



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ - UFPA  
NÚCLEO DE MEIO AMBIENTE - NUMA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE  
RECURSOS NATURAIS E DESENVOLVIMENTO LOCAL NA  
AMAZÔNIA – PPGEDAM



**SELMA SOLANGE MONTEIRO SANTOS**

**CAPACIDADE INSTITUCIONAL, GESTÃO AMBIENTAL DESCENTRALIZADA E  
SUSTENTABILIDADE: O CASO DE BARCARENA (PA)**

BELÉM

2015

**SELMA SOLANGE MONTEIRO SANTOS**

**CAPACIDADE INSTITUCIONAL, GESTÃO AMBIENTAL DESCENTRALIZADA E  
SUSTENTABILIDADE: O CASO DE BARCARENA (PA)**

Dissertação apresentada para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia pelo Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará.  
Orientador: Prof. Dr. André Luís Assunção de Farias  
Coorientador: Prof. Dr. Sérgio Cardoso de Moraes

**BELÉM**

**2015**

## **Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)**

---

Santos, Selma Solange Monteiro.

Capacidade institucional, gestão ambiental descentralizada e sustentabilidade: o caso de Barcarena (PA) / Selma Solange Monteiro Santos. - 2015

234 f.; il., 30 cm

Orientador: Prof. Dr. André Luís Assunção de Farias.

Coorientador: Prof. Dr. Sérgio Cardoso de Moraes

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Pará, Núcleo de Meio Ambiente, Programa de Pós-graduação em Gestão dos Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, Belém, 2015.

1. Desenvolvimento Sustentável - Barcarena (PA). 2. Recursos naturais - conservação. 3. Desenvolvimento rural. I. Farias, André Luís Assunção de, *orient.* II. Moraes, Sérgio Cardoso de, *oth.* III. Título.

CDD 23. ed.: 338.98115

**SELMA SOLANGE MONTEIRO SANTOS**

**CAPACIDADE INSTITUCIONAL, GESTÃO AMBIENTAL DESCENTRALIZADA E  
SUSTENTABILIDADE: O CASO DE BARCARENA (PA)**

Dissertação apresentada para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia pelo Núcleo de Meio Ambiente da Universidade Federal do Pará.  
Orientador: Prof. Dr. André Luís Assunção de Farias  
Coorientador: Prof. Dr. Sérgio Cardoso de Moraes

Aprovado em: \_\_\_\_\_

Banca examinadora:

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. André Luís Assunção de Farias (Orientador – PPGEDAM/NUMA/UFPA)

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Gilberto de Miranda Rocha (Examinador Interno – PPGEDAM/NUMA/UFPA)

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Josep Pont Vidal (Examinador Externo - NAEA/UFPA)

A minha mãe, Ana Selma  
Ao meu irmão, Luiz Henrique  
Pelo amor incondicional, ensinamentos e  
exemplos de luta, persistência, caráter e solidariedade.

## AGRADECIMENTOS

Ao Programa de Pós-Graduação Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local - PPGEDAM da Universidade Federal do Pará, coordenado pelo prof. Dr. Mário Vasconcellos, por esta oportunidade de realização da pesquisa, visitas técnicas e apoio financeiro na participação de evento científico. Todas as experiências vividas neste mestrado engrandecem meu desenvolvimento pessoal e profissional.

Ao meu orientador, Prof. Dr. André Farias, com quem muito partilhei conhecimentos, sorrisos e agonias, mas, sobretudo aprendi sobre práxis, reflexão da realidade, sobre abordagens teóricas, metodologia, escrita científica. Obrigada não faz jus aos ensinamentos, orientação, compreensão e paciência que me foi dedicada principalmente na reta final da pesquisa.

Aos demais docentes do PPGEDAM, que com seus ensinamentos ampliaram meu olhar sobre gestão ambiental, em especial ao Prof. Dr. Sérgio Moraes também pela coorientação, e Prof. Dr. Rodolpho Bastos, pelas valorosas discussões que me acrescentou sobre descentralização da gestão ambiental. A secretaria do PPGEDAM, Ricardo Camacho pelos rápidos encaminhamentos das muitas demandas que solicitei.

A turma de 2013 e da ANPPAS com quem convivo e compartilho experiências, em especial agradeço as valorosas amigas de Adriana Nunes pela força, conselhos, compartilhamento de estudos e muitas discussões teóricas, e de Elielson Silva pela torcida, por toda generosidade de ter ajudado na pesquisa de campo, a qual era motorista, fotógrafo, entrevistador, articulador e a quem devo o auxílio nas análises financeiras e discussão de muitos autores.

A todos os servidores da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico, aos Ex-secretários Lauro Cunha e Luis Ercílio, com quem tive oportunidade de conversar, e a atual Secretária Juliana Nobre, por ter aberto as portas da SEMADE, sempre técnica e atenciosa nas conversas e por ter articulado as entrevistas com o poder público. Agradeço imensamente aos técnicos da SEMADE, Haroldo Caldas, Leandro Oliveira, Marléa Sobrinho, Sil Quaresma, Izaíra Silva, Sandro Fernandes, Igor Alves, com os quais desde 2010, tenho o prazer de partilhar conversas e entrevistas sobre a gestão ambiental de Barcarena. Agradeço a Lucia Paixão pela valiosa entrevista

A Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade, pela vivência profissional na gestão ambiental compartilhada e descentralizada neste Estado, com muitos

servidores, dos quais permanecem: Doraci Santos, João Henrique Filho, André Aragão e Marli Borges.

Aos servidores do SIPAM, Aluíso Solyno e Sérgio Costa, por disponibilizarem seu tempo para trabalhar as imagens LANDSAT e tentarem me ensinar a analisar os dados de desmatamento do PRODES/INPE. Agradeço a Andreza Kzan pela elaboração dos mapas.

A minha mãe e meu irmão pela luta por termos como família chegado até aqui, superando muitos obstáculos e sempre esperando melhores dias. Ao Marcelo Alamar, companheiro de todas as horas, que muito me apoiou neste mestrado.

A Deus, pelo dom da vida, pelos obstáculos que irei ultrapassar e adquirir sabedoria, e por esta oportunidade de finalizar o Mestrado, me proporcionando a convivência com todas essas pessoas, as quais com carinho levo em meu coração.

*“A força da alienação  
vem dessa fragilidade dos indivíduos que  
apenas conseguem identificar o que os separa  
e não o que os une.”*

*Milton Santos*

## RESUMO

A gestão ambiental é uma gestão de interesses conflitantes, onde a esfera pública exerce a mediação e por isso necessita desenvolver uma série de atributos organizacionais. A pesquisa analisou as capacidades institucionais (gerencial, financeira e participativa) do município de Barcarena na execução da política ambiental que auxilie na construção de um projeto de sustentabilidade para a sociedade local. A metodologia envolveu a utilização de técnicas de documentação direta e indireta, além de observação direta intensiva e extensiva. No marco teórico, delimitou-se o prisma de sustentabilidade do estudo pois o conceito é multidimensional e tem um forte apelo discursivo que serve aos interesses econômicos do modo de produção dominante. Adotou-se a abordagem da sustentabilidade estribada na participação, na qual a sustentabilidade só pode ser alcançada quando a esfera pública passar a confrontar os interesses neoliberais, a partir da abertura do aparelho estatal para a participação inclusiva da sociedade nas decisões da política ambiental, mobilizando ações transparente na regulação ambiental, ao mesmo tempo em que adota sistemas de informações que possam efetivar o controle social. Considerando que a gestão ambiental para a sustentabilidade é um compromisso federativo, pois o município está inserido em um sistema de gestão compartilhada e descentralizada com a União, os Estados e o Distrito Federal, utilizou-se aportes teóricos da descentralização das políticas públicas em sua dimensão social que incorpora a participação ativa, alinhando as discussões aos pressupostos de alcance da sustentabilidade. O fio condutor da abordagem é dado por referenciais ligados a teoria crítica ampliada, originada na Escola de Frankfurt, o que justifica a preferência na adoção de referenciais ligados ao marxismo, utilizados para explicar esta relação entre sustentabilidade, participação e descentralização. Ponderou-se que a teoria crítica também é uma alternativa teórica a dominação dos estudos de capacidade institucional que se concentram nas abordagens funcionalistas, que na maioria, utilizam o neoinstitucionalismo como principal suporte explicativo. Os resultados revelam que o principal obstáculo a sustentabilidade estribada na participação é justamente a capacidade participativa na gestão ambiental, pois o poder público atua na desestruturação de mecanismos que podem trazer a emancipação dos sujeitos na medida em que não viabiliza os sistemas de informações, disponibiliza informações incompletas, de difícil compreensão e subordina as instâncias participativas aos interesses da gestão. A baixa capacidade gerencial e financeira do município em encadear ações contínuas para o planejamento futuro das questões ambientais, assim como a ausência de ações estruturantes e efetivas da União e do Estado no ordenamento ambiental das áreas sob suas jurisdições, que estão presentes no município, também impedem a construção de um projeto de sustentabilidade local em Barcarena.

Palavras-chave: gestão ambiental, capacidades institucionais, sustentabilidade, participação e descentralização.

## ABSTRACT

Environmental management is a management of conflicting interests where the public sphere has mediation and therefore need to develop a series of organizational attributes. The research analyzed the institutional capacities (manage, financial and participatory) Barcarena municipality in the implementation of environmental policy to assist in building a sustainability project for the local community. The methodology involved the use of direct and indirect documentation techniques, and intensive and extensive direct observation. The theoretical framework, delimited to the prism of the study sustainability as the concept is multidimensional and has a strong appeal discourse that serves the economic interests of the dominant mode of production. It adopted the approach of sustainability anchored on participation, in which sustainability can only be achieved when the public sphere move to confront the neoliberal interests, from the opening of the state apparatus for inclusive participation of society in decisions of environmental policy, mobilizing transparent actions in environmental regulation, while adopting information systems that can effect social control. Whereas environmental management for sustainability is a federal commitment because the municipality is part of a shared and decentralized management system with the federal government, the states and the Federal District, it used theoretical contributions of decentralization of public policies in their size social incorporating the active participation with the assumptions for achieving sustainability. The guiding principle of the approach is given by references linked to enlarged critical theory originated in the Frankfurt School, which explains the preference in the adoption of references linked to Marxism to explain the relationship between sustainability, participation and decentralization. If it pondered that critical theory is also a theoretical alternative to domination of institutional capacity studies that focus on the functionalist approaches, which mostly use neoinstitutionalism main explanatory support. The results reveal that the main obstacle to anchored sustainability in participation is precisely the participatory capacity in environmental management because the government acts in the disruption of mechanisms that can bring the emancipation of the subject insofar as it does not achieve information systems, provides information incomplete, difficult to understand and subordinates participatory instances the interests of management. The capacity manage and financial downtown of the city in chain continuous actions for the future planning of environmental issues, as well as the absence of structural and continuous actions of the Union and the State in environmental planning of the areas under their jurisdictions, which are present in the city, also prevent building a local sustainability project in Barcarena.

Keywords: environmental management, institutional capacities, sustainability, participation and decentralization.

## LISTAS DE QUADROS

Quadro 1 - Documentos da gestão municipal reunidos por meio da pesquisa documental	40
Quadro 2 - Definição dos parâmetros da capacidade institucional	47
Quadro 3 - Definição das variáveis da capacidade gerencial quanto a Estrutura Organizacional	49
Quadro 4 - Definição das variáveis da capacidade gerencial quanto as dimensões – Base Normativa, Sistemas de Planejamento e Implementação de Instrumentos	50
Quadro 5 - Definição das variáveis da capacidade financeira	51
Quadro 6 - Definição das variáveis da capacidade participativa	52
Quadro 7 - Interpretações da descentralização de acordo com os campos disciplinares	79
Quadro 8 - Planos de discussão da descentralização das políticas públicas	80
Quadro 9 - Requisitos para efetivar a descentralização participativa	81
Quadro 10 - Status das ações previstas no Programa Conservação e Monitoramento Ambiental	111
Quadro 11 - Status das ações previstas no Programa Agenda 21 local (PPA 2010/2013)	113
Quadro 12 - Status das ações previstas no Programa licenciamento ambiental (PPA 2010/2013)	114
Quadro 13 - Status das ações previstas no Programa limpeza e conservação urbana (PPA 2010/2013)	116
Quadro 14 - Status das ações previstas no Programa fortalecimento da gestão ambiental	119
Quadro 15 - Status das ações previstas no Programa ações integradas (PPA 2010/2013)	120

## LISTAS DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 - Navegabilidade do rio Mucuruçá com destaque a embarcação atracando no cais do terminal hidroviário, sede do município de Barcarena (PA).	32
Fotografia 2 - Trecho da praia do Caripi na Vila dos Cabanos, Barcarena (PA).	33
Fotografia 3 - Instalações da empresa Alunorte, pertencente ao Grupo Norueguês Hydro, situada na área industrial de Barcarena (PA).	35
Fotografia 4 - Alfândega, Porto de Vila do Conde, Distrito Industrial de Barcarena	35
Fotografia 5 - Entrada do Porto de Vila do Conde, destaca-se o asfalto arruinado pelo intenso tráfego de veículos de carga.	36
Fotografia 6 - Visão frontal da empresa Albrás, Distrito de Murucupi em Barcarena	36
Fotografia 7 - Bairro do Laranjal, criado a partir da instalação das empresas de alumínio, onde predomina infraestrutura urbana precária.	39
Fotografia 8 - Vista ortogonal frontal da SEMMAB em 2010, na Vila do Conde.	104
Fotografia 9 – Vista frontal do prédio da SEMMAB em 2013 na Vila dos Cabanos	105
Fotografia 10 - Instalações do Complexo Administrativo da Prefeitura, onde funciona a SEMADE, Vila São Francisco	106
Fotografia 11 - Lixão de Barcarena, localizado na Vila dos Cabanos	117
Fotografia 12 – Do lixão sobrevivem oitenta famílias, que se revezam em dois turnos de coleta	117
Fotografia 13 – Avenida no bairro do Laranjal, assim como na maioria dos locais no município detectou-se a precariedade nos sistemas urbanos.	132
Fotografia 14 - Vista do rio Pará, com destaque as instalações da empresa Pará Pigmentos (Grupo Imerys). Os efluentes da atividade são despejados no rio Dendê, que está sob pressão de outras indústrias	133
Fotografia 15 – Obras de instalação da nova bacia de rejeito da Alunorte, Grupo Hydro,	133
Fotografia 16 – O rio dendê, sob pressão dos efluentes industriais, se comunica com o rio Pará, sendo utilizados pelos pescadores, que moram na vila do Conde e em Itupanema. A praia também é bastante frequentada pela população e turistas.	134
Fotografia 17 – Porto da TERFRON-BUNGE, destinado ao escoamento da produção de grãos do Centro-Oeste brasileiro e sudeste paraense	135
Fotografia 18 – Acidente no Porto de Vila do Conde com o afundamento do navio Haidar	135

Fotografia 19 - Ação antrópica por meio de invasões de áreas e desmatamentos para futuras instalações de moradias irregulares na Vila dos Cabanos	136
Fotografia 20 - Assentamentos precários decorrentes das apropriações de terra na Vila dos Cabanos, com ausência de infraestrutura e equipamentos públicos nessas áreas	137

## LISTAS DE ILUSTRAÇÕES

Fluxograma 1 - Metodologia para a análise da capacidade institucional de Barcarena	28
Figura 1 - Imagem de satélite, evidenciando a localização do município de Barcarena, e seus acidentes geográficos principais. ....	31
Figura 2 - Locais visitados na pesquisa de campo em Barcarena durante o período de 2014 e 2015.....	56
Organograma 1 – Organização atual da administração executiva direta da Prefeitura de Barcarena	97
Figura 3 - Representação do Sistema de Gestão Ambiental de Barcarena, definido pela PMMA.....	100
Organograma 2 - Estrutura organizacional da SEMMAB até 2012	104
Gráfico 1 – Recursos humanos da SEMADE, evidenciando o vínculo trabalhista com a gestão municipal e os níveis de escolaridade.	107
Gráfico 2 – Preferências na ampliação do quadro de pessoal da SEMADE	107
Gráfico 3- Planejamento das metas no período de 2010-2013, agrupadas por instrumentos de gestão ambiental	122
Gráfico 4 – Capacidade de execução das metas prioritárias planejadas no PPA (2010-2013)	123
Gráfico 5 - Capacidade de execução das metas planejadas para os demais instrumentos no PPA (2010-2013)	123
Tabela 1 – Status das ações programadas para SEMADE no PPA 2014-2017	128
Tabela 2 - Análise vertical (A.V) dos recursos orçamentários do município de Barcarena, 2009 a 2014.	143
Tabela 3 - Análise horizontal (A.H) dos recursos orçamentários do município de Barcarena, 2009 a 2014.	146

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ADM - Archer Daniel Midland

ALUNORTE - Alumina do Norte do Brasil S.A

ALBRAS - Alumínio Brasileiro S.A

ANPPAS - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade

CDP - Companhia Docas do Pará

CODEBAR - Companhia de Desenvolvimento de Barcarena

CDI - Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Pará

COMAM - Conselho Municipal de Meio Ambiente

CONAMA - Conselho Nacional de Meio Ambiente

UC - Unidades de Conservação – UC,

LC - Lei Complementar

DOE - Diário Oficial do Estado

FMMA - Fundo Municipal de Meio Ambiente

IRCC - Imerys Rio Capim Caulim

ICMS- Imposto de Circulação sobre Mercadorias e Serviços

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

MMA - Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal

NUMA - Núcleo De Meio Ambiente

ONU - Organização das Nações Unidas

OMC - Organização Mundial do Comércio

PPA - planos plurianuais

PNMA - Política Nacional de Meio Ambiente

PIB - Produto Interno Bruto

PPGEDAM - Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e  
Desenvolvimento Local

PNMA I e II - Programa Nacional do Meio Ambiente

PPG7 - Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil

PGAI - Projeto de Gestão Ambiental Integrada

PLOA - Projeto de Lei Orçamentária Anual

SEFA/PA - Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA/PA

SEMAS/PA - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade

SEMADE - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico –  
Barcarena

SEMPLA - Secretária Municipal de Planejamento e Articulação Interinstitucional

SEMAGRI - Secretaria Municipal de Agricultura

SEMMAB - Secretaria Municipal de Meio Ambiente

SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente

TECOP - Terminal de Combustíveis Sólidos Barcarena

TERFRON- Terminal Portuário Fronteira Norte-, 22

TIMAC- Timac Agro Brasil

UFPA- Universidade Federal do Pará

USIPAR - Usina Siderúrgica do Pará

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>19</b>
<b>1 PARA COMPREENDER A CAPACIDADE INSTITUCIONAL EM UM MUNICÍPIO DA AMAZÔNIA</b>	<b>25</b>
1.1 Caracterização e transformações socioambientais de Barcarena	29
1.2 Pesquisa bibliográfica e documental	40
1.3 Seleção das variáveis para a avaliação da capacidade institucional de gestão ambiental municipal	43
1.3.1 Definição das capacidades a serem analisadas	44
1.3.2 Definição das variáveis dos parâmetros de capacidade analisados	47
1.3.2.1 Variáveis da capacidade gerencial	47
1.3.2.2 Variáveis da capacidade financeira	51
1.3.2.3 Variáveis da capacidade participativa	51
1.4 Pesquisa de campo	52
<b>2 A COMPLEXIDADE DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: EM BUSCA DE UMA ABORDAGEM CRÍTICA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL</b>	<b>57</b>
2.1 Desenvolvimento como crescimento: antecedentes ao debate da sustentabilidade	60
2.2 Desenvolvimento sustentável no sistema capitalista: um conceito complexo e contestado	63
2.3 Teoria crítica da sustentabilidade e as possibilidades de atuação do poder público	67
2.4 Sustentabilidade estribada na sociedade: abordagem política de participação democrática na gestão ambiental pública	72
<b>3 FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ATUAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA NA GESTÃO AMBIENTAL COMPARTILHADA E DESCENTRALIZADA</b>	<b>75</b>
3.1 Descentralização e municipalização das políticas públicas e as relações com participação social	76
3.2 Institucionalização da gestão ambiental compartilhada e descentralizada nos órgãos de meio ambiente	82

3.3 Municípios como agentes ativos na gestão ambiental e os desequilíbrios do pacto federativo	89
3.4 Capacidades das instituições públicas para atuação na gestão ambiental	93
<b>4 O DISTANCIAMENTO ENTRE AS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS DE GESTÃO AMBIENTAL: OBSTÁCULOS A SUSTENTABILIDADE EM BARCARENA</b>	<b>96</b>
4.1 A estruturação do sistema municipal de meio ambiente: o alicerce institucional para o desenvolvimento das capacidades	98
4.2 A capacidade gerencial de gestão ambiental entre 2010 a 2015: descompassos entre o pensar e agir	110
4.3 Orçamento enigmático e reduzido da gestão ambiental pública de Barcarena: entraves a capacidade financeira	138
4.4 O avesso da sustentabilidade estribada na participação e os desafios de uma gestão ambiental desarticulada da sociedade	185
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>190</b>
<b>APÊNDICES</b>	<b>208</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>225</b>

## INTRODUÇÃO

A implementação do processo de gestão ambiental compartilhada e descentralizada se configura hoje como um dos mais importantes desafios enfrentados pelos estados e municípios brasileiros na questão ambiental. O poder público, agente estratégico na gestão, deve integrar a sociedade para participar dos processos de decisão e de controle social no gerenciamento dos bens ambientais.

Teoricamente, os municípios ao executarem os instrumentos de gestão em nível local tais como: licenciamento; fiscalização; monitoramento; zoneamento; e educação ambiental garantiriam maiores possibilidades de adaptação das políticas e programas ambientais às peculiaridades locais assegurando melhorias no gerenciamento do território, com repercussões na qualidade socioambiental e estímulos à sustentabilidade.

Considerando o cenário de gestão ambiental compartilhada e descentralizada, a presente dissertação discute a experiência prática de gestão ambiental do município de Barcarena e a sua capacidade institucional de intervenção no meio ambiente. A motivação para a escolha deste tema decorre da experiência profissional da autora na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade - SEMAS/PA, onde trabalha há mais de seis anos no processo de compartilhamento e descentralização da gestão ambiental, com ações de apoio técnico para a criação e fortalecimento dos sistemas municipais de meio ambiente. Este auxílio aos municípios na execução dos instrumentos de gestão na localidade possibilitou o acompanhamento direto do processo de credenciamento de Barcarena junto ao órgão estadual de meio ambiente, iniciado em 2010.

Além da vivência profissional, a inserção deste tema para pesquisa acadêmica foi reforçada a partir da experiência obtida na produção de artigos em colaboração com os docentes do Mestrado em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local, e consequentemente apresentação da pesquisa no 7º Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade – ANPPAS (SANTOS, FARIAS, MORAES, 2015), de onde se obtiveram contribuições para a exposição da temática neste estudo dissertativo.

Desde 1988, a Constituição Federal reconheceu a autonomia dos entes federativos, definindo as competências ambientais da esfera pública municipal, estadual e federal. Ademais, reforçou o compromisso que estes deveriam executar os instrumentos da

política ambiental, respeitando seus limites de atuação, de forma coordenada e compartilhada a fim de efetivar o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA.

Contudo verifica-se um descompasso na realização deste processo visto que as estratégias de municipalização e descentralização das políticas públicas se desenvolvem de forma contraditória e confusa após a Constituição de 1988, alternando a tendência à descentralização de algumas áreas, como saúde, assistência social, educação, meio ambiente, em um contexto de centralização de outras políticas, notadamente nas áreas econômicas, tributária e fiscal.

Ao longo de dez anos de implementação, o processo de descentralização da gestão ambiental no estado do Pará, desenvolve-se em uma trajetória permeada por conflitos, encadeados pelas legislações estaduais desta ação de governo e pela herança fragmentadora recebida da União no desenvolvimento do pacto federativo, o que causa distorções nas práticas ambientais da gestão pública, cujas especificidades estão comentadas no capítulo quatro.

A necessidade dos municípios exercerem suas competências quanto à gestão ambiental se acirra quando o território local tem suas funcionalidades e potencialidades alteradas por dinâmicas exógenas, que acarretam uma série de problemas decorrentes da aceleração das dinâmicas dos fluxos de capital e de pessoas, com interesses conflitantes na apropriação dos bens ambientais, aumentando os desafios para a localidade.

O interesse de investigar a gestão ambiental nessa conjuntura também se manifestou pela observação do distanciamento entre a aplicação prática e a finalidade de criação dos instrumentos da política ambiental, os quais se constituem como ferramentas de intervenção da esfera pública de forma a evitar que os interesses dominantes de ganhos econômicos por um pequeno grupo social, provoquem alterações em detrimento da população local afetada ou ainda, que sejam drásticas aos ecossistemas.

A questão de pesquisa gravita em torno da investigação das ações do poder público municipal, cujo território é marcado por ingerências e processos decorrentes da instalação de grandes projetos, onde a gestão ambiental, compartilhada e descentralizada, é indispensável na mediação dos conflitos gerados. Em síntese como problema de pesquisa pretendeu-se averiguar: em que medida esse município inserido na estratégia do governo estadual de descentralização da gestão ambiental possui capacidade institucional efetiva de coordenar e executar ações da política ambiental que impulsionem a sustentabilidade?

Por consequência, a capacidade institucional do poder local será discutida no arranjo de gestão ambiental compartilhada e descentralizada, pois a sustentabilidade não pode

ser tratada de forma isolada como se a gestão ambiental fosse tarefa exclusiva do município. De certo, o local também reflete as ações decididas pelo ente federal e estadual.

Decorrentes da questão central, outros aspectos importantes da problematização emergem: como o poder público local planeja as ações de gestão ambiental no município? como as ações de gestão ambiental são executadas? quais meios estruturais e financeiros são disponibilizados para essa execução? qual o nível de articulação do órgão ambiental com a sociedade e as demais instituições ambientais dos diferentes níveis de governo?

Formulado o problema de pesquisa, verificou-se que este atende os aspectos proposto por Marconi e Lakatos (2010, p. 145): a) viabilidade – o problema pode ser respondido através da pesquisa; b) relevância – o problema é capaz de trazer conhecimentos novos; c) novidade – está adequado ao estágio atual da evolução científica; d) exequibilidade – pode-se chegar a uma conclusão válida; e) oportunidade – atende a interesses particulares e gerais. A partir desta análise concluiu-se que o problema pode ser considerado apropriado e testado empiricamente a fim de contribuir com conhecimentos sobre a institucionalidade da gestão ambiental pública desenvolvida pelos governos locais.

Para investigação do problema, a pesquisa tem como hipótese central a ideia de que o município inserido na ação de governo de descentralização da gestão ambiental, apesar de apresentar maior reconhecimento de outras entidades (como Ministério Público, bancos, empreendedores, entre outros) para o exercício da gestão ambiental plena, não possui capacidade institucional suficiente para coordenar, executar ações da política ambiental, o que prejudica o alcance da sustentabilidade.

O estudo de caso para a investigação e discussão do objeto mencionado abrange o município de Barcarena, que iniciou o processo de adesão aos requisitos estabelecidos na ação estadual de descentralização da gestão ambiental em 2010, sendo credenciado à gestão plena pelo instrumento Habilitação à Gestão Ambiental Municipal 16/2013<sup>1</sup>. No entanto a estruturação deste sistema de meio ambiente é anterior à política de descentralização, o que classifica Barcarena como o único município paraense que exerceu a gestão do licenciamento e fiscalização ambiental sem nenhum tipo de convênio de repartição de competências com a esfera estadual, situação que perdurou de 2007 até dezembro de 2013.

Consoante com o objeto de estudo, considerou-se a referência do município de Barcarena, sofrer transformações expressivas em função da instalação de grandes projetos, desde a década de 1970 (indústria de transformação do alumínio e caulim - ALBRAS,

---

<sup>1</sup> Publicada no Diário Oficial do Estado n° 32550 em 27/12/2013.

ALUNORTE - Grupo Hydro, ALUBAR, PARAPIGMENTOS- Grupo YMERIS), presença de multinacionais de alimentos, combustíveis sólidos e de apoio logístico (Bunge, ADM, TECOP, Hidrovias Brasil), portos particular e público de escoamento da produção de grãos-soja milho e dendê, alumínio, gado vivo, (Porto TERFRON e CDP) obras de infraestrutura para a ampliação do terminal logístico (Ampliação do Porto da CDP, construção da ferrovia Norte-Sul, trecho Açailândia-Barcarena), previsão de indústria de fertilizantes (multinacional TIMAC).

Os grandes projetos tem alto potencial de impacto negativo no meio ambiente, especialmente sobre o meio físico, biológico e socioeconômico, são responsáveis por fluxos migratórios desproporcionais ao planejamento dos equipamentos urbanos, que não estão dimensionados para atender a demanda das populações que chegam em busca de oportunidades nas novas dinâmicas econômicas desencadeadas. É importante ressaltar a grande possibilidade desses objetos artificiais em desestruturar o espaço das relações socioeconômicas municipais, sendo responsáveis direta ou indiretamente pela fragmentação do território e acirramento das disputas, potencializando problemas instalados.

Além dos motivos apresentados, observou-se ainda como critério de seleção da área de estudo, a inexistência de estudos de capacidade institucional no município de Barcarena, em contraposição a pesquisas sobre a institucionalidade da gestão ambiental envolvendo outros municípios alvo de grandes projetos, como os realizados em Parauapebas e Canaã dos Carajás (GONÇALVES, 2013; IDESP, 2011).

Nesse contexto, a presente pesquisa objetiva compreender a capacidade institucional na implementação da gestão ambiental descentralizada no município de Barcarena, e suas repercussões para a construção de um modelo de sustentabilidade local, que faça frente aos impactos exógenos desencadeados pela implantação de grandes projetos industriais e infraestruturais no município.

O tema escolhido está alinhado ao escopo do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local - PPGEDAM, uma vez que enfatiza a essencialidade das capacidades do poder público para mediação dos conflitos socioambientais, destacando que a atuação do órgão de meio ambiente deve integrar sociedade na gestão ambiental, a fim de estimular a participação proativa para construir as bases da sustentabilidade local.

Analisa-se também de que forma o ente estadual criador da política de descentralização deveria atuar com o ente local, nos moldes da gestão compartilhada, com ações de fortalecimento da gestão ambiental pública que estabeleça: prioridades na orientação

dos usos dos bens naturais; superação dos interesses que impedem a prestação e modernização dos serviços ambientais; elaboração de políticas e mecanismos de regulamentação que aumentem as possibilidades de melhoria da qualidade socioambiental.

A relevância acadêmica das análises realizadas nesta pesquisa está direcionada para o aprofundamento dos estudos que enfatizam análises da institucionalidade dos municípios paraenses na execução das políticas públicas para o meio ambiente e dos seus instrumentos. Esta necessidade de ampliação da pesquisa acadêmica também foi associada à oportunidade de realização de um estudo interdisciplinar, relacionando as diversas contribuições do conhecimento científico (engenharia ambiental, direito, ciência política, sociologia entre outros) na discussão do tema.

Destaca-se que o presente de estudo não se concentrou somente na análise das condições políticas, administrativas, técnicas e logísticas criadas pelo município para a inserção na ação governamental de descentralização da gestão ambiental. A delimitação temporal escolhida para analisar as capacidades (2009-2015)<sup>2</sup> visa correlacionar essas etapas de estruturação do sistema municipal com as estratégias de gestão local definidas após o credenciamento do município buscando compreender o alcance do processo de descentralização da gestão ambiental no estado do Pará.

A importância da investigação ganhou relevância social e institucional, pois possibilitou a orientação dos técnicos e gestora da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento de Barcarena - SEMADE, quanto aos procedimentos de licenciamento, fiscalização ambiental, processos de planejamento, organização e monitoramento das condições necessárias ao dimensionamento futuro do sistema de gestão ambiental, na perspectiva de incluir as propostas de sustentabilidade com envolvimento social, haja vista que a responsabilidade pela manutenção dos padrões ambientais não é somente do poder público.

A inserção do estudo no escopo do mestrado profissional, além da contribuição científica com a dissertação, como produto da pesquisa elaborou-se diretrizes para uma possível melhoria do processo de participação no município e um roteiro orientativo de atualização da lei de taxas e tarifas ambientais para colaborar com a segurança jurídica do processo de licenciamento ambiental municipal.

Atualmente esta lei está defasada e o município faz o cálculo das tarifas ambientais baseados nas resoluções do Conselho Estadual de Meio Ambiente, contrariando a Lei

---

<sup>2</sup> 2009-2015 para análise das capacidades, contudo a estruturação do sistema e da base normativa é explorada desde 2002;

Orgânica Municipal, a política ambiental e a legislação tributária, as quais estabelecem que o município precisa ter regulamentos próprios para efetuar as cobranças pelas ações administrativas realizadas.

Quanto a organização da dissertação, este estudo está dividido em quatro capítulos, excetuando esta introdução e as considerações finais. No primeiro, apresenta-se a metodologia aplicada a esta pesquisa, com destaque a abordagem metodológica, método utilizado, caracterização do espaço de investigação, no caso o município de Barcarena, definição das variáveis para a avaliação da capacidade institucional e exposição das técnicas de pesquisa.

Os pressupostos conceituais que delimitam a sustentabilidade, a partir de referenciais ligados a teoria crítica são abordados no segundo capítulo. Houve a necessidade de explicitar em que parâmetros de sustentabilidade a investigação se fundamenta devido à multidimensionalidade das interpretações, de forma a sustentar o escopo da pesquisa na ênfase das capacidades institucionais para a construção da sustentabilidade local.

Neste segundo capítulo criticou-se o conceito hegemônico de desenvolvimento sustentável, a partir da argumentação de que este foi criado dentro dos parâmetros da racionalidade capitalista, para responder os anseios e contradições de um sistema responsável pela crise ambiental, sem romper com a racionalidade econômica, técnica, utilitarista e de consumo, as quais ampliam as degradações socioambientais e a concentração de poder, onde a insustentabilidade repousa. Em contrapartida adota-se a abordagem da sustentabilidade estribada na participação, como ponto de partida para a construção de uma nova racionalidade ambiental.

Por sua vez, os conceitos-chave que envolvem a gestão ambiental compartilhada e descentralizada, a institucionalização da gestão dos bens ambientais pela esfera pública no Brasil e no estado do Pará, além das capacidades institucionais necessárias a sua execução foram explicitados no terceiro capítulo. Para contextualizar as práticas desenvolvidas no sistema federativo após a Constituição de 1988, foram esclarecidos os limites e diferenciações e as controvérsias da descentralização das políticas públicas em geral, pois estes fatores explicam o cenário fragmentado do pacto federativo, em que está inserida a gestão ambiental.

Com o desenvolvimento do terceiro capítulo optou-se pelo plano de discussão político-institucional da descentralização das políticas públicas porque inclui, além da dimensão administrativa e política, a dimensão social deste processo, mantendo-se assim a coesão com a teoria crítica e com a abordagem política de participação democrática.

As análises que envolvem a capacidade institucional são realizadas no quarto capítulo desta dissertação, destacando-se as avaliações das capacidades gerencial, financeira e participativa na gestão ambiental de Barcarena. Esquadrinhou-se a baixa capacidade de execução das ações programadas para a gestão ambiental, os baixos investimentos financeiros para a agenda ambiental e a ausência de um planejamento ambiental para o futuro das questões ambientais do território municipal. A capacidade participativa também se mostrou prejudicada pelo tipo de condução conservadora que o poder público exerce sobre as instâncias participativas.

Finalmente, o estudo evidenciou diretrizes, para coadjuvar nas reformulações da legislação estadual que trata da gestão ambiental municipal<sup>3</sup> para que o Governo Estadual, ao invés de insistir em um processo de gestão compartilhada retrógrado, que não reconhece a autonomia municipal, possa mobilizar ações que colaborem com o desenvolvimento político-institucional dos municípios em bases realísticas que priorizem: organização na condução do processo de descentralização com estímulos a delegação ampliando as competências locais para licenciamento segundo as capacidades instaladas de cada município; criação de um canal de diálogo para debates com os municípios sobre as futuras decisões que envolvem a gestão ambiental compartilhada; estímulos à participação e iniciativas da sociedade, a fim de fomentar a inclusão e criação do capital social e da sustentabilidade local.

## **1 PARA COMPREENDER A CAPACIDADE INSTITUCIONAL EM UM MUNICÍPIO DA AMAZÔNIA**

A opção metodológica para a investigação do problema, que se constitui da análise da capacidade institucional do poder local na gestão ambiental, foi escolhida considerando dois pressupostos necessários a garantia de uma atuação local para a sustentabilidade: a) o órgão ambiental municipal deve apresentar um conjunto de capacidades (gerencial<sup>4</sup>, financeira e participativa) para realizar suas competências na gestão ambiental para a sustentabilidade, ou seja, o poder local precisa criar condições para sua atuação; b) na gestão ambiental pública, o município está inserido em um sistema de repartição de poder,

---

<sup>3</sup> Resolução COEMA nº 116/2014.

<sup>4</sup> Envolvem aspectos estruturais, normativos, técnicos, sistemas de planejamento e instrumentos de gestão desenvolvidos.

onde o alcance da sustentabilidade, ainda que seja na esfera local, depende dentre outros, da cooperação interinstitucional e da atuação conjunta do Estado e da União.

Considerou-se que a atuação na gestão ambiental pública não é neutra, por consequência, deve ser direcionada para os interesses da localidade frente as conveniências exógenas que os grandes projetos e seus centros de decisões, pautados na lógica capitalista, submetem o município, não impulsionando a dinamização de arranjos locais que configurem como alternativas para o desenvolvimento.

Nessa conjuntura, os desafios da esfera pública na gestão ambiental são ampliados visto que necessita empreender ações complexas, contínuas e coordenadas para preservar os interesses da coletividade ao direito ao meio ambiente equilibrado, o que não é tarefa fácil diante do poder econômico das empresas. Tendo em vista esta compreensão, a pesquisa está norteada nas interpretações e desdobramentos da abordagem da sustentabilidade estribada na participação ou abordagem política de participação democrática.

Nessa abordagem, o planejamento e a ação do poder público na gestão ambiental devem ser conduzidos a partir da atuação social nas bases do aparelho estatal, como alternativa para preservarem seus interesses, a fim de enfrentar as propensões neoliberais, e se opor ao livre mercado como modelo único de tomada de decisão sobre os rumos da sustentabilidade (FREY, 2001, p. 13). Assim o poder público deve fortalecer e ampliar sua capacidade participativa para mobilização de energias, pautadas na construção de uma nova racionalidade ambiental, como elemento decisivo para a sustentabilidade.

Considerando os motivos apresentados, a abordagem da sustentabilidade estribada na participação, será o fio condutor para as discussões do objeto de pesquisa, uma vez que pode ser relacionada aos postulados de equidade, conservação socioambiental, descentralização na dimensão social, além de resgatar a ideia de que o poder público deve mobilizar as forças sociais para a confrontação dos interesses estritamente econômicos, em detrimento da qualidade socioambiental, razões da persistência da insustentabilidade.

Para sustentar a abordagem, optou-se por autores que interpretam a epistemologia crítica concebida na Escola de Frankfurt, com a preferência teórica aos estudos ligados ao marxismo contemporâneo, assimilado de forma flexível, crítica e não como doutrina. Esta alternativa teórica também se contrapõe às análises funcionalistas de capacidade institucional, que se concentram na eficiência técnica dos processos de planejamento, mas não visam o redirecionamento do poder para a sociedade. Isto é um diferencial do trabalho, pois ainda são poucos os estudos da administração pública, que enfatizam a teoria crítica.

Segundo Valadares, Pinto e Boas (2004, p. 3) a teoria crítica lida “*com uma análise contra hegemônica em relação às formas de dominação da sociedade representadas pelo capitalismo, pelo patriarcado, pelo racismo, pelo imperialismo e pelo produtivismo*”, portanto estes autores enfatizam que a epistemologia crítica tem muito a contribuir para a análise de problemas como pobreza, guerras, violência, destruição do meio ambiente, desigualdades sociais e outras adversidades ligadas às instituições públicas.

