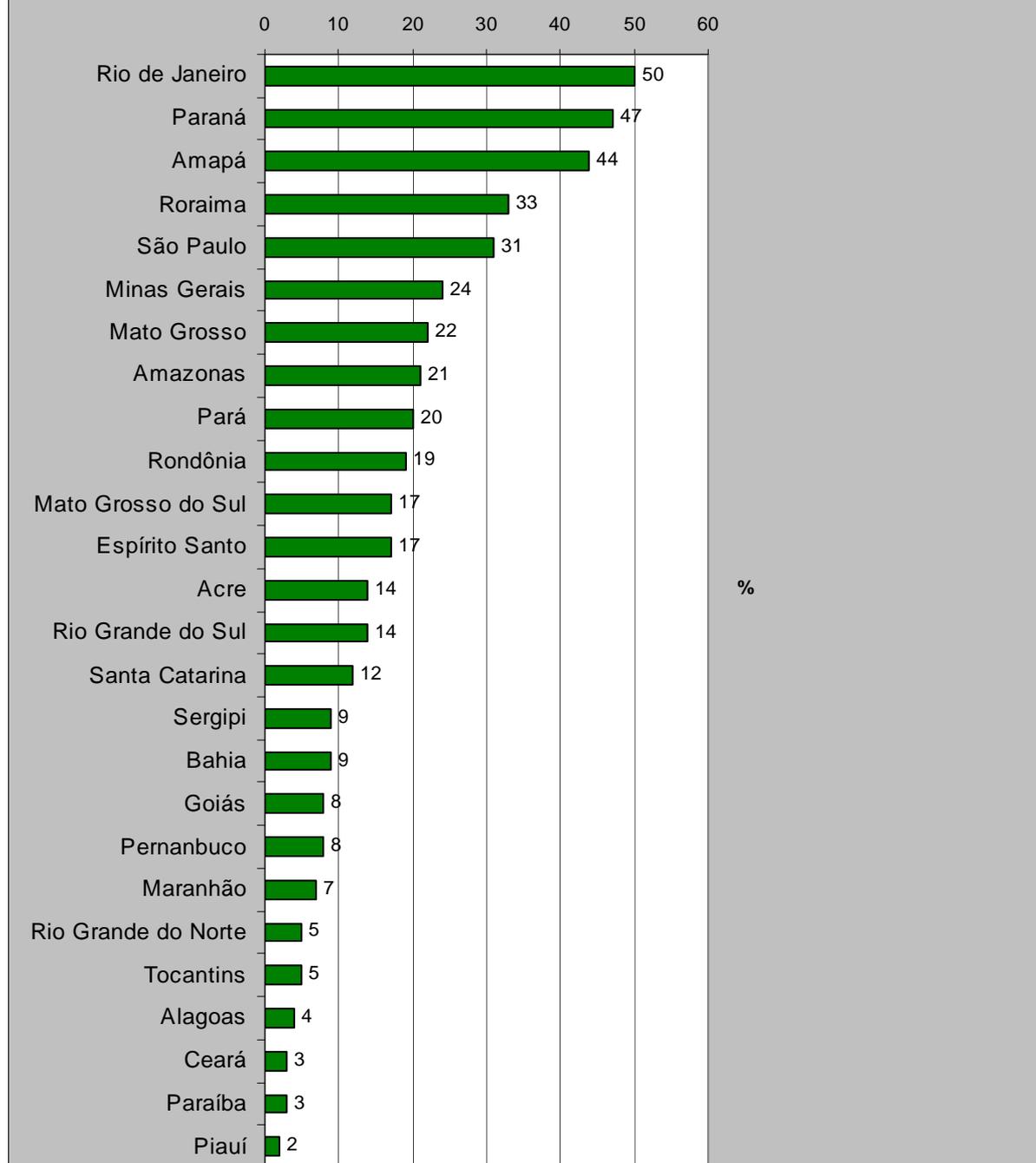
A SECTAM tem os seguintes objetivos no processo de descentralização da gestão ambiental:

- Avaliar o aspecto legal relativo às competências, a nível estadual e municipal, na execução da gestão ambiental descentralizada;
- Definir ações de descentralização e/ou interiorização da Política Ambiental no Pará, constituindo parcerias com os municípios, através das prefeituras locais;
- Assessorar o poder público municipal e fortalecer institucionalmente as unidades administrativas responsáveis pela gestão ambiental municipal, possibilitando o desenvolvimento de ações ambientais;
- Estimular a criação e a consolidação de canais de interlocução entre o Poder Público e a sociedade civil, visando uma ação compartilhada no trato dos problemas ambientais, especialmente em áreas críticas;
- Orientar o processo de gestão ambiental municipal, quanto ao arcabouço legal, criação e/ou implementação de unidades administrativas, Conselhos Municipais de Meio Ambiente – CONDEMA's e outros;
- Promover e/ou apoiar a Capacitação e Formação em gestão ambiental de servidores públicos municipais;

- Garantir a manutenção das atividades, transferidas ou delegadas aos municípios;
- Monitorar com o auxílio do geoprocessamento e sensoriamento remoto, o detalhamento do grau de desmatamento do Estado e uso atual do solo, visando direcionar as Políticas Ambientais e o Desenvolvimento Econômico dos Municípios.

Com isso, formam-se então os consórcios, objetivando a resolução de assuntos comuns, referentes à questão ambiental. Além dos consórcios podemos verificar também que ainda são poucos os municípios que recebem recursos financeiros específicos para o meio ambiente, no qual podemos verificar no gráfico a seguir:

GRÁFICO 1 - Proporção de Municípios que receberam recursos financeiros específicos para o meio ambiente, segundo Unidades da Federação - 2002



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2002.

Nota: As informações referem-se a 2001.

Como pode ser visto apenas vinte por cento dos municípios no estado do Pará recebem recurso financeiro, no entanto, se comparado ao universo federal, o estado do Pará encontrasse com boa percentagem de repasse de investimentos/recursos. Como investimentos ou recursos podem-se citar o ICMS ecológico, o repasse do governo federal ou estadual, convênios de cooperação técnica e/ou outro tipo de parcerias, multa ambiental, financiamentos, empréstimos, royalties e concessão de licenças ambientais. Isto tudo depende também da Política Municipal de Meio Ambiente – PMMA e do Sistema Municipal de Meio Ambiente que é criado.

Como instrumentos de ação para a gestão ambiental enfatizam-se apenas dois:

1.3.1. Plano Diretor

O Plano Diretor foi previsto na Constituição Federal de 1988, no artigo 182, sendo regulamentado pelo Estatuto da Cidade, mas que deve ser aprovado por Lei Municipal, tendo por objetivo promover o desenvolvimento e expansão urbana. O Plano Diretor deve ser elaborado, de modo a articular o planejamento municipal com: o plano plurianual e plano de diretrizes orçamentárias anuais.

O Plano Diretor é obrigatório em municípios: com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; em áreas com especial interesse turístico; situados em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país.

Com o intuito de não se tornar um mero instrumento de controle de uso do solo, tornando-se um instrumento que introduz o desenvolvimento, tem por objetivo fundamental garantir o acesso a terra regularizada, aí então, cumprindo sua função social.

O Plano Diretor é um instrumento de ação e de gestão local, visto que: indica objetivos para o desenvolvimento, através do conhecimento prévio do Município; expõe

estratégias para alcançar os objetivos; oferece outros instrumentos para a implementação dos objetivos; e orienta investimentos estruturais.

O Plano Diretor também pode ser aplicado em municípios pequenos. Visto que os municípios de pequeno porte no Brasil, alcançam cerca de 73%, com menos de 20 mil habitantes. Como o critério adotado não será especificamente a quantidade populacional (20.000 habitantes), outros critérios foram adotados pelo Ministério das Cidades, tal como: localização, densidade demográfica, crescimento populacional, dinamismo da economia, dimensão territorial, formação histórica e inserção regional. São incluídos nesses critérios tanto os municípios predominantemente urbanos, quanto os rurais.

No estado do Pará, são 85 os municípios obrigados a elaborar Plano Diretor, sendo que dos 143 municípios que o Estado do Pará possui, 108 estão em fase de elaboração, dentre os municípios em fase de elaboração podemos citar: Capanama, Salinópolis, Bragança, Quatipuru, Mãe do Rio e São Domingos do Capim; os principais problemas na elaboração do plano esbarram nas questões administrativas e técnicas.

1.3.2. Agenda 21

A Agenda 21 Local funciona, como o próprio nome nos diz, como uma agenda na qual são colocados compromissos e atividades que devem ser desenvolvidas. É utilizada como instrumento norteador do Plano Diretor Municipal, e tem por objetivo principal o desenvolvimento sustentável.

A Agenda 21 Global foi desenvolvida para a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizado no Rio de Janeiro em 1992, nela contém metas, objetivos, estratégias e ações a serem alcançadas para o desenvolvimento sustentável.

Tanto a Agenda 21 global, quanto a local devem refletir a convergência de interesses da sociedade civil e do poder político, visto que a Agenda 21 contempla um processo de natureza participativa, ampla e transparente nas decisões tomadas (TRINDADE, 2001), constituindo assim um plano de ação de médio e longo prazo.

No processo de construção da Agenda 21 o governo, tanto global quanto local, tem a possibilitar de diagnosticar quais são os entraves para alcançar o desenvolvimento, pois engloba as seguintes temáticas: Aspectos sociais e econômicos, conservação e administração de recursos, fortalecimento de grupos sociais, e meios de implementação. De acordo com essas temáticas são traçados roteiros, com metas, recursos e responsabilidades, para que o desenvolvimento possa ser alcançado conjuntamente.

A Agenda 21 global, fortalece a implementação da Agenda 21 local, pois declara que é no local os problemas são mais bem identificados, e é no local que ele pode melhor ser resolvido, ou seja, do local para o global acham-se soluções para alcançar o desenvolvimento. Assim, a chave mestra para a realização da Agenda 21 é a participação democrática, no qual o planejamento integrará: o planejamento estratégico, planejamento comunitário e o planejamento ambiental (GUGELMIN, 2003).

2. A MALHA MUNICIPAL, O USO DO TERRITÓRIO E OS PROBLEMAS AMBIENTAIS

A construção da malha municipal, o uso do território e os problemas ambientais do Estado do Pará estão relacionados ao processo de ocupação histórica e com a organização geográfica da região. O processo histórico e o uso do território, de acordo com Becker (2005), podem ser divididos em três períodos distintos: O primeiro está ligado à organização territorial (1616 a 1930). Neste ocorre à fundação de Belém (capital do Estado do Pará), ato que marca a apoderação do território Amazônico pelos portugueses; a ampliação do território, ultrapassando a linha do Tratado de Tordesilhas; a exploração das drogas do sertão; o esboçamento territorial, estimulado pelo “boom da borracha“ e pela internalização da navegação na bacia Amazônica.

O segundo período é caracterizado pelo planejamento regional e federalização do território (1930 a 1985), no qual ocorre a influência governamental na região, através: da criação de Planos de Desenvolvimento; criação da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA); construção da rodovia Belém-Brasília; implantação do Projeto Calha Norte; implantação do projeto geopolítico de modernização acelerada da região; criação da Zona Franca de Manaus, para industrializar a região.

O terceiro e atual período é denominado de fronteira experimental ou Incógnita da Heartland (1985 a ...), destacando-se pela crise do Estado, resistência social e pela pressão ambientalista, assumindo dois vetores: o tecno-ecológico, no qual ocorre a politização da questão ambiental e a inclusão de projetos na região; e o tecno-industrial, caracterizado pelas políticas paralelas e conflitantes (entre os interesses conservacionistas e desenvolvimentistas), através da retomada do planejamento pela União (TOZI, 2006).

Os períodos aqui utilizados perpassam principalmente pelos dois últimos, no qual ocorre a modificação da malha municipal, passando de municípios tipicamente ribeirinhos a

municípios formados à beira das rodovias e estradas que surgem a partir da década de 1960. Atualmente o Estado do Pará é composto por 143 municípios, distribuídos em cinco mesorregiões (Baixo Amazonas, Marajó, Metropolitana de Belém, Nordeste Paraense, Sudoeste Paraense e Sudeste Paraense).

2.1 A Malha Municipal

Até a década de 1950 o Estado do Pará era composto por 59 municípios, e desta década até a posterior, apenas um município foi acrescido. Os municípios que se formaram até a década de 1960 formaram uma rede urbana dendrítica, cujas estruturas remontam o passado colonial do Estado do Pará.

De acordo com Monteiro (2005) e Prost (1997) a Amazônia paraense já era habitada por povos nativos antes da chegada dos europeus, fato comprovado por vestígios encontrados no baixo e médio Amazonas, em Monte Alegre (Mesorregião do Baixo Amazonas) e na Ilha do Marajó (Mesorregião do Marajó). Quando os portugueses chegaram a atual Belém, em 1616, depararam-se com a tribo indígena dos Tupinambás, mas sem apresentar resistência os portugueses se instalaram e fundaram o Forte do Presépio (atual Forte do Castelo), na baía do Guajará, iniciando a ocupação e colonização da Amazônia, e do Estado do Pará, pelos portugueses. Rocque (2001, p. 13) divide a ação colonizadora portuguesa no Grão-Pará em quatro partes: “1ª – A luta contra os indígenas; 2ª – A luta contra os estrangeiros; 3ª – A ação dos religiosos na catequização dos nativos e na fundação de aldeias; 4ª – A conquista do Rio Amazonas”.