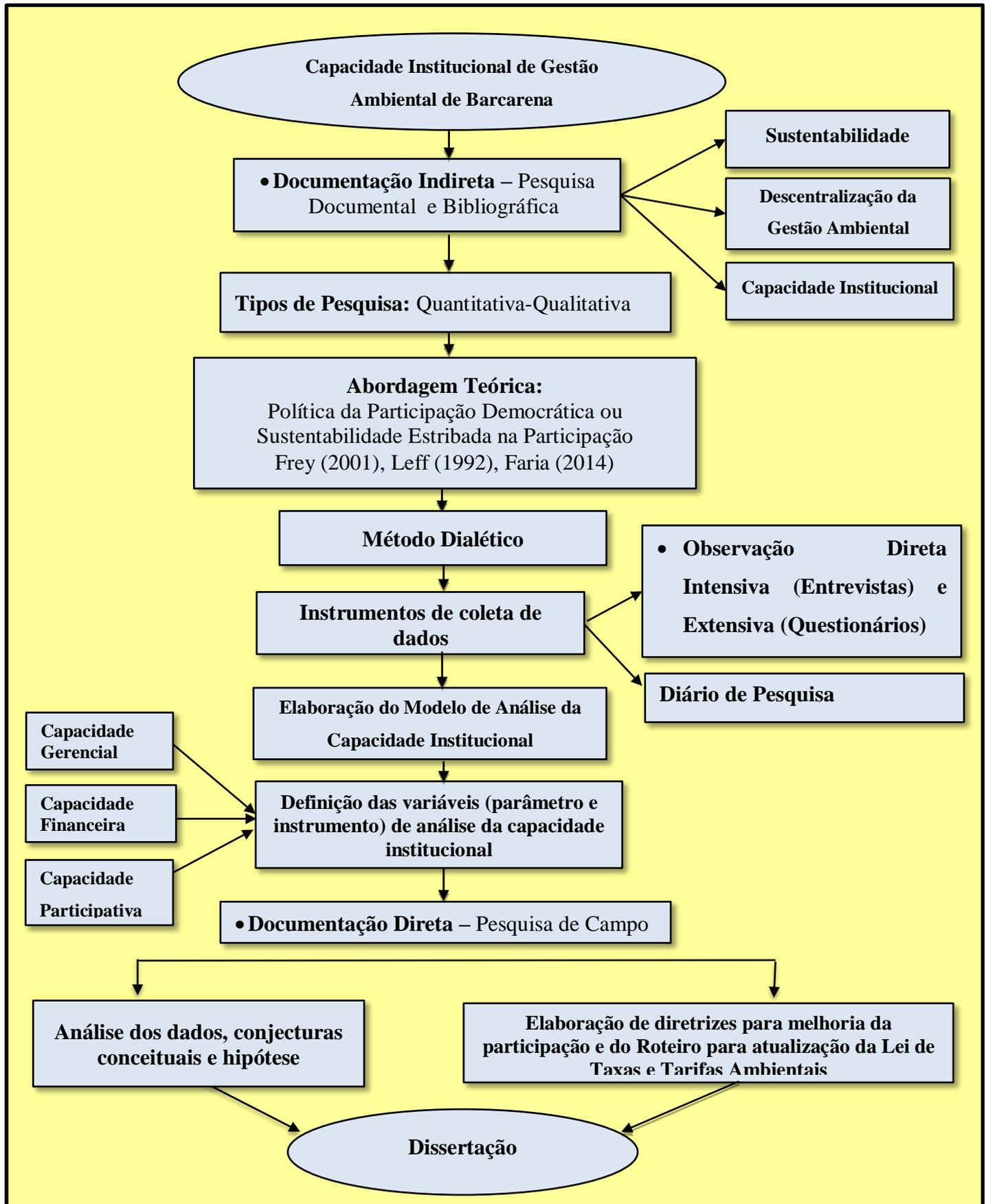
Após a formulação e delimitação do problema, hipótese, da abordagem e da amostra a ser pesquisada, partiu-se para a definição dos métodos e técnicas de pesquisa. Para classificá-los foram consideradas as definições suscitadas por Marconi e Lakatos (2010, p. 147) que indicam que nunca se utiliza apenas um método ou técnica, e sim todos aqueles que forem apropriados à adequação do problema, hipóteses e universo da pesquisa, o que em muitos casos resulta em uma combinação de métodos e técnicas preexistentes ou não.

Pela escolha da teoria crítica, enfatiza-se que o método dialético será utilizado. A coleta de dados para a investigação do problema proposto foi realizada com as seguintes técnicas de pesquisa: a) documentação indireta ou pesquisa documental e bibliográfica; b) documentação direta ou pesquisa de campo; c) observação direta intensiva com a utilização de técnicas de entrevistas (com titulares do poder público), de observação sistemática e de observação na vida real dos diferentes distritos de Barcarena e; d) observação direta extensiva, com a aplicação de formulários com os técnicos do órgão municipal de meio ambiente e com os membros do conselho municipal de meio ambiente.

Estes sujeitos da pesquisa de campo foram selecionados considerando a sua vinculação no arranjo institucional criado no município para a gestão ambiental. Assim foram destacados aqueles que se relacionam com infraestrutura burocrática desenhada para planejar, gerir e implementar a política ambiental na esfera local. A pesquisa de campo ainda possibilitou as observações de questões socioambientais das diferentes áreas do município, com seus respectivos registros fotográficos e em diário de campo.

O resumo da metodologia utilizada, construída de acordo com as orientações de Marconi e Lakatos (2010, p. 204), é apresentada no Fluxograma 1. O detalhamento das etapas da metodologia com a caracterização, técnicas de pesquisa e modelo de avaliação da capacidade são apresentadas posteriormente nas subseções deste capítulo.

Fluxograma 1 - Metodologia para a análise da capacidade institucional de Barcarena



## 1.1 CARACTERIZAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES SOCIOAMBIENTAIS DE BARCARENA

A seleção do estudo de caso para a investigação e discussão do objeto de pesquisa abrangeu o município de Barcarena, a partir da observação de três critérios: o primeiro reside no fato do município ter aderido a ação de governo Desconcentração e Descentralização da Gestão Ambiental em dezembro de 2013, possuindo o instrumento Habilitação nº 16/2013.

Considerou-se em segundo lugar o contexto do território, onde o município é transformado expressivamente em função das dinâmicas e impactos decorrente das operações das indústrias multinacionais vinculadas à transformação mineral, notadamente da bauxita em alumínio e do caulim, multinacionais vinculadas à exportação de oleaginosas (soja, milho e dendê), logística e combustíveis<sup>5</sup>. Ocorre ainda a presença de portos de escoamento privado (porto da Terfron-Bunge) e público (Vila do Conde), onde se destacam as exportações da produção de soja, oriundas do sul e sudeste do Pará, e do Centro-Oeste brasileiro, da comercialização de combustíveis sólidos (petcoke e carvão mineral) e exportação de boi vivo para Venezuela e Líbano<sup>6</sup>.

Cita-se também diversas indústrias de logística, serviços, metalurgia, projetos, entre outras, das quais destaca-se a previsão da implantação de uma indústria de fertilizantes, a multinacional francesa Timac Agro Brasil, em processo de licenciamento pelo órgão estadual, assim como das obras infraestruturais para ampliação do corredor logístico de exportação brasileiro, como o planejamento do Governo Federal para ampliação do Porto de Vila do Conde e implantação da ferrovia Norte-Sul, trecho Açailândia-Barcarena.

O terceiro critério observado foi à inexistência de estudos de capacidade institucional voltados para gestão ambiental no município de Barcarena.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2015, o município de Barcarena possui 1.310,59 km<sup>2</sup> de extensão, pertencente à Região de Integração Tocantins, no estado do Pará, o município apresenta dois distritos, Barcarena e Murucupi (PARÁ, 2014, p.

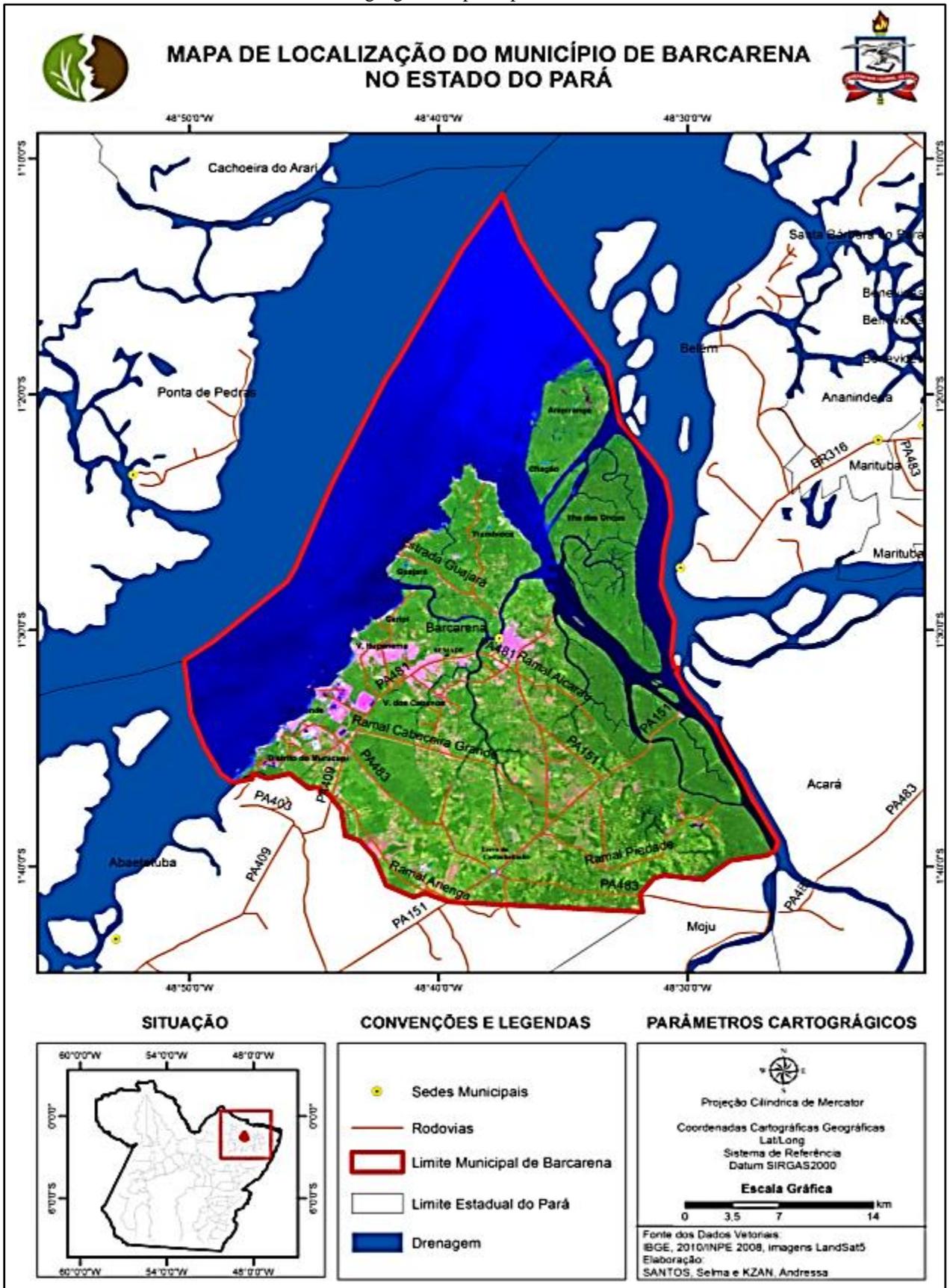
---

<sup>5</sup> Grupo Hydro, Grupo Pará Pigmentos, Grupo Bunge, Archer Daniel Midland-ADM, Grupo TECOP, Grupo Hidrovias;

<sup>6</sup> Outras exportações segundo o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (2015): tortas e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja, milho; corindo artificial, quimicamente definido ou não; óxido de alumínio; hidróxido de alumínio; alumínio em formas brutas; caulim e outras argilas caulínicas; fios de alumínio; fluoretos; fluorossilicatos, fluoroaluminatos e outros sais complexos de flúor; consumo de bordo (combustíveis e lubrificantes para embarcações e aeronaves, veios (árvores) de transmissão e manivelas; chumaceiras (mancais) e bronzes; engrenagens e rodas de fricção; eixos de esferas ou de roletes; redutores, multiplicadores, caixas de tran; aparelhos de radiodeteção e de radiosondagem (radar), aparelhos de radionavegação e aparelhos de radiotelecomando; circuitos integrados e microconjuntos eletrônicos.

7). Contudo, o município reconhece outra extensão de área, 1.316,2 km<sup>2</sup>, e utiliza outra divisão político-administrativa (ANEXO A) evidenciando ser formado por cinco distritos: Sede municipal, Murucupi, Vila do Conde, Região das Estradas e Região das Ilhas (BARCARENA, 2014, p. 4). A Figura 1 apresenta a localização geográfica da área de estudo, com ênfase aos limites geográficos do município de Barcarena, ao norte com a Baía do Guajará e município de Belém, ao sul com os municípios de Moju e Abaetetuba, a leste com a Baía do Guajará e o município do Acará e a oeste com a Baía do Marajó.

Figura 1 - Imagem de satélite, evidenciando a localização do município de Barcarena, e seus acidentes geográficos principais.



Fonte: Elaborado pela autora (2015)

Distante 80 km de Belém, na pesquisa de campo o acesso ao município de Barcarena foi realizado por via fluvial a partir do Terminal Rodofluvial de Belém até o Terminal Hidroviário na Vila do Arapari, também conhecido como Porto do Arapari, e posteriormente em traslado terrestre pela rodovia PA-151 até o entroncamento com a PA-483, conhecido como Trevo do Castanhalzinho, de onde se prossegue pela PA-483 até o entroncamento da PA-481 (Trevo do Peteca), território sob influência da área industrial do município.

Partindo de Belém, outras formas de acesso ao município podem ser feitas por via fluvial até as vilas de São Francisco e Cafezal ou ainda pelo Terminal Hidroviário de Barcarena, localizado na sede municipal. Exclusivamente pela via terrestre o deslocamento ao município é executado pela BR-316, até a interligação com a Alça-Viária, a partir desta seguindo pela rodovia PA-483.

Conforme PARÁ (2014, p. 9) o município de Barcarena apresenta clima equatorial quente e úmido, com precipitações abundantes nos seis primeiros meses do ano. A principal contribuição hídrica do município é advinda da Baía do Marajó, com destaque ao furo do Arrozal, rio Barcarena, rio Itaporanga, rio Dendê, rio Arienga e rio Moju (BARCARENA, 2014, p. 13, PARÁ, 2014, p. 9). A maioria das bacias de drenagens do município apresenta boa navegabilidade (Fotografia 1).

Fotografia 1 - Navegabilidade do rio Mucuruçá com destaque a embarcação atracando no cais do terminal hidroviário, sede do município de Barcarena (PA).



Fonte: Fotografia da autora, pesquisa de campo (2014)

Conforme PARÁ (2014, p.8) o relevo reflete a geologia e a topografia do município que são pouco elevadas, estando presentes áreas de terra firme, várzeas, mangues, terraços marinhos, campos de dunas, cordões e tabuleiros, que constituem, regionalmente, um setor da unidade morfoestrutural Planalto Rebaixado da Amazônia, o patrimônio natural do município também abrange ecossistemas insulares importantes como as ilhas das Onças, Arapiranga e Carnapijó e diversas praias de grande beleza cênica entre elas as do Carijó, Cariipi, de Vila do Conde e de Itupanema (Fotografia 2).

Fotografia 2 - Trecho da praia do Cariipi na Vila dos Cabanos, Barcarena (PA).



Fonte: Fotografia da autora, pesquisa de campo (2014)

No município de Barcarena, ocorrem formações florestais primárias, vegetação de várzea e florestas secundárias que sucederam as intervenções antrópicas. De acordo com BARCARENA (2014, p. 30), as florestas primárias com vegetação densa foram quase que totalmente substituídas por capoeiras, pastagens, ocupações desordenadas, expansão das atividades agrícolas e industriais, conseqüentemente a fauna também fora impactada.

Essas devastações da cobertura vegetal ocorrem nas áreas de terra firme, igapó e várzea, no distrito de Murucupi, Sede municipal e Vila do Conde destaca-se as ações das empresas instaladas, além da expansão dos movimentos de ocupação urbana. Na zona rural, notadamente regiões das Estradas e Ilhas as ocorrências devem-se aos usos das comunidades que utilizam a madeira para fins de subsistência, plantios agrícolas, produção de carvão, cercados, pontes entre outros. Ainda que a ação antrópica seja intensa, PARÁ (2014, p.8) aponta que no município ainda remanescem florestas de terra firme espaçadas e ao longo das margens dos rios, igarapés e ilhas, ocorrem as matas ciliares, mangues, florestas de igapó.

Com a instalação do distrito industrial, do porto de Vila do Conde, da usina hidroelétrica de Tucuruí e da expansão do núcleo urbano de Vila dos Cabanos, a partir da década de 1970, o território do município de Barcarena é transformado expressivamente em função da mudança na estrutura produtiva, gerada pela implantação da logística dos grandes projetos de transformação mineral, apoiados pelo Estado e anunciados como desenvolvimentistas, a custos do negligenciamento e expropriação das populações locais, acarretando conflitos socioambientais.

A implantação do complexo industrial de produção e transformação de alumínio em Barcarena foi acelerada pela crise mundial do petróleo que descapitalizou a economia internacional entre 1970 e 1980, pelo alto custo de energia que estava tornando processos industriais internos inviáveis principalmente na Ásia, Europa e América do Norte, que possuíam extensos parques industriais. Moraes et al. (2013, p.25) explica que neste período, o Japão como grande consumidor de alumínio, conseqüentemente de energia, assinou um acordo de cooperação com o governo brasileiro para transferência de suas fabricas deste metal primário para o estado do Pará.

A concretização deste acordo ocorre com a oferta, por parte do Estado brasileiro, das vantagens comparativas, de custos de produção e precariedade da legislação ambiental. Nahum (2011, p. 49) elenca as vantagens locacionais do município de Barcarena: a) relativa proximidade das fontes de insumo ao processo industrial, bauxita (Porto Trombetas), energia elétrica (Tucuruí), existência de água com qualidade e volume para uso industrial, disponibilidade de mão-de-obra barata; b) a possibilidade de construção de um porto para navios de grande capacidade, acima de 40.000 toneladas; c) características pedológicas favoráveis ao suporte de fundações das plantas industriais; d) baixa densidade populacional na área e proximidade ao centro urbano da capital Belém.

Segundo Barros apud Moraes et al. (2013, p. 26) e Vasconcellos (1996, p. 29) para viabilizar a instalação das empresas Alumínio Brasileiro S.A - ALBRAS, Alumina do Norte do Brasil S.A - ALUNORTE (Fotografia 3), do Porto de Vila do Conde (Fotografia 4 e 5) e do Núcleo Urbano, em 1977 iniciaram as primeiras desapropriações, por meio da Companhia de Desenvolvimento de Barcarena - CODEBAR, do governo federal, e da Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Pará - CDI, do governo estadual. Essas desapropriações de áreas tradicionalmente ocupadas por uma população que subsistia

da pesca, agricultura, caça e extrativismo vegetal, acirrou conflitos e criou um movimento de lutas e resistência, pela perda da terra e discordância sobre os valores pagos pelos lotes<sup>7</sup>.

Fotografia 3 - Instalações da empresa Alunorte, pertencente ao Grupo Norueguês Hydro, situada na área industrial de Barcarena (PA).



Fonte: Pesquisa de campo (2015), Elielson Silva.

Fotografia 4 - Alfândega, Porto de Vila do Conde, Distrito Industrial de Barcarena



Fonte: Pesquisa de campo (2015), Elielson Silva.

---

<sup>7</sup> Segundo Vasconcellos (1996) a CDI foi responsável pela desapropriação das áreas do complexo industrial e do porto, e a CODEBAR pelas áreas de implantação do Núcleo Urbano. Quanto às trajetórias de lutas, em 1984 foi criada a Associação dos Desapropriados de Barcarena – ADEBAR.

Fotografia 5 - Entrada do Porto de Vila do Conde, destaca-se o asfalto arruinado pelo intenso tráfego de veículos de carga.



Fonte: Pesquisa de campo (2015), Elielson Silva.

Em 1978 foi construída a Alumínio Brasileiro S.A – ALBRAS (Fotografia 6), a qual começou a operar em 1985. Em 1984, entrou em operação as duas primeiras unidades da Usina Hidroelétrica de Tucuruí. Em 1996, diversas empresas do setor de caulim se estabeleceram em Barcarena: Pará Pigmentos e Imerys Rio Capim Caulim (IRCC). Também estão fixadas a Alubar Metais e Cabos, a Usina Siderúrgica do Pará (USIPAR) e a Votorantim Cimentos, além de empresas prestadoras de serviço em montagens e manutenção (BARROS, 2009, p. 44).

Fotografia 6 - Visão frontal da empresa Albrás, Distrito de Murucupi em Barcarena



Fonte: Pesquisa de campo (2015), Elielson Silva.

Segundo Moraes et. al (2013, p.27), a instalação destas indústrias no município geraram aumentos na receita municipal, na oferta de empregos diretos e indiretos e nas exportações do Estado, sendo que em 2011, as empresas instaladas no município venderam aproximadamente US\$ 2,9 bilhões, o equivalente a 15% do volume de dólares obtidos com as exportações. IDESP (2014) e IBGE (2014) evidenciam, a partir de dados de 2011, que o PIB do município de Barcarena no período é o quinto maior do estado, sendo o terceiro maior PIB per capita.

A implantação do distrito industrial acarretou o crescimento da população em aproximadamente 549% no horizonte de 33 anos, em 1980 eram considerados 20.021 habitantes (hab.), com densidade populacional de 22,37 hab./km<sup>2</sup>. Em 2010 a população considerada foi de 99.859 hab., com densidade de 76,21 hab./km<sup>2</sup>, a população estimada em 2013 foi de 109.975 hab., com densidade populacional de 83,93 hab./km<sup>2</sup> (PARÁ, 2014, p.10).

O recrudescimento populacional acarretou no surgimento de aglomerados urbanos e periurbanos sem qualquer planejamento por parte dos gestores públicos municipais e estaduais (BARROS, 2009, p.28), o que representou um impacto sobre os serviços públicos da cidade pois estes não foram ampliados para atender a crescente demanda migratória.

As mudanças territoriais e populacionais em Barcarena também foram intensas no entorno do complexo industrial e no distrito de Murucupi. A Vila do Conde sofreu um grande impacto demográfico com a chegada de trabalhadores para os canteiros de obras do projeto. Segundo Barros (2009, p.28) no período de 1980 - 1989, com a chegada ao núcleo de migrantes, houve em uma mudança nos valores familiares na vila do Conde, com a abertura de casas noturnas agravando os problemas de prostituição, violência e marginalização. A forte atração populacional por empregos que o projeto industrial exercia também acarretou o crescimento demográfico na vila de Itupanema e no distrito de São Francisco.

As transformações ocorridas em Barcarena decorrentes da reconfiguração do município como área de fronteira do capital transnacional com notável apoio governamental, as afetações bruscas no cotidiano das comunidades locais, as lutas e movimentos de resistência criados são amplamente debatidos nos estudos de Vasconcellos (1996), Carmo e Patrício (2014), Moraes et al (2013), Barros (2009), Nahum (2006; 2008; 2011), Monteiro (2005), Monteiro, Coelho e Barbosa (2011), Monteiro e Monteiro (2007), Coelho, Monteiro e Santos (2004) e Monteiro et al. (2008).

Estes autores tornam nítida que a implantação do projeto de desenvolvimento de Barcarena foi executada a partir da expropriação das comunidades locais, principalmente no

meio rural, cujas se ressentem até os dias atuais, pois ressaltam que seus interesses nunca foram levados em consideração e por isso não consideram como positivos os impactos das indústrias instaladas.

Farias (2012, p.3) aborda que nos municípios cuja história é marcada pela implantação de projetos de transformação mineral, apesar da alteração da economia local, com a elevação da produção, não ocorreram processos dinamizadores de desenvolvimento, econômico e social, que sejam internalizados no local e na região. Nesse sentido, as atividades mínero-metalúrgicas previstas nos planos de integração da Amazônia Oriental Brasileira não foram capazes de impulsionar a instalação de novas e diversas atividades industriais como esperavam os planejadores, ao contrário, estes projetos minerais são caracterizados por grandes impactos sociais e ambientais (FARIAS, 2007, p. 49).

Além das repercussões populacionais e na expansão urbana, a instalação das empresas mudou a estrutura produtiva de Barcarena, anteriormente ligada a agropecuária, extrativismo vegetal e pesca artesanal. Barros (2009, p.21) aponta a transformação do município de Barcarena em eminentemente industrial em 2005, quando a atividade industrial respondeu por 70,59% da economia local, os serviços representarem 29,01% e a agropecuária apenas 0,40%. Conseqüentemente, as transformações econômicas e sociais acentuaram o êxodo rural, mesmo com a consolidação dos projetos industriais, ainda é intenso o fluxo migratório para o município.

Apesar da mudança econômica, Moraes et al.(2013, p.28) destaca que não houve a extinção das formas tradicionais de produção, pesca e extrativismo, as quais ainda são importantes na dinâmica de reprodução das famílias rurais do município e na economia local. Na pesquisa de campo, o poder público destacou esse fato evidenciando ações na tentativa de retomar o potencial agrícola do município, com destaque a colheita do açáí. Entretanto esta iniciativa esbarra em dificuldades como o envelhecimento dos produtores, e os novos hábitos em relação ao pensamento agrícola, pois a geração atual tem o pensamento voltado para o trabalho industrial e serviços do meio urbano.

Os projetos industriais possibilitaram o aumento da arrecadação tributária do município de Barcarena, anteriormente dependente exclusivamente dos repasses do Estado e da União. Apesar dos dados positivos, Barros (2009, p.25) explica que o crescimento econômico de Barcarena não determinou o desenvolvimento local, apontando que o planejamento fiscal só existe para o cumprimento da exigência das instituições de controle e fiscalização.

Essas características são comuns a muitos municípios paraenses. Segundo Vidal (2010, p. 105) *“a forma como são administrados os municípios do estado do Pará, está impregnada de vícios que correspondem a uma tradição patrimonialista da Administração pública”*.

Conforme Nahum (2008, p.80) nos lugares de ocupação espontânea, como Bairro Novo, Novo Horizonte, Bairro Laranjal, além das áreas rurais e ribeirinhas das ilhas, a maioria da população residente enfrenta o desemprego, condições precárias de habitação e até alimentação (Fotografia 7).

Fotografia 7 - Bairro do Laranjal, criado a partir da instalação das empresas de alumínio, onde predomina infraestrutura urbana precária.



Fonte: Pesquisa de campo (2015), Elielson Silva.

A desigualdade social e a pobreza cumprem a função de garantir a continuidade da elite no poder. Esses territórios justificam as políticas sociais e impedem a realização de políticas públicas efetivas constituindo-se em um círculo vicioso, onde os agentes hegemônicos da política têm essa parte do território municipal como um recurso, um lugar privilegiado para difundir suas ações assistencialistas e garantir os interesses do pequeno círculo dos agentes decisores, as empresas e a elite governante municipal (NAHUM, 2008, p. 82).

## 1.2 PESQUISA BIBLIOGRÁFICA E DOCUMENTAL

De acordo com Marconi e Lakatos (2010, p.157) na pesquisa documental a coleta de dados ocorre em fontes primárias, restringindo-se a documentos, escritos ou não, isto não pode ser confundido com a pesquisa bibliográfica, que levanta dados secundários em fontes como livros, revistas, publicações, teses, relatórios de pesquisa, pesquisa estatística, entre outros.

Na presente dissertação, a pesquisa documental se concentrou em arquivos públicos, documentos jurídicos, financeiros e estatísticos fornecidos pela gestão municipal e órgãos governamentais do Estado e da União. Foram coletadas informações em documentos oficiais, leis, decretos, ofícios, relatórios técnicos sobre o município, atas de reuniões, avaliações técnicas, balanços financeiros, registros censitários e diagnósticos sobre a gestão municipal.

Os documentos da pesquisa documental estão reunidos no Quadro 1, os quais foram necessárias ao levantamento das variáveis de capacidade gerencial, financeira e participativa, permitindo uma análise de quais instrumentos de gestão ambiental são realizados no município, o modo como às ações são aplicadas e a identificação das ações de gestão ambiental do Estado e União no território analisado.

Quadro 1 - Documentos da gestão municipal reunidos por meio da pesquisa documental

DOCUMENTO	ASSUNTO	FONTE PESQUISADA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei Orgânica Municipal</li> </ul>	Normas, diretrizes e organização dos poderes no município	Prefeitura Municipal de Barcarena
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 23/2006</li> </ul>	Plano Diretor de Desenvolvimento urbano do Município de Barcarena	Prefeitura Municipal de Barcarena
<ul style="list-style-type: none"> <li>• PPA 2010/2013</li> <li>• PPA 3014/2017</li> <li>• Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Leis Orçamentaria Anual -LOA dos anos de 2009, 2010, 2011, 2013 e 2014</li> <li>• Balanços e Relatórios de Execução Orçamentária dos anos de 2009, 2010, 2013 e 2014.</li> </ul>	Planejamento e Orçamento Municipal	Prefeitura Municipal de Barcarena
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei Complementar nº 007/2002</li> <li>• Lei Complementar nº 10/2003</li> </ul>	Implantação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente com definição de seu organograma	Prefeitura Municipal de Barcarena
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 1974/2002</li> <li>• Lei Municipal nº 1983/2002</li> <li>• Decreto nº 33/2004</li> <li>• Decreto nº 191/2005</li> <li>• Decreto nº 08/2006</li> </ul>	Regulamentos acerca das tarifas públicas, taxas ambientais pelo exercício regular de poder de polícia e as tarifas de competência da SEMMA	Prefeitura Municipal de Barcarena

DOCUMENTO	ASSUNTO	FONTE PESQUISADA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 1970/2002</li> </ul>	Política Municipal de Meio Ambiente com diretrizes de criação do Sistema de Meio Ambiente, Conselho, Fundo Controle e Licenciamento Ambiental	Prefeitura Municipal de Barcarena
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto nº 158/2006</li> <li>• Decreto nº 1813/2013</li> <li>• Ofício nº 008/2010-SEMMAB (Secretaria Municipal de Meio Ambiente)</li> <li>• Ofício nº 0365/2013-DECON</li> </ul>	Regulamentação do Fundo Municipal de Meio Ambiente - FMMA definição e nomeação Meio Ambiente, definição de seu Conselho Gestor, Conta corrente específica em favor do FMMA (Banco do Brasil Agência: 5698-7 e CC nº 26022-3) Extrato da conta corrente em setembro de 2013	Prefeitura Municipal de Barcarena
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei Complementar nº 007/2002</li> <li>• Lei Complementar nº 10/2003</li> <li>• Lei Complementar nº 12/ 2004</li> <li>• Decreto nº 20/2004</li> <li>• Resolução nº 001/2004 – COMAM</li> <li>• Decreto nº 1189/2009</li> <li>• Decreto nº 1882/2013</li> </ul>	Criação, regulamentação e reestruturação do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM, definição dos membros e suas atribuições e aprovação do Regimento Interno	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico – SEMADE Barcarena
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ATA de Reunião em 29/12/2009</li> <li>• ATA de Reunião em 17/07/2013</li> <li>• ATA de Reunião em 24/07/2013</li> <li>• Frequência da 1ª Conferência Municipal de Meio Ambiente de Barcarena</li> </ul>	Reuniões do Conselho Municipal de Meio Ambiente de Barcarena:	SEMADE Barcarena
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei nº 1982/2003</li> <li>• Lei nº 1995/2004</li> <li>• Decreto nº 083/2004</li> <li>• Decreto nº 84/2004</li> <li>• Decreto nº 30/2005</li> <li>• Termos de Referência Municipal para a Elaboração de Relatório de Controle Ambiental – RCA, Plano de Controle Ambiental – PCA, Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos</li> <li>• Decreto nº 34/2004</li> <li>• Decreto nº 84/2004</li> <li>• Fluxograma da Tramitação Processual do Licenciamento Ambiental</li> </ul>	Ordenamentos referentes ao licenciamento Ambiental, fiscalização Ambiental, Cadastro Técnico de Atividades e Obras Efetivas ou Potencialmente Poluidoras, Procedimento Administrativo para apuração da infração ambiental	SEMADE Barcarena
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ofício nº 006/2015/SEMADE</li> </ul>	Plano Ambiental do Município de Barcarena - PAMB	SEMADE Barcarena
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lei Complementar nº 002 /94</li> <li>• Lei Complementar nº 004/94</li> <li>• Lei Complementar nº 006/2002</li> <li>• Lei Complementar nº 19/2005</li> <li>• Lei Municipal nº 2113/2013</li> <li>• Decreto 0911/2013</li> <li>• Decreto nº 606/2009</li> <li>• Decreto nº 677/2013</li> <li>• Decreto nº 1273/2013</li> <li>• Decreto nº 076/2013</li> <li>• Decreto nº 0512/2013</li> </ul>	Recursos Humanos da SEMMA Barcarena; Regime Jurídico, Plano de Cargos e Salários, Previdência Municipal, Decretos de Nomeação dos Servidores Comissionados, Conselhos de Classe, Termos de Posse dos Servidores Efetivos, lotação na SEMADE	Prefeitura Municipal e SEMADE Barcarena

DOCUMENTO	ASSUNTO	FONTE PESQUISADA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto nº 1687/2013</li> <li>• Decreto nº 0925/2013</li> <li>• Decreto nº 0926/2013</li> <li>• Contrato nº 02.137/2013</li> <li>• Memorando nº 101/2008 – EA-CONC. 002/2007</li> <li>• Memorando nº 014/2008 – EA-CONC. 002/2007</li> <li>• Memorando nº 01/2008 – EA-CONC. 002/2007</li> <li>• Memorando nº 016/2008 – EA-CONC. 002/2007</li> <li>• Memorando nº 014/2008 – EA-CONC. 002/2007</li> <li>• Memorando nº 017/2008 – EA-CONC. 002/2007</li> <li>• Memorando nº 653/2013 – SEMAT</li> <li>• Memorando nº 678/2013 – SEMAT</li> <li>• Memorando nº 446/2011 – SEMAD</li> <li>• Memorando nº 167/2013 – SEMAT</li> <li>• Memorando nº 643/2013 – SEMAT</li> <li>• Memorando nº 40/2013 – SEMAD</li> <li>• Memorando nº 0655/2013 – SEMAT</li> <li>• Memorando nº 01/2008 – EA-CONC. 002/2007</li> <li>• Relação da Equipe Técnica da SEMMA Barcarena em 2009</li> <li>• Relação da Equipe Técnica da SEMMA Barcarena em 2013, Portarias de Cedência,</li> <li>• Lista dos servidores do licenciamento ambiental</li> <li>• Lista dos profissionais designados para a fiscalização ambiental</li> </ul>	<p>Recursos Humanos da SEMMA Barcarena; Regime Jurídico, Plano de Cargos e Salários, Previdência Municipal, Decretos de Nomeação dos Servidores Comissionados, Conselhos de Classe, Termos de Posse dos Servidores Efetivos, lotação na SEMADE</p>	<p>Prefeitura Municipal e SEMADE Barcarena</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ofício Nº 74/2013</li> </ul>	<p>Declaração da Câmara Municipal evidenciando que as Leis estão vigentes e no arquivo da Câmara</p>	<p>Câmara Municipal de Barcarena</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Relatório Técnico nº 02/2010 – COGER/GEARIN</li> <li>• Relatório Técnico nº 06/2013 – COGER</li> </ul>	<p>Visita Técnica ao Município de Barcarena, com vistas a Habilitação a Gestão Ambiental Municipal</p>	<p>Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnóstico da Gestão Ambiental Municipalizada 2010</li> <li>• Diagnóstico da Gestão Ambiental Municipalizada 2013</li> <li>• Diagnóstico da Gestão Ambiental Municipalizada 2014</li> <li>• Diagnóstico da Gestão Ambiental Municipalizada 2015</li> </ul>	<p>Situação do Sistema Municipal de Meio Ambiente</p>	<p>SEMAS</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parecer Técnico nº 10/2013 e Parecer Jurídico Nº 10226/CONJUR/SECAD/2013</li> <li>• Habilitação Para A Gestão Ambiental Municipal Nº 16/2013</li> <li>• Extrato de publicação no Diário Oficial do Estado nº 32550 de 27/12/2013</li> </ul>	<p>Habilitação a Gestão Ambiental Municipal</p>	<p>SEMAS</p>

Elaborado pela autora (2015)

Por sua vez, a pesquisa em fontes secundárias ou pesquisa bibliográfica possibilita a análise de um tema sob um novo enfoque ou abordagem, não se constituindo como mera repetição do que está na escrito literatura, assim, propicia novas conclusões (MARCONI E LAKATOS, 2010, p. 166).

Neste ensejo a pesquisa bibliográfica efetuada nas diversas fontes escritas, livros teses, monografias, artigos, relatórios e material cartográfico, permitiu elaborar, além do embasamento teórico, os pressupostos metodológicos (abordagem, métodos e técnicas de pesquisa), a seleção dos critérios para a avaliação institucional da capacidade de gestão ambiental, à caracterização do município e o destaque das principais transformações socioeconômicas e ambientais que ocorreram em Barcarena com a implantação dos grandes projetos ligados a transformação mineral, e os atuais projetos que visam transformar o município em um corredor logístico para transporte de mercadorias, notadamente grãos e minérios.

### 1.3 SELEÇÃO DAS VARIÁVEIS PARA A AVALIAÇÃO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL DE GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL

A análise de capacidade institucional de Barcarena foi realizada a partir da averiguação das condições (gerenciais, financeiras e participativa) criadas pelo município para sua atuação na gestão ambiental pública, assim como foi considerado a análise das ações conjuntas empreendidas pelo Estado e a União que influenciam na gestão local dos recursos naturais.

No que diz respeito ao o estudo da capacidade institucional de gestão ambiental do poder local, este visa compreender, se os dispositivos institucionais existentes no município para o gerenciamento dos recursos naturais, considerando tanto a elaboração quanto a implementação da política ambiental são capazes de auxiliar a promoção da sustentabilidade local.

Portanto, para investigar as condições atuais do município, a partir dos conceitos detalhados na matriz teórica, definiu-se que a capacidade institucional do órgão municipal de meio ambiente corresponde à capacidade que o município apresenta para gerenciar e implementar, financeira e infraestruturalmente, a política ambiental.

Para este intuito, foram selecionados estudos, decorrente da pesquisa bibliográfica, que pudessem indicar variáveis-chave que exprimissem as condições gerenciais, financeira e participativa. Destaca-se o estudo proposto por Carvalho (2005), a qual em sua

tese de doutoramento criou um modelo para avaliação das capacidades de gestão dos municípios de pequeno porte no contexto da descentralização em Minas Gerais, assim adaptou-se este modelo para se investigar a problemática proposta nesta dissertação.

Deste estudo foi utilizada a forma que o modelo foi estruturado, pois diferente de diversos encontrados na literatura a pesquisa de Carvalho (2005) não está centrada somente em critérios gerais de capacidades, possuindo uma organização que sistematiza diferentes dimensões de capacidade e respectivamente suas variáveis intervenientes, que são dispostas de forma clara e integrada.

Se por um lado utilizou-se a organização, as dimensões do modelo proposto e os eixos centrais em que se concentram a avaliação da capacidade realizada por Carvalho (2005, p.6), por outro foram ajustadas as definições das variáveis-parâmetros, e a partir destas, a definição de variáveis-instrumento de análise, pois se pretende avaliar a capacidade institucional no contexto da descentralização da gestão ambiental do estado do Pará, assim o ajuste era necessário a fim de contemplar a regionalidade.

Além disto, o acréscimo de variáveis foi pertinente devido o porte e a complexidade do município objeto de estudo, uma vez que Barcarena não se enquadra como um município de pequeno porte. Portanto as variáveis assumidas nesta dissertação foram definidas a partir dos requisitos necessários ao exercício da gestão ambiental local no Estado, não somente os especificados pela legislação ambiental, pois foram incorporadas outras variáveis que são necessárias à capacidade para a gestão local sustentável, as quais foram elencadas a partir das interpretações dos referenciais teóricos utilizados.

Estas adaptações foram realizadas para facilitar o entendimento metodológico assim como propiciar a organização clara e da coleta e sistematização dos dados que foram obtidos. A partir disto, os instrumentos de coleta de dados foram elaborados considerando as variáveis-instrumento da capacidade institucional.