Na luta contra os indígenas os portugueses objetivavam desalojar os índios para também burlar o apoio aos franceses. A luta contra os estrangeiros impulsionou a construção de fortes, que deram origem a cidades como Gurupá, na Ilha do Marajó. A implantação de missões ao longo do Amazonas apaziguou nativos e fundaram aldeias organizadas

economicamente, que também deram origem a cidades e, para consolidar o território português foi primordial a conquista do Amazonas.

Da herança colonial surgiram municípios como: Santarém (Mesorregião do Baixo Amazonas), Gurupá (Mesorregião do Marajó), Belém (Mesorregião Metropolitana de Belém), Vigia (Nordeste Paraense), Altamira (Mesorregião do Sudoeste Paraense) e Itaituba (Mesorregião do Sudeste Paraense).

Dos quatorze (14) municípios que formam a mesorregião do Baixo Amazonas, dez (10) tem suas origens relacionadas ao passado colonial do Estado do Pará. Este número de municípios manteve-se estável de 1960 até 1991, sendo acrescentado mais quatro (04) municípios em 1996. Em 1960 o Baixo Amazonas comportava 14% da população paraense, cuja maior concentração (67,25%) estava na microrregião de Santarém. Santarém, Óbidos e Monte Alegre são os municípios mais antigos desta mesorregião (séc. XVIII). Esses núcleos urbanos surgiram em meio a expedições portuguesas que adentraram o rio Amazonas e afluentes, tendo como intuito a expulsão de estrangeiros e o controle do território português. Na antiga aldeia Tapajós, atual Santarém, a catequese da Companhia de Jesus foi responsável pelo surgimento do município, tornando-o entreposto do rio Tapajós e da região do Baixo Amazonas. O desenvolvimento comercial também foi responsável pela construção de uma fortaleza na desembocadura do Tapajós com o rio Amazonas. Santarém foi elevada à categoria de Vila em 1755, após a expulsão dos Jesuítas das colônias portuguesas. Óbidos e Monte Alegre seguem o mesmo percurso histórico de Santarém, ou seja, ambas surgiram a partir da colonização catequética em tribos indígenas. Óbidos, assim como Santarém, abrigava um Forte, devido sua localização estratégica — ponto no qual o Rio Amazonas apresenta um maior estreitamento, fiscalizando as embarcações que subiam e desciam o Amazonas. Em 1824 Santarém, Monte Alegre e Alenquer foram palco de um movimento

armado, fato justificado pelo controle português na região, mesmo após a Independência do Brasil.

Até 1841 Santarém foi conhecida como Vila Tapajós e Óbidos, até 1854, tivera como nome Pauxis, ambas as cidades com nomes indígenas; os nomes indígenas das aldeias foram modificados para nomes de cidades portuguesas, como forma de implantar na Amazônia a Língua Portuguesa, através da política de reorganização administrativa do Marquês de Pombal¹.

Durante o século XIX foi reinstalado o município de Alenquer (1848) que, também se caracteriza como zona de catequese surgida como Vila em 1755, mas tendo seu território anexado à Santarém em 1833 pelo regime imperial brasileiro.

Na década de 1930, seis municípios foram reinstalados (Almeirim, Oriximiná, Prainha, Faro, Juruti e Porto de Moz). A história destes municípios também se relaciona ao passado colonial (aldeias ou núcleos indígenas que foram catequizados por padres jesuítas ou capuchos).

Apenas na década de 1990 é que surgiram quatro municípios: Terra Santa, Curuá, Placas e Belterra. Terra Santa tem sua origem relacionada à exploração de riquezas naturais como peles de animais e madeiras-de-lei; Curuá foi desmembrado de Alenquer; Placas e Belterra foram desmembrados do município de Santarém.

Pode-se dizer que a mesorregião do Baixo Amazonas tem suas origens no passado colonial, principalmente no período de expansão e proteção do território português. A mesorregião abrange uma área de 27,29% do Estado do Pará, tem a agropecuária como uma de suas principais atividades econômicas, sendo também atividade tradicional. Destaca-se também o potencial mineral, com exploração de caulim no vale do Rio Jarí, e a bauxita no vale do Trombetas. Estes dois projetos de exploração mineral incentivaram o surgimento de

¹ Título dado ao primeiro ministro de Portugal Sr. Sebastião José de Carvalho e Melo, no período de 1750 a 1780.

várias localidades. Analisando o Produto Interno Bruto (PIB) dos Municípios do Estado do Pará em 2003, existe um equilíbrio entre os três setores econômicos: agropecuária 33,71%, indústria 27,64% e serviços com 38,65%, representando 9% do PIB estadual nos anos de 2002 e 2003 (Sepof, 2003). Possui a menor rede de estradas do Estado, tendo como rodovia federal a BR-163 (Cuiabá-Santarém) e rodovias estaduais. Além da integração por estradas, o principal elo entre os municípios que compõe essa mesorregião está à rede hidrográfica (Rio Amazonas, Trombetas, Tapajós, Jarí e afluentes). Abriga em seu território numerosa população indígena, com várias áreas demarcadas. Apresenta uma das mais baixas taxas de densidade demográfica do Estado, com 0,49 hab/km² em 2005. Desde 1991 o percentual populacional em relação ao Estado do Pará vem caindo, representando apenas 10% da população em 2005. O município de Santarém é o terceiro município com maior concentração populacional e também com terceira maior população urbana, representando 59,07% de sua população (IBGE, 2000).

A Mesorregião do Marajó é composta por dezesseis (16) municípios, distribuídos em três (03) microrregiões. A origem dessa mesorregião antecede a ocupação portuguesa no estado do Pará e na Amazônia. Viviam na Ilha do Marajó várias tribos indígenas que habitavam principalmente o litoral. Da organização de aldeias pelas missões religiosas, tanto dos Jesuítas quanto dos Capuchos, originaram-se municípios como Soure, Salvaterra e Chaves.

Dentre os municípios que compõem essa mesorregião, o mais antigo é Gurupá. A origem de Gurupá antecede a conquista do Pará pelos portugueses, visto que nasceu da ocupação militar dos holandeses. Local este, onde os holandeses construíram uma fortificação, assegurando o comércio com os índios. No entanto, em 1623 o Capitão-Mor da Capitania do Pará atacou o forte dos holandeses, destruindo-o, expulsando-os e conquistando

a ilha do Marajó. Em seguida fundaram o forte de Santo Antonio de Gurupá. O forte foi à origem do povoamento no município de Gurupá, obtendo o título de freguesia em 1639.

O município de Breves tem suas origens em 1738, quando os irmãos Breves, através de missões portuguesas e a transformação desta área em sesmaria, instalaram um engenho de açúcar, conhecido por Santana, e outras atividades. Com a prosperidade dos irmãos Breves, outros familiares se instalaram na área. Do desenvolvimento da família o local intitulado Nossa Senhora Santana de Breves foi elevado à categoria de freguesia em 1850 e de vila em 1851, dando origem ao Município.

Os municípios de Muaná e Curralinho eram fazendas que foram transformadas em povoados. Curralinho, pelas relações econômicas que mantinha também se transformou em porto de parada dos regatões que navegavam no litoral amazônico. São Sebastião da Boa Vista originou-se do desmembramento de Muaná em 1943.

Chaves surgiu da missão catequética dos Aruans pelos Capuchos. Foi transformada em aldeia em 1755 e em vila em 1757. No final do século XVIII tornou-se centro militar dos portugueses. Soure também era aldeia indígena que foi missionada pelos Capuchos e transformada em vila em 1757 e em cidade em 1833, sendo re-concedido o título de vila em 1847. Em Soure surgiu o povoado de Salvaterra, que a princípio foi utilizada como local de reuniões pelos indígenas, sendo reconhecida como vila em 1901, mas só tornou-se município em 1961.

Ponta de Pedras foi instalada por padres mercedários na aldeia dos Muanás, sendo transformada em freguesia em 1737.

Cachoeira do Arari surgiu da colonização jesuítica com os índios Aruans após 1700. Foi fazenda transformada em sesmaria, que posteriormente ganhou a condição de vila. Santa cruz do Arari pertenceu a Cachoeira do Arari, sendo desmembrado em 1961.

Portel, Anajás e Melgaço surgiram de aldeias indígenas que foram catequizadas. Portel tornou-se vila em 1750, tornaram-se freguesia: Anajás em 1869 e Melgaço em 1851. Entretanto, foram incorporadas em outros municípios e só foram reinstaladas em 1845, 1938 e 1961 respectivamente.

Afuá originou-se da construção da igreja de Nossa Senhora da Conceição antes de 1845 por moradores que viviam próximos da área onde seria a igreja. Em 1890 tornou-se vila e município. Bagre pertencia ao município de Oeiras e também se tornou município em 1890.

A mesorregião do Marajó tem a menor participação no PIB do estado, com aproximadamente 3%. Os municípios que tiveram a maior participação no PIB (41,95% do total) da mesorregião em 2003 são: Breves, Portel e Afuá. Entre os setores econômicos que apresentam maior dinamismo estão o de serviço (47,19%) e o agropecuário (40,96%). A principal atividade no setor de serviço é a administração pública. Na agropecuária cita-se: culturas temporárias e permanentes, pecuária bovina e bubalina, e o extrativismo vegetal do açaí e principalmente da madeira. Destaca-se também a indústria de transformação da madeira em diversos produtos e a pesca como atividade tradicional, que abastece a capital do Estado. A rede rodoviária é pequena, fato explicado pelos aspectos naturais (aspectos hidroviários). Analisando as características físicas da Ilha do Marajó, em 1995 foi proposto a hidrovia do Marajó, através de um convênio entre a Secretaria Estadual de Transportes – SETRAN e a Administração das Hidrovias da Amazônia Oriental- AHIMOR, para ligar os rios Atua e Anajás através de um canal com 32Km que cruzará a ilha no sentido sudeste/noroeste, tornando a navegabilidade segura, rápida e dinamizando o eixo Belém–Macapá. No entanto, a hidrovia ainda não foi implantada por falta de esclarecimentos ao Ministério Público.

Não há ocorrência de áreas indígenas nesta mesorregião visto que a população perdeu sua identidade cultural. Entretanto, ainda são observados alguns traços culturais

indígenas na cerâmica e nas danças folclóricas. A mesorregião tem apenas a Floresta Nacional de Caxiúana, no município de Portel, que abriga significativo número de espécies animais e vegetais.

Atualmente, os municípios de Breves e Portel têm os maiores contingentes populacionais. Dos 16 municípios, apenas 03 são urbanos: Breves (50,25%), Salvaterra (57,22%) e Soure (86,69%). Embora os índices de urbanização de três municípios sejam elevados, estes números não superam a população rural que representam aproximadamente 70% da população total. Em 45 anos a população passou de 176.589 em 1960, para 398.780 em 2005, cuja representatividade no Estado em 1960 era de 12% e, em 2005 reduziu para 6%. A densidade demográfica é de 3,81hab/km².

A mesorregião da Área Metropolitana de Belém é composta por 10 municípios. A história desta mesorregião inicia-se em 1616, quando Francisco Caldeira Castelo Branco foi encarregado de conquistar o Pará, após a conquista do Maranhão por Alexandre Moura. Em 25 de janeiro de 1616, aportava na baía do Guajará a expedição portuguesa, que desembarcou no lugar conhecido como Mairi (nome dado a Belém pelos índios), que era habitado pelos índios Tupinambás. Como os índios não apresentaram resistência, os portugueses se instalaram em um promontório e construíram uma casa forte, denominada Forte do Presépio, hoje Forte do Castelo. O lugar foi chamado por Castelo Branco de Feliz Lusitânia. Do forte expandiu-se o povoado, cujos primeiros habitantes foram os religiosos capuchos. Os portugueses colonizaram e escravizaram os índios, revoltando-se contra os portugueses em 1619. Os portugueses além de combater os índios, lutaram contra as invasões estrangeiras dos holandeses, ingleses e franceses. Com a vitória, os portugueses mudaram o nome do lugarejo de Feliz Lusitânia para Nossa Senhora de Belém do Grão Pará. De acordo com relatos do Padre Antônio Vieira, Belém tinha uma população de 80 pessoas em 1650. Em 1655 Belém foi elevada à categoria de cidade. Em 1676, chegaram 50 famílias, com 234 pessoas da Ilha

dos Açores, para habitar Belém. A cidade só começou a expandir seu território para além do litoral no século XVIII. Em 1673 a sede governamental da Capitânia do Grão Pará e Maranhão que era em São Luis, no Maranhão, passou para Belém. Em 1755 foi criada a Companhia do Comércio, que tinha por objetivo valorizar a economia colonial, através da comercialização de mão-de-obra escrava, do financiamento à produção de arroz branco e de algodão, e da comercialização das drogas do sertão. Quando o Brasil tornou-se Independente, o Estado do Pará continuou subordinado a Lisboa em Portugal, causando revoltas para parte da sociedade, já que o Pará fazia parte do Brasil. Após a adesão do Pará a Independência do Brasil, em 1823, a população da capital do Estado era de 6574 habitantes. No decorrer dos anos, a capital do estado passou por transformações administrativas e urbanísticas. Esta última foi responsável por alterações nos aspectos naturais da cidade, donde grandes áreas foram aterradas, tendo seus canais naturais aterrados e/ou transformados em esgotos a céu aberto (Trindade Jr, 1997). A população de Belém sempre foi urbana. Esse urbanismo substituiu, ao longo dos anos, as atividades econômicas mais simples, como as vacarias e as hortas pelo serviço. A população de Belém foi a maior do estado nos anos censitários de 1970, 1980, 1991, 1996 e 2005², representando entre 36% e 33% do total.

O município de Barcarena originou-se da organização de missão jesuítica através da colonização dos índios Aruans antes de 1709. Foi palco da Cabanagem³, tornando-se município em 1943. Bujarú e Inhangapi foram núcleos populacionais habitados por nordestinos que foram atraídos para a área devido à fertilidade do solo, ambos tornando-se município em 1943. O município de Santa Bárbara do Pará surgiu às margens da rodovia Belém-Mosqueiro⁴ e desenvolveu-se pelo estabelecimento de granjas na rodovia, foi desmembrado de Benevides, tornando-se município em 1993.

² Projeção populacional elaborada pelo IBGE em 2004.

³ Movimento populacional de independência inter-regional ocorrido de 1835 até 1840.

⁴ Mosqueiro é um distrito do município de Belém.

Os municípios de Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Isabel e Castanhal têm suas origens relacionadas com pontos de parada ou de manutenção da Estrada de Ferro Belém-Bragança. Marituba tornou-se vila operária e a outra pequena parte da população que não trabalhava na estrada de ferro sobrevivia da roça, da produção de carvão e de lenha. Esta destinada a estrada de ferro e a Pará Elétrica – primeira empresa que explorou a energia elétrica em Belém. Benevides, além de ser posto da estrada, era núcleo agrícola que começou a ser povoado em 1878. Em 1884 foi concedida a libertação dos escravos que habitavam a área, atraindo escravos fugitivos de outros lugares. Os escravos libertos tornaram-se mão-de-obra na agricultura que fez prosperar o município de Benevides.

Dos municípios que compõem a mesorregião metropolitana de Belém 07 (sete) são urbanos, cujo maior percentual é de Ananindeua (99,76%), seguido por Castanhal (90,15%) e Santa Isabel (76,52%). Em quatro décadas e meia, a população quadruplicou. A densidade demográfica desta área é a maior do estado com 344,04 hab/km² em 2005. O PIB está relacionado principalmente as atividades de serviço e indústria, sendo responsável por 40% do percentual estadual.

A mesorregião do Nordeste Paraense é formada por 49 municípios, distribuídos em 05 (cinco) microrregiões. Alguns municípios têm sua história relacionada ao período colonial, a estrada de ferro Belém-Bragança e outros a rodovias.

Do primeiro século de colonização portuguesa na Amazônia, podemos citar: Vigia, Cametá, Oeiras do Pará, Maracanã, Salinópolis e Baião (Monteiro, 2005).

Vigia era um antigo aldeamento dos índios Tupinambás, que foi transformado em missão jesuítica. Também obteve papel importante no sistema militar português de combate aos estrangeiros, funcionando como posto fiscal de embarcações que seguiam para Belém. Cametá também surgiu da catequese dos índios pelos frades da Província de Santo Antônio. Foi capitania e também sesmaria. Oeiras e Maracanã foram povoados resultantes da missão

jesuítica; foram elevados a vila em 1755, após a expulsão dos jesuítas pelo Marquês de Pombal. Salinas surgiu em consequência da construção do forte de Atalaia. E Baião, diferente dos outros, iniciou seu povoamento pela concessão de terras à família Baião que lá se alojaram, tornando-a uma sesmaria.

Da missão religiosa surgiram os municípios de: Marapanim (centro de irradiação de fé), Curuçá, São Caetano de Odivelas (em 1760 foi fazenda evangélica), Bragança (também foi território francês), Abaetetuba, Mocajuba e Viseu.

Outros municípios que estão relacionados à colonização portuguesa, sem a presença religiosa são: Igarapé-Açu (foi fábrica de aparelhamento e extração de madeira), São Miguel do Guamá (era uma freguesia), Acará, São Domingos do Capim (foi assentamento populacional de colonizadores), Ourém e Irituia (foi sesmaria em 1725).

Quando e enquanto a estrada de ferro Belém-Bragança foi sendo construída no final do século XIX e início do XX, vários lugares surgiram como ponto de sustentação dessa ferrovia, fosse como ponto de parada do trem, para abrigar as pessoas que trabalhavam na estrada ou como núcleos de colonização induzida, como foi o caso de Igarapé-Açu. Dentre esses municípios que surgiram estão: Nova Timboteua, São Francisco do Pará, Peixe-Boi e Santa Maria do Pará.

Outro fator impulsionador para o surgimento e/ou emancipação de municípios foi à construção de rodovias a partir da década de 1960, como a Belém-Brasília, Pará-Maranhão, PA-140, PA-150 e PA-252. Tailândia surgiu em função de assentamento dirigido de posseiros na PA-150; Concórdia localizou-se na confluência da PA-140 com a PA-252; Capitão Poço foi uma frente pioneira para instalação de migrantes na Belém-Brasília; e Santa Luzia do Pará foi ocupação espontânea de migrantes ao longo da Belém-Brasília.

Os outros municípios que surgiram na mesorregião nordeste paraense eram povoados desmembrados de municípios que já existiam anteriormente.

Em 1926 a mesorregião nordeste era formado por 26 municípios, em 1970 mais 09 foram emancipados. Já nas décadas seguintes, 14 municípios foram criados. Os municípios que foram criados nas últimas décadas estão relacionados ao desenvolvimento que alcançaram por sua evolução econômica. De 1960 a 2005 a população cresceu 274%, sendo uma das mesorregiões mais populosas do estado, cuja densidade demográfica é de 19,06%. O principal fator de ocupação dessa mesorregião foi a agricultura, apoiado pela migração de nordestinos, espanhóis e japoneses. Embora 63,26% dos municípios sejam rurais, o principal setor econômico é o de serviço (48,89%), em seguida vêm o setor da agropecuária (36,82%) e por último a indústria (14,30%). O setor de serviços mantém-se pelas atividades da Administração Pública, alugueis, atividades de saúde e educação, enquanto no agropecuário a agricultura de subsistência, a agricultura perene (coco e dendê), a criação de aves e de gado bovino, são os responsáveis pelo desenvolvimento deste setor. Em 2003, representava 12% do PIB estadual. Cita-se também que 90% das sedes municipais são interligadas por rodovias.

A mesorregião do Sudoeste Paraense é representativa de 14 municípios, distribuídos em 02 (duas) microrregiões. A criação de municípios está relacionada a dois fatores: a colonização portuguesa, através das missões jesuíticas, e a abertura da rodovia Transamazônica (BR-230) combinado com o Plano de Integração Nacional.

Após a expulsão dos estrangeiros da desembocadura do Amazonas pelos portugueses, expedições foram realizadas para destruir o que foi criado pelos estrangeiros. Em 1626, uma expedição chega ao rio Tapajós, iniciando o contato com índios que viviam na área, cujo resultado foi a fundação de uma aldeia, recebendo o nome de Tapajós, em 1639, com fins missionários. Devido a constante navegação no rio Tapajós, a região desenvolveu-se. Itaituba tornou-se entreposto comercial e centro da exploração e comércio de especiarias. Aveiro e Altamira também surgiram pela fundação de aldeias catequéticas. O desenvolvimento e exploração da região do Tapajós também fez surgir Senador José Porfírio.

Anos depois, na década de 1970, com planos de integrar a Amazônia ao restante do Brasil, iniciou-se a construção de rodovias e planos de colonização e reforma agrária dirigida na Amazônia, trazendo migrantes para povoar a região. Nos trechos da Transamazônica entre Marabá-Altamira e Altamira-Itaituba, deveriam ser implantadas agrovilas, agrópolis e rurópolis. Agrovilas seriam as menores unidades urbanas da colonização, abrigando colonos (80 a 100), centro administrativo, escola de ensino fundamental, templo ecumênico, etc. A agrópolis já seria um centro agro-industrial e administrativo, sendo formada por um conjunto de agrovilas. E a rurópolis seria o mais elevado núcleo populacional, com maior capacidade administrativa e disponibilização de serviços. Como agrovila que se transformou em município Medicilândia é um representante, como agrópolis: Brasil Novo e Uruará e de rurópolis: Rurópolis Presidente Médici.

Um dos principais atrativos dessa mesorregião é a aptidão agrícola, daí a implantação e impulsionamento de projetos de colonização voltados para atividades agropecuárias. Apesar da atividade agropecuária (54,14%) ser uma forte atividade econômica para a região, o PIB dessa mesorregião encontra destaque também na atividade de serviço (36,52%), em municípios como Aveiro e Itaituba. A população da região foi-se modificando, em 1960 eram 02 (dois) municípios com 25.576 habitantes, de 1960 a 1980 a população cresceu 307,44% distribuídos em 04 (quatro) municípios, na década seguinte a população cresceu mais 283,32%. Atualmente a população é de 474.597 habitantes, distribuídos em 14 municípios. Nesse crescimento populacional destacam-se: Altamira e Itaituba, crescimento esse incentivado pelo Projeto Integrado de Colonização de Altamira e de Itaituba, que foi implantado na década de 1970 pelo Governo Federal.

O sudeste paraense é uma mesorregião, composta por 39 municípios. Na década de 1960 eram quatro municípios, com 41.386 habitantes. O município mais antigo é o de Marabá, que tem suas origens como núcleo agrícola de Baião, fundado em 1895. Marabá foi o

maior produtor de castanha-do-pará. Do município de Baião e de Marabá formaram-se outros municípios, como Conceição do Araguaia, Itupiranga, Tucuuruí e Jacundá. Itupiranga foi um povoado que surgiu em virtude da exploração do caucho. Tucuuruí está relacionado com o povoado de Alcobaça que fora fundado em 1781, localizado as margens do rio Tocantins, tendo caráter fiscal e militar, sendo conhecido como São Pedro de Alcobaça de 1875 a 1943, quando o lugar passou a chamar-se Tucuuruí. Tucuuruí teve como atrativo: ser o ponto inicial da Estrada de Ferro do Tocantins; as riquezas naturais e a facilidade de acesso ao Estado de Goiás. Na década de 1990, 27 municípios foram criados, sendo a segunda mesorregião que concentra mais municípios.

Municípios também foram formados em virtude da colonização espontânea ou planejados. Paragominas, Bom Jesus do Tocantins e Dom Eliseu, foram povoados fundados por imigrantes, principalmente nordestinos, atraídos por terras ao longo da BR-010 (Belém-Brasília).

Tucumã era uma colônia que fora implantada pela empresa Andrade Gutierrez S/A em 1978 na PA-279, que ligava o município de São Felix do Xingu a PA-150 e a BR-010. A colônia fazia parte do projeto do Governo Federal de preencher o vazio demográfico que existia na região norte do Brasil, desenvolvendo atividades agrícolas e pecuárias em terras da União. O projeto foi abandonado pela empresa após a invasão das terras do projeto após 1985, arruinando o projeto de colonização particular. Alguns garimpeiros e outros trabalhadores que não tiveram acesso ao Projeto Tucumã instalaram-se em picadas ao longo da PA-279, construída pela Andrade Gutierrez. Em 1983 foi implantado um núcleo que seria conhecido por Ourilândia do Norte, como colônia implantada pelo Grupo Executivo de Terras do Araguaia Tocantins - GETAT.

As riquezas naturais também foram um atrativo para a formação de povoados que se tornaram municípios, como: Curionópolis, que servia de apoio para Serra Pelado, de onde

era extraído ouro; Parauapebas formou-se no sopé da Serra do Carajás, em virtude da jazida de minério de ferro.

O sudeste paraense apresenta um quadro populacional estável desde a década de 1990. É uma região cortada por importantes vias rodoviárias, como a BR-010, e representa a mesorregião que sofreu maiores transformações ambientais, em virtude das diversas atividades que foram implantadas. Desde a década de 1950 vem sendo implantada infraestrutura rodoviária e elétrica; foi alvo de incentivos fiscais, através da Sudam e de financiamentos especiais (Proterra e Polamazônia); e também da implantação do Projeto Grande Carajás, responsável por grandes alterações ambientais.

A maioria dos municípios (21) são tipicamente agropecuários. No entanto, a atividade industrial é a que mais se destaca na economia da região, representado 39,50%. A atividade industrial baseia-se na exploração dos recursos minerais e na agroindústria. O nordeste paraense representa 30% do PIB estadual.

O Estado do Pará em 1960 era composto por apenas 60 municípios, nas décadas seguintes 23 novos municípios foram criados. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a malha político administrativa do Brasil e do Estado do Pará foi modificada. Na década de 1980 havia no Brasil 3.991 municípios, em 1997 somavam 5.562. A Constituição Federal transferiu para a Assembléia Legislativa dos Estados a competência para elaborar critérios para re-divisão territorial, tornou os municípios entes federativos, e descentralizou político-administrativamente as esferas do governo. Um outro fator que determinou o surgimento de novos municípios no Pará, foi à instalação de vias de penetração e a implantação de projetos de colonização. São duas as mesorregiões que tiveram as maiores alterações na malha municipal: o nordeste paraense e o sudeste paraense. O sudeste paraense obteve as maiores transformações em seu território, como pode ser observado na tabela a seguir:

Quadro 02: Quantidade de Municípios no Estado do Pará por Mesorregião - 1960 a 2000

MESORREGIÃO	1960	%	1970	%	1980	%	1991	%	1996	%	2000	%
BAIXO AMAZONAS	10	17	10	12	10	12	10	10	14	10	14	10
MARAJÓ	12	20	16	19	16	19	16	15	16	11	16	11
METROPOLITANA	7	12	9	11	9	11	9	9	11	8	11	8
NORDESTE PARAENSE	25	42	35	42	35	42	40	38	49	34	49	34
SUDOESTE PARAENSE	2	3	4	5	4	5	8	8	14	10	14	10
SUDESTE PARAENSE	4	7	9	11	9	11	22	21	39	27	39	27
TOTAL	60	100	83	100	83	100	105	100	143	100	143	100

Fonte: dados elaborados a partir do IBGE-Censos: 1960,1970,1980, 1991 e 2000. Contagem 1996 e Projeção 2005.