### **1.3.1 Definição das capacidades a serem analisadas**

Para o entendimento da relação existente entre capacidade institucional e sustentabilidade faz-se necessário examinar se o nível de governo municipal está efetivamente assumindo a gestão dos recursos naturais. Neste intuito optou-se por investigar a capacidade institucional em três categorias de análise: capacidade gerencial, capacidade financeira e capacidade participativa.

Estes três parâmetros para avaliação da capacidade institucional se apresentam como condições essenciais para o desenvolvimento da gestão ambiental efetiva sendo escolhidos por estarem diretamente envolvidos com os requisitos legais e administrativos obrigatórios para ao exercício da gestão ambiental municipalizada, previstos no arcabouço jurídico vigente, além do fato da matriz teórica desta pesquisa ter delineado que tais capacidades são necessárias (básicas) a um modelo institucional que vise à efetividade nas ações de gestão ambiental.

a) Capacidade gerencial

A análise da capacidade gerencial visa identificar os instrumentos de gestão e de planejamento (existência e atualização) e a situação da estrutura municipal, quanto, a gestão e organização, recursos humanos e de tecnologia de informação, assim como quanto às normas e processos de implementação da gestão ambiental.

Neste estudo considerou-se como capacidade gerencial, a capacidade ou aptidão de planejamento e implementação da política ambiental municipal. Desta forma envolve a dimensão organizacional, normativa, os sistemas de planejamento e a implementação de instrumentos para gerenciamento dos recursos ambientais do local.

A análise da estrutura organizacional criada para o meio ambiente incluiu os recursos materiais ou infraestruturais, os recursos humanos e os de tecnologia de informação necessários ao desenvolvimento efetivo das ações de gestão ambiental. Além da análise da organização, foi necessário considerar a existência de base normativa para desenvolvimento das ações ambientais haja vista o caráter formal da administração pública e a competência local para a criação de regras municipais que regulamentem os interesses locais em matéria ambiental. Outro aspecto importante que mereceu ser analisado a nível gerencial foi a concepção e o planejamento das ações ambientais.

Por fim a capacidade gerencial culmina em: a) como o poder público planeja, executa e monitora essas ações; b) na análise dos instrumentos de gestão aplicados de acordo com a política ambiental e; c) os resultados alcançados para a melhoria ambiental na aplicação destes.

Sintetizando os aspectos da capacidade gerencial, a análise desta categoria foi realizada pela avaliação das seguintes os seguintes aspectos:

- i) Estrutura organizacional criada para o meio ambiente inclui a infraestrutura, recursos materiais e patrimoniais, os recursos humanos e os de tecnologia de informação;

- ii) Base normativa local própria para regulação ambiental;
- iii) Sistemas de Planejamento e seus instrumentos (existência e atualização);
- iv) Execução dos Instrumentos de Gestão Ambiental descritos na Política;

#### b) Capacidade Financeira

Quanto à capacidade financeira, propôs-se entender a disponibilidade de receitas e despesas, e sua aplicabilidade no que tange à gestão ambiental. Algumas características econômico-financeiras dos municípios foram analisadas, pois se considera a premissa que ter as finanças públicas equilibradas e uma razoável capacidade de arrecadação local de recursos é uma condição básica à implementação das políticas públicas municipais, seja no campo social ou ambiental.

Carvalho (2005, p. 7) cita três instrumentos importantes para analisar a aplicação e o comportamento das receitas e despesas nos municípios de pequeno porte de Minas Gerais, no município: receita tributária própria, transferências intergovernamentais, lei de redistribuição do ICMS.

#### c) Capacidade Participativa

Do ponto de vista da participação popular na gestão municipal, propôs-se analisar este parâmetro pelo fato de se constituir como característica fundamental a efetividade do processo de descentralização. Foi investigada a atuação do conselho municipal de meio ambiente na formulação, implementação e execução da política ambiental, assim como se a representação da sociedade participam ativamente do planejamento, decisões e iniciativas quanto as ações ambientais implementadas.

A capacidade participativa também foi analisada considerando outras formas de envolvimento da sociedade na gestão ambiental municipal, como realização de audiências públicas, conferências, fóruns participativos e demais formas de a participação da sociedade civil no processo de planejamento da gestão ambiental.

O Quadro 2 apresenta um resumo dos parâmetros a serem estudadas no órgão ambiental municipal. As variáveis analisadas de cada uma dessas condições estão explicitadas nas seções a seguir.

**Quadro 2 - Definição dos parâmetros da capacidade institucional**

<b>CAPACIDADE INSTITUCIONAL DE GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL</b>			
<b>PARÂMETRO</b>	<b>Capacidade Gerencial</b>	<b>Capacidade Financeira</b>	<b>Capacidade Participativa</b>
<b>CONCEITO</b>	capacidade ou aptidão de planejamento e implementação da política ambiental municipal	capacidade de equilíbrio das finanças públicas, considerando receita e despesas, e sua aplicabilidade no que tange à gestão ambiental	capacidade integrativa da sociedade na formulação, implementação e execução da política ambiental
<b>PRINCIPAIS DIMENSÕES CONSIDERADAS</b>	Estrutura Organizacional	Receitas e despesas vinculadas ao Fundo Municipal de Meio Ambiente	Conselho Municipal de Meio Ambiente
	Base Normativa Legal		
	Sistema de Planejamento	Demais receitas e despesas da Administração Municipal ligadas aos programas ambientais	Outras formas de participação popular na gestão ambiental: audiências, conferências e fóruns participativos
	Instrumentos de Gestão Ambiental		

Elaborado pela autora (2014)

### 1.3.2 Definição das variáveis dos parâmetros de capacidade analisados

Considerando que os parâmetros da avaliação de capacidade institucional (gerencial, financeira e participativa) são as condições essenciais para o desenvolvimento de uma efetiva política de gestão ambiental, para constatar se foram atendidos os objetivos de cada uma delas, optou-se por subdividi-las em diversas variáveis, a fim de facilitar a coleta, sistematização e análise dos dados obtidos na pesquisa de campo. A partir dessas variáveis de cada capacidade elaboraram-se as entrevistas.

Outro fator importante para a escolha das variáveis foi a provável disponibilidade e qualidade dos dados a serem coletados, assim por mais que outras variáveis expressem a capacidade que se quer analisar, foi determinante a reflexão se é possível obter aquele dado de análise da esfera municipal.

#### 1.3.2.1 Variáveis da capacidade gerencial

A capacidade gerencial envolve a estrutura organizacional do poder local, materializada pela infraestrutura física do órgão de meio ambiente, seus recursos materiais, humanos e de tecnologia informação necessários ao planejamento e execução dos

instrumentos da política ambiental no município. As variáveis selecionadas para essas dimensões estão apresentadas nas seções a seguir.

- Dimensão: Estrutura organizacional de gestão ambiental

Chiavenato (2006, p. 71) conceitua a estrutura organizacional como um instrumento possibilitador de maximizar a eficiência, portanto é um meio de que se serve a organização para atingir eficientemente seus objetivos. Nesta análise da capacidade gerencial incluiu-se infraestrutura-física, recursos materiais e patrimoniais, recursos humanos e recursos de tecnologia e informação necessários ao desenvolvimento efetivo das ações de gestão ambiental.

As variáveis para a análise da infraestrutura-física, recursos materiais e patrimoniais visam identificar a capacidade instalada de gestão do órgão ambiental em seus aspectos físicos e estruturais. Quanto aos recursos humanos foram selecionadas variáveis com o objetivo de se identificar a presença de instrumentos de que permitam aos gestores a administração de seus recursos humanos na contratação, movimentações horizontais (méritos) e verticais (promoções) de seus colaboradores, assim como o diagnóstico da atual situação dos servidores que estão direcionados para as ações de gestão ambiental. Por sua vez, as políticas ou programas de treinamento e desenvolvimento são os instrumentos de formação continuada, atualização e qualificação dos profissionais que atuam no município.

Para a categoria tecnologia e informação as variáveis foram selecionadas de modo a averiguar quais as inovações tecnológicas que podem auxiliar na tomada de decisão e na demanda informacional em meio ambiente da população, assim como as estruturas e os meios de transmissão de informações ambientais. As variáveis da capacidade institucional gerencial considerando a estrutura organizacional são apresentadas no Quadro 3.

Quadro 3 - Definição das variáveis da capacidade gerencial quanto a Estrutura Organizacional

<b>CAPACIDADE GERENCIAL DE GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL</b>				
<b>Dimensão</b>	<b>Categoria</b>	<b>Variável</b>	<b>Objetivo</b>	
Estrutura Organizacional	Infraestruturafísica, recursos materiais e patrimoniais	Estrutura independente ou integrada com outros setores da administração municipal	Identificar a estrutura do órgão municipal de meio ambiente	
		Prédio próprio ou alugado		
		Organização dos departamentos na estrutura instalada		
		Equipamentos		Identificar os recursos materiais e patrimoniais para uso nas ações de gestão ambiental
		Veículos		
	Recursos humanos	Estatuto do servidor municipal	Identificar normas de aquisição e organização dos servidores	
		Lei de contratação direta de pessoal		
		Planejamento e previsão de ampliação do quadro por meio de concurso público	Planejamento das Necessidades de Pessoal	
		Servidores efetivos	Quadro atual e funções dos recursos humanos no órgão ambiental municipal	
		Servidores contratados		
		Levantamento das Necessidades de Treinamento	Existência de políticas ou programas de treinamento e desenvolvimento em meio ambiente ou em temas institucionais estratégicos	
		Calendário Permanente de Treinamento para técnicos e gestor		
		Treinamentos realizados		
	Plano de cargos e salários			
	Tecnologia e informação	Equipamentos de informática, aquisição e instalação de hardware	Identificar a infraestrutura tecnológica e os equipamentos de comunicação	
		Redes de computação, sistemas, aplicativos softwares básicos e especializados.		
		Estruturação de cadastros ambientais	Existência e atualização do Sistema de Informações Ambientais Municipal	
		Sistemas Informatizados		
		Base de dados sobre produtos, técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para o meio ambiente		
		Base de dados de licenciamento de atividades poluidoras		
Base de dados de unidades de conservação, qualidade do ar, recursos hídricos e monitoramento				
Base de dados sobre projetos				

Elaborado pela autora (2014)

- Dimensões: Base Normativa Legal, Sistemas de Planejamento e Implementação de instrumentos de gestão ambiental.

A existência de legislação ambiental local assegura à adequação das normas vigente as peculiaridades do local e auxiliam o poder público municipal e a sociedade a proteção e regulação do uso de recursos naturais, evitando a utilização desordenada e indiscriminada.

Os municípios que contam com instrumentos legais e normativos tornam-se mais aptos para planejar, controlar, ordenar e proteger seu território, em cenário de crescimento constante haja vista a formalidade das ações que não podem ser realizadas se não tiverem normas para executá-las. A análise da execução dos instrumentos de gestão ambiental visa compreender como o poder público executa essas ações, e quais os resultados alcançados para a melhoria ambiental na aplicação destes.

O Quadro 4 apresenta as variáveis da capacidade institucional gerencial considerando as dimensões Base Normativa Legal, Sistemas de Planejamento e Implementação de instrumentos de gestão ambiental.

Quadro 4 - Definição das variáveis da capacidade gerencial quanto as dimensões – Base Normativa, Sistemas de Planejamento e Implementação de Instrumentos

<b>Dimensão</b>	<b>Variável</b>	<b>Objetivo</b>
Base Normativa Legal	Lei de criação do órgão ambiental	Identificar a existência e adequação das normas as peculiaridades do local
	Política ambiental municipal,	
	Plano Diretor	
	Ordenamento jurídico – taxas e tarifas ambientais	
	Ordenamento jurídico - zoneamento municipal	
	Ordenamento jurídico - recursos hídricos	
	Ordenamento jurídico – avaliação de impactos ambientais, autorizações e licenciamento ambiental	
	Ordenamento jurídico - controle ambiental (fiscalização)	
	Ordenamento jurídico – educação ambiental	
	Ordenamento jurídico – espaços territoriais especialmente protegidos	
	Ordenamento jurídico – monitoramento ambiental	
	Ordenamento jurídico – pesquisa científica e tecnológica	
	Ordenamento jurídico – participação popular	
	Ordenamento jurídico – direito a informação	
Ordenamento jurídico – cadastro técnico e instrumentos de defesa ambiental		
Sistemas de Planejamento	Ações Prioritárias para a gestão ambiental	Identificar a existência e adequação das normas as peculiaridades do local
	Planejamento da Administração Municipal	
	Planejamento do órgão de Meio Ambiente	
	Monitoramento e Avaliação do Planejamento	
	Plano Plurianual	
	Plano de Saneamento	
	Plano de Resíduos Sólidos	
	Plano Ambiental	
	Atualização dos Planos vinculados ao ordenamento territorial e zoneamento.	
	Elaboração de Projetos para aumento da capacidade instalada de gestão ambiental	
	Elaboração de projetos para execução dos instrumentos de gestão ambiental	
Implementação de instrumentos de gestão ambiental	Ações desenvolvidas – ordenamento e regulação ambiental (zoneamento, avaliação de impactos, licenciamento, monitoramento e fiscalização)	Identificar quais instrumentos de gestão ambiental são implementados, avanços e dificuldades no gerenciamento.
	Ações desenvolvidas – recursos hídricos e saneamento	
	Ações desenvolvidas – educação ambiental comunicação e acesso à informação	
	Ações desenvolvidas – fomento à participação popular nos processos e apoio a pesquisa científica	
	Programas e projetos em execução	
Convênios e Parcerias		

Elaborado pela autora (2014)

### 1.3.2.2 Variáveis da capacidade financeira

As variáveis da capacidade financeira para operacionalização das ações de gestão ambiental são apresentadas no Quadro 5. Destas a variável mais significativa se relaciona a receitas e despesas do Fundo Municipal de Meio Ambiente, a fim de identificar as ações prioritárias na alocação dos recursos financeiros. Contudo o órgão ambiental pode não trabalhar de forma autônoma somente com recursos do fundo ambiental, portanto, faz-se necessário identificar quais outras receitas são utilizadas pela Secretaria como: recursos de projetos de fortalecimento, arrecadações municipais, transferências intragovernamentais, convênios, doações e compensações financeiras.

Quadro 5 - Definição das variáveis da capacidade financeira

<b>CAPACIDADE FINANCEIRA DE GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL</b>	
<b>Variável</b>	<b>Objetivo</b>
Receita tributária própria da prefeitura (IPTU, ITBI, IVVC, ISS, taxas e contribuição de melhoria)	Identificar as receita e despesas da Administração, e sua aplicabilidade no que tange à gestão ambiental.
Transferências intergovernamentais (FPM, IPVA, ICMS e repasses)	
Receita específica vinculada ao meio ambiente (Fundo Municipal de Meio Ambiente)	
Arrecadações vinculadas às taxas e tarifas ambientais	
Arrecadações vinculadas à fiscalização ambiental, termos de compromisso e termos de ajustamento de conduta	
Recursos de compensações ambientais	
Recursos oriundos de projetos para captação de recursos para a área ambiental	
Despesas orçamentarias da prefeitura (por setores de governo ou função)	
Despesas orçamentarias vinculadas à gestão ambiental	

Elaborado pela autora (2014)

### 1.3.2.3 Variáveis da capacidade participativa

As variáveis da capacidade participativa de gestão ambiental são apresentadas no Quadro 6. Visam identificar a relação com a sociedade civil por meio do Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMAM, o nível de engajamento dos conselheiros com as questões ambientais e auxílio ao órgão ambiental local. Também pretendeu-se identificar outras formas de relação institucional com a sociedade nos processos de planejamento e decisão de ações ambientais e de que forma o órgão ambiental municipal estimula e conduz a participação.

Quadro 6 - Definição das variáveis da capacidade participativa

<b>CAPACIDADE PARTICIPATIVA DE GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL</b>	
<b>Variável</b>	<b>Objetivo</b>
Escolaridade e nível de envolvimento dos Conselheiros na gestão ambiental	Identificar a existência e funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente e outras formas de participação popular na gestão municipal na formulação, implementação e execução dos instrumentos da política ambiental.
Rotatividade dos Conselheiros	
Temas debatidos no Conselho	
Frequência de reuniões	
Influência dos Conselheiros nas decisões da política ambiental	
Engajamento dos conselheiros com demais organizações da sociedade civil	
O conselho aprova a prestação de contas do órgão ambiental	
Participação específica no Planejamento Setorial de Meio Ambiente	
Audiências públicas e Conferências de Meio Ambiente	
Outros Processos de Planejamento Participativo	
Mecanismo de participação direta e efetiva da comunidade não vinculada ao Conselho	
Prioridades de investimento são divulgadas à comunidade	
Resultados alcançados divulgados à comunidade	

Elaborado pela autora (2014)

#### 1.4 PESQUISA DE CAMPO

A pesquisa de campo abrangeu a coleta das informações para a investigação do problema proposto, ocorrendo em novembro de 2013, fevereiro de 2014 e maio, junho e agosto 2015. Envolveu anteriormente as etapas da pesquisa bibliográfica, problematização, definição dos objetivos propostos e da metodologia, para que a partir de então fossem elaborados os instrumentos de coletas de dados, as técnicas de registro, a determinação dos grupos entrevistados e os locais observados na pesquisa.

Marconi e Lakatos (p.2010, p. 172) suscitam que a pesquisa de campo está voltada para os estudos de indivíduos, comunidades, instituições visando à compreensão de vários aspectos da sociedade. Apontam como vantagens a possibilidade de acúmulo de informações sobre o fenômeno, que podem ser aproveitados por outros pesquisadores, e o fato do campo facilitar a amostragem de indivíduos.

No *lôcus* da pesquisa, optou-se pelo desenvolvimento de três técnicas de pesquisa da modalidade observação direta intensiva (realização de entrevistas com os titulares do poder público, observação sistemática e observação na vida real dos diferentes distritos de Barcarena) e utilizou-se uma técnica de observação direta extensiva por meio da aplicação de formulários com os técnicos do órgão municipal de meio ambiente e com os membros do conselho municipal de meio ambiente.

A entrevista é “o instrumento por excelência da investigação social” (Marconi e Lakatos, 2010, p. 179), consistindo em um procedimento de coleta de dados, diagnóstico ou tratamento de um fenômeno. Estes fatores justificam esta opção metodológica, que em Barcarena teve os objetivos de: a) conhecer, averiguar as informações sobre a atuação do órgão ambiental municipal, suas diferentes capacidades, desafios e articulação com as demais instituições do poder público municipal; b) investigar as opiniões dos dirigentes do poder público sobre o planejamento e administração dos recursos naturais; c) descobrir os planos e instrumentos de ação do município que se relacionam com a gestão ambiental; d) inferir as evoluções da gestão, as condutas passadas e atuais do poder público; e) identificar na esfera política municipal qual o grau de internalização da gestão ambiental, como o tema se insere no planejamento institucional, e a forma que os recursos humanos, patrimoniais e financeiros são disponibilizados e organizados para o meio ambiente.

Realizou-se a entrevista focalizada com o roteiro de tópicos relativos ao problema investigado (APÊNDICE A e B) com a Secretária Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico - SEMADE, Secretário Municipal de Agricultura – SEMAGRI, Secretária Municipal de Planejamento e Articulação Interinstitucional - SEMPLA, Coordenação de Governo e Secretaria Municipal de Administração e Tesouro, Secretaria Municipal de Ordenamento Territorial. A entrevista focalizada é uma técnica em que apesar de se ter um roteiro de questões, não necessariamente se obedece ao rigor da estrutura formal, tendo o entrevistador liberdade para fazer outras perguntas, sondar razões, motivos e dar esclarecimentos (Marconi e Lakatos 2010, p. 180).

É importante esclarecer que os diversos membros do poder público foram entrevistados em junho e agosto de 2015. Entre 2013 e 2015, o órgão municipal de meio ambiente teve dois titulares, o primeiro Secretário foi entrevistado em novembro de 2013, e a atual titular foi entrevistada como Secretária Adjunta em novembro de 2013, e como Secretária da SEMADE em maio de 2015.

A observação direta extensiva foi realizada através do formulário, o qual é definido por Marconi e Lakatos (2010, p. 195) como um instrumento essencial para obter informações diretamente do entrevistado, o qual deve ser elaborado adaptado ao objeto e aos meios de realização da pesquisa, para que se obtenha precisão das informações em um grau satisfatório de exatidão.

Aplicaram-se formulários (APÊNDICE A e B), com perguntas semiestruturadas, abertas e fechadas, aos técnicos da SEMADE e aos membros do conselho municipal de meio ambiente, pois se considerou necessário investigar as variáveis específicas da capacidade

gerencial que se relacionam aos recursos humanos, questões referentes às rotinas dos processos de licenciamento e de fiscalização ambiental, identificar a participação social e a qualificação desta nos processos de planejamento e decisão das ações ambientais desenvolvidas.

Quanto aos recursos humanos, foram entrevistados dez técnicos de nível superior, em grupos e em diferentes momentos, de acordo com os seus intervalos na SEMADE, pois não se tinha a intenção de paralisar as rotinas e agenda de trabalho da Secretaria. Em novembro de 2013, foram entrevistados um engenheiro sanitarista, um engenheiro florestal, duas engenheiras ambientais, um engenheiro químico, um advogado e uma assistente social; em fevereiro de 2014 foram entrevistados um geólogo e uma bióloga; em agosto de 2015 foram entrevistados um engenheiro sanitarista, uma bióloga e uma engenheira metalúrgica. Destes grupos entrevistados, sete ingressaram no serviço público municipal a partir do Concurso nº 002/2007, e três foram contratados de março a maio de 2013. A opção em fazer entrevista em diferentes períodos da gestão foi para acompanhar as mudanças anuais das questões levantadas.

Quanto a Conselho de Meio Ambiente, os representantes da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico, da Secretaria Municipal de Agricultura e o representante da Associação dos Barraqueiros do Caripi responderam o formulário em junho de 2015 e os demais membros em agosto de 2015. Além dos dados coletados em campo, obtiveram-se todas as atas de reuniões do conselho. O perfil dos sujeitos em que se concentraram a coleta de informações da pesquisa de campo é apresentado no APÊNDICE C.

É importante destacar que as ações empreendidas no meio ambiente, os instrumentos executadas, arcabouço legal, recursos humanos, financeiros e materiais nos anos anteriores a gestão municipal atual (que iniciou em 2013) foram coletados também na pesquisa documental por meio de três relatórios técnicos com diagnóstico da situação observada, fornecidos pela Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade-SEMAS, assim como por meio dos documentos fornecidos pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico - SEMADE.

A pesquisa de campo ainda envolveu a técnica de observação na vida real combinada com a observação sistemática. A primeira foi utilizada pelo reconhecimento de que “a melhor ocasião para registro é o local onde o evento ocorre” (Marconi e Lakatos, 2010, p.178) e a segunda por se constituir em uma observação estruturada para se responder a propósitos predefinidos, pois não se perdeu de vista o objetivo da investigação, assim a observação sistemática sabe o que procura e elimina sua influência sobre o que vê ou recolhe.

Com a utilização destas técnicas, a pesquisa de campo reforçou seu caráter qualitativo com enfoque na visão sistêmica do problema, ou seja, de descrever a complexidade que envolve as capacidades do poder local e o que se observa no território municipal. Registraram-se em diário de bordo e em fotografias, eventos das transformações socioambientais e uso dos recursos naturais nas visitas as áreas das indústrias de Barcarena, Vila do Conde, Vila de Itupanema, Praia do Caripi, Sede Municipal, distrito de São Francisco, distrito Murucupi e área das estradas (Figura 2).

Figura 2 - Locais visitados na pesquisa de campo em Barcarena durante o período de 2014 e 2015



Fonte: elaborado pela autora (2015)

Os dados obtidos foram selecionados, codificados, tabulados e representados em tabelas, quadros, gráficos, esquemas, fluxogramas e outras ilustrações que melhor se adequaram ao resultado da pesquisa. As análises dos conteúdos da pesquisa documental e de campo são discutidas a luz das teorias escolhidas para as interpretações da realidade socioambiental observada, as quais são apresentadas nas próximas seções desta dissertação.

## **2 A COMPLEXIDADE DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: EM BUSCA DE UMA ABORDAGEM CRÍTICA DA SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL**

Se a premissa é a gestão ambiental para a sustentabilidade local, primeiramente é necessário esclarecer qual sustentabilidade se quer alcançar, porquanto esta define o prisma de análise que o poder público deve objetivar no direcionamento de suas políticas. Delimitar esta abordagem é o objetivo deste capítulo e para isto foi realizada uma revisão crítica da trajetória do desenvolvimento até a consagração do conceito político do desenvolvimento sustentável, realizado no Relatório Brundtland.

As ambiguidades nas interpretações deste conceito também são discutidas nesta seção, juntamente com a argumentação de que o desenvolvimento sustentável não rompeu com a racionalidade capitalista e da forma como vem sendo praticado não está sendo capaz de movimentar as forças locais para os objetivos de sustentabilidade socioambiental. Pelo contrário a teoria crítica do desenvolvimento sustentável aponta que os interesses do sistema de produção hegemônico subvertem os sentidos de sustentabilidade para ajustá-la ao projeto neoliberal.

De fato, cada vez mais surgem categorias teóricas para a definição da sustentabilidade, contudo alinhando-se a crítica ao desenvolvimento sustentável, utilizou-se a conceituação decorrente da teoria crítica da sustentabilidade, a qual é compreendida como um processo coletivo de intervenção política no Estado em busca da construção da nova racionalidade ambiental, inicialmente nas políticas públicas, e expandindo-se para a sociedade.

Da discussão apresentada foi possível identificar uma das abordagens de sustentabilidade estribada na participação social, cujos objetivos apresentam pontos de

convergência com a essência teórica da descentralização. Os conceitos-chave<sup>8</sup>, para defesa do raciocínio teórico são discutidos ao longo deste capítulo.

A este ponto é pertinente esclarecer os fundamentos para uma teoria crítica. A teoria foi sintetizada principalmente pela primeira geração de intelectuais do Instituto de Pesquisa Social da Universidade de Frankfurt, que inicialmente se dedicavam ao marxismo puro<sup>9</sup>, no entanto conforme (Webering, 2010, p. 143) os precursores da teoria se opunham à análise ortodoxa da obra de Marx, pois “o marxismo deveria ser interpretado como uma teoria da práxis, pela qual os homens superem a reificação e a alienação, afirmando-se como sujeitos e não se deixando transformar em objetos”.

A teoria crítica de Frankfurt enfatiza que o conflito entre o homem, suas organizações e a natureza, é que impulsiona a história, e não somente a luta de classes, assim alteram as bases da crítica marxista, mas em nenhum momento negam a existência de ideologia e dominação, de onde se advém as principais críticas.

Essa inversão é explicada pelo fato do desenvolvimento capitalista ter alterado as categorias da sociedade, e aquelas consagradas pelo marxismo como categorias de luta (proletariado) foi perdendo sua conotação crítica. O que se observou com o tempo foi os próprios trabalhadores colaborando na manutenção do status quo institucional. Assim a ideologia não provém somente de um grupo dominante, mas sim de mecanismos sofisticados desenvolvidos na sociedade (mídia, literatura, práticas organizacionais) e no pensamento (através das Ciências) (WEBERING, 2010, p. 144).

Segundo Valadares, Pinto e Boas (2004, p. 3) a teoria crítica lida “*com uma análise contra hegemônica em relação às formas de dominação da sociedade representadas pelo capitalismo, pelo patriarcado, pelo racismo, pelo imperialismo e pelo produtivismo*”.

Na primeira geração da teoria tem destaque os trabalhos de Horkheimer, Adorno, Marcuse e Habermas, que criticavam o caráter conservador do positivismo pela ênfase ao conhecimento puro baseado em princípios gerais, empirismo e verificação (teoria tradicional), o que conflita com o caráter emancipatório e humanístico da dialética (teoria crítica), que procura integrar razão teórica e prática, onde conhecimento e interesses são inseparáveis. (WEBERING, 2010, p. 145)

Contudo a abordagem crítica vai além dos estudos frankfurtianos, da psicologia crítica e outras teorias democráticas de gestão. Faria (2014) aborda as categorias fundamentais

---

<sup>8</sup> As categorias-chave estão sintetizadas no APÊNDICE D;

<sup>9</sup> Os estudos do Humanismo Radical estão incluídos na primeira geração.

para se desenvolver uma análise crítica: contradições, ideologia dominante, racionalidades dominantes, contexto social histórico, emancipação, conscientização individual e coletiva.

Desde que sigam os fundamentos norteadores, podem-se desenvolver estudos críticos em análises não marxistas, que estudam as organizações do ponto de vista das relações de poder, citando o pós-estruturalismo de Foucault, os pós-modernistas, o simbolismo de Bourdieu, o imaginário de Castoriadis e a teoria da complexidade de Morin (FARIA, 2009 apud WEBERING, 2010, p.150).

O que liga a teoria crítica a Escola de Frankfurt, é a concepção e aperfeiçoamento da abordagem em três gerações (1923-1970) de obras fundamentais para a compreensão das mazelas da sociedade e das organizações contemporâneas (VALADARES, PINTO E BOAS, 2010, p. 4)

Domingues (2011) apud Valadares, Pinto e Boas (2010. P.4) também enfatiza a visão ecumênica da teoria crítica, onde autores não provenientes da Escola de Frankfurt desenvolvem estudos a partir desta teoria, como Paulo Freire, Bruno Latour, Guerreiro Ramos, além disso, nesse campo é comum o encadeamento dos termos: marxismo, pós-estruturalismo, teoria crítica, pluralismo, reflexividade, emancipação e práxis libertadora.

A epistemologia crítica censura a convivência da teoria tradicional em produzir conhecimento alheio à realidade e enfatiza que os estudos críticos devem identificar as contradições sociais, fazendo uma análise reflexiva que estimule a transformação social, a fim de guiar a ação humana (TENÓRIO, 2000 apud WEBERING, 2010, p. 145).

Valadares, Pinto e Boas (2004, p. 2) pontua que as abordagens críticas são amplas e reveladoras, investigando mais que racionalidades instrumentais da administração (estratégias, instituições, comportamentos e políticas), desvendam as relações de poder e as formas de controle (econômico, jurídico-político, ideológico e psicossocial) no processo, e só após esta compreensão que pode compreender as organizações e suas finalidades.

A condução de um estudo em teoria crítica deve transcender e abstrair a ordem dada (WEBERING, 2010, p. 146), o que exige um esforço reflexivo para negar fatos arraigados na sociedade, por isso à preferência por análises históricas e epistemologias alternativas, que ultrapassam a disciplinariedade, até para não se alinhar a lógica da dominação.

Valadares, Pinto e Boas (2004, p. 2) abordam que as teorias racionais são importantes, mas apresenta uma limitação que não pode ser ignorada, concebem o sujeito separado do objeto (sociedade e instituições), assim os entraves serão resolvidos pela

especialização dos processos nas organizações, o que mantém os conflitos pois não direcionou a ação ao interesse do beneficiário.

Segundo Webering (2010, p. 146) a análise crítica implica na análise de valores explorando o problema em um contexto de dominação da sociedade. A investigação das raízes dos fatos e o exame de suas alternativas históricas são parte do objetivo de uma teoria crítica da sociedade contemporânea, uma teoria que analisa a sociedade à luz de suas aptidões utilizadas, não-utilizadas ou maltratadas, onde por meio da conscientização se pode aprimorar a condição humana (MARCUSE, 1979, p.14 apud WEBERING, 2010, p. 146).

Denhardt (2012) advoga a favor da teoria crítica para a análise da administração pública, pois considera a abordagem mais humanista, com estudos que trazem contribuições democráticas as instituições, fundamentando-se em valores como emancipação dos indivíduos, justiça e equidade, a partir da reflexão crítica da realidade.

Deve-se evitar confundir as análises críticas com estudos pessimistas. A teoria crítica vem justamente expor os infortúnios e adversidades sociais, pois reconhece que se pode dignificar e melhorar a vida humana, e para isso, os sujeitos devem ser esclarecidos e direcionados para a emancipação e conscientização, pois só assim poderão confrontar por meio da ação política as desigualdades que os cercam. A teoria crítica defende que qualquer trabalho intelectual deve direcionar a uma melhoria social, trazendo possibilidades ao alcance dos sujeitos.

## 2.1 DESENVOLVIMENTO COMO CRESCIMENTO: ANTECEDENTES AO DEBATE DA SUSTENTABILIDADE

É inegável que a mundialização do capitalismo como sistema econômico dominante, após a Segunda Guerra, ampliou assustadoramente as disparidades entre os países (FREITAS; NELSON; NUNES, 2012, p. 43). Nessa ordem econômica criada, destacou-se o papel de país subdesenvolvido<sup>10</sup> para aquele que possuía industrialização inexpressiva e fornecia matérias primas para o seleto grupo de países industrializados.

Desta forma, existia uma dependência e desigualdade econômica criada pelo próprio sistema à custa da exploração de um país por outro, visto que os subdesenvolvidos, por um lado, importavam produtos industrializados, infraestrutura, tecnologias obsoletas e

---

<sup>10</sup> Contemporaneamente, os organismos internacionais (Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio – OMC e Organização das Nações Unidas – ONU) assinalam o termo países em desenvolvimento.

empréstimos; e por outro, exportavam matérias primas a custos reduzidos para pagarem as dívidas aos países detentores do capital, que cada vez mais investiam no crescimento de suas economias, por meio da acumulação de divisas, e conseqüentemente, detinham o status de países desenvolvidos.

Se no sistema de produção, a irrestrita liberdade do mercado era a base para as trocas de mercadorias com legitimidade dos bens privados, a riqueza econômica das nações, conseguida por meio da industrialização, era quem ditava a ordem das relações entre os países.

Assim como, até a década de 1960<sup>11</sup>, as abordagens dos economistas clássicos que se dedicavam as teorias de desenvolvimento<sup>12</sup> acompanhavam a ideologia do capital, portanto, o crescimento econômico era tido como o principal meio para alcançar o desenvolvimento econômico, sendo o Produto Interno Bruto - PIB, a medida central do crescimento, logo do desenvolvimento (ENRÍQUEZ, 2010, p. 21).

Sobre estas teorias o economista Celso Furtado ironiza que o PIB é a "vaca sagrada dos economistas" (FURTADO, 1974, p. 115), e nada mais faz do que criar a ilusão de que com crescimento econômico, tem-se desenvolvimento. Ao contrário, alertava o autor, o crescimento da economia destrói o meio ambiente e se os países subdesenvolvidos mimetizarem os padrões de consumo e os privilégios das minorias industrializadas, mascarados pelo desenvolvimento, reproduzirão o caráter predatório do modelo de consumo do capitalismo que destrói e degrada em larga escala o meio ambiente, gerando concentração de renda, dependência cultural e tecnológica, desigualdades e os demais problemas da dicotomia desenvolvimento-subdesenvolvimento.

De acordo com Leff (2001, p. 136) a degradação dos sistemas ambientais, sociais e aumento vertiginoso da entropia é consequência da racionalidade capitalista que é a lógica como instrumento de dominação da natureza e de destruição do meio social pois baseia-se em uma racionalidade científica e tecnológica, que visa aumentar a produção, a partir do controle sobre a realidade em busca de uma eficácia entre meios e fins, diminuindo as incertezas e imprecisões.

---

<sup>11</sup> A esta etapa, após a crise de 1929 e destruição da Segunda Guerra, o sistema econômico foi embasado na teoria do keynesianismo, a qual pregava o Estado intervencionista na sociedade e na economia fortalecendo o bem-estar social (*welfare state*). A partir de 1960 com a crise da superprodução adota-se como tendência o modelo neoliberal, limitando a atuação do Estado (regulador) e promovendo a abertura econômica, entrada de multinacionais, livre mercado, estímulos a globalização, privatização e circulação de capitais.

<sup>12</sup> ENRÍQUEZ (2010, p. 21) destaca os modelos de Harrod e Domar, Robert Solow, Walt Whitman Rostow, François Perroux, além de, com ressalvas, os trabalhos de Gunnar Myrdal.

A racionalidade capitalista acelerou a crise civilizatória, a disparidade geopolítica instalada se traduzia precipuamente por meio da desigualdade social e da degradação ambiental, as quais apontavam que o crescimento econômico não atingiu a tão propalada crença de que o progresso ilimitado geraria naturalmente o bem-estar das populações e satisfaria as liberdades individuais. Portanto, mais de dois séculos após a revolução industrial, já não eram mais somente hostis e reacionários os discursos e teorias de que a promessa de sociedade prospera do capital não estava sendo cumprida.

Acerca disto, com maestria, Boaventura de Sousa Santos (2001, p. 56) sintetiza:

A promessa da dominação da natureza, e do seu uso para benefício comum da humanidade, conduziu a uma exploração excessiva e despreocupada dos recursos naturais, à catástrofe ecológica, à ameaça nuclear, à destruição da camada de ozônio, e à emergência da biotecnologia, da engenharia genética e da consequente conversão do corpo humano em mercadoria última. A promessa de uma paz perpétua, baseada no comércio, na racionalização científica dos processos de decisão e das instituições, levou ao desenvolvimento tecnológico da guerra e ao aumento sem precedentes do seu poder destrutivo. A promessa de uma sociedade mais justa e livre, assente na criação da riqueza tornada possível pela conversão da ciência em força produtiva, conduziu a espoliação do chamado Terceiro Mundo e a um abismo cada vez maior entre Norte e Sul. Neste século morreu mais gente de fome do que em qualquer dos séculos anteriores e mesmo nos países mais desenvolvidos continua a subir a porcentagem dos socialmente excluídos, aqueles que vivem abaixo do nível de pobreza.

Esta problemática ambiental causada pelo crescimento econômico, que se acirrou a partir da década de 1970 impulsionou uma nova mentalidade, a qual passou a questionar as bases conceituais que legitimaram o desenvolvimento negando os danos à natureza<sup>13</sup>. Segundo Leff (2001, p. 17) a questão ambiental é resultante da contradição das bases de produção predominante, a qual problematiza, questiona e desconstrói o paradigma do crescimento econômico da modernidade.

Contudo, é importante acrescentar que a preocupação global com as questões ambientais, principalmente nos países tidos como industrializados, não foi resultado somente da consciência de que as extensas poluições geradas e seus efeitos comprometiam a qualidade de vida humana e ameaçava diversas espécies de animais e vegetais. De acordo com Lima (2011, p. 122) a poluição e degradação ambiental instalada em diferentes magnitudes representava uma ameaça ao sistema econômico hegemônico, visto que a exploração desenfreada dos recursos naturais encarecia e tornava escassa às aquisições de matéria-prima e energia, impondo obstáculos à reprodução dos meios de produção, e, portanto ao sistema.

---

<sup>13</sup> Entre diversas abordagens, LIPIETZ (2002, p. 18) destaca que a ecologia política se constitui sobre essa base conceitual e histórica, aprofundando a análise crítica do funcionamento das sociedades industriais avançadas e refletindo sobre os meios para um outro modo de desenvolvimento

Embora a crise ambiental imponha dificuldades ao sistema, na abordagem crítica, a crise não significa a destruição do capitalismo, pois ocorre a argumentação de que o sistema econômico sobrevive necessariamente da desigualdade, da exploração de oprimidos por opressores e carrega intrinsecamente o princípio de sua destruição, e a partir do momento de crise, o capitalismo se reinventa, comuta-se e sobrevive.

## 2.2 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO SISTEMA CAPITALISTA: UM CONCEITO COMPLEXO E CONTESTADO

Os episódios críticos de poluição inspiraram a criação dos regulamentos ambientais e as pressões internacionais auxiliaram na institucionalização da temática ambiental em diversos países, inclusive no Brasil (HOGAN, 2006, p. 165; FERREIRA, 2006, p. 165; SANTILLI, 2005, p.13)<sup>14</sup>.

Nessa conjuntura político-econômica, institucionaliza-se o conceito de desenvolvimento sustentável. Na literatura a noção de desenvolvimento sustentável está longe de um consenso, coexistindo uma grande divergência de significados e de opiniões sobre as metas, as rotas e os métodos para alcançá-lo (KELLY; SIRR; RATCLIFFE, 2004, p. 80; HOPWOOD; MELLOR; O'BRIEN, 2005, p. 47)

Este labirinto de interpretações definido por Sartori, Latrônico e Campos, (2014, p.1) faz com que muitas vezes os conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável sejam tratados como sinônimos e muitas vezes mal compreendidos.