Pode-se dizer que os municípios que se formaram são reflexo dos rearranjos espaciais e territoriais, que se desenvolveram com as alterações políticas, econômicas e territoriais compostos desde a década de 1960. De acordo com Rocha (2006) o processo de municipalização do território procede das necessidades de regulação política do território. Desta forma, os núcleos urbanos que se formaram, e depois se tornaram municípios, originaram-se em virtude da viabilização da implantação de meios de sobrevivência para a população.

2.2 Caracterização das formas de uso do território e seus problemas ambientais

A colonização iniciada pelos europeus e posteriormente as incentivadas pelo governo federal determinaram a utilização do território paraense e, conseqüentemente, os problemas ambientais que resultaram das atividades exercidas.

Os europeus iniciaram a exploração do território amazônico pelo litoral e depois adentraram o rio Amazonas e seus afluentes. Os núcleos populacionais que foram fundados tinham objetivos militares de proteger o território português das invasões estrangeiras. As missões religiosas, além de catequizar os índios e domesticá-los, introduziram as atividades agrícolas e extrativas para manter as missões. Dos 143 municípios que existem no Estado do

Pará cerca de 50 são resultado da colonização portuguesa (Monteiro, 2005). As mesorregiões mais antigas são: a Metropolitana de Belém, a nordeste paraense e do Marajó.

Durante aproximadamente três séculos o Pará dependeu da bacia Amazônica, a população era tipicamente fluvial até a década de 1950. Aos aspectos fluviais estava subordinada não só a população, mas também a economia.

As principais fontes de produção eram o rio e a floresta. Da floresta originaram-se ciclos econômicos (drogas do sertão, borracha, cacau nativo, castanha-do-pará, etc.) que serviram de sustento para a população nativa e para os migrantes. Além dos produtos extrativistas, a agropecuária complementou a economia da mesorregião do Baixo Amazonas e do Marajó.

A construção de rodovias para ligar o Pará ao restante do Brasil, propiciou o surgimento de povoados que não viveriam mais em função dos rios, mas de uma nova economia, baseada na pecuária, na lavoura permanente e na exploração mineral. A transamazônica, a Usina Hidrelétrica de Tucuruí e os grandes projetos minerais, transformaram principalmente o sul do Pará.

Os pólos madeireiros se fixaram ao longo das rodovias e de cursos d'água, destacando municípios como Paragominas, Marabá, Tucuruí (mesorregião nordeste paraense) e Santarém (mesorregião do baixo amazonas).

No início da década de 1980 foi descoberto jazida de ouro em Serra Pelada, provocando concentração populacional e problemas ambientais – retirada da vegetação e uso de mercúrio. A extração mineral expandiu-se para outros lugares: Tucumã, Ourilândia do Norte e Rio Maria. Embora tenham surgido vários núcleos de exploração mineral, atualmente a exploração mineral é representada por dois grandes projetos: na serra dos Carajás (mesorregião sudeste paraense) e no rio Trombetas (mesorregião do baixo amazonas).

A atividade agropecuária foi desenvolvida modestamente, aproveitando os campos naturais do Marajó. Porém, após a implantação de rodovias e dos incentivos fiscais, a agropecuária expandiu-se para outras regiões do Pará.

Em 2005 foi instituído o Macrozoneamento Ecológico Econômico do Estado do Pará, distribuindo o território em quatro grandes zonas: áreas especialmente protegidas (terras indígenas e quilombolas; unidades de conservação de uso sustentável; unidades de conservação de uso integral); consolidação e expansão de atividades produtivas; áreas de recuperação e áreas alteradas. As áreas foram distribuídas de acordo com as características que já existiam no estado, ou seja, foi levado em consideração o grau de exploração e uso dos recursos naturais, e o grau de degradação e preservação ambiental.

O macrozoneamento do Estado adotou as mesmas metodologias do ZEE proposto para a Amazônia Legal, exceto pelas adaptações feitas para delimitar as unidades de gestão, que foram escolhidas as bacias hidrográficas (região Calha Norte, região Tapajós, região Portel-Marajó, região do Xingu, região Tocantins-Araguaia, e região Amazônia Atlântica-nordeste). Vide mapa 01:

A região do Calha Norte é uma região em que se destaca a mineração (exploração de bauxita no rio Trombetas e de Caulim no rio Jarí), seguida pela indústria (Indústria de Celulose Jarí Florestal S.A.) e depois agropecuária. É uma área de colonização antiga, cuja via de acesso principal é o rio Amazonas, embora a densidade demográfica seja apenas 2,00 hab/km². Apesar de a exploração mineral ser intensa, a região encontra-se em bom estado de preservação, com preponderância de grandes extensões de terras indígenas. A região da Calha Norte está inserida na mesorregião do Baixo Amazonas. De acordo com a proposta do macrozoneamento, existem nessa região áreas consolidadas ou em processo de consolidação das atividades produtivas que são as áreas mais próximas à calha do Amazonas; áreas controladas, ou seja, áreas com manejo sustentável que abrangem uma pequena área; e áreas de usos especiais, com espaços protegidos que já foram criados e propostos, atingem a maior parte dessa área.

A região do rio Tapajós ainda tem como base econômica o extrativismo, principalmente a indústria madeireira e a pesca, com incentivo a agropecuária. O extrativismo foi à causa dos ciclos econômicos pelo qual passou. No entanto o desenvolvimento foi instável e não duradouro, ocasionando problemas ambientais e sociais para a região. A região tem potencial hidroenergético, tendo como principais eixos a BR-163 e a BR-230. As cidades mais antigas estão próximas ao rio Tapajós, e as mais novas situam-se ao longo das BR's que foram construídas. Abrange pequena parte da mesorregião do Baixo Amazonas e grande parte do Sudoeste Paraense. O Sudoeste Paraense é a maior mesorregião do Estado, abrangendo 33,32% do território, com a densidade de 1,13 hab/km², sendo também a área com menores alterações na cobertura vegetal. As áreas antropizadas situam-se no raio de atuação da BR-163 e BR-230, caracterizando-se como áreas de atividades consolidadas ou de expansão, também possui áreas de uso controlado e de usos especiais.

A região do Baixo Amazonas é delimitada pela margem direita do rio Amazonas, e por áreas próximas aos rios Tapajós e Xingu e é cortada pela BR-230, está inserida na mesorregião do Baixo Amazonas e uma pequena parte no Sudoeste Paraense. Tem como atividades: a agropecuária que aproveita os campos férteis, a agricultura sazonal e a atividade madeireira. A região é alvo de especulações e disputa pelo uso da terra por madeireiros e pela população local. A vulnerabilidade natural é moderada e estável. Caracteriza-se por áreas consolidadas, de expansão e de recuperação.

A região Portel-Marajó é caracterizada por duas sub-regiões, uma insular e uma continental. A insular, que abrange a ilha do Marajó, que faz parte da mesorregião do Marajó, tem como atividades econômicas a pequena produção agrícola, a pesca, o extrativismo, no extrativismo destaca-se a exploração e beneficiamento de madeira. Na porção continental, que se delimita pelas bacias dos rios Anapú e Bacajá, abrangendo pequenas partes da mesorregião sudoeste, sudeste e nordeste paraense, a principal atividade é a agropecuária de corte que é praticado próximo a BR-230. As áreas de uso consolidado ou a consolidar são as áreas próximas a BR-230 que já sofreram antropização, a área insular é caracterizada por área de usos especiais, cuja vulnerabilidade ambiental é moderada e o grau de antropização limitou-se a atividade itinerante agrícola, sendo idealizada a implantação de Reserva Extrativista – RESEX para esta sub-região.

A região Xingu, abrangida pela mesorregião sudoeste e sudeste paraense, envolve a bacia do Xingu, tendo como principal eixo rodoviário a BR-230 e base econômica agropecuária desenvolvida inicialmente por colonos migrantes. Com o declínio da exploração de minério (ouro e cassiterita) muitos lotes de terras foram abandonadas pelos colonos e adquiridas por fazendeiros que a tornaram pastos para criação de gado de corte. Na Terra do Meio, região localizada entre o interflúvio dos rios Iriri e Xingu, a atividade madeireira é intensa, predatória e conflitante. Tem como atividade promissora a pesca artesanal e a

construção do Complexo Hidroenergético Belo Monte. Por ser uma área com várias atividades, apresenta grau de vulnerabilidade natural variado, existindo áreas de consolidação, principalmente próximo às rodovias, área de recuperação que foram antropizadas com as atividades extrativas.

A região cujo maior setor de destaque é a indústria mineral é a Tocantins-Araguaia, enfatiza-se a província mineral de Carajás. Merecem destaque a atividade agropecuária e a exploração madeireira. A agropecuária de corte e leiteira cresceu e substituiu a atividade de coleta dos castanhais. Embora a atividade madeireira seja intensa as reservas de madeira de grande valor comercial estão saturadas. É a região onde se situa a Usina Hidrelétrica de Tucuruí. Abrange a mesorregião Sudeste Paraense e Nordeste Paraense (microrregião de Cametá), possui uma ampla rede viária, sendo uma das regiões mais dinâmicas do Estado, com estruturas produtivas definidas ou a definir, com áreas que foram desmatadas ilegalmente ou indevidamente.

A região da Costa Atlântica-Nordeste abarca a mesorregião metropolitana de Belém, o nordeste paraense e parte do sudeste paraense (microrregião de Paragominas). É a região de colonização mais antiga e a mais densamente povoada e também a que possui a maior rede de infra-estrutura. É a área mais antropizada do Estado, com poucos vestígios de floresta primária, abrigando projetos de exploração e industrialização de minérios, indústria madeireira, indústria pesqueira, produção agropecuária e agroindustrial. É a região de uso consolidado ou a consolidar, no qual os ecossistemas foram degradados pelo uso intensivo do fogo para desmatamento, necessitando reorganização do setor produtivo que respeite os limites atuais do meio ambiente. É a região com maior índice de remoção da cobertura vegetal, em que alguns municípios apresentam grau maior que 90% de antropização. O macrozoneamento propõe a recuperação de áreas com reflorestamento e novos sistemas de manejo.

O macrozoneamento tem como estratégias: consolidar a fronteira produtiva; estimular a formação de cadeias produtivas através da verticalização de produtos minerais, agropecuários e florestais; promover o desenvolvimento do turismo; e desenvolver e estimular tecnologias limpas para exploração dos recursos naturais, alcançando o desenvolvimento sustentável do Estado (Sectam, 2004). As estratégias serão consolidadas a partir do diagnóstico formulado sobre a situação atual do Estado, no qual estão relacionados os aspectos populacionais, econômicos e ambientais. Da relação dos aspectos populacionais, econômicos e ambientais foram criadas três categorias de usos divididas em zonas, já citadas anteriormente.

Os modelos econômicos implantados na Amazônia causaram danos ao meio ambiente: a agropecuária e a atividade madeireira implantados nas décadas de 1960 e 1970 ocasionaram a queimada da floresta e a morte de várias espécies vegetais e animais; a partir dos anos 1980 maior apoio foi dado à mineração (Loureiro, 2002). A abertura de rodovias impulsionou a migração para a Amazônia e, acentuou os problemas ambientais em virtude da exploração desordenada dos recursos naturais que foi apoiada pela política equivocada do governo federal que através de incentivos fiscais e cessão de terras (Loureiro, 2003). O macrozoneamento proposto pelo governo federal é uma forma de equacionar os problemas ocasionados por anos de omissão aos problemas ambientais e continuar as diversas ações ambientais que já vem ocorrendo no Estado do Pará principalmente a partir da década de 1990.

3. MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NO ESTADO PARÁ

A gestão ambiental no estado do Pará segue o modelo nacional, ou seja, segue as questões políticas e econômicas e, em última instância a questão ambiental. Este quadro político econômico se repete até o final da década de 1980, quando se percebeu a necessidade da conciliação entre desenvolvimento e sustentabilidade ambiental. Embora nos anos de 1930 a 1985 já houvesse algumas legislações ambientais federais, na prática elas foram negligenciadas.

A Grande Depressão Econômica Mundial serviu de exemplo mundial sobre a necessidade de planejar a economia. Desta forma, o planejamento tornar-se-ia fundamental para os países capitalistas se desenvolverem. Até a década de 1950 o planejamento nacional era fragmentado, mas em prol da expansão econômica do país. Com a constituição de uma comissão com técnicos no Plano Salte a realidade brasileira passou a ser conhecida, daí então, iniciaram-se as preocupações com as questões regionais. Cria-se então a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA, em 1953. De acordo com Malato (1997, p.12),

No final desse período, iniciou-se a preparação de bases institucionais e de infraestrutura para a intervenção estatal, tendo o planejamento como técnica e método para atingir o desenvolvimento regional. Isso aconteceu devido à influência norte-americana e à necessidade de incrementar um processo integrado de desenvolvimento em que as regiões seriam peças fundamentais para o crescimento econômico.[...] As questões ambientais ainda não eram, naquele momento, vistas como problema pelos governantes do país[...].

Assim, o período foi marcado pela preocupação com o crescimento econômico, no qual o conhecimento regional daria possibilidades de desenvolvimento através da exploração dos recursos naturais, impulsionando a criação de órgãos regionais, como a SPVEA e o Instituto de Pesquisa da Amazônia – INPA.

Em 1964, no Golpe Militar, com o objetivo de atingir o desenvolvimento do país, foram dadas prioridades ao planejamento regional. A Amazônia teve destaque na “Doutrina de Segurança Nacional” através da “Operação Amazônica”, inserindo a Amazônia na economia nacional e internacional. A SPVEA foi substituída pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, cujo objetivo principal era induzir o desenvolvimento local e regional. A Sudam impulsionou o desenvolvimento da região através dos incentivos fiscais.

Dando continuidade aos planos de desenvolvimento nacional foi lançado em 1970 o Plano de Integração Nacional – PIN, e o Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste – PROTERRA. O I Plano de Desenvolvimento da Amazônia (1972 a 1974) trazia como meta a ocupação dos espaços vazios através da ocupação econômica, valorizando setores produtivos (pecuária, agricultura, indústria, extrativismo vegetal e etc.). Projetos de Colonização e Reforma Agrária foram propostos para a Amazônia Legal, e para o reconhecimento das riquezas e especificidades da Amazônia foi colocado em prática o Projeto Radar da Amazônia – RADAM.

Em meio ao PIN foram construídas as rodovias Transamazônica e a Cuiabá-Santarém para integrar a Amazônia. O PROTERRA distribuiu terras principalmente ao longo da rodovia Transamazônica para colonização através do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. As questões ambientais não tiveram relevância na concepção e aplicação de projetos de desenvolvimento na Amazônia.

No II PND (1975 a 1979) foi dado ênfase aos recursos minerais da Amazônia, através de *joint – ventures*⁵ e de infra-estrutura para instalação dos “Grandes Projetos” de desenvolvimento. Desta forma, originou-se a Companhia Vale do Rio Doce - CVRD, empresa exploradora de minérios; a usina hidrelétrica de Tucuruí para articular a indústria produtiva com a indústria de alumínio do Complexo Alumínio Brasileiro – ALBRÁS/Alumínio do Norte – ALUNORTE (CASTRO, 1995).

O II PND também adotou estratégias específicas, atuando e instalando pólos de desenvolvimento agropecuários, madeireiros e agrominerais, através do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais – POLAMAZONIA, que implantaria 12 pólos de desenvolvimento distribuídos na Amazônia.

O desenvolvimento regional ficou a critério do governo federal, cuja centralidade não permitia aos estados e municípios opinar nos programas de desenvolvimento regional.

Apesar das questões ambientais já estarem em voga na esfera nacional e internacional esta não era uma preocupação relevante na concepção dos projetos de desenvolvimento para a Amazônia. “A preocupação ecológica e a racionalização dos recursos naturais da Amazônia eram ainda superficiais e frágeis naquele período” (MALATO, 1997, p. 25), posto que os problemas ambientais agravaram-se a medida que novos projetos foram se instalando, sobretudo através dos incentivos fiscais e das atividades agropecuárias, madeireiras e de exploração mineral.

Embora já houvesse a PNMA e o SISNAMA, na prática elas não foram efetivadas na Amazônia, visto que a degradação ambiental na Amazônia fora se agravando cada vez mais através da poluição e do desmatamento, por exemplo.

A crise econômica financeira iniciada na década de 1970 influenciou a viabilização de outros projetos na Amazônia. Neste contexto é elaborado o I Plano de Desenvolvimento da Amazônia – I PDA (1986), que levaria em consideração as especificidades regionais, desenvolvendo a região, mas respeitando a natureza e sendo justo socialmente. A partir deste momento a preocupação com a natureza começa a destacar-se.

A constituição de 1988 vem ratificar a nova postura ecológica do governo federal, tornando a floresta amazônica “patrimônio nacional”. Em 1988 também foi lançado o Programa Nossa Natureza – PNN, com o intuito de defender os ecossistemas amazônicos, sendo composto por representantes estaduais, ambientalistas e da comunidade científica.

⁵ Empresas formadas com a associação do capital internacional com o nacional.

A partir de 1988 foram feitas várias transformações no âmbito federal, o IBDF foi transformado em IBAMA, a SEMA foi transformada em Ministério do Meio Ambiente, ou seja, foi criado um aparato institucional para responder as questões ambientais.

Em 1990 foi proposto o lançamento do Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM e do Sistema de Proteção da Amazônia – SIPAM, a principal justificativa seria a ocorrência de atividades ilegais na Amazônia, incipiente infra-estrutura de transportes e a falta de integração de informações que são importantes para auxiliarem nos planos de desenvolvimento da região.

Percebe-se então que, apenas a partir de 1985 o Estado adota uma postura diferenciada na relação com o meio ambiente, em resposta as pressões ambientalistas para preservação e manutenção do meio ambiente.

3.1 Gestão Ambiental no Estado do Pará

No que concerne à gestão ambiental, o Estado do Pará atravessou duas fases. A primeira fase começou em 1977 sob coordenação da Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM, atual ADA, e, através desta os Planos de Desenvolvimento da Amazônia – PDA's foram colocados em prática por meio de projetos agropecuários; rodoviários; madeireiros; hidrelétricos e minero-metalúrgicos. Estes projetos foram impulsionados através da política de incentivos fiscais promovida pelo governo estadual e federal, resultando em uma ocupação predatória, causando grandes impactos ambientais. Nesse período, existia uma Coordenadoria de Ecologia Humana e Saúde Ambiental – CEHSA, ligada a Secretaria de Estado de Saúde Pública – SESPA que fazia precariamente o controle ambiental no Estado.

Com a criação da Política Nacional de Meio Ambiente em 1981 e implantação do CONAMA e do SISNAMA, em virtude da estruturação da gestão ambiental nacional,

algumas modificações foram feitas na gestão ambiental estadual. Em 1987 o Conselho Estadual de Saúde – CES foi transformado em Conselho Estadual de Saúde Saneamento e Meio Ambiente – COSAMA, mas agindo de forma muito pequena. E, embora tenha sido criada a Secretaria de Estado, Ciência Tecnologia e Meio Ambiente – SECTAM, sua implantação não foi efetuada de fato e, cuja gerência ambiental foi exercida pelo Departamento de Meio Ambiente, antiga CEHSA da SESP, cabendo a este departamento planejar, coordenar, executar e avaliar a educação e a vigilância ambiental, bem como análise e medições ambientais (vide tabela 02).

Em 1989 foi promulgada a Constituição do Estado do Pará que, assim como na Constituição Federal de 1988, dedicou capítulo exclusivo ao meio ambiente e, ainda dedicou outros capítulos a assuntos específicos sobre os recursos minerais, hídricos e da pesca predatória.

A Constituição estadual impõe a participação e informação popular em todas as decisões referentes ao meio ambiente; condiciona a ocupação de áreas de preservação dos corpos aquáticos; impõe a preservação do patrimônio genético, biológico, ecológico e paisagístico; impõe critérios para plantio, comercialização e responsabilidade a produtos geneticamente modificados; responsabiliza exploradores e infratores de recursos à recuperação do meio ambiente e/ ou a sanções administrativas; impõe o estudo prévio de impactos ambientais; e, dentre outras atividades, condiciona os incentivos fiscais ao cumprimento da legislação ambiental.

No entanto, para a questão ambiental ser citada na Constituição Estadual, várias transformações aconteceram, tanto em termos administrativos quanto a finalidade do meio ambiente.

Quadro 03: Evolução dos Órgãos de Meio Ambiente no Estado do Pará

ANO DE CRIAÇÃO	NOME	FUNÇÃO
1977	Secretaria de Estado de Saúde Pública – SESPA/ Departamento de Ações Básicas e Complementares-DABC/ Coordenadoria de Ecologia Humana e Saúde Ambiental – CEHSA	Desenvolver ações relativas ao controle do meio ambiente no Estado.
1983	O DABC foi transformado em Departamento de Ações Básicas – DAB, e a CEHSA foi extinta, sendo substituída pela Divisão de Saneamento Básico e a Divisão de Ecologia.	A divisão de Ecologia passa a ser responsável pelas ações ambientais.
1987	O Conselho Estadual de Saúde - CES é transformado em Conselho Estadual de Saúde, Saneamento e Meio Ambiente – CONSAMA.	Não exerceu nenhuma atividade na prática relacionada ao meio ambiente.
1988	Foi criada a Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente - SECTAM	Controlar o meio ambiente no Estado. (não foi efetivada)
1988	Também foi criado o Instituto Estadual de Floresta do Pará – IFF, subordinado a Secretaria de Estado de Agricultura – SAGRI.	Encarregado de executar a política florestal do Estado (também não foi efetivada)
1989	A Divisão de Ecologia da SESPA foi transformada em Departamento de Meio Ambiente – DMA.	Tem como atribuição o planejamento, a coordenação, execução e avaliação nas áreas de educação e vigilância ambiental, ecotoxicologia e análise e medições ambientais.
1991	Implantação da SECTAM	Incorporou a estrutura e o corpo técnico do DMA, controlando todas as funções referentes ao meio ambiente.

Fonte: BORDALO, 1998. Organizado por Shirley Tozi.

A criação e funcionamento do Conselho Estadual de Meio Ambiente – COEMA, em 1990 deu início a Segunda fase da gestão no estado; e a implantação de fato da SECTAM em 1991, esta incorporando todo o Departamento de Meio Ambiente da SESPA. Porém, só em 1995 é que foi promulgada a Lei Ambiental do Estado, nº 5887, dispoendo sobre a Política Estadual de Meio Ambiente. Assim, a Política Estadual de Meio Ambiente é definida como:

O conjunto de princípios, objetivos, instrumentos de ação, medidas e diretrizes fixadas nesta Lei, para o fim de preservar, conservar, proteger, defender o meio ambiente natural, e recuperar e melhorar o meio ambiente antrópico, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais, em harmonia com o desenvolvimento econômico-social, visando assegurar a qualidade ambiental propícia à vida (Art. 1º).

Os princípios reforçam os princípios da Política Nacional de Meio Ambiente. Ou seja, o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito coletivo que deve ser protegido, defendido e conservado, com o intuito de buscar um desenvolvimento sócio-econômico equilibrado para a geração atual e futura, através do aproveitamento dos recursos naturais de forma ecologicamente equilibrada, combatendo a pobreza, a marginalização, reduzindo as desigualdades sociais e regionais, valorizando a vida e o emprego, respeitando, sobretudo a natureza com suas especificidades. Esclarece, portanto, que o propósito político da proteção e conservação do meio ambiente é o desenvolvimento sócio-econômico. Vale a pena ressaltar que deve ser garantida a participação popular nas decisões relacionadas ao meio ambiente, através de representações da sociedade civil no Conselho Estadual de Meio Ambiente – COEMA (LOUREIRO, 2002).

A lei ambiental estadual tem por objetivo (Art. 3º):

- I. Promover e alcançar o desenvolvimento econômico-social, compatibilizando-o, respeitadas as peculiaridades, limitações e carências locais, com a conservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, com vistas ao efetivo alcance de condições de vida satisfatórias e o bem-estar da coletividade;
- II. Definir as áreas prioritárias da ação governamental relativas à questão ambiental, atendendo aos interesses da coletividade;
- III. Estabelecer critérios e padrões de qualidade para o uso e manejo dos recursos ambientais, adequando-os continuamente às inovações tecnológicas e às alterações decorrentes de ação antrópica ou natural;
- IV. Garantir a preservação da biodiversidade do patrimônio natural e contribuir para o seu conhecimento científico;

- V. Criar e implementar instrumentos e meios de preservação e controle do meio ambiente;
- VI. Fixar, na forma e nos limites da lei, a contribuição dos usuários pela utilização dos recursos naturais públicos, com finalidades econômicas;
- VII. Promover o desenvolvimento de pesquisas e a geração e difusão de tecnologias regionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;
- VIII. Estabelecer os meios indispensáveis à efetiva imposição ao degradador público ou privado da obrigação de recuperar e indenizar os danos causados ao meio ambiente, sem prejuízo das sanções penais e administrativas cabíveis.

Os objetivos condicionam o desenvolvimento sócio-econômico à conservação da qualidade do meio ambiente e a parâmetros de qualidade – na ausência destes parâmetros, são utilizados os padrões estabelecidos pela União. Ainda determina medidas técnicas para que prevenção ou mesmo impedir atividades que coloquem em risco o ser humano.

Nesta mesma lei, ainda é feita referência à criação do Sistema Estadual de Meio ambiente – SISEMA, para efetuar a implantação da lei. O SISEMA tem como estrutura funcional o Conselho Estadual de Meio Ambiente – COEMA, como órgão normativo, consultivo e deliberativo; a SECTAM, como órgão central executor para planejar, coordenar, executar, supervisionar e controlar a Política Estadual de Meio Ambiente; órgãos setoriais e locais. O SISEMA foi criado, também, com o intuito de apoiar o SISNAMA. Vejamos o diagrama:

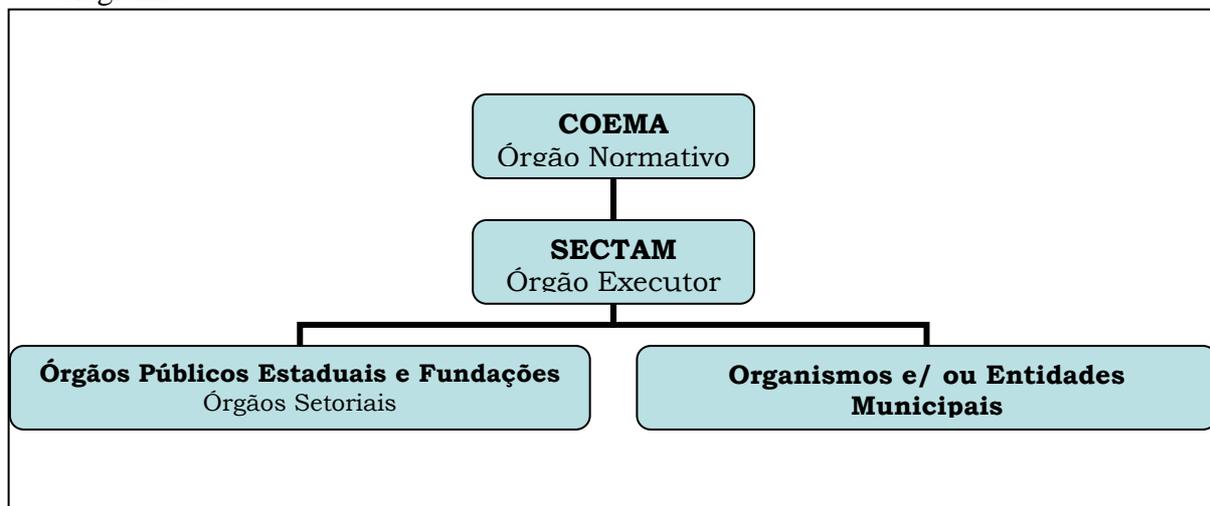


DIAGRAMA 02: Sistema Estadual de Meio Ambiente – SISEMA

Fonte: TOZI, 2002, p. 40.