Uma das visões aponta que o conceito de desenvolvimento sustentável estabelecido pelo Relatório Nosso Futuro Comum - “que atenda as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também as suas” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991, p. 9), contribui para a sensibilização da problemática ambiental e auxilia no direcionamento dos

---

<sup>14</sup> Legislações sobre poluição atmosférica nos Estados Unidos (EUA) e na Inglaterra decorreram de episódios críticos de inversão térmica na Pensilvânia (1948) e em Londres (1952). O controle de resíduos industriais no Japão decorreu do envenenamento por mercúrio na baía de Minamata em 1956. No nordeste dos EUA, a guerra contra a indústria química de inseticidas, que lançavam livremente despejos no meio ambiente, foi denunciada na obra “Primavera Silenciosa” de Rachel Carson em 1962, sobre os efeitos do DDT na fauna da região. Manifestos ambientais e regulações surgiram a partir das consequências dos: lançamentos de resíduos tóxicos de Love Canal (1977) e vazamentos do petroleiro Exxon Valdez no Alasca (1989) nos EUA; nuvens tóxicas em Seveso na Itália (1977), explosão nuclear de Chernobyl na Ucrânia (1986); desastre ambiental provocado pelo complexo industrial sidero-petroquímico de Cubatão (SP) e avanço vertiginoso dos desmatamentos na Amazônia pelo avanço da pecuária e dos projetos de integração, com tensões sociais relevantes entre seringueiros e pecuarista no Acre, ambos na década de 1980, no Brasil.

agentes da sociedade (econômicos e políticos) para a construção de projeto global, que em longo prazo, implicaria no equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e qualidade de vida socioambiental.

Certamente, essas concepções que defendem esta perspectiva têm a sua relevância (SARTORI; LATRÔNICO; CAMPOS, 2014, p. 3; KELLY; SIRR; RATCLIFFE, 2004, p. 80; HEDIGER, 2000, p. 482; MOL; SONNENFELD, 2000, p. 4), uma vez que tratam o desenvolvimento sustentável como um modelo conciliador das preocupações ambientais com questões socioeconômicas.

Entretanto, são vastas as teses que apontam que o desenvolvimento sustentável, trazido pelo Relatório Brundtland, não passa de intenções, consistindo em uma categoria com boa aceitação e principalmente que responde a anseios de um sistema de produção dominante, que foi questionado, e na crise ambiental se ressignificou passando de vilão a ambientalmente correto (LÉLÉ, 1991; LEE, 2000; LEFF; 2001; HOVE, 2004; ACSELRAD; LEROY, 1999; ACSELRAD, 2008; BARBOSA, 2008; FREITAS; NELIS; NUNES, 2012; FARIA, 2014)

Na prática, o desenvolvimento sustentável quase três décadas depois, não conseguiu alcançar ações tangíveis que produzam alterações significativas no que diz respeito as suas próprias inferências de ecologicamente correto, economicamente viável e socialmente justo. Faria (2014, p. 4) aponta o distanciamento que separa a intenção do modelo (equidade social, prudência ecológica e eficiência econômica) de sua prática.

Lee (2000, p. 34), Hopwood, Mellor e O'Brien (2005, p. 39) e Acselrad (2008, p. 2) argumentam que a natureza frágil do conceito e suas infinitas possibilidades fazem com que as interpretações do desenvolvimento sustentável, se movam de um estado de ambiguidade para um clichê, sem nunca ter passado por uma fase de compreensibilidade. Isto justifica as iniciativas pontuais de sustentabilidades, não articuladas a um projeto político da sociedade, o que compromete a consecução de resultados eficazes.

Como resultado, a ambiguidade de interpretações permite que empresas e governos estejam sempre em prol da sustentabilidade sem qualquer compromisso fundamental para o seu curso, pois se usa o suporte de Brundtland para o crescimento rápido, colmatado em sustentável. Por conseguinte, permite-se que o capitalismo continue a encaminhar sua racionalidade econômica, mimetizado à contemporaneidade com sua "solução moral e simpática" à pobreza e as preocupações ambientais, as quais um dia serão resolvidos com o desenvolvimento sustentável, enquanto isso, se aprofundam as desigualdades sócio ambientais (LÉLÉ, 1991, p. 619; HOVE, 2004, p. 49; HOPWOOD; MELLOR; O'BRIEN, 2005, p. 39).

Igualmente, Lee (2000, p. 32) afirma que a palatabilidade normativa e política do desenvolvimento sustentável faz com que ele seja absorvido como a solução global otimista para os problemas que a humanidade enfrenta no início deste século. Contudo, ao subordinar o uso da natureza às necessidades humanas e com prescrições desiguais para as economias desenvolvidas e em desenvolvimento, se revela em um “conceito antropocêntrico desavergonhado”, pessimista, fraturado, com uma visão utilitária e materialista da natureza.

Hopwood, Mellor e O’Brien (2005, p. 39) complementam que a frouxidão do conceito e suas bases teóricas permitiram o uso dos termos desenvolvimento sustentável e sustentabilidade em qualquer situação nas instituições políticas e empresariais, e assim este novo desenvolvimento corre o risco de se tornar na pior das hipóteses em um slogan para a demagogia. Sobre isto, Hove (2004, p. 50) destaca que é simplesmente uma nova manifestação de um discurso velho, cansado, pautado nos negócios de antes, usado para justificar e legitimar uma miríade de políticas e práticas que vão desde a utopia agrária, modernização do campo, quando na verdade reservam os recursos para o grande capital, dominado por multinacionais, apoiando o *status quo* econômico e político.

Outra ilustração interessante é realizada por Acsehrad (2008, p. 3) quando revela que as definições correntes em órgãos como o Banco Mundial afirmam que a meta desse desenvolvimento é o crescimento renovável, conservar os recursos a partir da mudança técnica e assim estabelecer iguais condições de acesso intergeracional, o que para o autor, não passa de falácia porque são definições socialmente vazias, que operam na lógica da racionalidade econômica e tecnológica, ou seja, o desenvolvimento sustentável têm aderência universal, mas ignora a luta de classes<sup>15</sup> e as contradições do sistema, que sobrevive da desigualdade e não de distribuição equitativa.

Alinhado as reflexões de incompatibilidade das dimensões do desenvolvimento sustentável, Hove (2004, p.52) aponta que o ponto crucial do desenvolvimento sustentável é que ele tenta engrenar dois esforços contraditórios: a proteção ambiental e a expansão econômica do mercado capitalista. Conciliando essa inconsistência, ao menos no discurso, o desenvolvimento sustentável evita convenientemente uma crítica séria do papel dos países ricos no subdesenvolvimento e outras desigualdades globais. Em concordância Amazonas (2009, p. 187) é taxativo ao apontar que a racionalidade econômica utilitarista não se coaduna, nem guarda compromisso com a racionalidade ambiental, trazida pela sustentabilidade, o que é compartilhado por Leff (2001, p. 136).

---

<sup>15</sup> Atualmente se configura uma fluidez entre as classes sociais, mas persistem as desigualdades, razões do conflito e fundamentos para as reivindicações.

De certo, é inegável que existe o modismo da sustentabilidade baseada em produtos ambientalmente correto (marketing ecológico), agrega uma vantagem competitiva à mercadoria. Por consequência, os sistemas governamentais e comerciais assumem propostas de implementação de desenvolvimento sustentável que abrangem reduções tarifárias para os empresários da racionalidade tecnológica, que utilizam mecanismos de controle de poluição do ar, energia renovável, gestão de resíduos, estudos de impacto ambiental, análise de custo-benefício, ecogestão, auditoria ambiental, tratamento de água, tecnologias ambientais, e captura e armazenamento de carbono. Isto significa que é possível criar várias formas de ecogerenciamento da natureza, mas ainda não se vê esta prática diminuindo as desigualdades socioambientais, ou no mínimo ligada a uma agenda global que implemente uma nova racionalidade de consumo.

Na visão de Hove 2004 (p.52) este é o ponto nevrálgico, um dos maiores fracassos do desenvolvimento sustentável é a sua falta de atenção para consumo excessivo do Ocidente, que é uma insustentabilidade dessa prática. Apenas ocorre a conformação de como as empresas agora são sustentáveis, não se preocupando com o consumo, pois ele passa a ser ambientalmente sustentável se provir de empresas ecologicamente corretas.

Persiste, portanto, a contradição da produtividade capitalista e sua visão utilitarista com a equidade ambiental e social, que reforça o pensamento de que essas dimensões não podem ser alcançadas simultaneamente de forma equilibrada e sem perdas. Acerca disto Lélé (1991, p. 612) desafia a suposição de que o crescimento econômico é necessário para a sustentabilidade ambiental e reduz a pobreza.

Assim sendo, Ress (1995, p.343) enfatiza que o momento exige uma “reconfiguração radical de valores e objetivos de planejamento”, apontando que um dos desafios para os planejadores em facilitar a transição para a sustentabilidade seria uma redução da intensidade energética e material da atividade econômica, implicando na mudança das práticas ligadas ao crescimento econômico.

A racionalidade ambiental, categorizada criticamente por Leff (2001, p. 135) é um processo político, de transição para a sustentabilidade, que orienta o saber e a pesquisa para o campo estratégico do poder e da ação política e mobiliza os sujeitos sociais para valores e práticas que não podem ser avaliados pela racionalidade econômica, pois se constituem de princípios éticos, substantivos, teóricos, instrumentais e culturais para a realização dos propósitos ambientais, frente às oposições de interesses que o mercado impõe à construção da nova racionalidade. A racionalidade ambiental não se limita ao campo teórico, da abstração e das subjetividades, mas se configura objetivamente como uma resposta social, prática e se

alicerça em processos materiais que reorientam a realidade, indo até a consolidação de suas novas propostas.

Os autores que se alinham a teoria crítica defendem as mudanças por meio da participação social na ação política trabalhada dentro e fora das estruturas governamentais existentes, a mobilização das forças sociais é o principal motor aos objetivos de justiça social (HOPWOOD; MELLOR; O'BRIEN, 2005; HAUGHTON, 1999; HARVEY, 1992; HARVEY, 1973). Assim, o desenvolvimento sustentável para ser verdadeiro requereria a distribuição de poder, haja vista que numa sociedade desigual são as minorias e os desprovidos de poder que sofrem com a pobreza e a falta de acesso aos recursos, suportando o fardo dos problemas de saúde, a guerra e os problemas ecológicos.

### 2.3 TEORIA CRÍTICA DA SUSTENTABILIDADE E AS POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO

A argumentação da teoria crítica do desenvolvimento sustentável, realizada até o momento, é uma das bases para as reflexões desenvolvidas nos resultados deste estudo, portanto, renuncia-se a ideia de que a gestão ambiental realizada pelo poder público tenha que almejar o desenvolvimento sustentável, uma vez que se adotou como suportes teóricos explicativos, autores que pressupõem que a alavancagem das questões socioambientais para a sustentabilidade, a serem objeto de políticas públicas, não se coadunam com os interesses do grande capital transnacional, com o qual o desenvolvimento sustentável não rompeu, e apenas instaurou uma tendência de capitalismo verde e práticas de responsabilidade social corporativa, eximindo-se de mudanças conjunturais impregnadas nas contradições do sistema.

Ademais, considerou-se que o desenvolvimento sustentável seja resultado de um construto ocidental, das ideologias dominantes do Norte – denominada por Boaventura Sousa Santos (2010, p. 59) de soberania epistemológica-, as quais se concentram em reinventar seus próprios interesses e os chamam de globais, deturpando os reais preceitos da sustentabilidade e levando para um discurso ambiental neoliberal, retórico, vulgarizado, cujo objetivo principal continua sendo a apropriação da natureza (LEFF, 2001, p.21).

Destarte, o conceito de desenvolvimento sustentável decorre das próprias suposições da teoria do desenvolvimento e não reflete uma reformulação significativa das ideologias dominantes, uma vez que reafirma o estilo de vida e os valores do sistema implantado, além de redistribuir as preocupações econômicas dos modelos de

desenvolvimento neoliberais - escassez de recursos, investimentos, uso de tecnologia, satisfação das necessidades básicas pelo consumo e não pela cidadania, entre outros (HOVE, 2004, p. 51).

Em seu apontamento Leff (2010, p. 2) resume que os significados de sustentabilidade são polissêmicos e difusos, muitos usados como estratégias discursivas para a reserva de poder do capital, por isso, deve ocorrer à diferenciação do sentido economicista de desenvolvimento sustentável do sentido conservacionista ou preservacionista de sustentabilidade ecológica, estes últimos se resultantes de um diálogo de saberes interdisciplinares que respeitam as diversidades étnicas ajudam na construção dos princípios éticos, políticos e culturais da racionalidade ambiental.

Sobre este emaranhado de interpretações, mais do que resolver o problema de definição e purificação do conceito de sustentabilidade, é a compreensão da sustentabilidade como manutenção da vida, a qual será resultante de um diálogo de saberes que aceita e acolhe a alteridade não resolvida dos sentidos diferenciados de sustentabilidade, evitando “dar um cheque em branco à economia para mercantilização e exploração da natureza” (LEFF, 2010, p.3).

A partir da exploração da mobilização dos atores sociais para a construção de novos saberes que direcionem para a racionalidade ambiental, esta pesquisa se apoia na visão de que o poder público em suas políticas de gestão ambiental persiga a sustentabilidade local, ao invés do desenvolvimento sustentável.

A definição do conceito de sustentabilidade, que alicerça as reflexões das capacidades de atuação do poder local objeto deste estudo, decorre da teoria crítica da sustentabilidade abordada por Faria (2014, p. 19), o qual se apoia nos elementos da construção marxista e interpreta, com perspicácia, a sustentabilidade como:

a prática coletiva e democrática da produção das condições materiais objetivas e subjetivas de existência social que, no processo de transformação, preserva as fontes de recursos da natureza ou as reponha nas mesmas condições, valorizando os sujeitos sociais que são seus produtores em um sistema de trocas que não contenha processos de acumulação privada. Esta transformação deve ser guiada não pelo critério da lucratividade e nem assentada em uma lógica de exploração, mas executada em um ambiente de autogestão social visando ao atendimento das reais necessidades da condição humana, garantindo que este processo não agrida o ambiente em que se desenvolve, tampouco as pessoas que nele vivem e produzem.

Optou-se por este conceito, pois ele se alinha com as inferências da teoria crítica do desenvolvimento sustentável e reconhece os elementos da construção materialista. Faria (2014, p. 16) opina que as definições tradicionais de sustentabilidade: i) sustenta o modelo econômico, político, social, cultural e ambiental equilibrado do desenvolvimento sustentável;

a) não enfatizam os sujeitos do processo; b) são construídas no interior da ideologia tradicional da ética capitalista de acumulação de riqueza e bem estar nas condições do sistema, que busca a preservação da mercadoria e não questiona os processos de acumulação.

Obviamente o conceito de sustentabilidade de Faria (2014, p.19) pode ser reformulado, por exemplo, quando trata da preservação das fontes de recursos da natureza, pois na atualidade quando se reporta a uma utilização manejada de recursos se pressupõe a conservação, e ainda que se trate de preservação, esta deveria se estender aos bens ambientais pelo seu valor intrínseco à existência, e não somente pela parcela de recurso natural que a humanidade pode recorrer. Há de se considerar também, decorrente das leis da termodinâmica, que existem processos de interferência no sistema natural, que não podem ser repostos, portanto são irreversíveis.

Mesmo com este esclarecimento, não ocorre desmerecimento da formulação de Faria (2014, p.14), a qual traz a tona o papel dos sujeitos, sete instâncias teóricas e práticas que necessitam ser reconhecidas, para analisar os estágios atuais e instaurar um processo de emancipação dos sujeitos para uma nova racionalidade ambiental:

- i) Contradições – ações políticas de sustentabilidade necessitam considerar a dinâmica contraditória da realidade;
- ii) Ideologia dominante – propostas, projetos, políticas e concepções de sustentabilidade podem refletir ideologias dominantes;
- iii) Racionalidades dominantes – concepções de sustentabilidade racionalizam as práticas, com o discurso de justiça social, distribuição de renda entre outros, sem questionar o modo de produção capitalista que promove essas disfunções;
- iv) Contexto social-histórico – não é possível entender um fato social sem entender sua trajetória histórica, as condições materiais existentes, os distintos graus de consciência política entre diversos sujeitos e grupos sociais;
- v) Emancipação – busca pela autonomia do indivíduo e da sociedade, com papel ativo nas questões de interesse coletivo;
- vi) Conscientização individual e coletiva – sujeitos consciente de sua existência individual e coletiva, para a condição interna de ação, elaboração e condução, a fim de que a participação não se resuma somente a forma de lutas e pressões sobre os governos, e incluam as reformulações nas condutas individuais.
- vii) Responsabilidade coletiva – sustentabilidade vai além da preservação dos recursos ambientais, consiste em democratizar e coletivizar a responsabilidade por seu uso e conservação.

Neste escopo, é possível sugestionar que uma sociedade sustentável deve ser estribada na construção de alianças entre poder público e movimentos de justiça ambiental e social, a fim de mobilizá-los para a coesão o suficiente para atuarem juntos as esferas de poder e assim lutarem pelas mudanças necessárias. Portanto, defende-se que o poder público local deve atuar para fortalecer essa sustentabilidade socioambiental, a partir da participação, e criar uma corrente de enfrentamento aos processos econômicos, os quais, em sua maioria, geram consequências negativas ao meio ambiente e sociedade.

A este ponto da discussão, cabe questionar a maioria das atuações do poder público, que se observa contemporaneamente. Conforme Frey (2001, p. 1) os arranjos políticos de sustentabilidade criados, sujeitos às dinâmicas neoliberais, portanto ao crescimento econômico, tem-se mostrado insuficientes para a institucionalização de políticas públicas que priorizem as preocupações socioambientais, haja vista que, nesse arranjo, o mercado é o agente de condução dos processos políticos e sociais, restando ao Estado, o secundário papel de regulador.

Sobre isto, Faria (2014, p.11) aponta que as organizações não são entes abstratos, independentes e desinteressados, pelo contrário são sintaxes histórico-sociais dinâmicas, contraditórias, nas quais convivem estruturas formais e subjetivas, concretas e ocultas, que se consolidam como instâncias de mediação entre os interesses dos sujeitos a ela vinculados e os objetivos para os quais foram criadas.

Esta concepção se alinha ao escopo da pesquisa porquanto se reconhece que a crise do sistema de produção (materializada na problemática ambiental e na extrema de desigualdade social criada) é a própria via de retroalimentação e reinvenção do capital. O mercado não opera somente dentro dos sistemas econômicos, a mercadoria em sua essência domina os sistemas de governo e as relações da sociedade. Nesta seara, Delgado (2013, p. 67) aponta que o capital aparentemente invisível nos espaços públicos, é quem articula as políticas públicas e mantém vários setores expelidos desse pacto de poder.

Sendo assim é uma quimera aceitar que o Estado por si, inextrincável ao capital, irá se automodernizar, ao contrário, em termos de reformas, tem-se experimentado uma série de modernizações conservadoras que não rompem com as raízes da desigualdade, o capital.

Assumindo esta proposição é possível perceber o paradigma, do Estado em sua dimensão político-democrática, o qual legitima os interesses dos grupos dominantes, com quem aparenta ter um pacto de poder. Todavia, quando se pensa em um modelo de sustentabilidade local alternativo ao projeto hegemônico do capital, ganham corpo às teorias de que o Estado deve se modernizar, em sua essência, e deixar de ser expectador, para se

tornar sujeito ativo nas definições dos objetivos das políticas públicas, contudo essa modernização deve ultrapassar as esferas burocráticas e incluir o fortalecimento da sociedade.

Certamente, os redutos de proteção da contra hegemonia sempre estão oferecendo resistências à ação pública, Delgado (2013, p.67) cita os programas públicos de previdência social, educação popular, os movimentos sociais no campo), entretanto não são articulados a um projeto estratégico que sustente os interesses da sociedade e os tornem visíveis, de forma a estabelecer limites à estratégia do capital. Desta forma concorda-se com as ideias de Frey (2001, p. 2), o desafio da sustentabilidade é o do exercício de poder político, de onde emerge as “questões das instituições político-administrativas, da participação e do processo político”.

É interessante o direcionamento de Frey (2001, p. 26) quando particulariza que em nível de municípios as chances do desempenho de uma estratégia democratizante de sustentabilidade são maiores. Em seu estudo, reconhece que nos países em desenvolvimento para o enraizamento de uma teoria contra hegemônica é imperativo o poder local propulsor da participação democrática, pelo simples fato do reconhecimento da distribuição desigual do poder e que os problemas ambientais atingem primeiramente o local, os mais pobres, que tem problemas sociais de distribuição, o que trazem consigo o conflito (FREY, 2001, p.13).

Em síntese, se considera legítimo que o poder público trabalhe em prol da sustentabilidade, no sentido delimitado neste referencial, ou seja, contribuindo para o processo de construção de uma sociedade sustentável, e não para o favorecimento das hegemonias dominantes. Como resultado da defesa desta condução teórica, até aqui desenvolvida, elegeu-se para análise das capacidades institucionais do município de Barcarena na atuação da sustentabilidade, a abordagem da sustentabilidade estribada na sociedade ou abordagem política de participação democrática (também chamada de participação popular)<sup>16</sup>, a qual está sintetizada a seguir.

---

<sup>16</sup> Frey (2001) e Freitas et al (2012) citam três abordagens de sustentabilidade: a abordagem econômico-liberal de mercado, a abordagem ecológico-tecnocrata de planejamento (sustentabilidade planejada) e a abordagem política de participação democrática (sustentabilidade estribada na sociedade); Por sua vez Faria (2014) destaca cinco abordagens: a concepção tradicional clássica, a concepção tradicional moderna, concepção tradicional ecológico-tecnocrata, concepção tradicional biocêntrica e do ambientalismo radical, e por fim a concepção tradicional da política de participação popular.

## 2.4 SUSTENTABILIDADE ESTRIBADA NA SOCIEDADE: ABORDAGEM POLÍTICA DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA

Conforme Frey (2001, p.13) e Faria (2014, p.8) a busca da sustentabilidade a partir da abordagem política de participação democrática considera a participação popular como elemento crucial para a política ambiental, categórico para a mudança no quadro atual das práticas de políticas públicas integradas a gestão ambiental.

Outras abordagens de sustentabilidade consideram a participação, todavia, na participação democrática o planejamento do poder público além de orientado para as necessidades sociais, é conduzido por ela. Isto significa dar um peso mais forte aos grupos e interesses outrora marginalizados nos processos políticos de decisão. De acordo com Frey, esta corrente é composta por autores como Leff (1992), Acsehrad (1992) e Friedmann (1992).

Este modelo de atuação pública conduzida pela base aposta antes no confronto, do que na cooperação (defendida pelos ecodesenvolvimentistas), assim é escudada pelo movimento ecológico como ordem política preferencial para confrontar os interesses das elites oligárquicas na determinação das diretrizes políticas (FREY, 2001, p.13; FARIA, 2014, p.8).

Frey (2001, p. 13) aponta que os cidadãos só podem se transformarem em sujeitos efetivos nos sistemas de negociação se conduzirem o processo político, romper com os interesses das elites, exigirem a descentralização dos processos decisórios, e assim introduzirem uma democracia participativa, por meio da confrontação, uma vez que a suplantação dos problemas ambientais depende da superação dos conflitos de distribuição e de criação de justiça social, portanto, tratam-se de questões iminentemente políticas.

Em concordância, Acsehrad (1992, p. 24) explicita que as lutas contra as agressões ambientais são lutas pela construção da esfera pública para gestão da natureza e pela introdução da participação política na gestão do meio ambiente, pois através da política que se promove a desprivatização do meio ambiente e se garante os direitos ambientais da população.

A abordagem política da sustentabilidade estribada na participação não aposta que o conhecimento dos agentes e tecnocratas planejadores que conduzem o Estado seja superior e suficiente para combater as agressões ambientais<sup>17</sup>, mas que a base social pode lutar pela

---

<sup>17</sup> Esta concepção é defendida pela abordagem da sustentabilidade planejada, por autores como Ignacy Sachs, onde o Estado é o condutor das ações de sustentabilidade via planejamento, gerenciamento estatal aperfeiçoado, emprego eficiente dos recursos e soluções tecnicamente eficientes. Esta abordagem inclui a participação, mas vê

criação de uma esfera pública, onde podem ser discutidas e resolvidas questões referentes a ecologia, natureza, problemas socioambientais e garantias dos direitos básicos dos socialmente mais fracos (FREY, 2001, p.14).

Os críticos desta abordagem de sustentabilidade apontam que a proposta tem um caráter utópico e irrealista. Sobre isto, os defensores apostam que no mínimo, uma abordagem alternativa de sustentabilidade deve se desvincular dos interesses das hegemonias dominantes e, ao menos em um primeiro momento fazer uma tentativa para se evitar os aprofundamentos sociais na miséria e que a deterioração da natureza seja desacelerada. Num segundo momento, a partir da mobilização a partir da base, emponderamento, transformação do poder social em poder político, nessa luta para emancipação é que a dimensão político-democrática atingiria os direitos humanos e condições sociais de prosperidade humana e conservação ambiental (FRIEDMANN, 1992 p. 34 apud FREY, 2001, p. 15).

Não se considera a abordagem da sustentabilidade estribada na participação uma utopia, e sim uma possibilidade com um delineamento que ataca os pontos cruciais para a construção da nova racionalidade ambiental, que até o momento é incompatível com a lógica do capital. Sobre isto, Faria (2014, p. 8), apoiado nos estudos de Friedmann (1992)<sup>18</sup> e Habermas (1995) indica que três orientações distintas para a doção desta abordagem: a vertente da luta de classes (excluídos contra o poder das elites tradicionais); a vertente da força da sociedade civil na construção de uma esfera pública, motriz do sistema político em prol de um projeto de sustentabilidade (collective self-empowerment); e a vertente institucional, a qual sugere que a luta democrática encontra-se no sistema representativo organizado.

Frey (2001, p. 17) aponta que uma necessidade ampla de participação, seria a melhor possibilidade de incorporar as aspirações dos segmentos para determinar os objetivos das políticas ambientais. Esta pesquisa, por se atrelar a esta abordagem adota-se o sentido de participação descrito por Freire (2000, p. 75):

---

nas instituições estatais com amplas forças de imposição e intervenção, o ponto de partida para a sustentabilidade, o que geralmente culmina na tecnocracia e centralização das políticas públicas.

<sup>18</sup> Frey (2011, p. 16) afirma que Friedmann (1992) estabelece uma relação direta entre mal desenvolvimento, problemas ecológicos e pobreza, condena a prática de assumir riscos ecológicos às custas dos grupos excluídos, pressupõe uma ação coletiva dentro de uma ordem democrática e considera o ambientalismo e a ação ambiental elementos fundamentais na luta dos mais desprovidos pela sobrevivência.

[...] a participação não pode ser reduzida a uma pura colaboração que setores populacionais devessem e pudessem dar à administração pública. Participação ou colaboração, por exemplo, através de mutirões por meio dos quais se reparam escolas, creches, ou se limpam ruas e praças. A participação, para nós, sem negar este tipo de colaboração, vai mais além. Implica, por parte das classes populares, um “estar presente”. Implica a participação política das classes populares através de suas representações no nível das opções, das decisões e não só do fazer o já programado. Por isso é que uma compreensão autoritária da participação a reduz, obviamente, a presença concedida das classes populares a certos momentos da administração. [...] Participação popular para nós não é um slogan, mas a expressão e, ao mesmo tempo, o caminho da realização democrática.

Dentre as diversas teorias de Estado, as teorias da democracia participativa, da democracia deliberativa e do comunitarismo depositam as esperanças nos movimentos contra hegemônicos, ou seja na própria sociedade (consciente) como reformuladora do Estado rumo a sociedade contemporânea, que atua pelas bases do aparelho estatal para defender dos interesses neoliberais, e se opõe ao livre mercado como modelo único de tomada de decisão sobre os rumos da sustentabilidade (FREY, 2001, p. 13).

Se a sustentabilidade vem da participação social, não significa dizer que o Estado não desempenharia um papel fundamental em quaisquer estratégias de sustentabilidade, entretanto este papel tem que ser revisto e redefinido exigem simultaneamente grande capacidade de adaptação, flexibilidade e agilidade e por outro lado estabilidade no que diz respeito a princípios e valores éticos, sociais e políticos (FREY, 2001, p. 26).

O poder local tem o papel de mobilizar os sujeitos sociais, pois as decisões reais (incluem a descentralização dos encargos, das atribuições e dos recursos, além da flexibilidade de aplicação) devem deixar os escalões superiores das pirâmides, devendo ser tomadas no nível mais próximo possível da população, por consequência a administração local tem o papel catalisador das forças sociais em torno dos objetivos de sustentabilidade da comunidade, sejam a médio ou a longo prazo, não esquecendo a efetividade governamental DOWBOR (1994, p. 111).

O objetivo, de acordo com Frey (2001, p.27) é almejar um Estado politicamente coeso e não necessariamente economicamente ativo, porquanto a essencialidade é fomentar as estruturas da sociedade civil e os grupos tradicionalmente desprivilegiados, para que possam sustentar e defender um projeto político de sustentabilidade em longo prazo, mesmo que este tenha sido iniciado pelo Estado.

É importante ressaltar que a sustentabilidade estribada na participação democrática não exclui processos econômicos, mas almeja antes de tudo a defesa da humanidade com condições dignas de vida a todos, o que como consequência inclui uma nova racionalidade com a natureza (FREY 2001, p.22). Reconhece que a luta de grupos

significativos da sociedade podem fortalecer a cultura ecológica, e engendrar a mobilização dos movimentos sociais, ambientalistas, segmentos da ciência e envolver o poder público.

Assim a partir da abordagem da sustentabilidade estribada na sociedade, para atuação do poder público na mobilização das forças sociais para auxílio na administração dos recursos naturais, aborda-se a descentralização das políticas públicas em meio ambiente e o sistema de gestão ambiental compartilhada, cujos temas serão desenvolvidos no próximo capítulo.

### **3 FEDERALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: ATUAÇÃO DA ESFERA PÚBLICA NA GESTÃO AMBIENTAL COMPARTILHADA E DESCENTRALIZADA**

Neste capítulo são abordadas as conjunturas político-institucionais em que o município como poder da federação está inserido para praticar a gestão ambiental pública, no tocante a sua obrigação constitucional de realizá-la, assim como é enfatizado o sistema federativo de compartilhamento e descentralização dessa política pública<sup>19</sup>.

Desta forma, são definidos como a política pública é processada no federalismo, destacando além das assimetrias, a principal característica deste sistema governamental, que corresponde à autonomia política. Este reconhecimento foi importante para caracterizar o compartilhamento e a descentralização das políticas públicas entre União, Estados e Municípios, assim como explicar como ela tem se desenvolvido no país.

Dentre os diversos planos teóricos de discussão da descentralização foi dado ênfase ao plano político-institucional, uma vez que ele permitiu alinhamento teórico com a abordagem da sustentabilidade estribada na participação. A coerência é mantida, pois nessa discussão, não inclui somente a repartição de poderes entre os entes da federação, há o reconhecimento da possibilidade de transferência de poder decisório para a sociedade, assim a descentralização é trazida para a arena das disputas sociais para manifestação de seus interesses na política pública. Essa abordagem também reconhece que a descentralização só pode ser efetivada se for um dos mecanismos para construir a participação.

Delimitados estas construções, foi possível traçar as bases em que se processam a gestão ambiental compartilhada e descentralizada, definindo seus conceitos, limitações e

---

<sup>19</sup> Os conceitos chave discutidos na extensão deste capítulo também estão sintetizados no APÊNDICE D.

possibilidades de atuação do poder local. No cenário abordado, além de reformulações no pacto federativo para cooperação intragovernamental na gestão ambiental, destaca-se que o município deve ter disposição governamental, ou seja, mobilizar um conjunto de capacidades para seu órgão ambiental, a fim de que possam ser arquitetadas as iniciativas institucionais, para a sustentabilidade, em uma esfera de governabilidade democrática.

Nesse contexto e considerando a teoria crítica, são definidas as capacidades institucionais necessárias à gestão ambiental, teorizada neste estudo. A teoria crítica reconhece as instituições estruturadas em um ambiente de disputas pelo poder, em um jogo de interesses, que influenciam nas decisões da política ambiental, assim para compreender as ações empreendidas, deve-se analisar além das suas estruturas burocráticas e técnicas, o contexto histórico-social em que estão inseridas.

Disto decorre que o município deve empreender esforços para executar sua atribuição, contudo o local, não reflete ações só do ente municipal, reproduz decisões da esfera federal e estadual cujos passivos ambientais e territoriais se materializam no município, que fica responsável por administrá-los. Por isso na gestão ambiental para se efetivar como compartilhada, o município não deveria atuar sozinho e sim haver um esforço cooperativo para transversalidade e integração das políticas com os demais entes.

### 3.1 DESCENTRALIZAÇÃO E MUNICIPALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E AS RELAÇÕES COM PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Atendo-se a federação, diversos autores apontam a complexidade envolvendo o conceito e características do federalismo brasileiro (SILVA, 2013; DOLHNIKOFF, 2005; SOUZA, 1998; KUGELMAS; SOLA, 1999, 2013; DOLHNIKOFF, 2005, ARRETCHÉ, 1996; 1997; 1999; 2002; 2010).

Coser (2008, p. 942) apresenta a definição de federalismo como um sistema governamental em que o poder é dividido entre o governo central (a União) e os governos regionais, ou seja, o poder político é distribuído em função do território geográfico, onde a União é dotada de soberania e os demais entes apresentam autonomia decisória sobre determinados aspectos, considerando sua escala de competência, definidas em um marco regulatório.

Arretche (2002, p. 27) destaca que no campo da ciência política, “federalismo e descentralização não implicam em engenharias políticas gêmeas”, apesar de persistir um

vestígio incorreto de que são a mesma coisa, o que ocorre devido a simultaneidade histórica destes processos. Segundo Antunes (2015, p. 142) o princípio da eficiência administrativa<sup>20</sup>, as diversidades e as dimensões do país indicam a descentralização como o mais aconselhável para a execução das políticas públicas.

Conforme Arretche (2002 p. 26), o reconhecimento de que a Constituição de 1988 tem o caráter descentralizador das políticas públicas decorre do contexto histórico de centralização da ditadura militar, das reivindicações democráticas por participação, o que reuniu as correntes políticas (de esquerda e de direita), que depositaram na descentralização a esperança de eficiência, participação e transparência da gestão pública. Assim, a descentralização aparecia como uma alternativa contra as estruturas decisórias centralizadas, instituídas durante a construção dos Estados, de inspiração keynesiana.

Saraiva (2006, p. 28) conceitua a política pública como um sistema de decisões públicas, com objetivos, estratégias de atuação e alocação de recursos, orientado por ações ou omissões, preventivas ou corretivas, para manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios a fim de modificar a realidade de um ou vários segmentos sociais, portanto as decisões são influenciadas pela finalidade da política, por seus efeitos, por estratégias, bem como por subjetividades (valores, ideias e visões), visando atender os anseios de diversos grupos que participam ou não do processo decisório.

Destas definição é possível perceber que a política pública não é neutra, tampouco harmoniosa, pois os interesses dos grupos sociais são diferentes. A decisão e ação pública, em sua dimensão política, resulta de um intrincado exercício de poder entre o Estado e a sociedade. Resulta também, de um sistema jurídico, visto que a política pública resguarda direitos constitucionais, assim como sofre interferências governamentais, pois o comportamento do governo define sua prioridade, escopo e recursos para execução dessas políticas.

A este ponto da discussão, e no contexto da Constituição de 1988, é oportuno distinguir duas categorias conceituais na aplicação das políticas públicas em um sistema federal: a gestão compartilhada e a descentralização das políticas públicas.

A Constituição Federal de 1998 definiu a autonomia dos entes federativos<sup>21</sup>, assim como as competências privativas, as comuns e as concorrentes dessas unidades político-administrativas<sup>22</sup>, ou seja, as políticas públicas são executadas pelas diferentes esferas de

---

<sup>20</sup> Art. 37 da CF 1988.

<sup>21</sup> Art. 18 da CF de 1988.

<sup>22</sup> Arts. 21, 22, 23, 24, 25, 29, 30 e 32 da CF de 1988.

governo, cada um no âmbito de suas competências, que compreendem o limite da ação, as responsabilidades e os encargos atribuídos à governabilidade para realizar a sua gestão.

Por consequência do pacto federativo, o modelo cooperativo de repartição de competências na esfera pública (o qual notadamente privilegia a União) pressupõe que cada ente federado faria a sua parte na aplicação da política pública. Desta forma a gestão compartilhada fundamenta-se na existência de uma complementariedade na execução da política, onde a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal desempenham suas atribuições e incluem suas especificidades, dentro de um sistema com cooperação, responsabilidade mútua e subsidiariedade, evitando-se assim as sobreposições de atuação na política pública.

Desta forma a gestão compartilhada na esfera pública preserva a autonomia, as competências originárias dos entes federados e não implica na obrigatoriedade de transferência dessas competências, a menos que um ente assim deseje fazer. Não se pode esquecer que a gestão compartilhada da política pública, em sua dimensão democratizante, pressupõe a participação e ação conjunta da sociedade para auxiliar o setor público. No entanto, é necessário esclarecer que a inclusão dos processos participativos na gestão compartilhada não implica na transferência do poder de decisão para a sociedade, ficando isto a critério e valores de condução dos diferentes governos.

A definição de autonomia administrativa utilizada nesta pesquisa decorre da interpretação de Antunes (2015, p. 18), na qual autonomia se caracteriza pela capacidade que os entes federativos têm de se “auto-organizar, elaborar suas próprias leis, de arrecadar seus impostos”, entre outras capacidades para se autoadministrarem.

Esclarecidas essas noções elementares da gestão ambiental compartilhada, aborda-se os pressupostos da descentralização das políticas públicas, utilizando para esclarecimentos a matriz teórica que se concentra, dentre alguns autores, sobretudo nos estudos de Arretche (1996; 1997; 2002; 2010) e Guimarães (2002). Optou-se pela primeira devido a diversidade de estudos da pesquisadora, cuja trajetória se concentra nas análises das políticas de descentralização dos programas sociais do governo brasileiro, nas investigações comparadas dos entes federativos e os sistemas de proteção social e no campo da ciência política, especificamente na análise institucional. Por sua vez, Guimarães (2002) é utilizada, devido ter realizado uma densa revisão das diversas correntes, vertentes, e tipologias teóricas que discutem a descentralização

Segundo Arretche (2002, p. 29) a descentralização corresponde à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo, a qual integra diversas formas de

transferências de recursos e de delegações de funções, o que permite que um determinado nível desempenhe funções de gestão da política descentralizada, independentemente de sua autonomia política e fiscal. Neste sentido, deduz-se, a priori, que um ente só pode descentralizar aquilo que está sobre sua competência.

Em um segundo momento, Arretche (1997, p. 21) cita que a descentralização de competências supõe a adesão das unidades federativas para as quais se pretende transferir a política pública. Desta forma, em um sistema de repartição de competências nada impede que um ente descentralize sua política a outro, se ambos assim o pactuarem.

O interesse nas investigações sobre a descentralização das políticas públicas gera na literatura uma multiplicidade de conceitos, significados e tipologias (GUIMARÃES, 2002, p. 2; CAVALCANTE, 2011, p.1783).

A discussão sobre a descentralização é controversa, às vezes antagônica e inoportuna, na medida em que se trata de um processo complexo, estando presente em vários campos disciplinares, os quais Guimarães (2002, p. 2) classifica de acordo com o Quadro 7.