Ao COEMA cabe editar normas, e definir diretrizes para a implementação da Política Estadual de Meio Ambiente.

É ressaltado também o controle ambiental que será exercido pela SECTAM:

- Da poluição do solo, do ar, sonora e da águas.
- Substâncias e produtos perigosos;
- Atividades minerárias;
- Atividades infra-estruturais energéticas;
- Atividades agrossilvipastoris;
- Atividades infra-estruturais de transportes;
- Atividades industriais (Art. 56):

O Estado, ouvido os Municípios, definirá padrões de uso e ocupação do solo, em áreas nas quais ficará vedada a localização de indústrias, com vistas à preservação de mananciais de águas superficiais e subterrâneas e à proteção de áreas especiais de interesse ambiental, em razão de suas características ecológicas, paisagísticas e culturais.

- Assentamentos rurais;
- Assentamentos urbanos;
- Saneamento;

Os Estados e Municípios têm autonomia para disporem sobre suas características próprias, por isso, apresenta capítulos específicos de controle ambiental, diferente da PNMA que só apresenta princípios ambientais.

Quanto aos instrumentos de ação, a lei dispõe sobre:

- Zoneamento ecológico econômico;
- Gerenciamento costeiro;
- Espaços territoriais especialmente protegidos;
- Monitoramento;

Art. 85 parágrafo III – avaliar o efeito de políticas, planos e programas de gestão ambiental e de desenvolvimento econômico e social;

- Educação ambiental;
- Pesquisa;
- Desenvolvimento científico e tecnológico;
- Participação popular e direito à informação;
- Licenciamento ambiental;
- Avaliação prévia de impactos ambientais;
- Audiências públicas;
- Fiscalização ambiental;
- Cadastros e informações ambientais;
- Estímulos e incentivos (Art. 114):

O Poder Público incentivará ações, atividades e procedimentos, de caráter público ou privado, que visem à proteção, manutenção e recuperação do meio ambiente e à utilização sustentada dos recursos naturais, mediante a concessão de vantagens fiscais e creditícias, mecanismos e procedimentos compensatórios, apoio financeiro, técnico, científico e operacional.

- Infrações e sanções:

É o poluidor obrigado a indenizar os danos que, por ação ou omissão, causar ao meio ambiente. (Art. 117).

I- emitir ou despejar efluentes ou resíduos líquidos, sólidos ou gasosos, em desacordo com as normas legais ou regulamentares, relativas à proteção do meio ambiente; (Art. 118).

Foi criado também o Fundo Estadual de Meio Ambiente, de caráter contábil autônomo, mas tendo unidade orçamentária vinculada a SECTAM, tendo por objetivo (Art. 147);

Financiar planos, programas, projetos, pesquisas e tecnologias que visem ao uso racional e sustentado dos recursos naturais, bem como a implementação de ações voltadas ao controle, à fiscalização, à defesa e à recuperação do meio ambiente, observadas as diretrizes da Política Estadual de Meio Ambiente.

A partir desta lei foi criada o Plano Estadual Ambiental, em 1996, propondo como já concebido na lei, a gestão ambiental integrada e participativa, de acordo com o SISEMA. Ressalta-se também que em 25 de julho de 2001 foi estabelecida a Lei nº. 6381, correspondente a Política Estadual de Recursos Hídricos, abrangendo os mesmos preceitos e diretrizes da Política Nacional de Recursos Hídricos.

3.2. Situação Atual dos Municípios

Desde as últimas décadas do século passado transformações têm sido feitas em favor de “um novo pacto social”, no qual se busca uma gestão responsável do meio ambiente e da sociedade. “O principal objetivo seria o de garantir melhor qualidade de vida para as gerações que irão crescer e viver no novo século” (CAMARGO, 2003, p. 308). De 1972 a 2002 foram realizadas várias conferências cujo principal objetivo seria a manutenção qualitativa da vida no planeta, durante os encontros conceberam-se outras proposições relacionando meio ambiente com a participação social. A falência do Estado de Bem-Estar em decorrência da ineficácia na resolução de problemas sociais ocasionou a busca sobre uma nova forma de poder, no qual a sociedade e o Estado seriam parceiros, resultando na transparência das decisões governamentais. Com a participação da sociedade foi prioritários o fortalecimento do poder local e os processos de descentralização que delegaria poderes ao local.

A população tem-se mostrado preocupada e envolvida nos problemas globais e locais em prol da melhoria de sua qualidade de vida. Assim, a governança⁶ surgiu como a conciliação da descentralização com o processo participativo.

O processo participativo no Brasil foi concretizado principalmente nas questões ambientais, através da legislação ambiental e dos órgãos que foram criados através da legislação. A Constituição Federal de 1988 através do federalismo cooperativista que dividiu a competência nos três níveis de governo e o Sisnama, através da organização descentralizada e de um conselho deliberativo e participativo metamorfoseou a relação entre sociedade e Estado.

⁶ De acordo com Camargo (2003) governança refere-se as atividades apoiadas em objetivos comuns e partilhados, que abrangem tanto as instituições governamentais quanto mecanismos informais, de caráter não-governamental, mas que só funciona se forem aceitos pela maioria ou, mais precisamente, pelos principais atores de um determinado processo.

O ambientalismo foi o fator inicial para a incorporação do meio ambiente na economia e nas políticas públicas, resultando nas concepções de desenvolvimento sustentável, que articula a dimensão econômica e social com a ambiental (ibdem).

Assim, a descentralização traz em seu bojo uma nova dinâmica para o desenvolvimento e ordenamento do território no âmbito municipal, diferente das antigas concepções desenvolvimentistas do Estado.

Com a Constituição Federal de 1988 novos arranjos institucionais foram estabelecidos no que concerne à gestão, no qual o município é tornado ator participante e atuante nas políticas públicas na esfera nacional.

A Agenda 21 reforça o papel do município na gestão do meio ambiente:

[...] a participação e cooperação das autoridades locais será um fator determinante na realização de seus objetivos. As autoridades locais constroem, operam e mantêm a infra-estrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem políticas ambientais nacionais e subnacionais. Como nível de governo mais próximo do povo, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor do desenvolvimento sustentável. (SECTAM, s/d, p.327)

Ressalta-se então a importância e influência das menores porções do poder para o desenvolvimento de estratégias globais.

A Agenda Positiva do Estado do Pará, que faz parte da Agenda Positiva da Amazônia, elaborada em 2000, foi concebida pelo Estado conjuntamente com a sociedade com o propósito de somar esforços para implementação do desenvolvimento sustentável, entre as questões gerais da Agenda Positiva, destaca a gestão compartilhada, bem como a necessidade da ampliação da participação de representantes da sociedade civil organizada, principalmente de comunidades locais. O fortalecimento institucional ocorre através da participação da sociedade no Projeto de Gestão Integrada, através da criação e fortalecimento dos Conselhos e Órgãos Municipais de Meio Ambiente. A gestão ambiental incide sobre ZEE's; monitoramento e gestão ambiental, estimulado por parcerias entre o poder público e

privado; estudos dos ecossistemas e o fortalecimento dos órgãos de meio ambiente; controle, fiscalização e licenciamento; controle de queimadas; recuperação de áreas degradadas; e educação ambiental através de um programa para a população enfatizando atitudes e comportamento para a conservação ambiental. No que concerne à capacitação, desenvolveria programas que dessem subsídios aos setores governamentais, e não governamentais para atuarem como dissipadores de informações da gestão ambiental e do desenvolvimento sustentável, bem como o estabelecimento de um processo permanente de reciclagem dos dissipadores de informações.

Em 2001 o Ministério de Meio Ambiente promoveu encontros regionais com o intuito de contribuírem para a Agenda 21 Brasileira, ressaltando mais uma vez a participação e iniciativa local, e a descentralização de responsabilidades. Nas metodologias cita como avanço a facilitação no processo participativo promovendo a integração de visões setoriais e o esforço do consenso.

Desta forma o município tem papel importante na gestão, visto que é a instância de poder que conhece detalhadamente seu território, podendo nele agir melhor, além da interação limítrofe que existe entre os membros sociais, possibilitando melhores análises e respostas às necessidades requeridas.

No Estado do Pará a preocupação ambiental tem sido atrelada a Sectam, as legislações que foram criadas e pela descentralização de poderes, com a participação do município através dos órgãos de meio ambiente e da participação desses órgãos no Sisema.

Em 1995 o Governo do Estado lançou um projeto, cuja diretriz seria “Desenvolver sem Devastar”, no qual as ações buscam o conhecimento amplo das características ambientais do estado, a estimulação de atividades econômicas não predatórias que beneficiem a economia do Estado, e a participação da sociedade, como condições prévias e fundamentais

para a sustentabilidade ambiental. Dentro das diretrizes criadas, em 1996 foi elaborado o Plano Estadual de Meio Ambiente, que tem por fundamentos:

- O fortalecimento dos mecanismos da gestão ambiental, de modo a conferir mais eficácia ao controle e monitoramento do uso desses recursos;
- Identificação, desenvolvimento e difusão de alternativas tecnologicamente viáveis para a substituição progressiva das práticas degradadoras de exploração dos recursos naturais;
- Implementar a política de Educação ambiental no Estado, em conjunto com as Organizações Governamentais e Organizações Não-Governamentais;
- Desenvolver sem devastar, princípio básico do Governo, que assume expressão legal na Constituição Estadual, na Constituição Federal e na Lei Ambiental Estadual;
- Democratizar a gestão ambiental, assegurando a participação efetiva dos diferentes segmentos sociais atuantes no processo de desenvolvimento do Estado.

Os fundamentos pretendem somar esforços para promover a gestão ambiental e territorial do Estado. O grande desafio para a gestão está na dimensão territorial do Estado do Pará, que supera a de alguns países. Apoiado nesta premissa, a descentralização do poder seria a melhor forma de tratar as questões político e sócio econômicas do Estado. Para tanto, é necessário à criação de estruturas de gestão ambiental para tratar das questões ambientais, através dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente – OMMA's.

Os OMMA's são órgãos que surgiram para dar sustentação ao Sisnama através da gestão ambiental, e pode existir sob a forma de secretaria, departamento, assessoria, setor ou órgão similar.

Na região norte do país, 76% dos municípios possuem algum tipo de estrutura relacionada ao OMMA.

No Estado do Pará as mesorregiões do Sudeste Paraense, Sudoeste Paraense e Metropolitana são as que possuem maior percentual de municípios com OMMA's (100%), seguido das mesorregiões do Baixo Amazonas (79%), Nordeste Paraense (78%) e Marajó (69%). Dessas mesorregiões o Nordeste Paraense possui a maior quantidade de municípios que não possui qualquer tipo de OMMA, representando 4% do total de municípios. Adicionado a estes números soma-se a quantidade de municípios que não informaram sobre sua estrutura de gestão ambiental, totalizando 12 municípios, 05 na mesorregião Nordeste, 05 na mesorregião do Marajó e 02 no Baixo Amazonas (vide mapa 02). Os municípios que não possuem ou não declararam suas estruturas de meio ambiente são aqueles próximo ao litoral como São Caetano de Odivelas e Colares e cuja atividade econômica principal reside sobre a agricultura; e Tailândia, que além da atividade agrícola utiliza-se da prática extrativa para

desenvolver sua economia. Cabe lembrar também que a mesorregião nordeste é a região mais antropizada do Estado, revelando com isso a perduração do passado exploratório que sempre existiu na região, sem grandes preocupações com a preservação ou manutenção do meio ambiente. Na Meso Marajó a situação se repete e a indústria extrativa prevalece. Como esses municípios tem sua arrecadação relacionados a indústria extrativa a implantação de estruturas de meio ambiente e legislação seriam empecilhos para o desenvolvimento econômico das regiões, posto que normas seriam colocadas e aplicadas e não mais permitiriam a exploração desordenada e contínua da região.

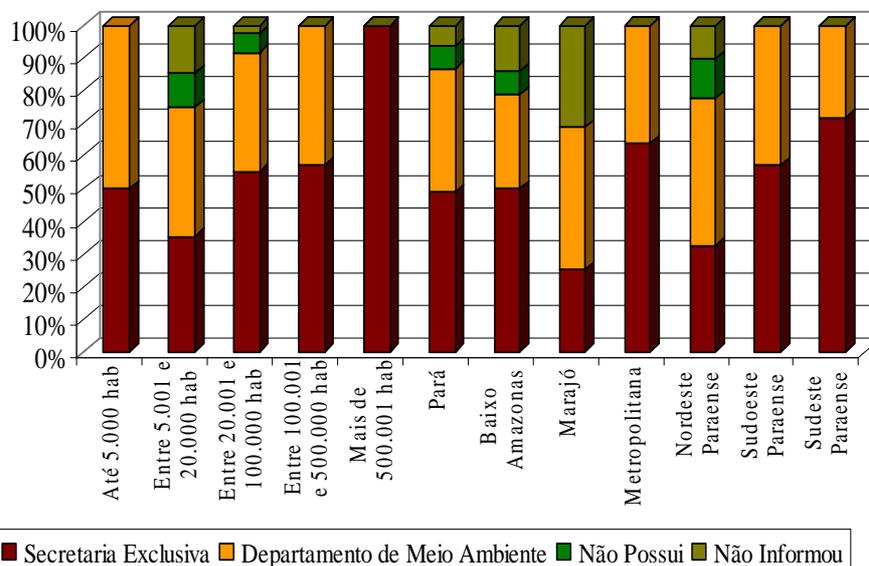
Quando nos referimo-nos a representação total no Estado de municípios com estruturas de gestão ambiental, o Sudeste Paraense destaca-se com 27,27%, seguido pelo Nordeste Paraense (26,57%), Sudoeste Paraense (9,79%), Baixo Amazonas (7,69%), Marajó (7,69%) e Metropolitana de Belém (7,69%). Os OMMA's no Pará estão distribuídos entre

secretarias exclusivas e departamentos de meio ambiente. Dos 70 municípios que possuem secretaria exclusiva de meio ambiente, 40% localizam-se no sudeste paraense.

O Sudeste Paraense é a mesorregião de grandes projetos de desenvolvimento, que sofre(u) impactos ambientais e sociais, principalmente através da extração mineral. Como uma forma de acompanhar e monitorar os impactos ambientais causados as secretarias exclusivas tornam-se extremamente importantes, por tratarem das questões específicas ao meio ambiente. O Nordeste Paraense, embora seja a segunda mesorregião em secretarias exclusivas, os departamentos de meio ambiente são preponderantes, 15% do total de OMMA's e 41% dos municípios que tem departamento de meio ambiente. As mesorregiões do Baixo Amazonas, Marajó e Metropolitana revezam-se em 3% e 5% com secretaria exclusiva ou departamento (verificar mapa 03).

A análise por faixas de população retrata, tomando como referência a quantidade total de municípios do Estado, que os municípios que se situam na classe entre 20.001 e 100.000 habitantes concentram mais de 50% de municípios que contem algum tipo de órgão de meio ambiente, sendo que 32,87% possuem secretária exclusiva e 21,68% apresenta departamentos ligados a outras secretarias, 3,50% não possui nenhum órgão de meio ambiente. Os municípios com até 5.000 habitantes tem a segunda menor representatividade no estado, nos quais apresentam secretaria exclusiva e departamento (0,70% cada). A segunda maior representatividade de classes está na faixa entre 5.001 e 20.000, abrangendo 36 municípios, nos quais 11,89% possuem secretaria exclusiva e 13,29 tem departamento (vide gráfico 02).

Gráfico 02: Municípios, por tipo de OMMA, segundo classes de tamanho da população dos municípios e mesorregiões do Estado do Pará - 2006



Fonte: FAMEP. 2006 - Organizado por Shirlev Tozi

As mesorregiões mais populosas, Metropolitana, nordeste e sudeste concentram a faixa populacional entre mais de 20.000 e menos de 100.000 habitantes, e também concentram 48,57% das secretarias exclusivas, pode-se dizer então, que quanto maior for o contingente populacional do município a gestão ambiental será tratada exclusivamente por secretarias próprias.

A gestão ambiental também está associada a outras secretarias, cujo departamento de meio ambiente funciona como parceiro, estabelecendo relações de interdependência. Dos 143 municípios do Estado, 54 possuem apenas departamento de meio ambiente. O mapa a seguir ilustra a distribuição do tipo de secretária a que está atrelada aos departamentos de meio ambiente no Estado do Pará.

Observa-se no mapa 03 que 28 municípios estão atrelados a secretaria de Agricultura (51,85), corroborando a perspectiva nacional, no qual 61% dos municípios que possuem departamentos têm suas relações atreladas a Secretaria de Agricultura. OMMA's relacionados à Agricultura no Pará ocorrem com frequência nos municípios com mais de

20.000 e menos de 100.000 habitantes, diferente das outras regiões brasileiras, no qual o departamento relacionado à secretaria de agricultura ocorre nos municípios com menos de 20.000 habitantes.

Os OMMA's relacionados à agricultura situam-se na mesorregião Nordeste Paraense, fato explicado pela atividade econômica desenvolvida na mesorregião e no qual 63,26% dos municípios são rurais, dependentes principalmente da atividade agrícola.

Quanto os relacionados à secretaria de saúde, correspondem a 37,04% dos municípios e estão localizados também na mesorregião nordeste, que é uma das mesorregiões mais antigas do estado. As secretarias de Cultura e Turismo, Desenvolvimento, Educação, Comércio e Indústria apresentam pequenas percentagens no território paraense, encontrando-se disperso nas mesorregiões.

Na pesquisa realizada pela FAMEP em 2006, o corpo técnico existente nas estruturas de meio ambiente foram classificados em duas categorias: os profissionais de nível superior e os técnicos de nível médio.

Dos 124 municípios que tem OMMA, apenas 86 deles possui profissional de nível superior ou técnico para desempenhar as atividades relevantes ao meio ambiente municipal. Os demais municípios não possuem corpo técnico específico para o OMMA ou não respondeu a pesquisa realizada.

O sudeste paraense possui a maior quantidade de corpo técnico, 30 de nível superior e 03 de nível técnico. Porém, não possui corpo técnico em todos os OMMA's existentes na região. Nenhuma das mesorregiões possuem corpo técnico específico suficiente

para os OMMA's existentes. Os piores quadros são das Mesorregiões Baixo Amazonas e Marajó que obtém cerca de 50% de OMMA's administrados por corpo técnico específico.

No Munic-2002 o corpo técnico é dividido em dois grupos, o primeiro formado por servidores públicos ativos, e o segundo por funcionários sem vínculos empregatícios. O primeiro grupo está sub-dividido em funcionários de nível superior e de nível médio. Assim, utilizando as divisões utilizadas pelo Munic-2002, pode-se dizer que os municípios que possuem corpo técnico de nível superior ou técnico são funcionários públicos ativos.

Embora existam profissionais qualificados na maioria dos OMMA's, não foi informada a quantidade de profissionais disponibilizados para realizar atividades relativas à gestão ambiental municipal e nem a formação profissional deles. O que quer dizer, que não se sabe realmente quais os parâmetros utilizados e nem as atitudes tomadas para gerir de fato o meio ambiente.

O corpo técnico utilizado para gerir o meio ambiente é um dos grandes questionamentos da gestão ambiental, visto que muitas vezes as prefeituras não possuem funcionários que possam exercer tais funções e nem contratar profissionais específicos em virtude da Lei de Responsabilidade Fiscal. No entanto, "a provisão de recursos humanos para desempenho do serviço público relacionado ao planejamento, controle e execução de ações ambientais é dissociável da criação de Órgão Municipais de Meio Ambiente – OMMAs" (Munic-2002). Um corpo técnico capacitado possibilita responder as necessidades da sociedade, através da análise, reflexão e interpretação das questões ambientais, bem como a proposição de resoluções adequadas. O reconhecimento da capacidade técnica também advém dos investimentos realizados na capacitação e reciclagem profissional, possibilitando mais conhecimentos e uma visão holística para tratar das questões ambientais.

Quanto à legislação ambiental, antes da Constituição Federal de 1988, foi dado ao município à competência de legislar sobre o meio ambiente, através da Política Nacional de

Meio Ambiente (Lei nº 6938/1981). As legislações ambientais estadual e federais são amplamente utilizadas pelos municípios. No entanto, cada município tem suas especificidades que irá influenciar na formação de sua legislação própria. A legislação ambiental municipal deve ser votada pela Câmara Municipal e regulamentada pelo poder executivo.

A legislação ambiental municipal pode estar impressa na lei maior do município que é a Lei Orgânica; através de Estatuto da Cidade; de disposições em planejamentos estratégicos, como Plano Diretor, plano de resíduos sólidos, e plano de drenagem urbana.

O Estado do Pará possui legislação básica sobre o meio ambiente, em contrapartida alguns municípios possuem algum tipo de norma ambiental.

Dos 143 municípios do Estado do Pará 46 possuem arcabouço ambiental legal. A mesorregião Sudeste Paraense possui a maior representatividade (13,98%), destacando municípios como Tucuruí, Rondon do Pará, Parauapebas e Eldorado. Apesar de 32,16% dos municípios paraenses possuírem arcabouço ambiental legal, a mesorregião do Marajó possui a menor representação de legislação ambiental (>1%). Dos municípios com arcabouço legislativo ambiental 69,56% são atuantes. No entanto, apenas 20% possui lei ambiental própria.

Observa-se também que a incidência de normas ambientais cresce com o aporte populacional, ou seja, os municípios que possuem população entre 20.000 e 100.000 habitantes são os maiores detentores de legislações específicas, concentradas na mesorregião do Sudeste Paraense.

A legislação ambiental também deve levar em consideração a articulação institucional que deve existir entre os entes federados, posto que existam problemas ambientais que atingem mais de um município e, através da cooperação e articulação entre os municípios os problemas são resolvidos.

O Conselho municipal de meio ambiente - CMMA também é uma forma de cooperação existente para gerir o meio ambiente.

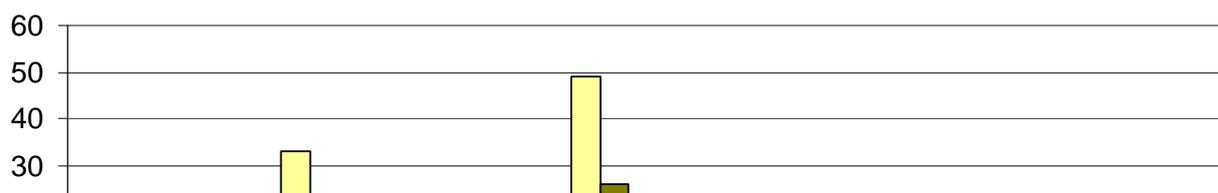
O CMMA é baseado no modelo utilizado pelo Sisnama, mas em uma escala menor. Através da articulação entre sociedade e administração pública, os conselhos tornam-se instrumentos de descentralização administrativa. Visto que o CMMA torna-se um espaço de diálogo e de participação social, através da negociação e mediação de demandas e interesses. O CMMA reúne entidades representativas do poder público, associação de moradores, associações profissionais, entidades religiosas e organizações ambientalistas entre outras.

A atuação do conselho dependerá do relacionamento das entidades participantes, da freqüência de encontros, da amplitude da fiscalização que ocorre no município, e dos recursos disponíveis. Esses dados é que irão classificar se um CMMA é ativo ou não.

A pesquisa efetuada pela FAMEP mostra que 49 municípios paraense possuem CMMA e, que apenas 26 CMMA's são atuantes. A atuação do CMMA é indicador de sua vitalidade. A existência e atuação ocorrem enfaticamente na mesorregião sudeste. Por outro lado a não atuação do único CMMA que existe em Curalinho, mesorregião do Marajó, representa a isenção da sociedade na tomada de decisões ambientais na mesorregião.

Conforme o gráfico 03, a quantidade de CMMA's ativos entre os municípios de menor porte populacional foi de 01 enquanto entre os de médio porte foi de 17 municípios, uma variação expressiva que indica que a participação da sociedade civil nas decisões públicas ambientais é pouco disseminada nos municípios de menor porte, enquanto que nos de médio porte são mais freqüentes.

Gráfico 03: Quantidade de Municípios com CMMA, total e ativos, segundo classes de tamanho da população dos municípios e mesorregiões do Estado do Pará - 2006



Pode-se observar que não existe relação direta, de natureza legal ou institucional, entre a existência de OMMA e de CMMA. Pois, dos 124 municípios que possuem algum tipo de OMMA, apenas 39,51% possuem CMMA.

O exercício das atividades ambientais efetuadas pelos OMMA's dependem de recursos financeiros. Esses recursos podem ser adquiridos através de repasses estaduais, convênio, cooperação técnica, acordos administrativos, consórcio intermunicipal, ICMS ecológico, multa ambiental ou compensação ambiental.

Através da criação de fundo específico pela administração pública podem-se efetuar diversas atividades da gestão ambiental. No entanto, a criação desse fundo está atrelada à legislação que vincule as receitas do município com o aperfeiçoamento de mecanismos de gestão ambiental. Os Fundos Municipais de Meio Ambiente – FMMA também podem receber recursos da iniciativa privada ou de organizações não-governamentais.

Os FMMA ainda são pouco frequentes no estado do Pará, somam 35 com apenas 15 atuantes. Este fato se confirma na não obrigatoriedade de existência de CMMA para existência do FMMA. Porém, todos os municípios que possuem FMMA também possuem

CMMA. Assim como também já existem municípios com articulações para manter o fundo, através do licenciamento, fiscalização e monitoramento de atividades. Dentre esses municípios estão Ananindeua, Barcarena, Belém, Itaituba, Parauapebas, Marabá e Santarém.

CONSIDERAÇÕES

Os seres humanos sempre interagiram com o ambiente, dele se utilizando e transformando os recursos disponíveis para suprirem suas necessidades. No entanto, essa relação “harmônica” não durou muito. Pois, a partir do final do século XIX, a economia moderna produziu transformações ambientais, cuja degradação ambiental representou a obrigatoriedade na mudança de atitudes com o ambiente (SILVA, 2004).