Quadro 7 - Interpretações da descentralização de acordo com os campos disciplinares

CAMPOS DISCIPLINARES	VISÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO
Ciência política	é tratada como mecanismo democrático, que permite a autonomia política dos níveis locais e regionais, com vistas ao aprofundamento da democratização
Ciência econômica	é vista como transferência de responsabilidades das atividades econômicas públicas para o setor privado
Sociologia	é tida como um mecanismo para a autorização (“empowerment”) da sociedade civil, com o objetivo de incrementar a cidadania
Administração Pública	constitui uma política para se diluir o poder decisório e administrativo dentro das agências públicas centrais, através da desconcentração ou delegação, ou seja, da transferência de responsabilidade administrativa sobre os serviços básicos públicos do nível nacional para os governos regional e local

Fonte: Adaptado de Guimarães (2002, p. 2)

De acordo com Guimarães (2002, p.3) o debate acerca da descentralização é complexo e envolve várias dimensões e campos de aplicação, há debates que concebem a descentralização como mecanismo de redução das funções básicas do Estado, e outros que a interpretam como possibilidade de democratização da administração pública, da burocracia e dos partidos, através da reestruturação e multiplicação de estruturas de poder, ou seja, vai de uma simples transferência de competência a uma profunda reorganização do poder decisório.

Guimarães (2002, p.2) identifica que, no campo da Administração Pública, a discussão sobre a descentralização fundamenta-se em dois planos: um jurídico e outro político-institucional, de acordo com as características indicadas no Quadro 8.

Quadro 8 - Planos de discussão da descentralização das políticas públicas

PLANOS DE DISCUSSÃO	CARACTERÍSTICAS	
<b>Jurídico</b>	a descentralização é concebida como um processo de transferência de competências e de poderes entre órgãos, ou dentro de um mesmo órgão, enquanto sujeitos de imputação jurídica, vinculada à ideia de desconcentração, ou delegação de funções, portanto, relaciona-se basicamente à ideia de competências exclusivas.	
<b>Político-institucional.</b>	<b>Dimensão</b>	
	Administrativa	a descentralização refere-se à delegação, ou seja, à transferência de competências e de funções entre unidades, entre esferas de governo ou entre órgãos. Justifica-se em função da necessidade de se buscar maior eficácia na gestão pública, e possibilidade de um contato mais próximo com o cidadão.
	Social	a descentralização traduz-se como participação social na gestão pública. Trata-se de uma passagem de parcelas de poder, competências e funções da administração pública para a sociedade civil. Desse modo, a descentralização é tratada como estratégia de capacitação de grupos sociais para decidirem sobre problemas da gestão pública local
	Política	a descentralização é uma estratégia para redistribuição do poder político do Estado, do nível central para os níveis periféricos. É justificada como estratégia para democratização do poder, através da ampliação dos níveis de participação cidadã e da multiplicação de estruturas de poder, para melhorar a eficiência da gestão pública.

Fonte: Adaptado de Guimarães (2002, p. 2-3)

Em seu esforço de sintetização, Guimarães (2002, p. 6) reconhece que no labirinto de definições sobre descentralização permanecem diversas distorções e equívocos: a) erros de sinonímia, onde termos diferentes são usados como equivalentes; b) erros tipológicos em função do mau uso das diferentes modalidades de descentralização; c) erros políticos, quando a maioria dos trabalhos não aponta que a descentralização é condição necessária, mas sozinha não é suficiente para a prática democrática; d) erros de lógica processual, quando muitos autores atribuem um caráter linear e unívoco ao processo de descentralização, desconhecendo seu caráter dialético, e esquecendo que o mérito da descentralização política não –é do particular, e sim do conjunto social; e) erros axiológicos, ou seja, aborda-se a descentralização ou como instrumento ou como fim em si mesmo, o que implica um juízo de valor e ético, tornando difícil sua precisão conceitual.

A fim de manter o alinhamento teórico com a abordagem da sustentabilidade estribada na sociedade escolhida nesta pesquisa de investigação de capacidades institucionais do poder local, no contexto da gestão compartilhada e descentralizada da política pública ambiental, opta-se pelo plano de discussão político-institucional da descentralização, pois

inclui não apenas a dimensão entre poderes da federação traz para o campo das disputas em torno das políticas, a sociedade.

Conforme Buarque (2008, p. 42), que interpreta o processo em sua dimensão político-institucional, a descentralização é a “transferência da autoridade e do poder decisório para unidades espacialmente menores, entre as quais os municípios e as comunidades, conferindo capacidade de decisão” a essas unidades de menor escala. Também descreve um processo particular de descentralização, a municipalização (Buarque, 2008, p. 45):

é a forma de descentralização administrativa das políticas e dos mecanismos de intervenção pública para o plano municipal, com transferência efetiva da capacidade decisória para o município como espaço de poder local. [...] pode ser apresentada como o aumento de poder e responsabilidade decisória da sociedade municipal [...] no interior do município pode ocorrer uma ampliação do processo de descentralização, com o repasse da responsabilidade executiva de projetos e com autonomia nas escolhas e definição de prioridades para as comunidades e subconjuntos espaciais (submunicipais).

De acordo com a revisão da literatura são apontados no Quadro 9, alguns requisitos para que a descentralização participativa ganhe coerência e velocidade.

Quadro 9 - Requisitos para efetivar a descentralização participativa

REQUISITO	JUSTIFICATIVA	AUTOR
Descentralizar com articulação e coordenação	A gestão descentralizada tem de ser participativa e cooperativa, requer o planejamento em todas as instâncias subnacionais, e a instalação de uma cultura federativa, que seja capaz de abrir mão do poder e não utilizá-lo como moeda de troca nos acordos políticos.	Binotto et al (2010)
Transparência no planejamento e processo decisório da política pública	O processo de descentralização visa redirecionar núcleos de poder, portanto o acordo, o pacto, a cooperação mútua, e a participação direta dos governos federal, estaduais e municipais, nas etapas decisórias, são indispensáveis para o compromisso e a cumplicidade federativa, necessários para implantação de uma política pública integrada;	Binotto et al (2010)
Disposição governamental	Para assumir uma política pública descentralizada é fundamental a tomada de decisões favoráveis a implementá-la, o que implica em: a) capacidade burocrática para formular programas adequados e compatíveis com o direcionamento dado; b) capacidades estruturais das unidades locais de governo - capacidade econômica, fiscal e administrativa; c) atributos institucionais das políticas - regras constitucionais, requisitos de engenharia e legado das políticas prévias; d) fatores ligados à ação política - relações entre Estado e sociedade e relações intergovernamentais; e) além dos recursos próprios, a adesão à descentralização como uma opção atrativa para os governos locais deve ter a disposição mecanismos de cooperação financeira e administrativa.	Arretche (1999)
Proporcionalidade entre participação e representação	A participação não resolverá os problemas se os representantes no Estado não a atrelarem às decisões da política pública. É preciso encontrar um razoável equilíbrio entre a manifestação de direitos e interesses particulares, que se afirmam pela participação, e a construção de “interesses gerais”, que se formam pela via da luta política, da representação e do Estado;	Nogueira (1997)
Nova cultura técnica e gerencial	Os técnicos e gestores de políticas públicas devem deixar de serem personagens da política de representação, e atuarem na política da execução que se aproxima da sociedade, descarta o patrimonialismo que privatizam a esfera pública, desenvolve a gestão cooperativa, a promover a cooperação e a colaboração institucional.	Nogueira (1997)

Fonte: Adaptado de Nogueira (1997), Binotto et al (2010) e Arretche (1999)

Certamente, a efetividade do processo de descentralização pode permitir o fortalecimento dos mecanismos de participação social. Para Scardua (2003, p. 19) a participação social é um dos pontos mais importantes do processo de descentralização, pois torna mais direto e cotidiano o contato entre os cidadãos e as diversas instituições públicas, além de possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões da coletividade, minimizando os efeitos da democracia representativa, via engajamento da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais.

### 3.2 INSTITUCIONALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL COMPARTILHADA E DESCENTRALIZADA NOS ÓRGÃOS DE MEIO AMBIENTE

O cenário atual da gestão ambiental pública, na qual todos os entes da federação tem a responsabilidade de implementar os instrumentos de administração, tem como marco inicial de sua institucionalização, no âmbito político-legislativo, a Lei nº 6938/1981 (Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA), a Constituição Federal de 1988 e a Lei nº 7804/1989 (altera a PNMA).

A Constituição de 1988 é reconhecida na literatura como a carta descentralizadora das políticas públicas, ao menos no campo formal. Para a gestão ambiental, além das incumbências ao poder público de gerir o meio ambiente, a principal importância no cenário da gestão ambiental compartilhada e descentralizada foi à inclusão do município como ente da federação, atribuindo-lhes autonomia para tratar as questões de interesse da localidade, aplicando a política pública, entre elas as ações que se referem ao meio ambiente<sup>23</sup>.

A partir da instituição da PNMA (Lei nº 6938/1981), anteriormente a Constituição, têm-se a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA e o Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, visando integrar e coordenar a política ambiental entre os diferentes entes federativos e incorporar processos que visem à implementação de mecanismos pertinentes a descentralização, compartilhamento e participação social nas decisões do poder político em escala nacional, regional e local, no que diz respeito ao gerenciamento dos recursos naturais e das questões relacionadas ao meio ambiente.

---

<sup>23</sup> Arts. 23, 24, 30 e 225

Com o reconhecimento federativo do poder municipal em 1988, a Lei nº 7804/1989 altera a PNMA incluindo o ente local no SISNAMA, o qual institucionalmente passa a ser responsável pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, tendo que executar os instrumentos da política ambiental em sua escala de atuação.

Nesse ponto é importante esclarecer que a PNMA, é fruto muito mais de pressões internacionais, do que de um processo de conscientização da crise ambiental pelos governantes brasileiros, as inovações em termos de meio ambiente da própria Constituição também estão envolvidas neste contexto. Lima (2011, p. 123) explica esse movimento de ambientalização do Estado e dos governos<sup>24</sup>, destacando que a gestão ambiental moderna no Brasil teve início a partir da década de 1970, após a Conferência de Estocolmo, onde houve reconhecimento de que a crise ambiental, visível nos países industrializados, era sistêmica e atingiria todos os países.

Pelo contexto, os países subdesenvolvidos, como o Brasil passaram a conviver com o antagonismo institucional e dos programas governamentais, porquanto tiveram que se ajustar no campo político às preocupações ambientais, criando legislações e instituições para a proteção ambiental. Entretanto, o plano de governo na década estava focado no crescimento econômico a partir da exploração das riquezas naturais, com ampla abertura ao capital transnacional (exemplifica-se com os programas governamentais de infraestrutura e de incentivos fiscais generosos para atração de investimentos: Operação Amazônia após 1966; Programa de Integração Nacional – PIN a partir de 1970; Programa de Pólos Agropecuárias e Agrominerais da Amazônia - POLAMAZÔNIA entre 1974 e 1980; Programa Grande Carajás – PGC, em toda década de 1980; Programa Integrado de Desenvolvimento do Noroeste do Brasil - POLONOROESTE a partir de 1981, entre outros).

Além deste cenário forçado por recomendações internacionais que apregoavam o desenvolvimento sustentável e ação dos movimentos ambientalistas internos, tem seu papel relevante para justificar a adoção da gestão ambiental compartilhada e descentralizada, o avanço neoliberal, o qual conforme Lima (2011, p. 125), operava na área pública, para restringir a ação e o alcance da intervenção do Estado nos planos político, econômico e ideológico, onde a Constituinte de 1988, refletindo o debate sobre os limites da centralização administrativa e da democracia representativa, adotou as recomendações descentralizantes e

---

<sup>24</sup> Quando não se trata do ente estadual, utilizam-se as noções: Estado é o conjunto organizado das instituições políticas, legislativas, jurídicas, policiais, administrativas, econômicas, entre outras sob dirigidas sob um governo, que se constitui de um conjunto de pessoas às quais a sociedade civil delega direta ou indiretamente o poder de dirigir o Estado (JAPIASSU & MARCONDES (1991) apud QUINTAS (2006, p. 37).

participativas da política pública, dando margem a propostas de parcerias do Estado com organizações não governamentais e com o setor .

Segundo IBAMA (2006, p. 35), o SISNAMA foi criado para a execução de uma gestão ambiental descentralizada e integrada, constituindo-se de uma rede para abarcar a complexidade da questão ambiental por meio do compartilhamento das ações entre os entes federal, estadual e municipal.

Contudo Buarque (2008, p.20) aponta que a Constituição de 1988 e a efetivação do SISNAMA, na prática iniciam um processo desorganizado de descentralização político-administrativa da União que avança de forma irregular, desordenada e desconexa para Estados e Municípios, trata de forma desequilibrada o repasse de responsabilidade e de recursos, e apresenta distorções na gestão pública, além de estimular uma excessiva fragmentação do corte político-administrativo no território.

O desencadeamento desses processos são resultados de diversos fatores. Primeiramente é preciso considerar a herança histórica de centralização das políticas públicas e de fragilidades institucionais no Brasil, a qual não foi ultrapassada com a atual Carta Federativa, apesar de se reconhecer que em seu processo de elaboração são visíveis os ensejos de participação, de desburocratização e democratização do poder decisório para as unidades subnacionais, incluindo além dos entes da federação, a possibilidade de parcerias e transferências de gestão para setores da sociedade, como por exemplo comunidades, organizações não governamentais e setor produtivo.

Todavia entre a possibilidade e a implementação persistem os obstáculos haja vista que redemocratizar poder é uma tarefa de difícil implementação, quando se associa a manutenção de interesses partidários e econômicos no comando dos governos. Nesse contexto é de se esperar a resistências dos dirigentes nacionais, assim como os estaduais em implantar um novo modelo de aplicação das políticas públicas que incluam outros sujeitos, conseqüentemente seus interesses, nos sistemas de decisões administrativas. Conforme Sayago, Tourrand e Bursztyn (2004, p. 285) a resistência ao processo de descentralização partiam de dirigentes e técnicos, que viam neste processo a redução de suas influências políticas e de negociação.

Outro fator que pode ser utilizado para explicar a desarticulação do processo de descentralização das políticas públicas após 1988 foi o estabelecimento de um arranjo federativo descoordenado, caracterizado pela inabilidade em criar mecanismos de coordenação interfederativa, o que resultou na implantação de programas de descentralização

das políticas públicas que foram pensados de forma impositiva da União para os entes estaduais, os quais replicaram esta conduta de planejar a política pública para os municípios.

No que se refere a meio ambiente, a execução dos instrumentos relacionados a competência comum<sup>25</sup> da Constituição de 1988, por exemplo o licenciamento ambiental<sup>26</sup>, tiveram sua implementação prejudicada pela ausência da norma infraconstitucional que estabelecesse a cooperação visando o equilíbrio da atuação dos entes federativos. Desta forma, foi instalada a situação onde todos os entes tem a sua competência de atuação, mas os limites da ação não estavam definidos, o que ao longo de mais de vinte três anos foi fato gerador de questionamentos, sobreposições de ações e conflitos de competência. A norma regulamentadora somente foi estabelecida em 2011, com a edição da Lei Complementar nº 140 (LC nº 140/2011) que definiu os limites de atuação no exercício das competências administrativas comuns relacionadas ao meio ambiente.

Ao longo de vinte e três anos de ausência da LC nº 140/2011, o licenciamento ambiental foi executado de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), a qual no que diz a respeito a atuação municipal competia o licenciamento de empreendimentos e atividades de impacto local, além daquelas que fossem delegadas por instrumento legal ou convênio<sup>27</sup>.

Esses convênios também estão presentes nas experiências de descentralização, que foram esboçadas e desenvolvidas da União para os Estados nos últimos vinte anos, onde de acordo com Sayago, Tourrand e Bursztyn (2004, p. 286) as gerências executivas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), estabeleceram “pactos federativos com os estados para emissão de licenças ambientais para empreendimentos de grande porte (indústrias poluidoras) e desmatamentos”.

No plano institucional, os programas de descentralização implementados na Amazônia foram executados por forte pressão internacional e nacional com o ritmo acelerado do desmatamento na região, a partir de políticas do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA) e projetos bilaterais de cooperação internacional com destaque ao Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI)<sup>28</sup>, pertencente ao Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN), do Programa Piloto para

<sup>25</sup> suscitada no Art. 23, II, VI e VII da CF de 1988

<sup>26</sup> Conforme a LC nº 140/2011, o licenciamento ambiental é o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental;

<sup>27</sup> Art. 6º da Res. CONAMA nº 237/1997

<sup>28</sup> Objetiva o fortalecimento dos órgão estaduais e municipais de meio ambiente a fim de aumentar as capacidades de ação desses órgãos na implementação da Política ambiental (SAYAGO, TOURRAND e BURSZTYN, 2004, p. 226).

Proteção das Florestas Tropicais (PPG-7), executado em parceria do Brasil com o G-7, União Européia e Banco Mundial (SILVA, S. 2009, p.34; SAYAGO, TOURRAND e BURSZTYN, 2004, p. 267 ).

Segundo Sayago, Tourrand e Bursztyn (2004, p. 226), o IBAMA era quem desenvolvia grande parte das ações de gestão ambiental na Amazônia, devido a precária capacidade administrativa, técnica e financeira dos órgãos estaduais de meio ambiente.

Neste período, mesmo com incentivos a participação dos estados na gestão das políticas ambientais para a Amazônia, a preocupação do poder público com o meio ambiente foi secundária devido as restrições exercidas pelo MMA, além da morosidade e limitações operacionais do IBAMA, persistiam conflitos de competências, falta de compromisso dos estados em investir nos órgãos ambientais, falta de regras claras e de coordenação, por parte do governo federal, para a consolidação do SISNAMA (SCARDUA, 2003, p.42; SAYAGO, TOURRAND e BURSZTYN, 2004, p. 285).

Em nível municipal, esse processo de consolidação da gestão ambiental foi muito mais difícil, tendo iniciado de forma tímida com o repasse do licenciamento ambiental de pequenos empreendimentos e ações de educação ambiental, eram poucos os municípios da região Norte (em 2001, menos de 5%) que conseguiam criar e manter em funcionamento um órgão de gerenciamento ambiental (SAYAGO, TOURRAND e BURSZTYN, 2004, p. 286; BORDALO, 1991, p. 257).

É necessário diferenciar a gestão ambiental compartilhada da gestão ambiental descentralizada. A primeira refere-se ao exercício das competências próprias estabelecidas pelo texto constitucional e legislações posteriores, onde cada ente executa sua atribuição na área ambiental, de forma complementar, em um arranjo coordenado que pressupõe cooperação, responsabilidade mútua e subsidiariedade, no qual devem ser respeitados os limites de ação, não havendo transferência de atribuições pois cada ente só faz aquilo que é de sua competência.

Por sua vez a descentralização da gestão ambiental envolve a transferência de competências ambientais de um ente federativo para o outro, de onde se conclui que um ente só pode descentralizar aquilo que está sobre sua competência. Segundo Arretche (1997, p. 21) nada impede que um ente descentralize sua política a outro, se ambos assim o pactuarem. A

delegação de atribuições na área ambiental, realizada por meio de convênios, estabelecida pela LC n° 140/2011<sup>29</sup> é uma forma de descentralização.

Disto decorre que há distinção entre compartilhar e descentralizar ações na área ambiental, entretanto, antes da LC n° 140/2011, o fato da gestão ambiental compartilhada entre estados e municípios, nos termos da Resolução CONAMA n° 237/1997, ter sido realizada por meio de convênios ou instrumentos equivalentes, acarretaram em erros de sinonímia, onde essas categorias diferentes passarão a ser utilizadas como equivalentes em diversos programas estaduais de gestão ambiental compartilhada (escritos como descentralizada), como os que ocorreram no estado do Pará.

Devido a esta situação, quando se abordam os programas de descentralização<sup>30</sup> da gestão ambiental como política pública no estado do Pará, realizados até o momento, o entendimento correto é que os programas são de estímulos aos municípios exercerem suas competências constitucionais, portanto refere-se a gestão ambiental compartilhada.

De acordo com Bordalo (1991, p. 262), o processo de institucionalização da descentralização da gestão ambiental no estado do Pará tem a sua consolidação consubstanciada a partir da década de 1990, com a estruturação da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente (SECTAM), criada pela Lei n° 5457/1988, criação do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COEMA) por meio da Lei n° 5610/1990 e da Política Estadual do Meio Ambiente (PEMA), com a Lei n° 5887/1995).

A gestão ambiental descentralizada passa a ser incluída, pela primeira vez como ação do governo estadual integrante do Programa Gestão Ambiental Integrada, no Plano Plurianual do estado do Pará (PPA 2004-2007, Lei n° 6607/2003), denominada Apoio à Descentralização da Gestão Ambiental, cuja ação é continuada no PPA 2008-2011 (Lei n° 7077/2007) como parte do Programa Ordenamento Territorial. Atualmente no PPA 2012-2015 (Lei n° 7579/2011), a ação de governo é denominada Desconcentração e Descentralização da Gestão Ambiental, compondo o Programa Finalístico Municípios Verdes.

Entre 2005 e 2009, as ações de descentralização da gestão ambiental plena foram realizadas por meio da assinatura de Termos de Gestão Ambiental Descentralizada/Compartilhada, entre o órgão estadual de meio ambiente e os municípios

---

<sup>29</sup> Art. 5° da LC n° 140: o ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta LC, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.

<sup>30</sup> Devido aos erros de nomenclaturas as ações de governo de descentralização da gestão ambiental, englobam a gestão ambiental compartilhada e as delegações de competência referentes ao licenciamento e à fiscalização, que correspondem a uma modalidade de descentralização, na qual o estado executa nos termos da Instrução Normativa SEMAS n° 05/2013, exigindo de forma não oficial o credenciamento a municipalização.

paraenses. O principal objetivo desses convênios era a repartição de competências do licenciamento ambiental, baseando-se nas diretrizes da Resolução CONAMA n° 237/1997. Nesse período dezoito municípios foram incluídos na ação do Governo Estadual referente a descentralização ambiental (ANEXO B).

Esse processo foi extinto, com a edição da Resolução COEMA n° 079/2009, que criou o instrumento Habilitação à Gestão Ambiental Municipalizada e em seu anexo definiu as tipologias de impacto ambiental local<sup>31</sup>, conseqüentemente de responsabilidade dos municípios paraenses realizarem o licenciamento, se fossem credenciados pelo órgão estadual, mediante a apresentação de critérios estipulados na resolução<sup>32</sup>.

O que caracteriza a ação de governo de descentralização da gestão ambiental no Pará é a subordinação dos municípios ao ente estadual, e não um processo cooperativo que respeita a autonomia do ente local. Os instrumentos de credenciamento para o exercício da gestão ambiental compartilhada (Termos e Habilitação) estabeleceram em alguns casos, mais exigentes do que os definidos pelo CONAMA<sup>33</sup>. É importante ressaltar que a prática de credenciar o município no Estado perdeu o sentido após a edição da LC n° 140 que reforçou as competências constitucionais dos entes, estabeleceu os limites de atuação e definiu que as tipologias de impacto local são estabelecidas aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente.

Portanto a partir de dezembro de 2011, caberia somente que o COEMA estabelecesse a tabela tipológica para os municípios exercerem o licenciamento, de acordo com a LC n° 140/2011. Todavia em julho de 2014, o Conselho estadual edita a Resolução COEMA n° 116/2014, substituindo o instrumento de Habilitação pelo Atestado de Órgão Ambiental Capacitado, somente para municípios que se adequassem na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade - SEMAS. Contabilizando os municípios que já tinham sido credenciados desde a época da Habilitação, neste momento sessenta e dois municípios estavam autorizados a exercer o licenciamento (ANEXO C).

---

<sup>31</sup> Em 2010, foi editada a Lei Estadual 7389/2010, que também definiu as atividades e portes com tipologia de impacto local, portanto existiam duas tabelas tipológicas que conflitavam entre si.

<sup>32</sup> Art. 8º. (...): I – Possuir legislação própria que disponha sobre a política de meio ambiente e sobre o poder de polícia ambiental administrativa, disciplinando as normas e procedimentos do licenciamento e de fiscalização de empreendimentos ou atividades de impacto ambiental local, bem como legislação que preveja as taxas aplicáveis; II – Criar, instalar e colocar em funcionamento o Conselho Municipal de Meio Ambiente; III – Criar, implantar e gerir, por meio de comitê gestor, o Fundo Municipal de Meio Ambiente; IV – Possuir, em sua estrutura, órgão executivo com capacidade administrativa e técnica interdisciplinar para o exercício da gestão ambiental municipal e para a implementação das políticas de planejamento territorial; V – Possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o Município com população superior a 20.000 habitantes, ou Lei de Diretrizes Urbanas, o Município com população igual ou inferior a 20.000 habitantes;

<sup>33</sup> Art. 20 da Res. CONAMA n° 237/1997: os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.

Sobre a análise da municipalização do licenciamento Bastos, Santos e Farias (2016, no prelo) enfatizam a disputa sobre a administração do meio ambiente causada pela forma com que o órgão estadual de meio ambiente conduz o processo de descentralização da gestão ambiental plena no estado do Pará, caracterizada “*por uma lógica de imposição unilateral de obrigações para os municípios, contrariando os princípios balizadores da gestão ambiental compartilhada – colaboração, cooperação e participação*”. Os autores abordam que o sistema de repartição desenvolvido do ente estadual para os municípios paraenses não respeita a autonomia constitucional em que o ente local possui competência originária para realizar o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental nos limites da localidade, sem necessidade de credenciamento por qualquer outro ente federativo.

A partir de maio de 2015, os movimentos contrários a este tipo de prática, tomam força no COEMA, e ganham um importante adepto, que até então se colocava na contramão do processo, a SEMAS. Mesmo vigente a Resolução COEMA n° 116/2011, a autoridade do órgão lança o primeiro comunicado de que não serão mais recepcionados processos de licenciamento com tipologia de impacto local no órgão estadual, o que obrigou os empreendedores a procurarem as Secretarias Municipais de Meio Ambiente para a regularização de seus empreendimentos.

Esse movimento recente tem sido debatido no COEMA, que em outubro de 2015 aprovou em reunião extraordinária outro regulamento<sup>34</sup> (ANEXO D) para revogar a Resolução n° 116/2014, no que compete a obrigatoriedade dos municípios se cadastrarem na SEMAS para realizarem o licenciamento daquilo que já é de sua responsabilidade. Essa postura era para ter sido adotada desde dezembro de 2011, mas mesmo que tardiamente inicia uma nova fase para a gestão ambiental compartilhada no estado do Pará, a qual merece ser estudada a fim de averiguar suas repercussões.

### 3.3 MUNICÍPIOS COMO AGENTES ATIVOS NA GESTÃO AMBIENTAL E OS DESEQUILÍBRIOS DO PACTO FEDERATIVO

De acordo com o IBAMA (2006, p. 5), “a gestão ambiental pública é essencialmente uma gestão de conflitos”, de onde se pode inferir que não existem

---

<sup>34</sup> Até o fechamento da presente dissertação, a nova resolução COEMA ainda não foi publicada em Diário Oficial do Estado.

neutralidade, nem harmonia na intervenção pública, pois segundo Quintas (2006, p. 29) há interesses e conflitos (potenciais ou explícitos) no processo de apropriação e uso dos recursos ambientais, cabendo às esferas estatais intervirem a fim de evitar que os interesses dominantes de determinados grupos sociais, provoquem alterações em detrimento da população afetada ou que sejam drásticas ao meio natural.

Incrementando a definição de Toni e Pacheco (2005, p. 21), a gestão ambiental compartilhada, envolve a transversalidade da gestão ambiental com as demais políticas públicas voltadas ao desenvolvimento, na qual os governos municipais, estaduais e federal, em conjunto com a sociedade, atuam de forma integrada e articulada desde o planejamento até a realização e monitoramento das ações da política ambiental.

A efetivação dessa nova vertente política de gestão ambiental compartilhada, por parte de poder público encontra respaldo legal no Art. 23 da Constituição Federal de 1988 que estabelece a competência comum entre todos os entes federados para atuarem na proteção ambiental, bem como no Art. 225 que determina o dever do poder público e em defender e preservar o meio ambiente.

Desta forma, para Quintas (2006, p. 30) gestão ambiental é o processo de mediação de interesses e conflitos, onde:

o Poder Público é detentor de poderes e obrigações estabelecidos na legislação, que lhe permitem promover desde o ordenamento e controle do uso dos recursos ambientais (incluindo a criação de incentivos fiscais na área ambiental) até a reparação e a prisão de indivíduos pelo dano ambiental. Neste sentido, o Poder Público estabelece padrões de qualidade ambiental, avalia impactos ambientais, licencia e revisa atividades efetiva e potencialmente poluidoras, disciplina a ocupação do território e o uso de recursos naturais, cria e gerencia áreas protegidas [...] promove o monitoramento, a fiscalização, a pesquisa, a educação ambiental e outras ações necessárias ao cumprimento da sua função mediadora.

Quintas (2006, p.31) observa a importância de uma gestão ambiental participativa e transparente, pois a intervenção pública define quem fica com os custos e com os benefícios advindos da ação antrópica sobre o meio ambiente, desta forma é adequado que nas decisões sejam levados em consideração os interesses e necessidades das diferentes camadas sociais direta ou indiretamente afetadas pela ação pública.

Segundo Arretche (1999, p.136) em um país como o Brasil, caracterizado por desigualdades regionais e um grande número de municípios com baixa capacidade fiscal e administrativa, o sucesso da descentralização das políticas públicas dependeria de estratégias que também contenham meios de gestão das políticas públicas, ou seja, compartilhamento de recursos financeiros, políticos e administrativos, para auxílio dos demais níveis de governo.

Em seu estudo, Arretche (1999, p.136) também destaca que a extensão da descentralização em cada estado depende ainda, diretamente, da ação dos executivos estaduais, porque, quanto maior for o grau de coincidência das ações dos níveis mais abrangentes de governo (federal e estadual), maior será o alcance da municipalização em cada unidade da federação. Quando se trata de municipalizar atribuições de gestão são decisivas: a) estratégias eficientemente implementadas por parte do governo federal; b) ação dos governos estaduais, na medida em que políticas favoráveis à municipalização minimizam os custos das atribuições assumidas.

Ainda que considere as históricas fragilidades institucionais e possibilidade de cooptação de interesses pelas elites locais, Leme (2010, p. 32) aponta que o município é o território em que a população está mais próxima dos representantes políticos e interagem diretamente com as políticas públicas, neste caso a organização da sociedade pode levar à construção de consensos e de outras lógicas que valorizem o local, as relações humanas, a justiça social, redefinição da esfera pública e a mobilização de processos iniciais para a reformulação do Estado brasileiro.

Na prática isto reforça a necessidade dos municípios em organizarem de forma democrática e participativa seus Sistemas Municipais de Meio ambiente em conformidade com as diretrizes, objetivos e princípios das Políticas Nacional e Estadual de Meio Ambiente e assim fortalecendo o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA.

Além de um maior equilíbrio das decisões no pacto federativo, onde os demais entes consideram as peculiaridades e a autonomia municipal, é de suma importância ressaltar que a gestão ambiental participativa, somente ocorrerá de maneira efetiva, se houver, por parte dos gestores ambientais municipais, uma tomada de consciência e sensibilização ao engajamento e fomento de políticas públicas municipais que possibilitem aos órgãos competentes, em conjunto com a comunidade, trilhar caminhos direcionados à sustentabilidade dos recursos naturais, estabelecendo uma relação baseada nos critérios de justiça e ambiental.

Para tanto, os municípios podem e devem agir propositivamente nas questões de planejamento ambiental, sempre com a participação ativa da sociedade civil. Os gestores públicos municipais precisam colocar este tema como prioridade nos seus programas de governo, exercendo a competência constitucional atribuída aos municípios. O equilíbrio ambiental no espaço urbano e rural exige interação e compromisso com a questão ambiental, motivo pelo qual os gestores públicos e os cidadãos precisam ser sujeitos ativos da formulação de uma política ambiental efetiva.

Todavia, a implementação da gestão ambiental no município é complexa, não somente porque exige dele as capacidades elencadas, mas por ele estar inserido em um sistema federativo de gestão compartilhada que na prática não atua para o protagonismo municipal.

Seguro neste aspecto de que a Carta Magna de 1988 admite uma interpretação mais descentralizada e liberal do modelo federativo, o que prevalece na prática é descrito na crítica de Antunes (2015, p. 135):

Na verdade, a federação, tal como entendida e praticada no Brasil, reduz os Estados e os Municípios a papéis praticamente insignificantes. É curioso que o federalismo não tenha se constituído nem um dos temas ‘sérios’ da agenda política nacional. Ao contrário, ele é um tema da ‘oposição’ que sempre discute questões como repartição de receitas tributárias, divisão de encargos e outros tópicos do federalismo. Contudo, a matéria entra na agenda da ‘situação’ que se vê muito bem servida pela centralização e federalização de grande parte das questões.

Cunha e Pinto (2008) apud Leme (2010, p. 30) também concordam que a Constituição reforça a descentralização e o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados, contudo é omissa quanto aos mecanismos de coordenação interfederativa, que apesar de estarem previstos na legislação, não impedem na prática a instalação de programas ambientais em âmbito nacional, e estadual, sem interlocução com nenhuma das frágeis instâncias previstas para os diálogos federativos, o que pode ocasionar déficits de implementação.

A descentralização da política pública visa à construção de um poder local efetivamente democrático, capacitado para garantir a execução das políticas descentralizadas, e não deixar o município sob interveniência de governos federais e estaduais, com indefinição de suas funções (NOGUEIRA 1997, p.17). Entretanto, infelizmente ainda persiste o arranjo de gestão ambiental compartilhada extremamente desorganizado e com assimetrias que se materializam no local. Esta relação nem sempre interessa ser quebrada, pois as relações assimétricas podem ser encaradas como um mecanismo para um ente da federação exercer mais poder que o outro.

Em síntese, ao mesmo tempo em que se tem o movimento de revalorização do local persistem as contradições na gestão ambiental compartilhada e descentralizada com os entes estadual e federal. Nesse âmbito, a sustentabilidade da gestão ambiental municipal e o desenvolvimento local dependem, portanto de um governo local que identifique problemas ambientais e busque soluções dentro de um sistema federativo de gestão ambiental compartilhada e descentralizada, resultantes de um processo dialógico, democrático e

participativo, visando acima de tudo proteger os bens ambientais e a qualidade de vida dos municípios.

### 3.4 CAPACIDADES DAS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS PARA ATUAÇÃO NA GESTÃO AMBIENTAL

Segundo Scardua e Bursztyn (2003, p. 303) em mais de vinte anos de implementação da PNMA, o empenho do governo federal para descentralizar as ações ambientais se mostrou tímido, sendo que na década de 1980 a política ambiental não passou do campo formal, pois era vista como um entrave ao crescimento do país, logo, somente a partir da década de 1990, a esfera federal, desenvolveu ações de indução para que os órgãos estaduais criassem suas políticas de meio ambiente.

Tais ações, desenvolvidas de forma incipiente e desordenada, por meio de Programas do Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal – MMA (Programa Nacional do Meio Ambiente PNMA I e II e Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil PPG7) consistiram no fortalecimento institucional, capacitação dos estados e de alguns municípios para avocarem suas atribuições, desta forma em 1996, todos os estados já apresentavam políticas ambientais e instituições estaduais responsáveis pela gestão ambiental pública (SCARDUA e BURSZTYN, 2003, p. 303).

Estas iniciativas do governo federal deram início a uma institucionalização da gestão ambiental desorganizada e desconexa em nível estadual e municipal, porquanto que a preocupação do órgão central não foi organizar as ações de gestão ambiental no país e sim fazer com que surgissem instituições, a fim de retirar o SISNAMA do papel.

De fato, na visão de Buarque (2008, p. 27), a maioria dos órgãos ambientais, estaduais e municipais, foram criados por imposições legais devido à mudança do contexto histórico com o processo de descentralização, por isso replicaram os modelos de organização implantados da União para os Estados, e destes para os municípios, não se preocupando com a oportunidade e adequação do órgão ambiental a peculiaridade do local, o que tem acarretado em instituições ambientais ineficientes.

Segundo Leme (2010, p. 31), o resultado da falta de diálogo interfederativo acarreta desperdício de recursos, sobreposição de ações, além dos inúmeros conflitos de competência, especialmente quanto aos licenciamentos ambientais, levando a questionamentos do Ministério Público.

Ao passo que a descentralização da gestão ambiental se preocupou somente com a transferência de competências, tem-se a fragmentação do processo político sem modernização das instituições governamentais, nem transferência equitativa de recursos, o que inibe o exercício da liberdade financeira racionalizada, que é necessária à implantação de uma estratégia de desenvolvimento municipal (KUGELMAS e SOLA, 1999, p. 73).

Decorrentes desse processo impositivo não foram internalizadas as bases e benefícios de uma atuação conjunta e responsável das questões ambientais e persistem à contemporaneidade instituições de gestão ambiental, sejam nos níveis federal, estadual ou municipal, que muitas vezes agem pela obrigação de fazer a gestão e nem sempre conseguem coordenar os esforços para a implementação das ações (SILVA, 2013, p. 336; SOUZA, 1998, p. 7).

A herança histórica patrimonialista somada aos efeitos do pacto federativo desconexo e a institucionalização ambiental recortada, fragiliza as instituições de todas as formas, e as deixam subjugadas aos interesses do capital que historicamente operam dentro das instituições públicas uma vez que o Estado é uma construção social permeada na confrontação de interesses conflitantes, pois se organiza em bases sedimentadas no antagonismo e contraditório das relações sociais (DIAS JUNIOR, 2010, p. 204; DAHRENDORF, 1982, p. 83; CRUZ, 1974, p. 109).

Assim, se não ocorre um fortalecimento institucional com participação e inclusão social na base as instituições do Estado, inseridas neste campo de forças contraditórias, dificilmente atuarão para os interesses da sociedade, quando mediarão conflitos e desenvolverem políticas públicas que encaminhem soluções para resolver problemas comuns da coletividade e que afetam a todos como educação, saúde, assistência social, habitação, lazer, transporte, segurança e o meio ambiente.

O caráter atual da gestão pública tem a urgência de aderir a proposta de Osborne e Gaebler (1994, p. 113) ao destacarem a emergência de novos tipos de instituições públicas, flexíveis, adaptáveis e prontas a apreender novos procedimentos com o emprego de mecanismos não burocráticos para agir de forma mais criativa e eficaz.

Para Matus (2007, p. 19) a gestão pública baseada na eficiência dos processos exige a articulação de três variáveis: o projeto de governo, governabilidade do sistema e a capacidade de governo. O autor define o projeto de governo como o conteúdo propositivo dos projetos de ação a serem implantados para alcance de metas de um determinado aspecto. A governabilidade manifesta a capacidade de resistência que o sistema político operacional

oferece ao projeto de governo, porque consiste na relação entre variáveis que a gestão controla e as que não se pode controlar.

Segundo Matus (2007, p.19) a capacidade de governo é a manifestação da capacidade de condução, direção, gerência, administração e controle referindo-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiência de um determinado agente e de sua equipe de governo para conduzir o processo social a objetivos declarados dados à governabilidade do sistema e o projeto de governo.

Silva (2009, p.61) infere que, num estado federativo, com a inversão dos postulados de descentralização e desigualdades estruturais, o conceito de capacidade institucional municipal passa a representar um tema a ser devidamente observado e analisado, considerando-se, o objetivo de compartilhamento das políticas públicas posto pela Constituição Federal de 1988 com novo foco na gestão municipal para a resolução dos problemas.

Além da reformulação de comportamento da União e dos Estados para um pacto federativo cooperativo, Arretche (1999, p. 136) aponta que os níveis de governo interessados na descentralização devem ter como elementos decisivos: a) atributos estruturais - capacidade econômica, fiscal e administrativa; b) atributos institucionais das políticas - regras constitucionais, requisitos de engenharia operacional e legado das políticas prévias e; c) fatores ligados à ação política - relações entre Estado e sociedade e relações intergovernamentais.

Seguindo as discussões de Arretche (1999, p. 112), Matus (2007, p.19) e Silva (2009, p.20) o conceito de capacidade institucional de gestão ambiental, norteador da pesquisa consiste na capacidade normativa, técnica, financeira, infraestrutural e de articulação da esfera municipal para gerenciar e implementar a política municipal de meio ambiente por meio de dispositivos institucionais e habilidades, com foco no alcance de resultados que possam refletir a melhoria do contexto socioambiental do município e reconhecimento destas pelos diversos beneficiários da gestão ambiental.

De acordo com Matus (2007, p.20), a capacidade de governo é a variável central para a efetividade dos processos, porém a menos valorizada. A capacidade de governo exprime a perícia, os sistemas de trabalho e a estrutura do desenho organizativo do poder público.