A nova forma de a humanidade relacionar-se com o ambiente gerou comprometimento da humanidade com as ações realizadas no meio. Assim, todas as pessoas têm direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, cabendo a toda pessoa zelar pelo meio ambiente.

Na Amazônia, o quadro histórico econômico de exploração sem limites dos recursos naturais repetiu ao do restante do país, através dos incentivos fiscais e instrumentos creditícios, que foram propostos para colocar a Amazônia no circuito econômico. Os planejamentos impostos para a Amazônia excluíram os atores sociais que sofriam as ações. “O saldo deste processo contabiliza impactos ambientais e sociais, já bastante conhecidos, como os fluxos migratórios, disputas por terras, desmatamentos e exploração predatória dos recursos minerais e florestais” (MALATO, 1997). Durante um longo tempo a Amazônia sofreu o autoritarismo centralizador do Governo Federal, baseado na exploração intensiva dos recursos naturais.

Nos anos de 1970 iniciou-se uma série de debates a cerca da sustentabilidade do meio ambiente e, evidenciados nas décadas seguintes em prol de um desenvolvimento que assegurasse também o futuro dos povos. No intuito de organizar a exploração dos recursos naturais sem esgotá-los, mas desenvolvendo-se economicamente foi proposto a gestão dos recursos ambientais. No Brasil, a gestão ambiental foi marcada, sobretudo com a Política Nacional de Meio Ambiente, lançada em 1981, e com a integração dos diversos atores sociais

num sistema integrado que exalta o local, ou seja, a participação do município torna-se extremamente importante na composição do sistema de gestão ambiental.

A participação do município nas diversas decisões foi enfatizada na Constituição Federal de 1988, no qual o município tornou-se membro federado com poderes para gerir o próprio território e interesses.

Ao município é dado o papel de articulador entre órgãos, entidades e sociedade, desde a esfera local até a federal. Cabendo a ele legislar e organizar as atividades referentes ao meio ambiente, ou seja, o município assume caráter autônomo para gerir suas especificidades. Os OMMA's tornam-se importantes e necessários, posto que para gerir o meio ambiente, o município tem que possuir algum órgão de meio ambiente.

O governo do estado, através da SECTAM propôs-se a capacitar pessoal para descentralizar a gestão ambiental no Estado do Pará, tornando, pouco a pouco, os municípios independentes na gestão ambiental. O Estado prepara seus entes federados para articularem as normas ambientais nos diversos níveis de governo, sem contradizê-las, e sustentar um sistema maior, que é o Sisnama, através da troca e alimentação de informações específicas sobre o meio ambiente. São exemplos de instrumentos de gestão municipal o estatuto da cidade, o plano diretor, o ZEE, e a Agenda 21.

Os municípios podem conseguir meios para auto-sustentar suas atividades de gestão ambiental, através da aplicabilidade das leis estaduais e municipais, como a cobrança de impostos (ICMS ecológico) e de multas (degradação ambiental), bem como através de consórcios, convênios e através de repasses estaduais e federais por meio dos Fundos de Meio Ambiente.

O Estado do Pará têm passado por diversos impactos ambientais e, a criação e atuação dos OMMA's tem um papel fundamental para resolução e/ou amenização dos impactos ambientais causados.

A análise dos dados sobre a gestão ambiental no Estado, refletem a princípio, a preocupação com o meio ambiente, pois 124 municípios já possuem OMMA, o que representa 86,71% do total de municípios, superando a média da região norte (76%).

As informações também mostram que na segunda mesorregião densamente povoada, e também uma das mais antropizada, 22% dos municípios não tem, de acordo com as premissas da gestão ambiental, comprometimento real com o meio ambiente.

Cerca de 50% dos municípios tratam especificamente sobre o meio ambiente, através de secretarias exclusivas. O restante dos municípios que possuem OMMA's são departamentos ligados a outras secretarias. Por um lado, ter-se-ia uma gestão ambiental não isolada, que articula o meio ambiente com as outras questões relevantes a sociedade, como saúde, desenvolvimento, turismo e agricultura. No entanto, alguns estudiosos defendem a idéia de que embora a gestão ambiental deva ter uma visão holística, deve haver uma secretaria exclusiva e independente, para “não perder tempo” com outras questões que não sejam relevantes ao meio ambiente.

Outro fato relevante é que quanto mais adensado os núcleos populacionais, maior é a tendência por adquirirem OMMA's exclusivos.

Quanto ao corpo técnico o percentual de profissionais de nível superior supera as expectativas nacionais, no qual a maioria do corpo técnico é dotado de profissionais de nível médio. Embora, em algumas mesorregiões se quer possua corpo técnico de qualquer nível para gerir os OMMA's.

Houve evolução na formulação de normas ou diretrizes para gerir o meio ambiente. Ainda que a maioria dos municípios utilizem o arcabouço legislativo federal e estadual, existem municípios com seu próprio arcabouço legal. A tendência nacional é que os municípios utilizam normas municipais contidas na Lei Orgânica. É possível imaginar que

esses municípios estão apenas dando os primeiros passos para gerir o meio ambiente e integrar-se Sistema Nacional de Meio Ambiente.

A participação da sociedade nas discussões sobre meio ambiente também tem mostrado número significativo, através dos CMMA's, faltando mais incentivos e comprometimento da sociedade em participar das decisões municipais, visto que apenas 26 CMMA's são atuantes. Os fundos municipais também são pouco relevantes, cuja justificativa provável seria a fragilidade institucional em gerir tais recursos.

As características dos aspectos institucionais dos municípios têm o poder de revelar o trato que tem sido dado ao meio ambiente.

Os dados divulgados ainda que mostrem a movimentação dos municípios para evoluírem na gestão ambiental, revelam apenas um momento histórico na transformação da realidade institucional que deve ser acompanhada de democratização e responsabilidade.

Analisando os caminhos percorridos desde a década de 1970, a constituição institucional dos municípios pode ser considerada bem-sucedida e promissora, e que é improvável a reversão desse quadro.

O quadro ainda expõe fragilidades e ocorrências de desenvolvimento desigual, que requerem estratégias de expansão da institucionalização para todos os municípios. Ainda há o que avançar, mas pelo menos já foi iniciado.

BIBLIOGRAFIA:

ANDREOLI, C. V. & SOUZA, M. **Gestão Ambiental por Bacias Hidrográficas**. In: Ecologia e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: APED, 1992. - p 99 -118.

BANERJEE, S.B. **Quem Sustenta o Desenvolvimento de Quem? O desenvolvimento sustentável e a reinvenção da natureza**. In: FERNANDES, M.; GUERRA, L. (Org.). *Contra Discurso do Desenvolvimento Sustentável*. Belém: Associação de Universidades Amazônicas, 2003. - p. 75 - 130.

BORDALO, C. A. L. **Gestão Ambiental em Bacias Hidrográficas: Um estudo de caso dos mananciais do Utinga – PA: Bacias dos Igarapés Murucutum e Água Preta**. Presidente Prudente, 1998 (Dissertação de Mestrado).

BRASIL, República Federativa do. **Política Nacional de Meio Ambiente** (Lei Nº 6938). Brasília: Senado Federal, 1981.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. **Agenda Positiva da Amazônia**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

_____. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos Municípios e Cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades; Confea – 2ª edição, 2005.

BRESSAN, D. **Gestão Racional da Natureza**. São Paulo: Hucitec, 1996.

BROLLO, M. J. & SILVA, M. M. **Política e Gestão Ambiental em Resíduos Sólidos: revisão e análise sobre a atual situação no Brasil**. In: 21º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental. *Trabalhos Técnicos*: 2001.

CAMARGO, A. **Governança para o Século 21**. In: TRIGUEIRO, A. (Coord.) *Meio Ambiente no Século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento*. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

CARVALHO, M. de. **O que é Natureza**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1994, 2ª Edição.

CASTRO, E.; MAIA, M.L.S.; MOURA, E.A.F. (Orgs.) **Industrialização e Grandes Projetos: desorganização e reorganização do espaço**. Belém: Gráfica e Editora da UFPA, 1995.

COELHO, M.C.N. **Política e Gestão Ambiental (des)Integrada dos Recursos Minerais na Amazônia Oriental**. In: Coelho, M.C.N.; SIMONIAN, L. e FENZEL, N. (Orgs.). *Estado e Políticas Públicas na Amazônia: gestão dos recursos naturais*. Belém: Cejup: UFPA/NAEA, 2000.

FRANCO, M. de A. R. **Planejamento Ambiental para a cidade sustentável**. São Paulo: Annablume: FAPESP, 2001.

GUGELMIN, E.E. (et.al). **Agenda 21 Local no Brasil**. In: LITTLE, P.E. (Org.). Políticas Ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Petrópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003.

GUSMÃO, P. **Planejamento Físico na Gestão Ambiental**. Maputo: Projeto MOZ/86/026, 1991.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros: Meio Ambiente 2002 – MUNIC 2002**. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. Disponível em: www.mma.gov.br Acessado em 06/10/2005.

IRIGARAY, C.T.J.H. **Município e Meio Ambiente: Bases para atuação do município na gestão ambiental**. In: A Amazônia encontrando soluções. Brasília: Embaixada da Itália, 2002. Disponível em: www.icv.org.br/publique/cgi. Acessado em 03/01/2006.

LANNA, A. E. L. **Gerenciamento de Bacia Hidrográfica: aspectos conceituais e metodológicos**. IBAMA. Brasília, 1995.

LEIS, H.R. **Um modelo político-comunicativo para superar o impasse do atual modelo político-técnico de negociação ambiental no Brasil**. In: CAVALCANTI, C. (org.). Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2001. 3 ed. - p. 232 - 247.

LOUREIRO, E. C. **Comentários à legislação ambiental**. Belém: SECTAM/PGAI.PA, 2002.

LOUREIRO, M. R. et al. **Desafios a Gestão Ambiental no Brasil: atores em conflito e novos limites entre esferas pública e privada**. In: Ecologia e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: APED, 1992.

MAIMON, D. **Política Ambiental no Brasil**. In: Ecologia e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: APED, 1992. - p. 59 – 76.

MALATO, O. R. **Zoneamento Ecológico Econômico e Gestão Ambiental e Territorial: Propostas alternativas ou novas retóricas?** Belém: PLADES/NAEA/UFPA, 1997. (Dissertação de Mestrado).

MONTEIRO, B. **História do Pará**. Belém: Editora Amazônia, 2005.

MORAES, A. C. R. **Meio Ambiente e Ciências Humanas**. São Paulo: Ed. Hucitec, 1994.

PALHETA da SILVA, J. M. **Novos Municípios, Recursos Financeiros e Gestão Municipal: os municípios de Parauapebas e Curionópolis no SE do Pará.** In: Coelho, M.C.N.; SIMONIAN, L. e FENZL, N.(Orgs.). Estado e Políticas Públicas na Amazônia: gestão dos recursos naturais. Belém: Cejup: UFPA/NAEA, 2000.

PARÁ, G. E. do. **Política Estadual do Meio Ambiente** (Lei Nº 5882). Belém - PA, 1995.

PARÁ, SECTAM. **Projeto de Gestão Ambiental Integrada do Estado do Pará – PGAI/PA.** Belém: SECTAM, 2000.

_____. **Guia Ambiental do Estado do Pará.** Belém: Sectam/PGAI, 2000.

_____. **Gestão Ambiental Descentralizada.** Belém: Sectam, 2005. (Paper)

_____. **Macrozoneamento Ecológico Econômico do Estado do Pará.** Belém: Sectam, 2004. Disponível em: www.sectam.gov.br Acessado em: 10 de junho de 2006.

_____. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Belém: Sectam, 2006. (Paper)

PHILIPPI JR, A. (et. al.). **Municípios e Meio Ambiente: Perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil.** São Paulo: ANAMMA, 1999.

ROCHA, G.M. **Gestão Ambiental: desafios e experiências municipais no estado do Pará.** Belém: NUMA/UFPA, EDUFPA, 2007.

ROCQUE, C. A. **História Geral de Belém e do Grão-Pará.** Atualização de texto: Antonio José Soares. Belém: DistribeL, 2001.

SANTANA, A. G. **Gestão dos Recursos Hídricos.** Curso de Especialização em Instrumentos Técnicos, jurídicos e Institucionais de Suporte ao Gerenciamento dos Recursos Hídricos. UFBA, 2000 (Notas de Aula).

SHIVA, V. **Recursos Naturais.** In: SACHS, W. (Orgs.). Dicionário do Desenvolvimento Econômico: Guia para o conhecimento como poder. Petrópolis: Vozes, 2000.

SIEDENBERG, D. R. **A Gestão do Desenvolvimento: ações e estratégias entre a realidade e a utopia.** In: BECKER, D.F.; WITTMANN, M.L. (Orgs.). Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.

SOUZA, E.C.B. (et. al.). **Desafios da Gestão Ambiental nos Municípios.** In: LITTLE, P.E. (Org.). Políticas Ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Petrópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003.

TRINDADE JR., S. C. da. **Produção do Espaço e Uso do Solo Urbano em Belém.** Belém: NAEA/UFPA, 1997.

TOZI, S. C. **ESSE RIO É MINHA RUA, MINHA E TUA! Uma discussão sobre gestão de recursos hídricos.** Belém: DEGEO/UFGA, 2002. (Trabalho de Conclusão de Curso).

TRINDADE, S. C. **Agenda 21: Estratégias de desenvolvimento sustentável apoiada em processos de decisão participativa.** *In:* CAVALCANTI, C. (org.). Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2001. 3^a ed.