O conceito de efetividade de processos a ser discutido com o objeto de estudo será delineado conforme as formulações de Torres (2004, p.52), o qual destaca que a efetividade na administração pública é um conceito complexo, em que a preocupação central é averiguar

a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, da forma mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas.

Neste contexto, é importante analisar a capacidade institucional municipal, e os impactos desta na formulação e implementação das políticas ambientais na medida em que, a adesão a programas de apoio e fortalecimento institucional, é de certa forma, facilitada com a existência da capacidade local de gestão. Os resultados desse processo irão afetar diretamente o desenvolvimento municipal, o ordenamento territorial, a gestão ambiental e, por conseguinte, a qualidade de vida da população e a sustentabilidade local.

Pelo reconhecimento de que o a gestão ambiental e o poder público não são neutros, a análise da capacidade institucional, também seguirá os fundamentos da teoria crítica, onde as racionalidades instrumentais as estratégias, as instituições e suas finalidades são analisadas em um jogo de poder, isto é, no contexto de controle econômico, jurídico-político e ideológico, não podendo as capacidades da instituição serem compreendidas isoladas, sem levar em consideração a conjuntura que as definem (VALADARES, PINTO e BOAS, 2014, p. 3).

#### **4 O DISTANCIAMENTO ENTRE AS CAPACIDADES INSTITUCIONAIS DE GESTÃO AMBIENTAL: OBSTÁCULOS A SUSTENTABILIDADE EM BARCARENA**

Neste capítulo estão apresentadas as análises das variáveis da capacidade gerencial e financeira do município de Barcarena realizadas a partir dos conteúdos das entrevistas e da pesquisa documental<sup>35</sup>.

Para a análise dos sistemas de planejamento na área ambiental, dentre outros documentos, utilizou-se as ações e programas dos planos plurianuais <sup>36</sup>- PPA 2010-2013 e PPA 2014-2017<sup>37</sup>. O PPA é o principal instrumento do planejamento estratégico e do orçamento governamental estabelecendo as diretrizes, prioridades, objetivos, metas físicas, das políticas públicas que são traduzidos em programas e ações de governo para um período de quatro anos da Administração.

---

<sup>35</sup> Quadro 1, apresentado no segundo capítulo;

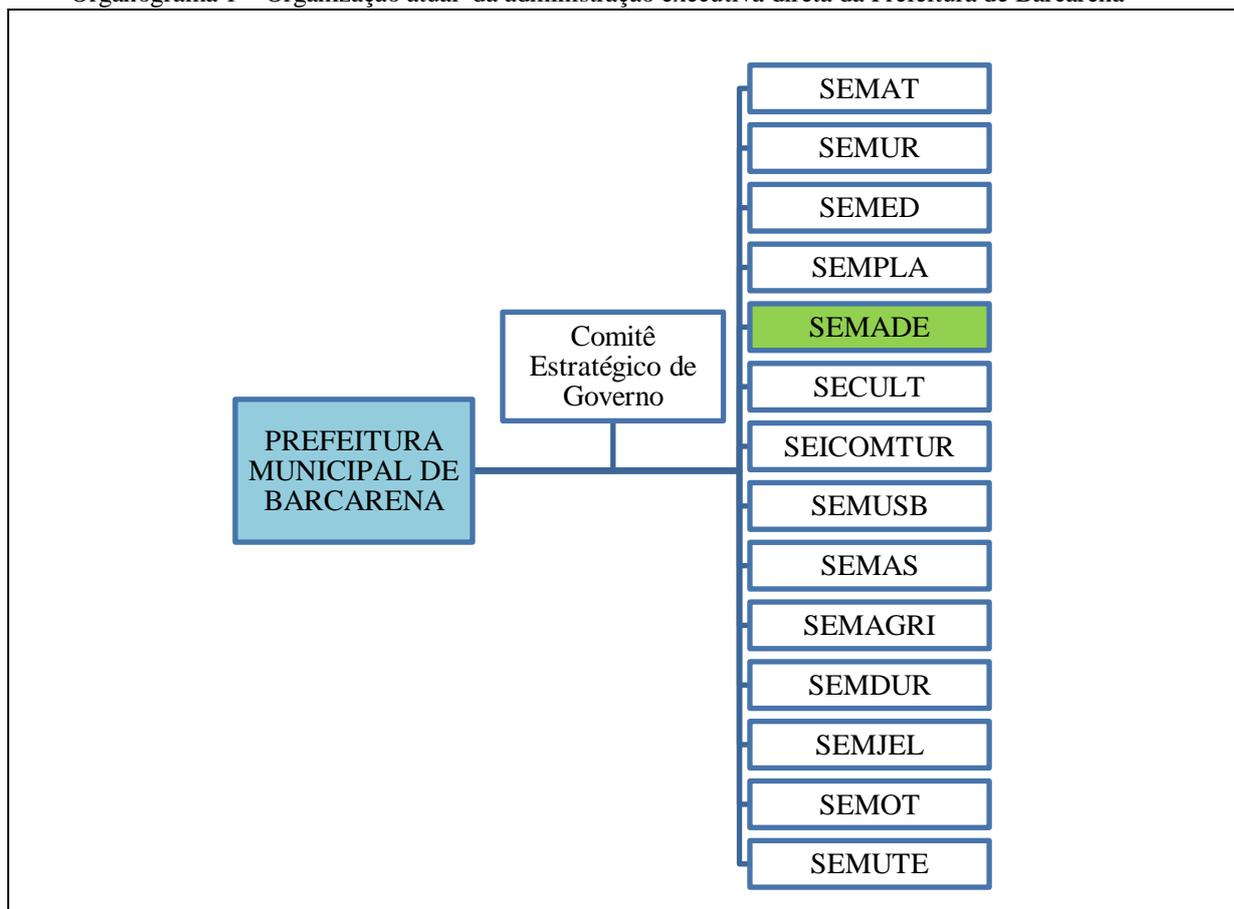
<sup>36</sup> Previsto no Art. 165 da CF de 1988. Regulamentado pelo Decreto 2.829/1998;

<sup>37</sup> Instituídos respectivamente, pelas Leis municipais nº 2065/2010 e nº 2138/2013.

No caso da capacidade financeira, as análises abordaram as funções e subfunções do orçamento municipal de Barcarena, principalmente da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, que tem como finalidade internalizar as metas físicas e orçamentárias do PPA no exercício financeiro; e o projeto de lei orçamentária anual - PLOA, o qual estabelece as receitas e despesas da engrenagem governamental no período. Foram utilizadas as previsões da LDO e LOA dos anos de 2009, 2010, 2011, 2013 e 2014, assim como os Balanços e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREO E Relatórios de Gestão Fiscal - RGF dos anos de 2009, 2010, 2013 e 2014.

Considerando a transversalidade da política ambiental, por se discutir capacidades é necessário localizar o órgão responsável pela gestão ambiental na atual estrutura administrativa do poder local (Organograma 1), cuja organização foi estabelecida pela Lei nº 2117/2013.

Organograma 1 – Organização atual da administração executiva direta da Prefeitura de Barcarena



SEMAT - Secretaria Municipal Administração e Tesouro; SEMUR - Secretaria Municipal de Receita; SEMED - Secretaria Municipal de Educação e Desenvolvimento Social; SEMPLA - Secretaria Municipal de Planejamento e Articulação Institucional; **SEMADE - Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico**; SECULT - Secretaria Municipal de Cultura; SEICOMTUR - Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo; SEMUSB - Secretaria Municipal de Saúde; SEMAS - Secretaria Municipal Assistência Social; SEMAGRI - Secretaria Municipal de Agricultura; SEMDUR - Secretaria Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano; SEMJEL - Secretaria Municipal de Juventude, Esporte e Lazer; SEMOT - Secretaria Municipal Ordenamento Territorial; SEMUTE - Secretaria Municipal de Trabalho e Emprego

Elaborado pela autora (2015)

Das estruturas apontadas no Organograma 1, todos os órgãos estão funcionando, exceto a Secretaria Municipal Ordenamento Territorial – SEMOT. Segundo a Secretária de Planejamento e Articulação Interinstitucional esta agenda em agosto de 2015 voltaria a ser incorporada em um dos departamentos da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano.

A perda da agenda específica para ordenamento territorial de certa forma é um movimento contrário ao que destaca o PPA elaborado na gestão vigente, que enfatizou que uma das inovações do governo seria justamente a adoção do recorte territorial para um planejamento integrado de todos as microrregiões municipais: Sede, Distrito Industrial, Região das Estradas, Distrito do Murucupi e Região das Ilhas.

#### 4.1 A ESTRUTURAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE: O ALICERCE INSTITUCIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO DAS CAPACIDADES

A institucionalização da gestão ambiental em Barcarena se iniciou a partir da década de 1990 e resulta de processo lento quando se compara com as demais áreas de atuação da esfera pública municipal. Em 1993, a estruturação político-administrativa do município<sup>38</sup> não previu de imediato a criação de um órgão gestor para mediação das questões ambientais do local, as quais já se mostravam relevantes devidos à desorganização territorial acelerada pelos movimentos migratórios decorrentes da consolidação das atividades econômicas no Distrito de Murucupi.

Nesse período, No campo da legislação formal algumas diretrizes ambientais trazidas pela Lei Orgânica Municipal foram vinculadas à Secretaria Municipal de Agricultura. Em comparação com a ambientalização estadual, não se pode dizer que Barcarena estava atrasado neste processo visto que o órgão estadual de gestão ambiental também estava se

<sup>38</sup> Organização política da Prefeitura é dada pela Lei Complementar n° 001/1993

organizando, não havendo uma política de estímulos aos municípios paraenses a efetivarem os instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente no Local<sup>39</sup>.

Somente após dez anos da estruturação dos setores públicos, com a Lei Complementar nº 007/2002, em junho de 2002, que ocorre a criação de um órgão executor ambiental específico. A Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMAB se origina com as competências principais de formular, coordenar, avaliar, executar e controlar políticas e diretrizes de desenvolvimento ambiental para o município, regulamentar normas ambientais, expedir licenças ambientais, executar ações de fiscalização, de educação ambiental entre outros. A lei também definiu o organograma da SEMMAB e posteriormente os cargos públicos integrantes da Secretaria<sup>40</sup>.

A criação de um órgão ambiental é um importante passo para que o município assumira suas competências na gestão do meio ambiente, entretanto é a partir da elaboração de uma base normativa que contemple as especificidades do local, que o setor público irá poder aproximar os instrumentos ambientais, previstos na legislação nacional e estadual, à sua realidade, aproximando os interesses da sociedade no planejamento e controle ambiental.

Nesse sentido, a partir de 2002, o município de Barcarena investiu na regulamentação de um denso arcabouço jurídico local para planejamento, ordenamento e proteção de seu território, que se inicia com a Política Municipal de Meio Ambiente – PMMA<sup>41</sup>, definida como o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos de ação, medidas e diretrizes legais de forma a conservar e preservar o meio natural, em consonância como meio artificial, de forma a assegurar a qualidade ambiental propícia à vida.

O Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISMA, criado pelos artigos 7º e 9º da PNMA é o operacionaliza das normas estabelecidas, as quais por força do artigo 1º devem ser “obrigatoriamente observadas na definição de qualquer política, programa ou projeto público ou privado, no território do município” para garantir o direito da coletividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

A Figura 3, ilustra a representação do SISMA e seus instrumentos de atuação, bem como a base normativa legal criada de 2000 a 2007.

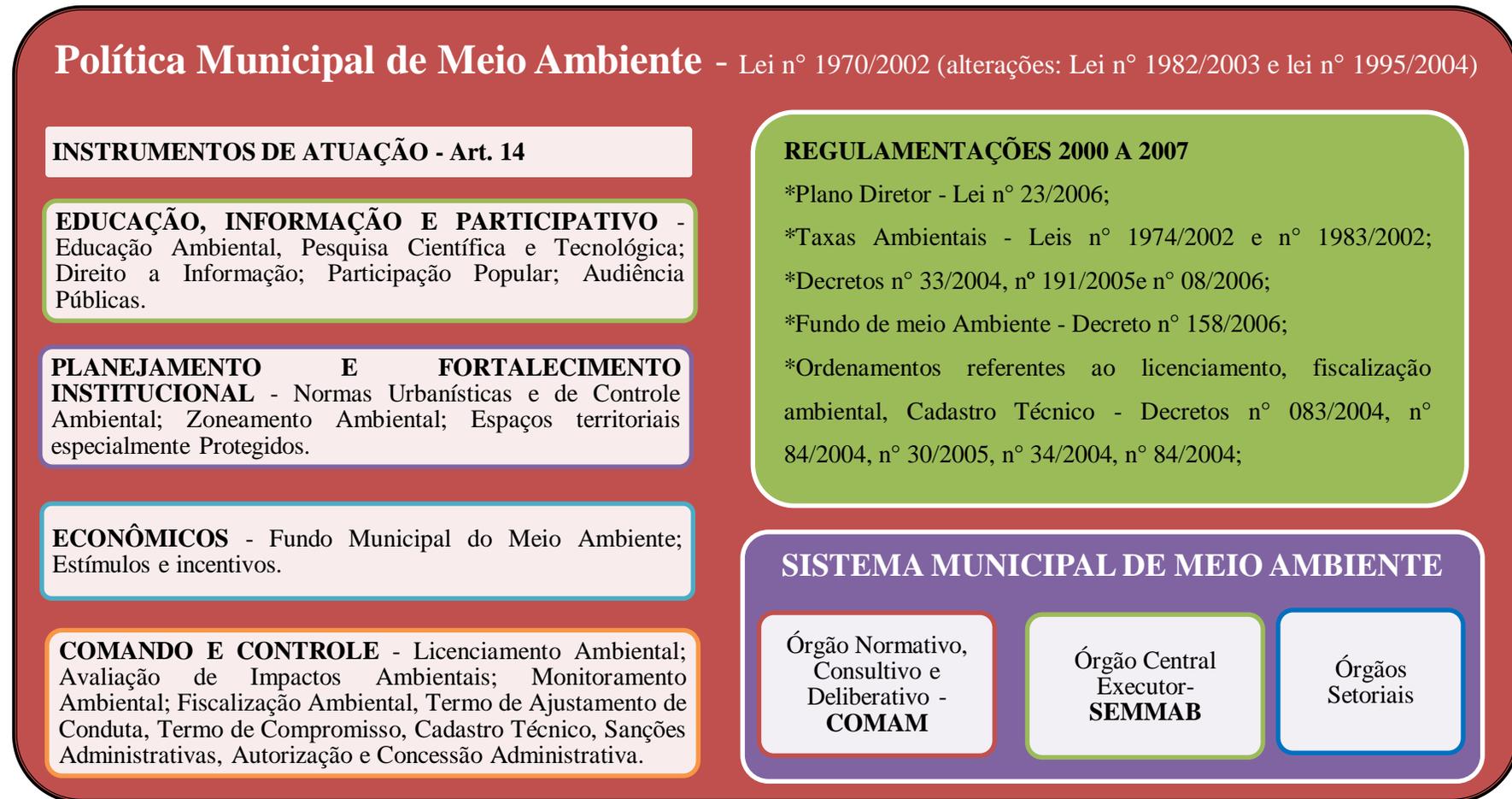
---

<sup>39</sup> SECTAM criada em 1988, COEMA em 1990, a Política Estadual de Meio Ambiente em 1995. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento acontece em 1992, influenciando o surgimento de órgãos ambientais e o Governo Federal em criar programas para efetivar o SISNAMA;

<sup>40</sup> Alteração incluída pela Lei Complementar nº 10/2003.

<sup>41</sup> Lei Municipal nº 1970/2002.

Figura 3 - Representação do Sistema de Gestão Ambiental de Barcarena, definido pela PMMA



Elaborado pela autora (2015)

A partir da Figura 3, é possível visualizar que no período de 2000 a 2007, as normas editadas para regulamentação da PNMA, se relacionam aos instrumentos de econômicos e de controle ambiental, em detrimento dos instrumentos de educação, informação, planejamento e fortalecimento institucional, a exceção da elaboração do Plano Diretor.

Essa situação indica a principal finalidade para que o SISMA foi estruturado, que consiste na execução do licenciamento e fiscalização ambiental. Nesse período o licenciamento era realizado de acordo com a Resolução CONAMA nº 237/1997, a qual exigia que os níveis de governo tivessem: órgão ambiental, conselho de meio ambiente, fundo de meio ambiente, legislações e técnicos habilitados. Exigências que o município foi criando no período.

É compreensível essa estruturação em torno do licenciamento e fiscalização ambiental, porque além da função de adequação das atividades econômicas aos padrões ambientais, fazendo frente às intervenções baseadas em interesses puramente econômicos, é o controle ambiental que auxilia na sustentação da capacidade financeira da gestão ambiental na esfera pública, uma vez que os recursos para investir na política ambiental não são vultosos.

Contudo não se pode destinar a gestão ambiental pública a um cliente, o agente econômico que tem como financiar sua atividade. Paralelamente a isto, o direito dos municípios ao meio ambiente equilibrado, principalmente dos que sofrem com as injustiças ambientais, deve ser efetivado com a construção de um projeto de sustentabilidade que integre os princípios, objetivos, instrumentos da política ambiental como elementos de melhoria e social, haja vista que na sustentabilidade estribada na participação a sociedade civil, preconizada por FREY (2001, p.27), é quem em longo prazo vai sustentar e defender esse projeto político de sustentabilidade iniciado pelo poder público.

Na prática, a gestão ambiental de Barcarena, replicou os movimentos de institucionalização federal e estadual debatidos por Sayago, Tourrand e Bursztyn (2004, p.20), que também partiram do licenciamento, não priorizando simultaneamente o estabelecimento dos mecanismos de planejamento do ordenamento ambiental municipal e os instrumentos de educação e informação, os quais são necessários para a construção da uma sustentabilidade estribada na participação.

Perpetua-se no SISMA de Barcarena, a fragmentação e a descoordenação das ações de gestão ambiental decorrentes da herança institucional da União e Estados, que tratam de forma desequilibrada a efetivação do SISNAMA, cujas distorções e contradições estão

inseridas na matriz teórica (Antunes, 2015, p.135; Buarque, 2008, p. 27; Scardua e Bursztyn, 2003, p.303 e; Sayago, Tourrand e Bursztyn, 2004, p. 303).

No município, esses instrumentos de planejamento, educação e informação da gestão ambiental até hoje permanecem com as diretrizes gerais da PMMA, sem regulamentações locais específicas. Essa situação não impede de implementá-los se houver a decisão política, pois a criação de espaços especialmente protegidos, o zoneamento, o direito a informação, a participação popular, as audiências públicas, a pesquisa científica e tecnológica possuem outras regulamentações federais que o município pode utilizar.

Portanto este estudo não considera que o município não tenha base legal para executar a política ambiental, pois a legislação é suficiente para o desenvolvimento da ação, apesar de que a regulamentação local dos instrumentos reforçaria a obrigação do município em aderi-los para a projeção da qualidade ambiental futura da sociedade, ao invés de trabalhar o gerenciamento ambiental apenas para arrecadação e regularização das atividades econômicas.

Com a contratação de técnicos em 2007, o município começou a exercer o licenciamento ambiental de atividades utilizadoras de recursos naturais, mesmo não possuindo nenhum tipo de convênio de repartição de competências com a esfera estadual. Nesta época a ação do governo estadual que tratava a descentralização da gestão ambiental com os municípios paraenses compartilhava a gestão do licenciamento por meio da assinatura de Termos de Gestão Ambiental Descentralizada/Compartilhada<sup>42</sup>.

A decisão política do município em realizar sua competência constitucional na gestão ambiental compartilhada, apesar de ter gerado muitos conflitos com o órgão ambiental estadual, foi um fator positivo para a gestão local, visto que reflete o empenho no exercício da autonomia administrativa, compreendida por Arretche (2002, p. 29) e Antunes (2015, p. 18) como característica norteadora do federalismo, devendo ser respeitada pelos demais entes.

Devido a esta ação política alguns empreendimentos com tipologias de impacto local foram, mesmo que precariamente adequados à legislação, além da Secretaria ter realizado todo o cadastro técnico das atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras dos recursos naturais no município. Esta situação demonstra a importância da disposição governamental, destacada por Arretche (1999, p. 136) como elemento decisivo, junto com atributos estruturais e institucionais na efetivação da política pública.

---

<sup>42</sup> O que já tinha sido concretizado nos municípios de Belém (2005), Moju (2005), Marabá (2006), Parauapebas (2006), Ananindeua (2006), Concórdia do Pará (2006), Santarém (2006), Santa Isabel do Pará (2007), Portel (2007) e Tucuruí (2007).

A realização do concurso público municipal e a nomeação dos técnicos em 2009 fortaleceu o processo de licenciamento municipal, mas os conflitos persistiam, porque o nível estadual insistia em não reconhecer os licenciamentos emitidos pelo poder local, o que gerou questionamentos por parte do Ministério Público Estadual, se estendendo as instituições financeiras. Para o caso é adequado os apontamentos de Leme (2010, p. 31), que realça a frequência dos conflitos de competência quando a ação descentralizadora não é resultado de um diálogo interfederativo.

A situação indica a necessidade de reformulação do comportamento do ente estadual a fim de desenvolver um pacto cooperativo na gestão ambiental, que possa refletir o esboçado por Nogueira (1997, p.17), no qual a descentralização especializa o poder local para a execução democrática da política, não deixando o município com funções indefinidas, sob intervenção dos governos federal e estadual.

No entanto, isto não aconteceu em Barcarena e a partir do momento em que os agentes econômicos com suas atividades instaladas no município começaram a ter suas licenças recusadas e desconsiderada pela fiscalização ambiental estadual, o município se viu obrigado aderir à ação do Governo do Estado, iniciando este processo em 22/01/2010.

Em termos da legislação estadual, o município de Barcarena passou a exercer de forma plena as competências constitucionais referentes ao gerenciamento dos recursos ambientais em dezembro de 2013 após o cumprimento dos requisitos jurídicos e técnicos elencados na Resolução COEMA nº 079/2009, a respeito da estruturação do sistema de meio ambiente. No íterim do procedimento de habilitação, o município não deixou de realizar o licenciamento. Como resultado, o município apresenta o instrumento Habilitação a Gestão Ambiental Municipal nº 16/2013 publicada no Diário Oficial do Estado nº 32550 em 27/12/2013.

A adequação do SIMAS tendo em vista a habilitação do município é caracterizada pelo Secretário Municipal de Meio Ambiente de 2013 como o principal avanço na gestão ambiental, pois eliminou-se o conflito de não aceitação de suas licenças pelas instituições bancárias, Ministério Público, empreendedores e outros setores da sociedade. Segundo os técnicos, neste período em que tinham uma forte cobrança, tiveram maior segurança para implementar os instrumentos de gestão ambiental em nível local.

Nesse processo de funcionamento do SIMAS de Barcarena, não se pode esquecer que além de possuir legislação para viabilizar a gestão ambiental, a capacidade gerencial se desenvolve em meio à organização da infraestrutura física, de recursos materiais, patrimoniais, humanos e de tecnologia da informação da instituição responsável.

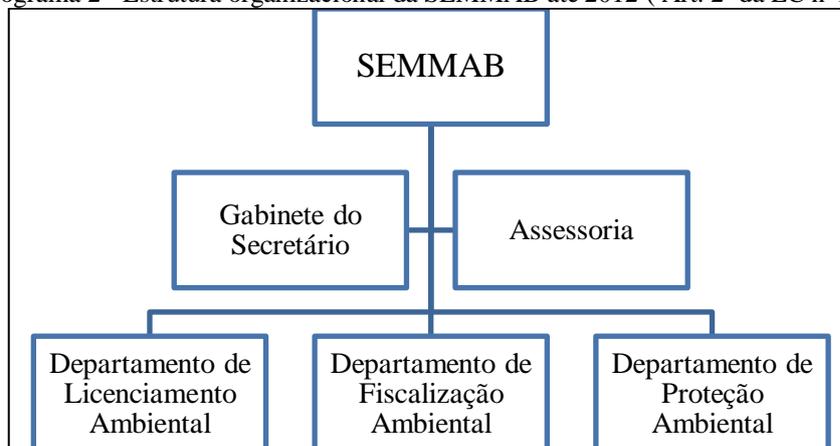
De 2007 a 2012, a prefeitura alugou uma casa na Vila do Conde e adaptou as instalações para funcionar o órgão executor de meio ambiente (Fotografia 8) e posteriormente criou um Posto Avançado da SEMMAB no prédio da Procuradoria Geral, localizada na sede do município de Barcarena. Os departamentos foram organizados conforme o Organograma 2.

Fotografia 8 - Vista ortogonal frontal da SEMMAB em 2010, na Vila do Conde.



Fonte: Fotografia da autora (2010)

Organograma 2 - Estrutura organizacional da SEMMAB até 2012 ( Art. 2º da LC nº10/2001)



Elaborado pela autora (2015)

Apesar da divisão organizacional, não havia separação física entre os departamentos, que funcionavam na mesma sala. Apenas o Gabinete, Protocolo e Recepção que estavam em espaços separados. Neste período não houve grandes investimentos em recursos patrimoniais para SEMMAB, que funcionava com um patrimônio básico. Segundo o Relatório Técnico nº 02/10 era composto por cinco mesas, dez cadeiras, oito armários, um projetor de slides e uma máquina fotográfica, não possuindo veículos, computadores e

material de expediente suficiente para auxiliar nas atividades de licenciamento, cadastro, fiscalização e educação ambiental que desenvolviam.

Os técnicos relataram que o trabalho tinha menos qualidade e era mais demorado, pois imprimiam suas produções em outros órgãos da Prefeitura, além de dependerem da cessão dos veículos para realizarem as ações.

Também foram precários os investimentos em tecnologia da informação ou modernização das rotinas administrativas, as quais funcionavam com controle manual, o georreferenciamento das atividades no licenciamento não podia ser checado, pois não havia um sistema de informações geográficas, nem equipamentos especializados para a fiscalização e monitoramento ambiental. Desta forma a infraestrutura física, de recursos materiais e patrimoniais do período era incompatível com os instrumentos de gestão ambiental desenvolvidos.

A partir de 2013, quando outra gestão assumiu o Governo Municipal, a SEMMAB, passa a ser SEMADE, convivendo no período de transição com os dois nomes. Sua localização foi alterada para a Vila dos Cabanos, com infraestrutura independente (Fotografia 9), todavia o prédio continuou sendo alugado pela prefeitura.

Fotografia 9 – Vista frontal do prédio da SEMMAB em 2013 na Vila dos Cabanos



Fonte: Fotografia da autora (2013)

Com o novo prédio do órgão ambiental, a infraestrutura foi ampliada consideravelmente, possibilitando dividir os setores de acordo com suas ações. A organização além dos espaços comuns (protocolo, recepção, copa e banheiro) foi estabelecida em cinco salas (Gabinete do Secretário, Chefia de Gabinete, Sala de Reunião, Sala de Licenciamento,

Sala de Projetos e Proteção Ambiental). No período também foram acrescentados equipamentos, mobiliários<sup>43</sup> e um veículo ao patrimônio.

Concomitante a essas adequações, em março de 2013, houve a decisão política do município em adquirir prédios próprios para diversos órgãos municipais, entre eles o de gestão ambiental. Em uma área doada pela ALBRAS no Km 11, no Distrito de São Francisco em Barcarena, onde funcionavam os alojamentos e espaços de lazer na década de implantação do complexo de transformação do alumínio, com recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente a SEMADE financiou a reforma de suas futuras instalações.

Em setembro de 2013 a SEMADE passa a funcionar no novo prédio. As demais instalações da área foram reformadas pela Prefeitura, se transformando em Complexo Administrativo (Fotografia 10), que atualmente congrega SEMADE, SEMDUR, SEMOT e SEMPLA<sup>44</sup>.

Fotografia 10 - Instalações do Complexo Administrativo da Prefeitura, onde funciona a SEMADE, Vila São Francisco



Fonte: Pesquisa de campo (2015), Elielson Silva.

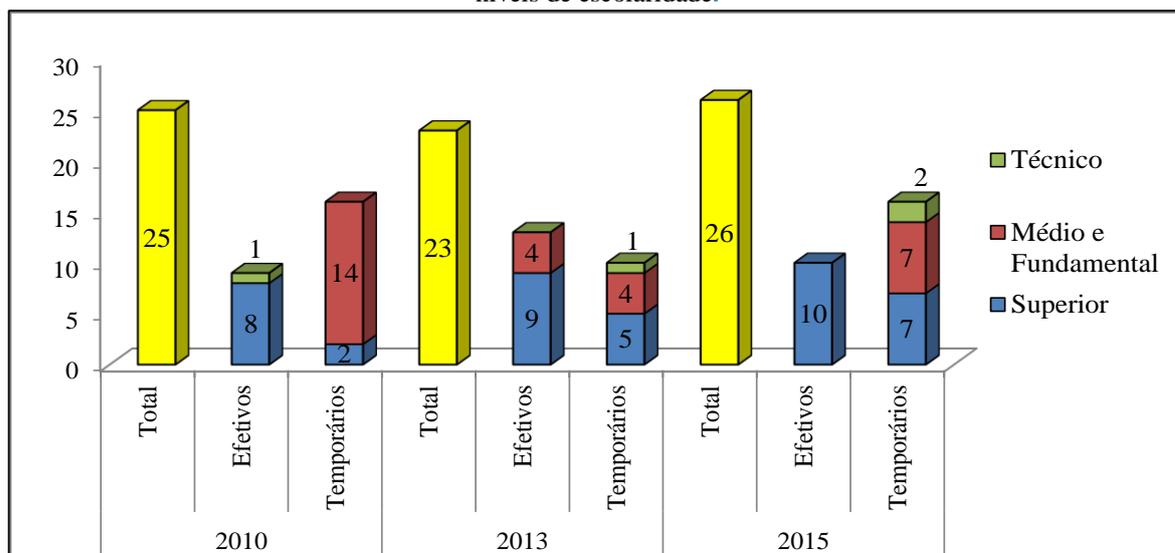
Esta disposição governamental em criar prédios próprios representou além da economia orçamentária, uma estabilidade no oferecimento dos serviços a população, pois se diminuiu a interrupção nos serviços por conta das mudanças constantes de endereço.

<sup>43</sup> Segundo o Relatório Técnico nº 06/2013, uma câmera digital, um GPS, quatro impressora, cinco computadores, dois notebooks, uma televisão, um datashow, um bebedouro, uma geladeira, um fogão diversas mesas, cadeiras, centrais de ar, armários e gabinetes de arquivos;

<sup>44</sup> Respectivamente Secretaria Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano, Secretaria Municipal de Ordenamento Territorial e Secretaria Municipal de Planejamento e Articulação Institucional.

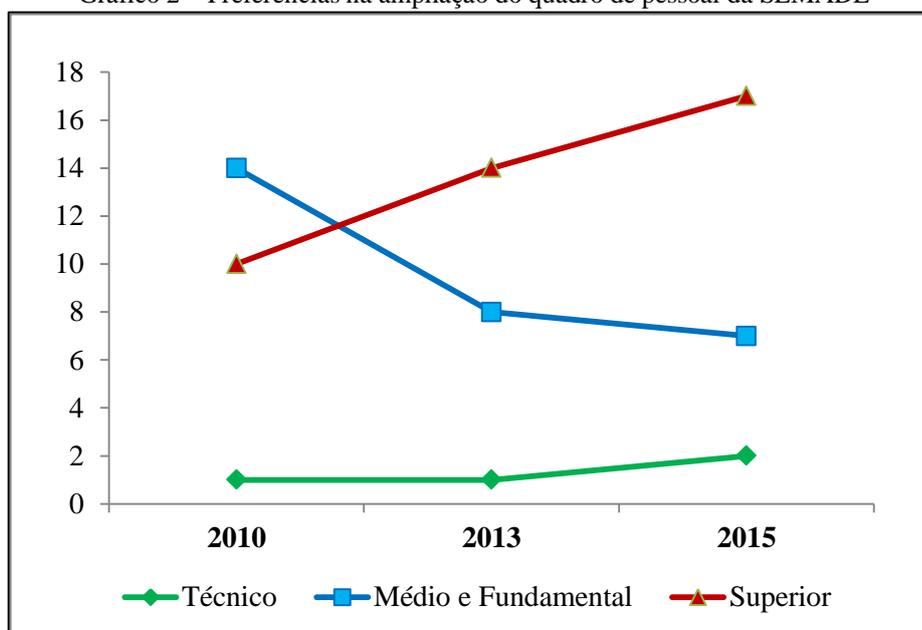
As análises dos recursos humanos também precisam ser destacada, pois a institucionalização da gestão ambiental e execução dos instrumentos se relaciona a presença de uma equipe técnica para desenvolvê-los. O perfil da equipe técnica é apresentado nos Gráficos 1 e 2.

Gráfico 1 – Recursos humanos da SEMADE, evidenciando o vínculo trabalhista com a gestão municipal e os níveis de escolaridade.



Elaborado pela autora (2015)

Gráfico 2 – Preferências na ampliação do quadro de pessoal da SEMADE



Elaborado pela autora (2015)

A lotação de servidores efetivos iniciou no segundo semestre de 2008 com oito servidores de nível superior (advogado, bióloga, química industrial, engenheiros sanitaria, químico, florestal e ambiental), sendo que todos estes em 2015 ainda permanecem designados para desempenharem suas atribuições profissionais no licenciamento e fiscalização.

Em nível municipal é positiva esta estabilidade do quadro técnico para a continuidade dos trabalhos. É possível perceber com os Gráficos 1 e 2, que o município investe na ampliação dos quadros técnicos da SEMADE, no que diz respeito aos níveis técnico e superior.

O município conta com base normativa para gestão de servidores: criação dos cargos por lei, regime jurídico e disciplinar, regime previdenciário próprio, plano de carreira para servidores efetivos, lei específica para contratação temporária de serviços<sup>45</sup>. Essa estrutura legal, segundo os técnicos resguardam seus direitos e mantém uma organização de pessoas no município, informando que nunca tiveram atrasos em seus pagamentos.

A Secretária de Administração e Tesouro informou nas entrevistas que a ampliação dos quadros de provimento efetivos está programada com a organização do concurso público que era para ser realizado ainda em 2015, com abertura de oitocentas e sessenta e oito vagas, tendo um percentual para contemplar a SEMADE. A realização do certame visa atender o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assinado entre a prefeitura e o Ministério Público do Trabalho, em 2004, que inicialmente era para ter acontecido em fevereiro, sendo adiado para setembro de 2015.

Esses adiamentos são justificados pela SEMAT por conta da diminuição dos repasses orçamentários para o município, além dos ajustes para manter o equilíbrio financeiro da administração pública e adequação deste a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>46</sup>. Segundo a Prefeitura Municipal, por força do TAC em janeiro de 2015 foram exonerados mais de 1500 servidores contratados e comissionados. Contudo este corte não atingiu a SEMADE, que contratou dois engenheiros ambientais e um técnico em meio ambiente.

Apesar de não contar com um planejamento permanente de treinamento, os técnicos relataram que todos os anos realizam treinamentos quando abrem capacitações em gestão ambiental em parceria com instituições como SEMAS, Programa Municípios Verdes, Instituto do Homem e Meio Ambiente na Amazônia entre outros. No caso, a gestão municipal não impõe dificuldades a custear as diárias para treinamento da equipe técnica. Como

---

<sup>45</sup> Leis Complementares n° 002 /1994, n° 004/1994, n° 006/2002, n° 19/2005 e n°45/2015; Leis Ordinárias n° 1888/1995, n° 2000/2004, n° 2113/2013 e n° 1927/1999;

<sup>46</sup> O Art. 20 da Lei n° 101/2000 limita as despesas com pessoal do Executivo em 54% da receita corrente líquida do Município.

exemplo, a Secretária da SEMADE citou que este ano dois técnicos foram observar o funcionamento de um complexo de produção de fertilizantes em Candeias na Bahia, devido à pretensão do município em licenciar a planta industrial desta tipologia, que pela primeira vez se instalará no município.

Em síntese, a análise da estrutura organizacional do órgão ambiental de Barcarena, eixo de sustentação da capacidade gerencial, é resultado de um processo lento de inserção do meio ambiente como política pública no município, que seguiu os mesmos passos da União e do Estado, ao mesmo tempo em que se diferencia dos demais municípios paraenses, haja vista não ter esperado a tutela estadual para desenvolver a gestão ambiental do licenciamento.

Outro contraste também pode ser percebido quando se analisa que de um lado, o município investiu em equipe técnica própria, mas por outro a ampliação da infraestrutura física, de recursos patrimoniais e de tecnologia permaneceu muito tímida por quase dez anos. A análise da base normativa também evidencia que existe densidade legal para a gestão ambiental, mas com pouco interesse em estruturar uma gestão para o planejamento da sustentabilidade participativa, sendo esses instrumentos subordinados ao controle ambiental das atividades econômicas.

Como se analisa uma estruturação ambiental, inserida no arranjo federativo cabe questionar o auxílio da esfera federal e estadual na gestão ambiental. Nas entrevistas, desde que o SISMA foi criado os municípios não apontaram nenhuma parceria consubstancial com o ente estadual para fortalecimento da gestão ambiental, seja por meio de programas de apoio infraestrutural, financiamento de projetos socioambientais por meio do Fundo Estadual de Meio Ambiente, agenda de discussão para criação de um cronograma de ações conjuntas para viabilizar a regularização fundiária das áreas que estão sob o patrimônio do Estado e da União.

Incluem ainda, a criação de um canal de comunicação no processo de licenciamento estadual, para que o município possa manifestar sua opinião antes que o estado autorize a instalação de um grande empreendimento sem conhecer a realidade ou os projetos que o município teria para a área indiretamente afetada e ainda mecanismos de cooperação técnica para auxílio a desenvolverem os instrumentos de planejamento ambiental.

Apontaram que o apoio do Estado resume-se a capacitação dos técnicos na área ambiental e auxílio nas dúvidas sobre a execução dos instrumentos, o que consideram importantes, contudo o município carece de decisões urgentes das demais esferas de governo, principalmente da Superintendência do Patrimônio da União- SPU, da Secretaria de Portos,

Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, Companhia de Desenvolvimento de Barcarena - CODEBAR, Instituto de Terras do Pará – ITERPA, Programa Municípios Verdes e Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS.

Relatam que com todos esses órgãos já foram realizadas tentativas de articulação, em que o município propor auxiliá-los no desenvolvimento das ações que estão sobre alçada, destas instituições, pois o município resolveria questões territoriais importantes. Contudo ainda não conseguiram se firmar como prioridade nas agendas interinstitucionais destes órgãos.

A ausência da ação política deliberada e de políticas incentivadoras do ponto de vista infraestrutural, econômico, ambiental e fundiário implica que a administração municipal arque sozinho com os custos e com os conflitos que tem que administrar. Essa conjuntura, decorre um contexto de historicidade em que a política pública é pensada sem interlocução e articulação de um ente com o outro.

Esta falta de diálogo interfederativo impede que as peculiaridades regionais, locais e as fragilidades das instituições sejam consideradas quando se pensa a política pública, o que pode ocasionar dificuldades e antagonismos na sua realização, uma vez que Binotto et al. (2010) enfatiza que a gestão descentralizada tem de ser participativa e cooperativa entre os entes, requer o planejamento em todas as instâncias subnacionais e a instalação de uma cultura federativa de articulação e coordenação, consistindo em um dos requisitos para efetivar a descentralização.

#### 4.2 A CAPACIDADE GERENCIAL DE GESTÃO AMBIENTAL ENTRE 2010 A 2015: DESCOMPASSOS ENTRE O PENSAR E AGIR

A análise da implementação dos instrumentos de gestão ambiental de 2010 a 2013 serão discutidas com base no PPA do período, que apresenta quatro macro-objetivos<sup>47</sup>, onde estão distribuídos cinquenta e oito programas finalísticos, um multisetorial e um de apoio administrativo à gestão.

Considerando todos os programas estabelecidos no período, às entrevistas com os servidores que atuam no órgão de gestão ambiental há mais de seis anos, assim como as

---

<sup>47</sup> Macro-objetivos: i) Redução das desigualdades: desenvolvimento humano e social; ii) Desenvolvimento urbano ordenado e sustentabilidade ambiental; iii) Crescimento, inovação e competitividade: geração de emprego e renda; iv) Equilíbrio fiscal, gestão para resultados: eficiência e qualidade dos servidores e do atendimento.

informações dos Diagnósticos da Gestão Ambiental 2010 e 2013, evidenciaram que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico-SEMADE<sup>48</sup> foi envolvida em sete programas. Quatro estão vinculados ao macro-objetivo “Desenvolvimento urbano ordenado e sustentabilidade ambiental” (Programas Conservação e monitoramento ambiental, Agenda 21 local, Licenciamento ambiental, Limpeza e conservação urbana) e três programas estão vinculados ao macro-objetivo de “Equilíbrio fiscal, gestão para resultados: eficiência e qualidade dos servidores e do atendimento” (Fortalecimento da gestão ambiental, Ações integradas, e Administração geral).

As ações planejadas no programa Conservação e monitoramento ambiental, assim como suas metas previstas e cumpridas por ano são apresentadas no Quadro 10. O objetivo deste programa consistiu em criar unidades de conservação da natureza e monitorar a qualidade ambiental no município de Barcarena.

Quadro 10 - Status das ações previstas no Programa Conservação e Monitoramento Ambiental (PPA 2010/2013)

<b>PROGRAMA: CONSERVAÇÃO E MONITORAMENTO AMBIENTAL</b>							
<b>Indicador: Conservação da natureza</b>							
<b>AÇÃO</b>	<b>PRODUTO</b>	<b>METAS FÍSICAS</b>				<b>UNIDADE DE MEDIDA</b>	<b>STATUS DA AÇÃO</b>
		<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>		
Levantamento quantitativo e qualitativo das áreas verdes do Município	Áreas levantadas	1	-	-	-	unidade	não realizada
Estudo para a criação de normas ambientais	Estudo realizado	1	-	-	-	estudo	não realizada
Cadastramento dos empreendimentos do Município	Empreendimentos cadastrados	1	-	1	-	cadastramento	não realizada
Criação do zoneamento ecológico e econômico, seus mapas e suas respectivas leis, identificando todas as áreas	Zoneamento realizado	1	-	1	-	zoneamento	não realizada
Criação de unidades de conservação	Unidades criadas	1	-	1	-	unidade	não realizada
Construção de estações de monitoramento	Estações construídas	1	-	1	-	estações	não realizada
Aquisição de lancha para monitoramento de rios, lagos, e praias do Município	Lancha adquirida	-	-	1	-	lancha	não realizada
Fiscalização e controle da poluição sonora	Fiscalização realizada	148	148	148	148	fiscalização	não realizada
Avaliação da qualidade de águas superficiais	Avaliação realizada	1	-	1	-	avaliação	realizada parcialmente
Realização de estudo da qualidade da saúde das populações expostas à poluição ambiental no Município	Estudo realizado	1	1	1	1	estudos	realizada parcialmente
Fiscalização de ações predatórias (caça e pesca), através de vistorias semanais	Fiscalização realizada	12	12	12	12	fiscalização	realizada

Fonte: PPA 2010/2013 – Barcarena

<sup>48</sup> Até 2012 era denominada Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Barcarena - SEMMAB.

O programa apresentado evidencia a preocupação em planejar ações importantes para a conservação ambiental, dos quais se destaca o zoneamento ecológico econômico<sup>49</sup>, que organiza, define e restringe o uso e ocupação do solo de acordo com o potencial das zonas estabelecidas, constituindo-se de um dos principais instrumentos de ordenamento ambiental do território.

Contudo, o município demonstra baixa capacidade de execução das ações previstas para os quatro anos. Se considerarmos a quantidade de metas anuais, só foram realizadas 16% do planejado neste programa, justamente aquelas relacionadas com a fiscalização ambiental, a qual o município realiza de forma contínua desde 2007.

Sobre a ação de fiscalização da poluição sonora na zona urbana esta foi classificada como não realizada, pois o município na época não possuía decibelímetro para a aferição de fontes acústicas, o que na prática impede de ser lavrado um auto de infração por poluição sonora, mesmo que o barulho seja ensurdecedor.

A lavratura do auto de infração obriga a autoridade ambiental em demonstrar o ilícito em desconformidade com as legislações e normas ambientais<sup>50</sup>. Apesar desta situação, no período foram realizadas orientações (fiscalização preventiva) por parte da SEMADE aos responsáveis pelas fontes de poluição sonora.

O PPA analisado previa que as ações que se relacionam a qualidades das águas superficiais, assim como estudos de exposição à poluição ambiental fossem efetuadas diretamente pela SEMADE, a qual não realizou devido à ausência de equipamentos, estações e laboratório de monitoramento ambiental. No entanto a SEMADE auxiliou outras instituições de monitoramento quando necessário e obteve os resultados dos laudos fornecidos pelo Instituto Evandro Chagas e Laboratório Central de Saúde Pública do Pará.

No aspecto formal do PPA, não se observa uma adequação do objetivo com as ações, nem com o indicador estabelecido nesse programa. Primeiramente porque as ações se relacionam aos instrumentos de zoneamento, geração de informações ambientais, fiscalização, monitoramento, cadastramento de atividades poluidoras e degradadoras entre outros, as quais extrapolam o objetivo indicado no PPA, que se resume em criar unidades de conservação.

---

<sup>49</sup> O zoneamento ambiental é um instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente (Art. 9º, II da Lei nº 6938/1981), regulamentado pelo Decreto n.º 4.297/2002, que em seu Art. 2º, o define como um “instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, além de estabelecer medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população”;

<sup>50</sup> Legislações pertinentes a poluição sonora: Resoluções CONAMA nº 01/1990 e nº 02/1990, Normas Brasileiras ABNT/NBR 10.151 e ABNT/NBR 10.152.

Chama atenção no programa de conservação ambiental, o fato do indicador ser justamente “conservação ambiental”. Se a conservação ambiental envolve a execução de uma série de instrumentos que não são realizados no município, é difícil de imaginar que toda essa complexidade de atuação ambiental pode ser traduzida neste inerte “indicador conservação ambiental”, o qual na prática não expressa nada além da redundância com o título do programa.

Sobre isto, nem os entrevistados souberam esclarecer como este indicador foi escolhido. O indicador de um programa precisa ser de fácil compreensão, confiável, baseado em dados, expressar as ações de um sistema estratégico, ter utilidade e possibilidade de se aferir as diferentes etapas do que se propõe a indicar, ou seja, tudo o que não se observa no indicador municipal.

Outro programa descrito no PPA 2010-2013, que ficou sob responsabilidade da SEMADE, mas envolvia as demais Secretarias Municipais correspondeu a inserção da Agenda 21 local, descrito no Quadro 11. Segundo o PPA municipal, este programa visava “implantar a agenda 21 com enfoque regional, objetivando o desenvolvimento sustentável do município, em ação conjunta” das esfera pública com as organizações da sociedade civil.

Quadro 11 - Status das ações previstas no Programa Agenda 21 local (PPA 2010/2013)

PROGRAMA: AGENDA 21 LOCAL							
Indicador: Desenvolvimento sustentável							
AÇÃO	PRODUTO	METAS FÍSICAS				UNIDADE DE MEDIDA	STATUS DA AÇÃO
		2010	2011	2012	2013		
Proteção ambiental com ênfase no desenvolvimento da pesca e agricultura de forma sustentável	Evento realizado	1	-	-	-	Unidade	não realizada
Realizar Fóruns com associações, entidades públicas ou privadas	Evento realizado	1	-	1	-	Fórum	não realizada

Fonte: PPA 2010/2013 – Barcarena

É intrigante perceber como a implantação da Agenda 21 no município de Barcarena se resumia ao planejamento de duas ações que se caracterizavam por serem apenas três eventos, como se estes fossem o suficiente para envolver massivamente a sociedade, na construção de um processo que conforme o MMA envolve seis passos<sup>51</sup>. Isto demonstra uma falta de conhecimento sobre a multiplicidade de discussões com a sociedade que devem ser estabelecidas para a implantação da Agenda 21.

<sup>51</sup> O MMA indica seis passos para a implantação da Agenda 21 Local: 1º- Mobilizar para Sensibilizar Governo e Sociedade; 2º- Criar o Fórum da Agenda 21 Local; 3º- Elaborar o Diagnóstico Participativo; 4º- Elaborar Plano Local de Desenvolvimento Sustentável; 5º- Implementar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável; e 6º- Monitorar e Avaliar o Plano Local de Desenvolvimento Sustentável

Segundo o MMA (2011, p. 25), a Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de planejamento participativo para a construção de sociedades sustentáveis, onde no local é implantado um Fórum de Agenda 21, responsável pela construção de um Plano Local de Desenvolvimento sustentável, que concilia responsabilidades do governo e da sociedade, define prioridades locais em projetos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica. O MMA associa a Agenda 21 a um processo contínuo “que não deve ser entendida como um único acontecimento, documento ou atividade”, justamente o que os planejadores de Barcarena não levam em consideração quando descrevem as duas ações do programa no PPA.

De qualquer forma, mesmo com o reducionismo e falta de coerência das ações, estas não foram concretizadas, o que novamente assinala que o município planeja, sem o real compromisso de execução. O indicador selecionado para o programa foi denominado “desenvolvimento sustentável”, o que não está compatível com as ações propostas, por motivos semelhantes aos apontados no indicador anterior.

Por sua vez, o programa Licenciamento ambiental descrito no Quadro 12, executado exclusivamente pela SEMADE objetivou licenciar as atividades potencialmente poluidoras no município.

Quadro 12 - Status das ações previstas no Programa licenciamento ambiental (PPA 2010/2013)

<b>PROGRAMA: LICENCIAMENTO AMBIENTAL</b>							
<b>Indicador: Controle de Agente</b>							
<b>AÇÃO</b>	<b>PRODUTO</b>	<b>METAS FÍSICAS</b>				<b>UNIDADE DE MEDIDA</b>	<b>STATUS DA AÇÃO</b>
		<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>		
Realização de campanhas de sensibilização quanto a importância do licenciamento das atividades comerciais e industriais – Pequenas e médias empresas	Campanhas realizadas	1	1	1	1	Campanha	realizada
Desburocratização do licenciamento para pequenas e médias empresas	Processos de licenciamento desburocratizados	1	1	1	1	Licenciamento	realizada
Licenciamento de atividades potencialmente poluidoras	Atividades licenciadas	1	1	1	1	Ação	realizada
Cadastramento das atividades poluidoras	Atividades cadastradas	1	1	1	1	Cadastro	realizada
Fiscalização das empresas	Fiscalização realizada	1	1	1	1	Fiscalização	realizada

Fonte: PPA 2010/2013 – Barcarena

Este programa envolve três instrumentos de gestão ambiental: cadastro de atividades poluidoras, licenciamento e fiscalização ambiental. Diferentemente do que

aconteceu com os programas até aqui apresentados, as ações planejadas foram executadas totalmente, o que acontece desde 2007, pois o município não mede esforços em licenciar as atividades utilizadoras de recursos naturais. O indicador também pode ser alvo de questionamentos quanto a sua adequação ao programa.

O licenciamento ambiental no município é o principal instrumento executado na gestão ambiental. Entretanto atualmente está inserido em um processo de insegurança normativa no que se refere a cobranças ambientais deste procedimento. A Lei Orgânica Municipal direciona e incita que as tarifas dos serviços públicos obedecerão aos valores do Código Tributário Municipal (Art. 103). Para isso o município editou os seguintes ordenamentos jurídicos (Lei nº 1974/2002, Lei Municipal nº 1983/2002, Decreto nº 33/2004, Decreto nº 191/2005 e Decreto nº 08/2006).

Quase dez anos após a edição dos regulamentos referentes às tarifas ambientais, o mecanismo de cobrança encontra-se defasado. Para não realizarem cobranças irrisórias o município passou em 2014 a utilizar a legislação que versa sobre tarifas estaduais, principalmente a Resolução COEMA nº 117/2014, ou seja, utiliza um aporte que não está sobre sua competência, que envolve cálculos para atividades de significativo impacto regional objeto do licenciamento estadual, contrariando a Lei Orgânica e obviamente, superestimando a cobrança quando se confronta com a lei de taxas atual, o que não deixa de ser uma prática ilegal.

A questão é mais complexa do que uma simples devolução financeira para os empreendedores que questionarem o cálculo, envolve transparência, pois as informações são apresentadas tabeladas sem mencionar a situação e ainda pode cancelar o procedimento administrativo do licenciamento, e a licença concedida, se esse for objeto de contestação uma vez que o ato administrativo precisa ser perfeito, obedecendo todas as disposições legais a ele relacionadas, o que não tem acontecido. A SEMADE está ciente desta situação, mas ainda não conseguiu proceder à adequação de uma nova lei de taxas municipais. Acerca disto a pesquisa propôs contribuir com o município (APÊNDICE E).

Em continuidade a análise das ações ligadas ao macro-objetivo “Desenvolvimento urbano ordenado e sustentabilidade ambiental”, a execução do programa Limpeza e conservação urbana foram atribuídas à SEMDUR, com ações que envolvem a gestão ambiental, especificamente àquelas ligadas a gestão de resíduos sólidos.

No PPA, os objetivos do programa envolvem a coletar lixo domiciliar, à varrição dos logradouros e a destinação adequada ao lixo, de forma a preservar a qualidade do meio ambiente e da população. Das oito ações planejadas para o período de 2010 a 2013, o Quadro

13 apresenta a descrição de quatro, pois segundo as entrevistas estas ações foram pensadas para serem realizadas em conjunto com a SEMADE.

Quadro 13 - Status das ações previstas no Programa limpeza e conservação urbana (PPA 2010/2013)

PROGRAMA: LIMPEZA E CONSERVAÇÃO URBANA							
Indicador: Taxa de qualidade ambiental no Meio Ambiente (TCLD)							
AÇÃO	PRODUTO	METAS FÍSICAS				UNIDADE DE MEDIDA	STATUS DA AÇÃO
		2010	2011	2012	2013		
Implantar Programa de Seletividade do Lixo	Lixo seletivo	1	-	-	-	Unidade	não realizada
Implantação de áreas de aterramento sanitário	Indústria construída	-	1	-	-	Unidade	não realizada
Construir Unidade de Compostagem e Reciclagem do lixo	Unidade construída	1	-	-	-	Unidade	não realizada
Ampliar Unidade de Compostagem e Reciclagem do lixo	Unidade Ampliada	1	-	-	-		não realizada

Fonte: PPA 2010/2013 – Barcarena

A colaboração nessas ações sempre foi incluída no planejamento da SEMADE, pois a ausência de um aterro sanitário no município, assim como outras estruturas para garantir a renda dos catadores que sobrevivem no lixão estão como um dos principais desafios de gestão ambiental que a administração municipal precisa enfrentar (Fotografias 11 e 12). Esta ação assim como o zoneamento ambiental e a criação de unidades de conservação são constantes no planejamento do meio ambiente, todavia até agora ainda não conseguiram ser implementadas.

Fotografia 11 - Lixão de Barcarena, localizado na Vila dos Cabanos



Fonte: Pesquisa de campo (2015), Elielson Silva.

Fotografia 12 – Do lixão sobrevivem oitenta famílias, que se revezam em dois turnos de coleta



Fonte: Pesquisa de campo (2015), Elielson Silva.

A gestão dos resíduos sólidos é uma ação que deve ser priorizada no município, além de envolver as diversas secretarias para concretizarem esse projeto. É um grave problema sócio ambiental que persiste por dezessete anos, de onde crianças, jovens adultos e idosos manipulam os resíduos sem nenhum equipamento de proteção, recolhendo alumínio,

cobre, plástico, papel de onde tiram uma renda média mensal de aproximadamente setecentos reais sendo expostos a uma condição insalubre e degradante. Conforme conversa com os catadores, no lixão de Barcarena não há cooperativa de catadores visto que todas as iniciativas foram mal sucedidas.

Quando questionados sobre ações da Prefeitura no local, informaram que não contam com nenhum tipo de apoio local, por duas vezes vieram técnicos municipais para fazerem cadastramento das famílias, informando o projeto de desativação do lixão, pois estavam planejando o aterro sanitário, entretanto não obtiveram nenhuma previsão. A SEMADE informa que sobre a gestão de resíduos está em fase de conclusão do Plano de Resíduos Sólidos, realizando as audiências com a sociedade. No entanto quanto ao cronograma para execução do aterro sanitário, ainda estão em fase de aquisição da área e realização de estudos, mas o ritmo de atividades transcorre de forma lenta. Esta ação está sendo coordenada pela Secretaria Municipal de Infraestrutura e Desenvolvimento Urbano.

O planejamento municipal reconhece a importância desses instrumentos para qualidade socioambiental, mas a não execução de nenhuma das ações no período demonstram que não basta defini-las como prioritárias como acontece todos os anos, a administração precisa mobilizar esforços e empenhar recursos para a execução destes instrumentos que envolvem um trabalho árduo, demorado, que necessita de estudos socioambientais onerosos e que em algumas etapas requerem vontade política para decidir as ações de continuidade.

Por exemplo, a construção de um aterro sanitário, de forma resumida, envolve estudos para seleção da área, dimensionamento e elaboração dos projetos construtivos, desapropriações, estudos ambientais para licenciamento do aterro, construção, funcionamento com operação constante, monitoramento dos poços de visitas.

Desta forma, a implantação de um aterro sanitário pode ultrapassar o período de uma gestão municipal, mas precisa ser tratado com continuidade e seriedade por parte dos governantes locais, pois envolve o planejamento futuro do município e se toda hora as ações empreendidas forem refeitas, além do processo não avançar, os custos se tornarão onerosos às previsões, e os problemas inerentes ao lixão continuam.

Quando se analisa o programa de governo Fortalecimento da gestão ambiental, identifica-se o objetivo de intensificar a gestão ambiental a partir da estrutura física, logística e técnica do órgão gestor. Para isto foram previstas quatorze ações que abrangem educação ambiental e estruturação da SEMADE (Quadro 14).

Quadro 14 - Status das ações previstas no Programa fortalecimento da gestão ambiental (PPA 2010/2013)

<b>PROGRAMA: FORTALECIMENTO DA GESTÃO AMBIENTAL</b>							
<b>Indicador: Estrutura atual do órgão gestor</b>							
<b>AÇÃO</b>	<b>PRODUTO</b>	<b>METAS FÍSICAS</b>				<b>UNIDADE DE MEDIDA</b>	<b>STATUS DA AÇÃO</b>
		<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>		
Aquisição de software para o licenciamento ambiental	software adquirido	1	-	-	-	software	não realizada
Aquisição de veículos	veículos adquiridos	1	1	1	1	veículo	não realizada
Criação de laboratório de monitoramento ambiental	laboratório criado	1	-	-	-	laboratório	não realizada
Aparelhamento técnico do Laboratório de monitoramento ambiental	laboratório aparelhado	5	5	-	-	equipamento	não realizada
Capacitação de agentes multiplicadores (Clientes externos)	agentes multiplicadores capacitados	1	1	1	1	capacitação	não realizada
Incentivo à instalação da Delegacia de meio ambiente	instalação incentivada	1	-	-	-	delegacia	não realizada
Aquisição de um Carro Pipa	carro adquirido	-	1	-	-	carro	não realizada
Adequação da estrutura física da SEMMAB (Equipamentos de apoio técnico)	equipamentos adquiridos	5	5	5	5	equipamento	realizada parcialmente
Aquisição de mobiliário	mobiliário adquirido	5	5	5	5	bem	realizada parcialmente
Capacitação do corpo técnico para a aplicação e gestão da política municipal do Meio ambiente	corpo técnico capacitado	1	1	1	1	treinamento	realizada
Realização de cursos de palestras em Meio ambiente e saneamento para a realização de trabalhos na área de educação ambiental através de protocolo com escolas de formação sediadas no município	cursos e palestras realizadas	2	2	2	2	projeto	realizada
Iniciativas de conscientização quanto ao tratamento de resíduos nas praias e ilhas	população conscientizada	1	1	1	1	capacitação	realizada
Realização de oficinas sobre o reaproveitamento do lixo doméstico e o tratamento de resíduos sólidos	oficinas realizadas	2	2	2	2	oficinas	realizada
Incentivar iniciativas de educação paisagísticas como mecanismo de educação ambiental	educação realizada	2	2	2	2	curso	realizada

Fonte: PPA 2010/2013 – Barcarena

A análise do Quadro 14, evidencia que 47% das metas programadas nos quatro anos foram realizadas plenamente, prevalecendo aquelas que se relacionam a educação ambiental e capacitação da equipe técnica. Entretanto a maioria das ações de estruturação do órgão ambiental, como aquisição de veículos, de recursos tecnológicos, construção e aparelhamento do laboratório de monitoramento não foram realizadas. Nesse período foram adquiridos parcialmente cadeiras e mesas para a SEMADE, as quais correspondem a 19% do

total de ações previstas, que indicam a baixa capacidade de execução do planejamento estratégico ambiental.

Segundo o Diagnóstico da Gestão Ambiental Municipal de 2010, a infraestrutura de equipamentos é insuficiente e incompatível com as ações executadas. Nesse contexto pode-se interpretar que este programa é muito mais eficaz nas ações de sensibilização do que nas de estruturação do órgão ambiental.

Outro programa abordado no PPA corresponde ao programa Ações integradas. Apresenta sessenta e cinco ações que objetivam o trabalho conjunto dos órgãos municipais. No Quadro 15, são ilustradas somente treze ações especificadas como de atuação conjunta da SEMADE com outras secretarias.

Quadro 15 - Status das ações previstas no Programa ações integradas (PPA 2010/2013)

<b>PROGRAMA: AÇÕES INTEGRADAS</b>							
<b>Indicador: A definir</b>							
<b>SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E SECRETARIA DE OBRAS E TRANSPORTES</b>							
AÇÃO	PRODUTO	METAS FÍSICAS				UNIDADE E DE MEDIDA	STATUS DA AÇÃO
		2010	2011	2012	2013		
Realização de gestão de resíduos sólidos nas praias, ilhas e comunidades	Gestão realizada	1	1	1	1	Gestão	realizada
Realização de oficinas sobre o tratamento de resíduos sólidos nas comunidades	Oficinas Realizadas	1	1	1	1	Oficina	realizada
Realização de oficinas de reaproveitamento de lixo	Oficinas realizadas	1	1	1	1	Oficina	realizada
<b>SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E SECRETARIA DE EDUCAÇÃO</b>							
Ação de sensibilização dos alunos para a importância de manter as escolas limpas e o lixo separado	Ação Realizada	1	1	1	1	Ação	realizada
Realização de capacitações em meio ambiente para os professores da rede municipal	Capacitações Realizadas	1	1	1	1	Capacitação	realizada
Realização de programas de educação ambiental	Programas Realizados	1	1	1	1	Programa	realizada
Realização de projetos de educação ambiental em escolas e comunidades	Projetos realizados	2	2	2	2	Projeto	realizada
<b>SECRETARIA DE INDÚSTRIA, COMÉRCIO E TURISMO E SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE</b>							
Elaborar cartilha e material informativo para promoção da educação ambiental de turistas	Material educativo distribuído	20.000	-	-	-	Unidade	realizada
<b>SECRETARIA DE EDUCAÇÃO, SECRETARIA DE SAÚDE, SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E SECRETARIA DE OBRAS E TRANSPORTES</b>							
Desenvolver campanhas de conscientização acerca das questões ambientais educação, orientação sexual e educação para o trânsito, nas comunidades e locais públicos	Evento realizado	8	8	8	8	Evento	realizada
Implantar projeto para Coleta Seletiva e reciclagem de lixo nas	Coleta e reciclagem	1	-	-	-	Evento	não realizada

comunidades escolares em parceria com Associações Comunitárias e de Classe	do lixo realizada						
Realização de eventos relacionados as datas comemorativas relativas ao Meio Ambiente	Eventos realizados	1	1	1	1	Evento	realizada
Fiscalização e conscientização nos rios e furos do Município para combater a erosão costeira	Fiscalização Realizada	1	1	1	1	Fiscalização	realizada
Realização de atividades educativas em meio ambiente para os pescadores	Atividades realizadas	2	2	2	2	Atividade	realizada

Fonte: PPA 2010/2013 – Barcarena

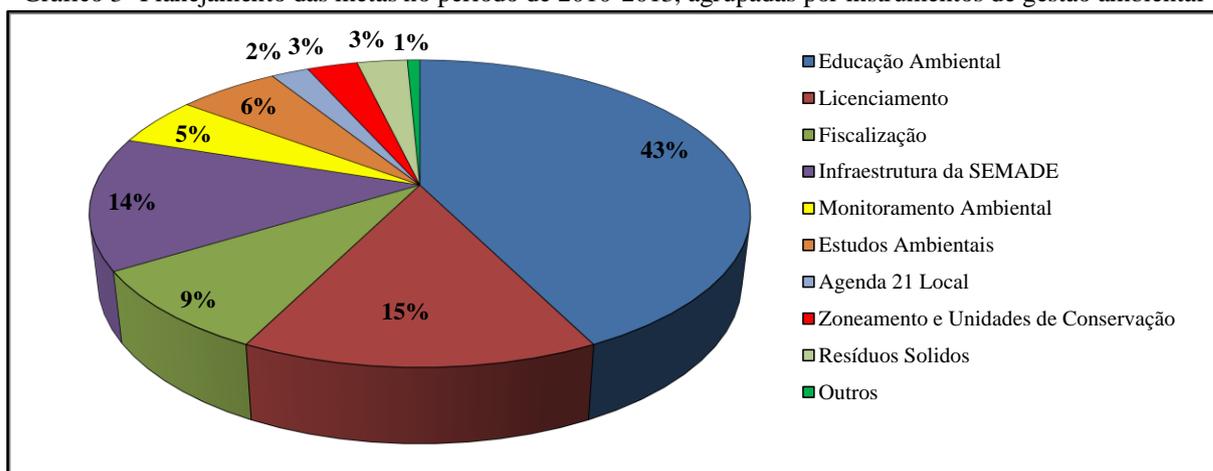
Se considerarmos as quarenta e seis metas planejadas nos quatro anos, aproximadamente 98% foram executadas. Essas ações se relacionam a sensibilização ambiental por meio de oficinas, eventos, atividades educativas, fiscalização entre outras. Assim como no programa anterior o órgão ambiental demonstra um alto potencial para a realização de iniciativas de educação ambiental.

Quanto ao aspecto formal do programa, o indicador não foi definido, e de certo modo, indaga-se o foco do programa Ações integradas, pois como foi observado em programas como o de Limpeza e conservação urbana, abordado neste capítulo, tem-se o desenvolvimento de ações conjuntas da SEMDUR com a SEMADE, que não estão inseridas no programa analisado.

O programa Administração Geral, tem apenas uma ação vinculada a SEMADE, a qual envolve a manutenção da Secretaria. Não apresenta indicadores, e considerou-se que a ação foi realizada, pois os pagamentos dos servidores foram realizados em dia, assim como a manutenção do prédio, quanto a limpeza, energia elétrica e água encanada foram mantidas. As entrevistas com os técnicos concursados revelaram que apesar da precariedade de material de consumo e equipamentos, o trabalho que foi demandado não foi inviabilizado.

A partir da análise desses programas no PPA, é possível constatar quais ações foram prioritárias para o planejamento ambiental do município, com a distribuição das quantidades de metas para os quatro anos evidenciada no Gráfico 3.

Gráfico 3- Planejamento das metas no período de 2010-2013, agrupadas por instrumentos de gestão ambiental



Elaborado pela autora (2015)

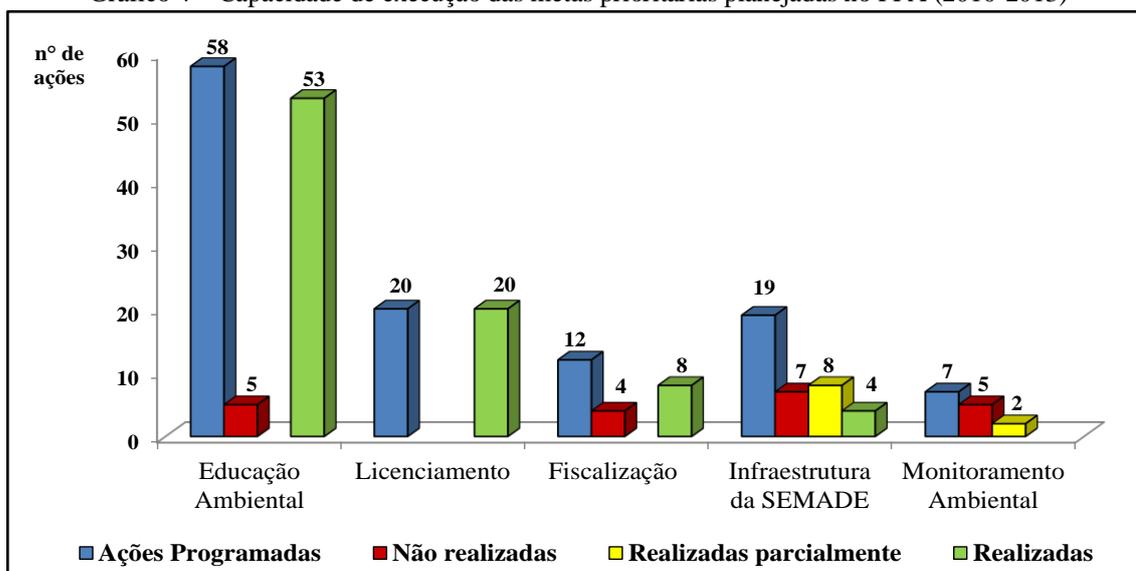
O gráfico acima evidencia que o planejamento ambiental de 2010 a 2013 procurou envolver a maioria dos instrumentos de gestão ambiental previstos na Política Municipal de Meio Ambiente, com 67% das metas priorizando as ações de educação ambiental, licenciamento e fiscalização, o que corresponde a noventa, considerando o universo de cento e trinta e seis metas programadas.

Os instrumentos municipais que o planejamento não incluiu nenhuma ação foram: o fomento da participação popular na gestão ambiental, fortalecimento do Conselho Municipal de Meio Ambiente com formação continuada dos conselheiros, nem ações para a materialização do direito a informação ambiental, como por exemplo, a criação de um sistema de informações ambientais municipais ou divulgação dos relatórios de atividades desenvolvidas na SEMADE, incluindo os custos das ações executadas.

A ausência de ações para fortalecimento dos instrumentos citados, fragiliza o alcance da sustentabilidade em sua abordagem política (FREY, 2001; LEFF, 1992; FARIA, 2014), o governo municipal precisa desenvolver suas capacidades em uma esfera de mobilização e conscientização dos sujeitos para auxiliarem na gestão ambiental, o que se torna pouco possível em um ambiente que priva a sociedade de participação e informação.

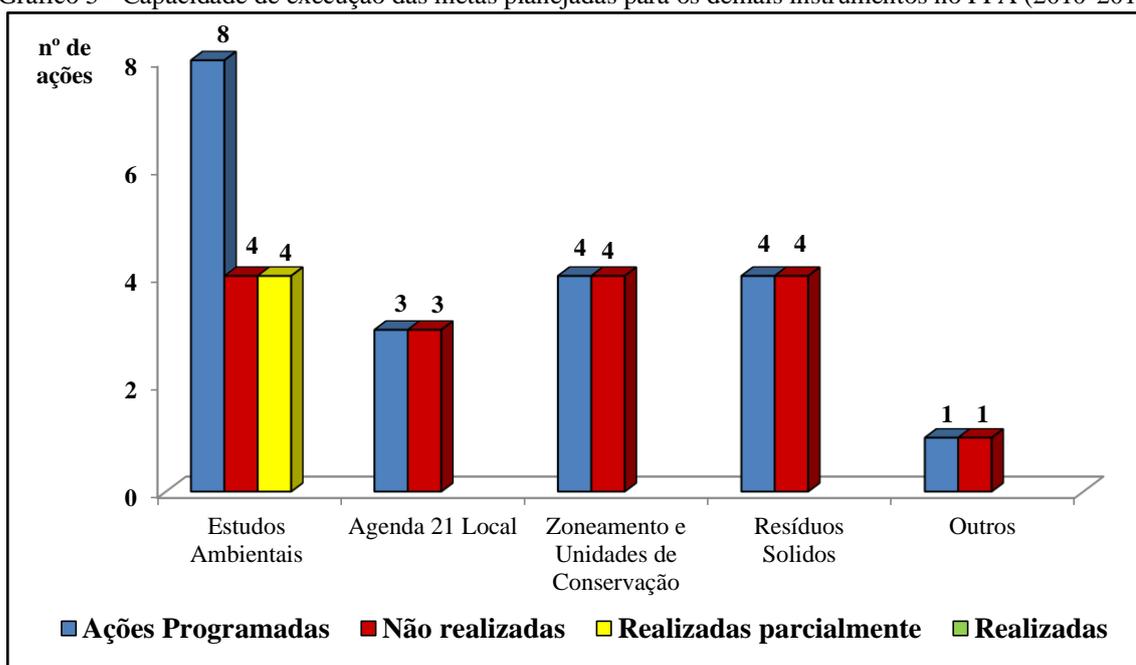
A relação entre o planejado e o executado nesses quatro anos são expostas nos Gráficos 4 e 5.

Gráfico 4 – Capacidade de execução das metas prioritárias planejadas no PPA (2010-2013)



Elaborado pela autora (2015)

Gráfico 5 - Capacidade de execução das metas planejadas para os demais instrumentos no PPA (2010-2013)



Elaborado pela autora (2015)

O Gráfico 4 mostra que para o licenciamento, fiscalização e educação, o município apresenta alta capacidade de execução das metas programadas, chegando a cumprir 90% do planejado. Estes instrumentos são os únicos que têm continuidade no município, independentemente do governo, consistindo em ações ininterruptas da SEMADE. De fato, a estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente, a realização do concurso público, o

investimento em capacitações técnicas sempre aconteceram a fim de viabilizar o licenciamento e a fiscalização ambiental.

A relevância que é dada a esses instrumentos de controle ambiental justifica-se tanto pela regulação dos bens ambientais, quanto pela possibilidade de financiamento da gestão ambiental, ou seja, a partir deles ocorrem arrecadações no Fundo Municipal de Meio Ambiente com as tarifas ambientais referentes aos processos de licenciamento e autorizações ambientais, assim como são captados recursos das multas decorrentes de processos administrativos punitivos, que são utilizados na manutenção da SEMADE. No período foram os únicos instrumentos de arrecadação em meio ambiente, que não provinham do tesouro municipal, haja vista que o município não investiu em parcerias financeiras ou na captação de recursos por meio de projetos na área ambiental.

Quanto à educação ambiental, seu o planejamento e execução nos Gráficos 4 e 5 mostram um potencial que ao mesmo tempo se mostra interessante e contraditório. Interessante, pois apesar de não ser uma atividade de arrecadação em meio ambiente, nunca foi deixada de ser executada e é uma prioridade no planejamento. Contraditória porque nota-se que apesar de ter realizado quase 92% do planejado, quando se analisa em conjunto com a Agenda 21 (Gráfico 5) que envolve um processo contínuo de educação ambiental, não se verifica o mesmo desempenho da capacidade.

Isto de certa forma demonstra uma fragilidade do município em pensar ações integradas que façam parte da construção de um planejamento da sustentabilidade municipal e da veiculação de uma nova racionalidade ambiental a sociedade, o que poderia se iniciar a partir da conjugação de dois instrumentos da política ambiental municipal, a educação ambiental e a participação popular.

Ao contrário, as ações executadas demonstram o caráter pontual e desarticulado das sensibilizações ambientais que envolveram palestras, oficinas, campanhas, eventos principalmente sobre resíduos sólidos. Nota-se que poderiam ser potencializadas se estivessem estruturadas em um projeto ou programa contínuo de educação ambiental, como a própria Agenda 21, que contempla um constante fórum de discussão social acerca das questões ambientais no município, identificando quais grupos precisariam ser fortalecidos com a discussão da temática ambiental, com um cronograma regular que atrele a educação ambiental, às noções políticas de cidadania e de justiça social, para que estes pudessem ser envolvidos de forma consciente no planejamento ambiental, e atuassem no controle social das decisões tomadas.

Os técnicos tem a noção de que a educação ambiental tem sido realizada em forma de campanha, vinculado à datas comemorativas (como dia do meio ambiente, dia da água e dia da árvore) ou em ações de parcerias com as escolas. Informam que as ações tem um alto grau de aceitabilidade, mas não tem levado uma mudança de postura municipal para uma utilização equilibrada dos bens ambientais.

Sobre a baixa capacidade de executar o que foi planejado, os técnicos da SEMADE apontaram que não participaram ativamente da elaboração do PPA 2010-2013 e as discussões realizadas quando foram chamados para elaborar as ações não esclareciam a importância do instrumento como planejamento estratégico do município, e que as metas deviam ser norteadoras do planejamento operacional da SEMADE.

Com muita ênfase afirmaram que só escutam falar de PPA no momento em que estão construindo o plano, mas não fazem um acompanhamento ou associação das ações do PPA com o planejamento das atividades ambientais que fazem todo início dos bimestres anuais.

Até mesmo o planejamento da SEMADE, não se tinha nenhuma cobrança de cumprir o estabelecido, o mais essencial para gestão na percepção dos técnicos é não parar o licenciamento, a fiscalizar e responder as demandas que chegam da prefeitura ou das comunidades.

No período de 2009 a 2012, os técnicos apontaram a ausência de um comando integrador e interessado em organizar as atividades da SEMADE, pois a distribuição dos cargos políticos, nem sempre consideraram o perfil, conhecimento e experiência na área ambiental, o que dificulta articular as definições das prioridades, com as reais necessidades, haja vista a utilização da estrutura pública para os interesses particulares, principalmente eleitorais.

Observa-se o fato de que no período de janeiro de 2009 a dezembro de 2012, a SEMADE, teve três secretários municipais de meio ambiente (01/2009-05/2011, 06/2011-05/2012, 06/2012-12/2012). Os dois primeiros no tempo em que foram secretários possuíam mandatos eletivos de vereador, o que não é ilegal desde que optem apenas por uma remuneração dos cargos, o último secretário permaneceu apenas seis meses na gestão.

Tomando como exemplo a capacidade de resposta de uma ação nesse período, analisa-se que em 22/01/2010, o município protocolizou na SEMAS uma solicitação de inserção na ação do governo estadual de descentralização da gestão ambiental, demonstrando que tinha interesse em cumprir os requisitos da Resolução nº 079/2009 encaminhando os elementos comprobatórios. Em março de 2010 foi realizada vistoria SEMAS e

esclarecimentos acerca do processo de gestão ambiental plena, com a participação do secretário municipal. Em maio de 2010 foram expedidas as recomendações e documentações que estavam pendentes ao município, que foram reiteradas por duas vezes à medida que trocavam os secretários, e nenhum deles ofereceu resposta<sup>52</sup>.

O que se discute é que o interesse no primeiro momento, não veio acompanhado da disposição governamental para direcionar os meios de efetivar a ação. O município iniciou um processo em 22/01/2010 que ficou parado até 07/10/2013, pelo fato do município não oferecer resposta. O curioso é que todos os documentos existiam no município desde 2002, só precisavam ser reunidos e encaminhados, com exceção do plano ambiental que não era elemento obrigatório ao processo de descentralização na época, podendo ser condicionante no processo.

A ação só foi retomada em março de 2013, com o quarto secretário municipal de meio ambiente, que em outubro de 2013 respondeu todas as pendências e em dezembro o processo foi finalizado o que culminou na Habilitação do município.

Em alguma medida se quer inferir com esse exemplo que a visão do gestor define se uma ação, mesmo sendo importante e com execução viável, deve ser continuada e tratada como prioridade. A visão do gestor interfere diretamente na capacidade gerencial pois efetivar uma política pública descentralizada implica em assumir decisões favoráveis a sua execução (Arretche, 1999).

O depoimento dos técnicos sobre executarem atividades sem observar o planejamento é perfeitamente coerente quando se analisa as ações das autoridades competentes do órgão ambiental, em limitar seu funcionamento apenas para oferecer os serviços demandados, o que prejudica o entendimento da importância de viabilizar a sustentabilidade no município.

Em 2013, uma nova gestão assumiu o governo municipal, a qual procede à continuidade das ações do último ano no PPA 2010-2013<sup>53</sup>, e concomitantemente cria o Plano Diretor de Governo do Município de Barcarena, como instrumento integrante do processo de planejamento municipal, cujas diretrizes e prioridades devem ser contemplados no PPA, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Orçamento Anual e no Plano Estratégico de Desenvolvimento - Barcarena 2025.

---

<sup>52</sup> Nos autos do Processo SEMAS nº 2010/01436, constam os OFÍCIOS Nº 5857/COGER/DIPLAN/2010, Nº11403/COGER/DIPLAN/2011 e Nº 17482/COGER/DIPLAN2012;

<sup>53</sup> Lei Municipal nº 2117/2013.

A criação de um instrumento de planejamento e integração das ações, públicas precedendo o PPA é uma iniciativa interessante, ainda mais quando prevê uma integração de ações em outros documentos da administração que compõem o sistema de planejamento municipal com a possibilidade de elaboração de um Plano de Desenvolvimento Estratégico para 25 anos. Em entrevista com a Secretária da SEMPLA, é revelado que a ideia foi pensada justamente porque não se tem registro de nenhum planejamento municipal contínuo para médio prazo.

No entanto quando se analisa as LDO 2014 e LDO de 2015, não se vê as diretrizes deste plano nela contempladas, a análise dos orçamentos na LOA 2014 e LOA 2015, também não cumprem essa legislação. No caso do planejamento do desenvolvimento das ações até 2025, passados 68% do tempo de governo da gestão, os trabalhos para elaboração desse plano da gestão não iniciaram.

Não foi informado qual o ponto de partida para a elaboração do plano do município, o que se sabe é que somente a SEMED, realizou os fóruns de discussão, aprovando durante a IV Conferencia Municipal de Educação, o Plano Municipal de Educação de Barcarena para o decênio 2015/2025, regulamentado posteriormente pela Lei Municipal nº 2164/2015. Sobre isto, acrescenta-se que existia uma obrigatoriedade na entrega deste plano, o que não desmerece seu cumprimento por parte do município, que é carente de instrumentos de planejamento de políticas públicas a médio e longo prazo<sup>54</sup>.

No aspecto formal, a sustentabilidade do território é um dos princípios do Plano Diretor de Governo do Município de Barcarena<sup>55</sup>, que destaca que a SEMADE é o órgão base e coordenador do Eixo Desenvolvimento Econômico. O PPA 2014-2017, além de ratificar estas diretrizes, reitera que a dimensão ambiental tem caráter transversal permeando todas as políticas públicas referidas nos eixos de governo.

Diferentemente do PPA anterior, não se tem como analisar o cumprimento das metas planejadas neste último PPA, pois além de ter estar vigente, as metas das ações não foram dispostas anualmente, o que só possibilita a análise em totalidade quando o período planejado for transcorrido. Desta forma só foi possível identificar com base na pesquisa de campo, se as ações previstas foram iniciadas.

Quando se compara os planos plurianuais, percebe-se que o PPA 2014-2017 apresenta melhor organização com uma proposta integrada e bem fundamentada de

---

<sup>54</sup> A Lei 13.005/2014, que institui o Plano Nacional de Educação 2014-2024 estabeleceu que estados e municípios criassem e aprovassem seus planos de educação até 24 de junho de 2015;

<sup>55</sup> Art. 3º, II da Lei Municipal nº 2117/2013.

desenvolvimento do município baseado na discussão territorial, e com utilização dos indicadores, expressos nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM/PNUD). Entretanto deixa a desejar, quando se considera que o PPA é uma ferramenta de controle social, portanto devendo ter uma construção acessível a todos e não somente ser palatável aos que já possuem familiaridade na análise deste instrumento.

As ações planejadas estão descoladas dos seus programas sem roteiro explicativo de como associá-las, considerando que não é um documento pequeno, se torna uma tarefa abstrusa. Também parece que esqueceram que o PPA é instrumento orçamentário visto que os programas elencados não apresentam o valor global previsto para sua execução<sup>56</sup>, o que impede de averiguar os setores prioritários na elaboração do planejamento, assim como se as programações anuais da LOA estarão adequadas ao que foi planejado.

O PPA 2014-2017 apresenta noventa e dois programas de governo, ampliando a atuação da SEMADE, que ficou responsável por dezoito programas dispostos na Tabela 1, os quais se relacionam com a continuidade dos serviços e desafios da gestão ambiental no município.

Tabela 1 – Status das ações programadas para SEMADE no PPA 2014-2017

<b>PROGRAMA</b>	<b>Nº de ações programadas</b>	<b>Nº de ações iniciadas</b>	<b>Nº de ações não Iniciadas</b>
Planejamento ambiental, Zoneamento e Unidades de Conservação	5	0	5
Licenciamento Ambiental	3	3	0
Fiscalização Ambiental	4	4	0
Ordenamento Jurídico Ambiental	2	1	1
Monitoramento Ambiental hídrico, atmosférico, biótico e social do e Monitoramento Ambiental da cobertura florestal	7	1	6
Reestruturação técnico-administrativa da SEMADE	6	5	1
Gestão Ambiental de Resíduos Sólidos	3	1	2
Gestão de Recursos Hídricos	3	1	2
Proteção da Biodiversidade no município de Barcarena	3	0	3
Defesa ambiental - Certificação e premiação da sociedade	3	0	3
Programa Municipal de Contingenciamento – PMC;	7	1	6
Educação Ambiental formal, não formal e informal	5	1	4
Plano Municipal Ambiental – PMA e Agenda 21	6	3	3
Conscientização e qualificação social	5	1	4
Capacitação e qualificação profissional	4	2	2
Sistema Municipal de Informações Ambientais – SIMIAM	6	1	5
Divulgação das ações do SISMA	5	3	2
<b>TOTAL</b>	<b>77</b>	<b>28</b>	<b>49</b>

Fonte: PPA 2014/2017-Barcarena

<sup>56</sup> A respeito da programação orçamentária, o PPA 2014-2017 não está em conformidade com a lei que o institui (Lei nº 2138/2013“Art. 6ºO Programa Temático é composto por Objetivo, Indicadores e Valor Global”)

Ainda é prematuro fazer inferências sobre o cumprimento dos programas estabelecidos na Tabela 1, mas é perceptível que os programas com ações que em grande parte não iniciaram, são os que se relacionam com planejamento ambiental, monitoramento, zoneamento, unidades de conservação, sistema de informações ambientais, qualificação e coesão social. Assim como na gestão anterior estes programas estão marginalizados em relação aos que se relacionam com o controle ambiental.

Quando se averiguam os objetivos, as diretrizes, os eixos estratégicos dos planos plurianuais e do plano diretor de governo conjuntamente com a missão, visão e valores divulgados pela administração de Barcarena, percebe-se que há uma internalização da questão ambiental no discurso público, entretanto o que se observa na prática é a implementação de uma agenda ambiental descompromissada do planejamento, o que o deixa inexecutável, inerte, fadado a não sair do papel, sendo utilizado apenas para cumprimento de obrigações impostas a administração pública.

De fato, a gestão ambiental pública de Barcarena direciona suas capacidades para as urgências e demandas espontâneas dos instrumentos econômicos, ignorando bons programas planejados atualmente, os quais poderiam ser usados para o início da construção da sustentabilidade municipal.

A dificuldade em modernizar a gestão para benefício da população em Barcarena não se limita ao período estudado, constitui-se numa herança histórica arraigada nas gestões públicas, com laços difíceis de serem rompidos. Por exemplo, ao analisar a distribuição das receitas nos programas dos Planos Plurianuais (PPA 2002-2005 e PPA 2006-2009), Nahum (2011, p.52) destaca o caráter centralizado das ações baseada na construção de obras, nas medidas assistenciais e em ações conservadoras, as quais definem os usos do local de acordo com os interesses de uma elite que se reveza nos governos do município.

Neste contexto, segundo Nahum (2008, p. 81) na gestão pública de Barcarena, predomina o poder do atraso, haja vista que, as elites governantes realizam o assistencialismo social, o clientelismo político, a política de alianças eleitorais entre as famílias e o patrimonialismo em detrimento de políticas públicas que respondam positivamente aos anseios dos segmentos excluídos pela lógica desenvolvimentista (NAHUM, 2011, p.50).

A sustentabilidade em sua dimensão política fica em segundo plano diante de uma propaganda massiva com estratégias discursivas da Prefeitura Municipal<sup>57</sup> que encaram a sustentabilidade como algo pontual, o que segundo Leff (2010, p.1) banalizam os

---

<sup>57</sup> A seção de notícias do site da Prefeitura de Barcarena é a única atualizada constantemente.

pressupostos da sustentabilidade não se traduzindo em novas práticas públicas de mobilização social para atuar como parceira da gestão, a ponto de serem fortalecidas para construir capacidades de contraposição a racionalidade econômica que se apropria dos bens ambientais no território municipal.

Se a gestão ambiental é um processo de mediação de interesses e conflitos (QUINTAS, 2006, p. 30), pelas análises apresentadas, nota-se que a esfera municipal tem sua função mediadora prejudicada, devido à baixa capacidade de gerência sobre as questões que envolvem zoneamento, unidades de conservação, resíduos sólidos e estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, a partir de estudos ambientais. Nenhuma ação desses instrumentos foi realizada plenamente.

Reside um dos paradoxos marcante da gestão ambiental de Barcarena, ao mesmo tempo em que licenciar e fiscalizar são prioridades até por conta dos ganhos econômicos, a modernização desses instrumentos não se concretiza pela incapacidade de realizar uma gestão ambiental, que segundo o IBAMA (2006, p. 25) implica em executar ações de forma encadeada e articulada.

O processo de licenciamento ambiental é favorecido se aliado à criação de unidades de conservação municipal – UC e ao estabelecimento do zoneamento ambiental. A criação de UC municipal, a partir de estudos locais, que também irão definir a metodologia de cálculos financeiros, pode viabilizar a adoção da compensação ambiental<sup>58</sup>, que é o instrumento de política pública no qual o empreendedor no processo de licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental (que utiliza EIA/RIMA) é obrigado a apoiar financeiramente as unidades de conservação, pelos custos sociais e ambientais gerados, sendo a prestação pecuniária recolhida ao fundo de meio ambiente para financiar as ações de conservação ambiental.

Além desta, o estabelecimento de unidades de conservação, cria outras possibilidades de captação de recursos por meio do desenvolvimento de projetos ambientais em cooperação com instituições de pesquisa, organizações não governamentais nacionais e internacionais, que financiam as iniciativas de conservação.

A concretização desses instrumentos no município envolveria três movimentos do planejamento e execução municipal, o esforço em realizar os estudos ambientais para criar a UC, o estabelecimento do seu plano de manejo e de seu conselho gestor para efetivar a UC, ao mesmo tempo em que o município investe no processo da gestão ambiental descentralizada

---

<sup>58</sup> Art. 36 da Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

com o órgão estadual, para obter a delegação de licenciar atividades além de sua competência local (àquelas causadoras de significativo impacto no município, como os portos particulares, indústrias de fertilizantes, grandes obras infraestruturais que estão se instalando no município).

A decisão política em priorizar essas agendas com o direcionamento dos esforços gerenciais e financeiros seria compensada quando estes instrumentos implantados de forma efetiva e sistemática, além de ampliar a arrecadação da gestão ambiental poderiam veicular o planejamento nesses espaços de outros instrumentos como educação ambiental, participação popular para a gestão da UC, criação de novas UC's, fomento a pesquisa científica e tecnológica, estabelecimento de parcerias para a criação de um laboratório de monitoramento da qualidade ambiental da UC, que poderia ser utilizado para as outras áreas do município.

Defende-se que o zoneamento ambiental favorece o licenciamento, pois em conjunto com o plano diretor municipal, define as prioridades de usos e ocupação do solo de acordo com as especificidades das zonas. Desta forma serve para atestar a viabilidade ambiental e as alternativas locacionais no processo de licenciamento da esfera municipal e estadual, possibilitando um ordenamento das atividades econômicas em áreas compatíveis a sua execução, o que poderia minimizar os conflitos.

Não se pode esquecer que mesmo de forma precária, o município participa do licenciamento estadual, atestando o uso e ocupação do solo pela atividade econômica. Nesse contexto esse processo seria feito de forma mais segura com o zoneamento que serviria até para frear a apropriação de áreas que poderiam ser destinadas a conservação ambiental ou a proteção das comunidades rurais, se assim o zoneamento estabelecesse. As entrevistas apontam que diversas certidões de uso e ocupação do solo requerida pelos empreendedores, foram emitidas mesmo os técnicos não considerando pertinentes, porque as diretrizes estabelecidas no plano diretor não foram suficientes para sustentar a argumentação de que o agente econômico não podia se estabelecer no local.

Apesar dos dados positivos no faturamento das empresas e na arrecadação municipal, as transformações ocasionadas pelo projeto industrial não determinaram equidade social, nem o desenvolvimento sustentável do local. Segundo Moraes et al. (2013) Barcarena enfrenta sérios problemas por falta de saneamento básico, tem conflitos judiciais pela posse da terra, questões fundiárias não resolvidas, pífios investimentos em saúde, educação e capacitação de mão de obra local, e ainda faltam equipamentos públicos, que são em sua maioria precários (Fotografia 13).

Fotografia 13 – Avenida no bairro do Laranjal, assim como na maioria dos locais no município detectou-se a precariedade nos sistemas urbanos.



Fonte: Pesquisa de campo (2015), Elielson Silva.

A população também sofre com acidentes ambientais provocados pela atividade industrial (Fotografias 14 e 15) e portuária, como o rompimento de bacias de resíduos, que contaminam rios e igarapés, lançamento de partículas na atmosfera, provocando poluição atmosférica e, conseqüentemente, problemas para a saúde humana ou comprometendo os meios de reprodução das populações locais (Fotografia 16).

Fotografia 14 - Vista do rio Pará, com destaque as instalações da empresa Pará Pigmentos (Grupo Imerys). Os efluentes da atividade são despejados no rio Dendê, que está sob pressão de outras indústrias



Fonte: Pesquisa de campo (2015), Elielson Silva.

Fotografia 15 – Obras de instalação da nova bacia de rejeito da Alunorte, Grupo Hydro,



Fonte: Pesquisa de campo (2015), Elielson Silva.

Fotografia 16 – O rio dendê, sob pressão dos efluentes industriais, se comunica com o rio Pará, sendo utilizados pelos pescadores, que moram na vila do Conde e em Itupanema. A praia também é bastante frequentada pela população e turistas.



Fonte: Pesquisa de campo (2015), Elielson Silva.

Os últimos acidentes ambientais no município aconteceram em: junho de 2015 no Porto da TERFRON (Fotografia 17), onde na estocagem de soja nas balsas tinha um carregamento comprometido, e a soja estragada foi descartada no rio; e no Porto da Vila do Conde em outubro de 2015, com o afundamento do navio Haidar em sua operação de transporte de 5000 cabeças de gado vivo para a Venezuela e Líbano causou um acidente praias (Fotografia 18) com graves repercussões a população local que teve que conviver com o odor da matéria orgânica em composição e comprometimento da pesca e atividades econômicas nas. As gestões pública local, estadual e federal não apresentam um sistema de monitoramento capaz de aferir a qualidade ambiental dos efluentes lançados pelas indústrias, se limitando apenas em analisar dados de qualidade fornecido pelas empresas ou atuar, quando já ocorreram os acidentes ambientais.

Fotografia 17 – Porto da TERFRON-BUNGE, destinado ao escoamento da produção de grãos do Centro-Oeste brasileiro e sudeste paraense



Fonte: Pesquisa de campo (2015), Elielson Silva.

Fotografia 18 – Acidente no Porto de Vila do Conde com o afundamento do navio Haidar



Fonte: Heverton Almeida (2015)

É importante ressaltar que a contaminação do ar, das águas superficiais e subterrâneas e do solo/subsolo não é causada apenas pelas empresas. É predominante a poluição pela disposição inadequada de resíduos sólidos e a ausência de sistemas de saneamento, como pode ser observado nas Fotografias 11, 12 e 13. Resultam da falta de ações públicas eficientes, a formação de lugares de ocupação espontânea que não obedecem aos padrões do reordenamento territorial e expõem as desigualdades sociais. As constantes invasões de áreas, o surgimento de assentamentos subnormais e os desmatamentos das áreas para a implantação destas moradias irregulares é um problema socioambiental generalizado em diversas áreas do município (Figuras 19 e 20).

Fotografia 19 - Ação antrópica por meio de invasões de áreas e desmatamentos para futuras instalações de moradias irregulares na Vila dos Cabanos



Fonte: Fotografia da autora, pesquisa de campo (2014)

Fotografia 20 - Assentamentos precários decorrentes das apropriações de terra na Vila dos Cabanos, com ausência de infraestrutura e equipamentos públicos nessas áreas



Fonte: Fotografia da autora, pesquisa de campo (2014)

Do quadro analisado, nota-se a falta de uma política adequada de ordenamento ambiental e territorial que garanta acessibilidade aos bens ambientais para seus usuários, com integridade ambiental e sociocultural, pois em suas características tradicionais as comunidades possuem relações diretas com a utilização do espaço para subsistência, sendo estes usos necessidades básicas de reprodução social.

### 4.3 ORÇAMENTO ENIGMÁTICO E REDUZIDO DA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA DE BARCARENA: ENTRAVES A CAPACIDADE FINANCEIRA

A transparência orçamentária é dimensão essencial para o controle dos gastos públicos, consistindo um dos alicerces em que se processa a análise da capacidade financeira da gestão ambiental, a qual foi realizada de forma vertical e horizontal, a partir das funções e subfunções do orçamento municipal de Barcarena, herdadas do PPA e que constam nas LDO's e nas LOA's, dos últimos cinco anos.

As análises vertical e horizontal constituem importantes ferramentas utilizadas na administração financeira para identificar tendências. A primeira consistiu na aferição da participação relativa de cada elemento componente de um balanço. A segunda objetivou evidenciar a variabilidade entre elementos constantes em balanços de anos diferentes, de modo a mostrar a evolução comparativa ocorrida em determinado período.

Um fator importante a considerar é que para evitar soluções de continuidade os princípios de elaboração e efetivação do PPA preveem que o alcance desse instrumento orçamentário abarca três anos da gestão atual e um ano da administração anterior. Portanto, o primeiro ano de um novo governo herda os programas e ações elaborados pelo governo passado. Outro ponto relevante é que como todo planejamento estratégico, o PPA não é algo estático, mas sim dinâmico, que pode ser reavaliado e modificado durante o período de sua execução. Assim, verificou-se que no decorrer do intervalo analisado foram criadas novas funções orçamentárias, sendo suprimidas outras.

Enfatiza-se inicialmente a análise de consistência, qualidade e efetividade das informações constantes no Portal da Transparência Municipal. A obrigação de agir com transparência<sup>59</sup> implica na publicidade dos atos de gestão, que compreende não apenas a publicação de tais medidas na imprensa oficial e/ou em jornais de grande circulação, mas também a disponibilização ampla e irrestrita de informações que substanciem a coletividade no acompanhamento tempestivo da boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Os dados utilizados no cálculo da capacidade financeira foram obtidos junto ao Portal da Transparência do município de Barcarena, instrumento criado por determinação da Lei Complementar nº 131/2009. Este ordenamento legal representa uma importante conquista

---

<sup>59</sup> Relaciona-se ao princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos (Art. 37 da CF 1988) a ser seguido pelos órgãos da administração pública das três esferas governamentais.

para a sociedade, à medida que determina que os entes públicos adotem práticas de transparência e controle social em benefício da coletividade.

A lei citada estabeleceu como medidas de alcance da transparência as seguintes questões, contidas no Art. 1º:

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II – **liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;**

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.” (NR) (BRASIL, 2009, grifo nosso).

A exigência de atendimento das três determinações apontadas anteriormente foi estipulada com base no perfil demográfico dos municípios, de modo que Barcarena, por possuir uma população entre 50 mil e 100 mil habitantes, foi enquadrada no art. 2º que instituiu o prazo de dois anos para que se cumprisse os preceitos legais inerentes à transparência e controle social definidas nos incisos II e III do art. 1º da LCP nº 131/2009. Portanto até 28 de maio de 2011, a gestão local deveria ter disponibilizado para amplo conhecimento da sociedade as informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira e a forma de aplicação dos recursos públicos administrados por aquele ente.

Entretanto, a realidade atual aponta que a lei não fora cumprida, uma vez que até o final do primeiro semestre de 2015 a prefeitura municipal não dispunha de um portal na rede mundial de computadores com os atos da gestão orçamentária e financeira ao alcance da coletividade. Este fato reedita a velha tradição das gestões locais de Barcarena que são marcadas, quase que em sua totalidade, por absoluta falta de transparência, conforme enunciado por Nahum (2006).

Em 30 de julho de 2015, a Promotoria de Justiça do Ministério Público de Barcarena ajuizou ação civil pública contra a Prefeitura Municipal e a Câmara de Vereadores, com o objetivo de garantir a transparência na gestão financeiro-orçamentária da administração local. De acordo com matéria divulgada na *homepage* do MPE, o promotor responsável pelo caso argumentou que

“ a ação civil pública tem como base o procedimento administrativo preliminar (PAP nº 038/2013/2ªPJB), instaurado pelo MPPA, que demonstrou que a prefeitura municipal de Barcarena e a câmara de vereadores não possuem seus respectivos “Portais da Transparência” ou sítio eletrônico correspondente, deixando de fornecer as informações financeiro-orçamentárias vinculadas por lei, dificultando, assim, o

controle da legitimidade dos atos e decisões administrativas do Poder Público, inexistindo, da mesma forma, publicação oficial de seus atos administrativos”.

Outro argumento apresentado pela Promotoria do MPE foi de que as diligências endereçadas aos órgãos municipais foram respondidas “de modo lacônico” pelos gestores locais.

Em resposta ao pedido formulado pelo MPE, no dia 25 de agosto de 2015, já na fase derradeira da pesquisa de campo objeto deste trabalho, a juíza da 1ª Vara Cível e Empresarial da Comarca de Barcarena deferiu a solicitação em caráter liminar, determinando aos poderes Executivo e Legislativo municipais que, “no prazo de 60 dias, implementem, alimentem, regulem e gerenciem na internet Portal da Transparência. O descumprimento da decisão acarretará em multa diária no valor de R\$10 mil”.

Após a notificação da decisão judicial, a administração e o parlamento municipais passaram a adotar providências para cumprir as medidas coercitivas emanadas pela comarca local<sup>60</sup>. A estrutura do Portal da Transparência Municipal está organizada nos seguintes grupos de conteúdos: Início, Sobre, Despesas, Receitas, Licitações, Contratos, Convênios e Publicações.

No início do portal constam o universo de possibilidades de consultas públicas<sup>61</sup> “oportunizadas” pela gestão municipal, as quais serão detalhadas individualmente mais adiante.

A redação sobre o conteúdo do site enuncia em seu preâmbulo que “a **Prefeitura de Barcarena** coloca à disposição dos cidadãos, em tempo real, os dados referentes à execução orçamentária e financeira do **Município de Belém**, reforçando a política de acesso dos munícipes às informações da gestão pública municipal. tt (sic)”. O que se denota é que a pessoa jurídica que prestou o mesmo serviço para a prefeitura da capital não teve sequer o cuidado de alterar o nome da municipalidade. Desta feita, o cartão de visitas do portal já sinaliza que os dados e informações constantes naquele ambiente virtual encontram-se mal redigidos, desorganizados e aquém das expectativas para o qual fora criado.

No item que deveria possibilitar a consulta de informações das três etapas da despesa pública<sup>62</sup>, quais sejam empenho, liquidação e pagamento, verificam-se uma série de

---

<sup>60</sup> A prefeitura ativou o endereço <http://www.barcarena.contaspublica.com.br/cp/site2013/index.php>, denominado “Portal da Transparência do município de Barcarena”, assim como a Câmara de Vereadores também criou o “Portal da Transparência”, hospedado no endereço virtual <http://www.gdip.com.br/transparencia/4382587>.

<sup>61</sup> Estas consistem em: despesas (empenhos, liquidações e pagamentos), receitas, licitações, contratos, convênios e publicações;

inconsistências que dificultam o acesso aos atos da gestão local. O intervalo que estaria disponível para pesquisa seriam os anos de 2011, 2013 e 2014, enquanto que os documentos referentes ao último ano da gestão anterior (2012) encontram-se inacessíveis.

Para um cidadão comum efetuar sua busca seria necessário selecionar os campos: unidade gestora<sup>63</sup>, fornecedor e período. Todavia, a exigência de preenchimento do nome da pessoa física e/ou jurídica beneficiária da despesa é uma restrição feita sob medida para esconder a informação. Observe-se que em todos os testes realizados após a “efetivação” do portal nenhum deles se obteve êxito.

De igual forma, o item “Receitas” também padece do problema, pois utiliza os mesmos parâmetros de busca que o contido na opção anterior. Novamente se verificou que nenhuma consulta foi bem sucedida.

Na parte referente aos contratos administrativos firmados na gestão pública local não existem informações disponíveis, sob a alegação de que o site está “em construção”. A manutenção destes documentos fora do alcance informativo da população atenta contra os princípios da transparência, pois ainda que eventualmente os atos sejam juridicamente perfeitos e atendam aos preceitos legais, nada justifica restringir o acesso a eles. Na prática, se um cidadão quiser se cientificar da contratação da empresa que está construindo a escola de sua comunidade ou bairro terá que acionar outros meios para obtê-la.

No que se refere aos Convênios, o site enuncia que também está “em construção”, o que inviabiliza o acompanhamento dos repasses de transferências voluntárias decorrentes de instrumentos firmados com os governos federal e estadual.

Quanto ao item “Publicações”, a situação evidenciada repete o mesmo grau de dificuldade de operacionalização das buscas que a parte relativa às etapas da despesa pública. Em nenhuma das tentativas empreendidas no site durante a pesquisa documental foi possível obter informação.

Por fim, verifica-se que estão disponibilizados no link “Últimas publicações” um conjunto de informações sobre a gestão orçamentária e financeira da Prefeitura Municipal de Barcarena. Os documentos são os seguintes: os balanços gerais 2013 e 2014; os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária dos bimestres que formam os anos de 2013 e 2014; os Relatórios de Gestão Fiscal apresentados trimestralmente, concernente aos anos de 2013 e

---

<sup>62</sup> As três etapas da despesa constituem-se como normas da contabilidade pública e foram definidas pela Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964;

<sup>63</sup> As unidades gestoras são: Prefeitura Municipal; Câmara Municipal; Fundo Municipal da Indústria, Comércio e Mineração; Fundo Municipal de Meio Ambiente; Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; Instituto de Previdência do Município de Barcarena; Secretaria Municipal de Assistência Social; Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Saúde.

2014. Ocorre que a ausência de uniformidade dos documentos acessíveis, a fragmentação e a omissão de informações importantes, depõem contra a narrativa governamental que alega estar agindo com transparência.

Antes de avaliar os números da gestão, foi realizada esta análise para evidenciar que o orçamento municipal é um verdadeiro enigma, que a Prefeitura não facilita a solução. O orçamento por lei é função participativa, tem caráter técnico, mas não pode se apropriar da burocracia e formalidade para se tornar inextricável ao controle social. O tão propalado discurso de gestão participativa e transparente realizado no PPA e no site da Prefeitura cai por terra, quando se percebe a falta de vontade política, que precisa ser alvo de decisão judicial para disponibilizar as informações, que continuam incompletas e divergentes quanto à estrutura de elaboração.

Mesmo com essas dificuldades é apresentada a análise vertical do orçamento para identificar a participação relativa de cada função e subfunção integrante da LOA, de modo a aferir o peso destas na composição do orçamento global do município a cada exercício financeiro<sup>64</sup>. A ênfase do presente estudo se reporta à função “Gestão ambiental” e suas subfunções correlatas.

Do ano de 2009 se obteve apenas o RREO do último bimestre (novembro e dezembro). Os dados de 2010 consistiram na LOA e em um relatório gerencial de execução orçamentária, por categoria econômica<sup>65</sup> de despesa. Quanto a 2011 somente a LOA estava disponível. Conforme assinalado anteriormente, o último ano da gestão anterior (2012) é um caso à parte, uma vez que nenhuma informação fora encontrada nos registros disponibilizados virtualmente pela prefeitura, tampouco pela Câmara de Vereadores.

Com relação aos anos de 2013 e 2014, os primeiros anos da gestão atual, foram localizados na LOA de cada exercício, os RGF's trimestrais, os RREO's bimestrais e os respectivos balanços anuais. Contudo, a desorganização e a falta de uniformidade nos documentos colocados à disposição da sociedade constituem sérios obstáculos que prejudicam uma análise mais qualificada. A Tabela 2 apresenta a consolidação das informações orçamentárias de 2009 a 2014.

---

<sup>64</sup> Os documentos necessários para empreender a análise pretendida seriam a Lei Orçamentária Anual, os balanços gerais de cada exercício, os relatórios resumidos de execução orçamentária (RREO), os relatórios de gestão fiscal (RGF) e outras informações gerenciais que contribuíssem com o estudo.

<sup>65</sup> De acordo com a Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, publicada no Diário Oficial da União de 7 de maio de 2001, a natureza da despesa é constituída por duas categorias econômicas que são as despesas correntes e as despesas de capital. Conceitualmente, na primeira categoria “classificam-se todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital” (BRASIL, 2001, p. 3). A segunda representa exatamente o oposto.

Tabela 2 - Análise vertical (A.V) dos recursos orçamentários do município de Barcarena, 2009 a 2014.

<b>FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>LOA 2009</b>	<b>A.V (%)</b>	<b>LIBERADO</b>	<b>LOA 2010</b>	<b>A.V (%)</b>	<b>LOA 2011</b>	<b>A.V (%)</b>	<b>LOA 2012</b>	<b>A.V (%)</b>	<b>LOA 2013</b>	<b>A.V (%)</b>	<b>LOA 2014</b>	<b>A.V (%)</b>
Ação legislativa	6.754.000,00	4,57	6.754.000,00	7.501.068,00	4,17	8.100.000,00	4,29	SI	NA	0,00	0,00	10.040.970,59	3,90
Administração	28.966.200,00	19,61	28.674.947,25	32.045.000,00	17,82	28.048.500,00	14,86	SI	NA	34.470.968,09	16,46	52.044.013,24	20,22
Assistência Social	13.345.400,00	9,03	10.074.099,58	13.660.000,00	7,60	13.906.500,00	7,37	SI	NA	11.194.601,20	5,34	4.130.539,42	1,61
Saúde	26.827.200,00	18,16	28.948.160,44	30.431.715,00	16,92	33.528.200,00	17,77	SI	NA	43.264.122,37	20,65	55.081.869,36	21,40
Educação	34.929.800,00	23,65	47.713.327,76	49.118.514,00	27,31	60.636.169,00	32,13	SI	NA	87.224.265,14	41,64	92.748.875,04	36,04
Cultura	2.198.000,00	1,49	2.467.514,02	2.875.000,00	1,60	2.800.000,00	1,48	SI	NA	2.440.456,97	1,16	1.046.417,31	0,41
Urbanismo	22.097.908,31	14,96	23.341.462,17	710.000,00	0,39	29.180.532,00	15,46	SI	NA	23.786.943,63	11,35	33.467.943,35	13,01
Habitação	210.000,00	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	SI	NA	4.120,00	0,00	0,00	0,00
Saneamento	1.836.500,00	1,24	1.429.307,93	0,00	0,00	710.000,00	0,38	SI	NA	63.061,66	0,03	2.558.217,83	0,99
<b>Gestão Ambiental</b>	<b>1.399.500,00</b>	<b>0,95</b>	<b>786.103,54</b>	<b>1.666.000,00</b>	<b>0,93</b>	<b>1.575.000,00</b>	<b>0,83</b>	<b>SI</b>	<b>NA</b>	<b>1.553.282,72</b>	<b>0,74</b>	<b>0</b>	<b>0,00</b>
Agricultura	3.512.400,00	2,38	1.340.962,95	3.700.000,00	2,06	3.210.000,00	1,70	SI	NA	1.774.997,73	0,85	1.184.342,15	0,46
Organização Agrária	7.300,00	0,00	0,00	0,00	0,00	20.000,00	0,01	SI	NA	0,00	0,00	0,00	0,00
Indústria	814.100,00	0,55	917.332,16	2.436.099,00	1,35	0,00	0,00	SI	NA	0,00	0,00	0,00	0,00
Comércio e Serviços	275.900,00	0,19	249.209,77	0,00	0,00	1.844.000,00	0,98	SI	NA	795.174,81	0,38	0,00	0,00
Energia	789.700,00	0,53	384.022,64	0,00	0,00	0,00	0,00	SI	NA	0,00	0,00	0,00	0,00
Transporte	1.229.000,00	0,83	96.950,08	32.197.932,00	17,90	0,00	0,00	SI	NA	0,00	0,00	563.567,91	0,22
Desporto e Lazer	465.700,00	0,32	453.049,29	1.700.000,00	0,95	1.760.000,00	0,93	SI	NA	633.979,03	0,30	1.116.272,93	0,43
Encargos Especiais	580.300,00	0,39	2.534.171,00	0,00	0,00	945.000,00	0,50	SI	NA	939.731,55	0,45	3.350.907,22	1,30
Reserva de Contingência	1.477.160,69	1,00	0,00	1.810.256,00	1,01	1.645.355,00	0,87	SI	NA	0,00	0,00	0,00	0,00
Emprego e renda				800.000,00	0,44		0,00	SI	NA				
Políticas para Mulheres			56,17	634.000,00	0,35		0,00	SI	NA				
Trabalho						750.000,00	0,40	SI	NA	1.329.603,70		295.420,18	
Direitos da Cidadania						49.000,00	0,03	SI	NA				
Previdência								SI	NA	9.915,15		1.212.695,77	
<b>TOTAL</b>	<b>147.716.069,00</b>	<b>100,00</b>	<b>156.164.620,58</b>	<b>179.851.584,00</b>	<b>100,00</b>	<b>188.708.256,00</b>	<b>100,00</b>	<b>SI</b>	<b>NA</b>	<b>209.485.223,75</b>	<b>100,00</b>	<b>257.333.936,35</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Balanços de 2009, 2010, 2013 e 2014/ OBS: AV- Análise Vertical; SI – Sem Informação; NA- Não Achado

As informações constantes na Tabela 2 revelam que no exercício de 2009 foram consignados na LOA aprovada pela Câmara e sancionada pelo prefeito à época um montante de R\$ 147.716.069, sendo que destes, a função Gestão Ambiental representou uma participação relativa de 0,95%. Por ordem de importância orçamentária, as áreas com mais relevância foram Educação (23,65%), Administração (19,61%), Saúde (18,16%) e Urbanismo (14,96%). Quando se analisa os recursos efetivamente liberados após os cortes e contingenciamentos, verifica-se que para a função Gestão Ambiental coube apenas à alocação de 56,17% do orçamento previsto, o que indica o distanciamento entre a estratégia enunciada pela gestão no PPA e a realidade objetiva.

Com relação ao ano de 2010, o orçamento global evoluiu para um montante de R\$ 179.851.584,00, sendo que a Gestão Ambiental contribuiu com 0,93% dos recursos totais. Observa uma queda na participação relativa em comparação com o exercício anterior, conforme será melhor ilustrado na análise horizontal. Naquele período, Educação (27,31%), Transporte (17,90%), Administração (17,82%) e Saúde (16,92%) foram às funções orçamentárias mais representativas, confirmando a tendência identificada no ano de 2009, porém, com a substituição da importância do item “urbanismo” pelo item “transporte”.

As informações concernentes ao exercício de 2011 apontam que o orçamento anual atingiu a soma de R\$ 188.708.256,00, e destes, foram alocados para a função Gestão Ambiental um percentual de 0,83% deste montante. Novamente se evidencia uma tendência de queda sistemática na participação relativa deste item na composição da LOA, que neste ano também se verificou em números absolutos. Os itens com maior peso na LOA foram Educação (32,13%), Saúde (17,77%), Urbanismo (15,46%) e Administração (14,86%), o que reedita os anos anteriores.

Quanto ao ano de 2012, o último da gestão anterior, não se obteve nenhuma informação que permitisse efetuar uma análise. Em consulta efetuada junto ao site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) observou-se que a gestão local apresentou a prestação de contas relativa aquele exercício em 06 de junho de 2012, quase três meses após o prazo estipulado na Lei de Responsabilidade Fiscal.

A LOA 2013 previu um orçamento global de R\$ 209.485.223,75, faltando incluir os recursos destinados ao Poder Legislativo que não foram informados nos documentos a que se teve acesso. Naquele ano, a participação relativa da função Gestão Ambiental caiu novamente, atingindo o percentual de 0,74% do montante, o que também se traduziu em números absolutos. Os itens mais representativos na LOA foram os mesmos de anos

anteriores, quais sejam: Educação (41,64%), Saúde (20,65%), Administração (16,45%) e Urbanismo (11,35%).

Com referência ao exercício 2014, foram consignados na LOA um valor global de R\$ 257.333.936,35, sendo que os documentos disponíveis concernentes àquele ano (LOA, balanço anual, RGF's e RREO's) apontam que não foram alocados recursos para a função Gestão Ambiental. É uma situação contábil inusitada, pois ao que se tem conhecimento, as atividades da Secretaria Municipal de Meio Ambiente não foram paralisadas no período. Os itens com maior peso na composição do orçamento municipal foram Educação (36,04%), Saúde (20,65%), e Urbanismo (11,35%), de acordo com a tendência verificada desde o primeiro ano da série histórica.

Em síntese no período estudado identificou as seguintes tendências da análise vertical: aumento do orçamento global, mesmo em ambiente de crise internacional; queda na participação relativa dos recursos para a área ambiental e; forte dependência de repasses constitucionais obrigatórios (educação, saúde e FPM).

Por sua vez a análise horizontal, com os valores e funções apresentados na Tabela 3, objetivam evidenciar a variabilidade entre as funções componentes da LOA a cada exercício financeiro, de modo a identificar as tendências inerentes ao período de 2009 a 2014.

Tabela 3 - Análise horizontal (A.H) dos recursos orçamentários do município de Barcarena, 2009 a 2014.

<b>FUNÇÃO ORÇAMENTÁRIA</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>A. H (%)</b>	<b>2011</b>	<b>A.H (%)</b>	<b>2012</b>	<b>A.H (%)</b>	<b>2013</b>	<b>A.H (%)</b>	<b>2014</b>	<b>A.H (%)</b>
Ação legislativa	6.754.000,00	7.501.068,00	11,06	8.100.000,00	0	0	0	0,00	-100,00	10.040.970,59	
Administração	28.966.200,00	32.045.000,00	10,63	28.048.500,00	0	0	0	34.470.968,09	7,57	52.044.013,24	51,0
Assistência Social	13.345.400,00	13.660.000,00	2,36	13.906.500,00	0	0	0	11.194.601,20	-18,05	4.130.539,42	-63,1
Saúde	26.827.200,00	30.431.715,00	13,44	33.528.200,00	0	0	0	43.264.122,37	42,17	55.081.869,36	27,3
Educação	34.929.800,00	49.118.514,00	40,62	60.636.169,00	0	0	0	87.224.265,14	77,58	92.748.875,04	6,3
Cultura	2.198.000,00	2.875.000,00	30,80	2.800.000,00	0	0	0	2.440.456,97	-15,11	1.046.417,31	-57,1
Urbanismo	22.097.908,31	710.000,00	-96,79	29.180.532,00	0	0	0	23.786.943,63	3250,27	33.467.943,35	40,7
Habitação	210.000,00	0,00	-100,00	0,00	0	0	0	4.120,00			-100,0
Saneamento	1.836.500,00	0,00	-100,00	710.000,00	0	0	0	63.061,66		2.558.217,83	3956,7
<b>Gestão Ambiental</b>	<b>1.399.500,00</b>	<b>1.666.000,00</b>	<b>19,04</b>	<b>1.575.000,00</b>	<b>-5,46</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1.553.282,72</b>	<b>-6,77</b>	<b>0</b>	<b>-100,0</b>
Agricultura	3.512.400,00	3.700.000,00	5,34	3.210.000,00	0	0	0	1.774.997,73	-52,03	1.184.342,15	-33,3
Organização Agrária	7.300,00	0,00	-100,00	20.000,00	0	0	0				
Indústria	814.100,00	2.436.099,00	199,24	0,00	0	0	0		-100,00		
Energia	789.700,00	0,00	-100,00	0,00	0	0	0				
Transporte	1.229.000,00	32.197.932,00	2519,85	0,00	0	0	0		-100,00	563.567,91	
Desporto e Lazer	465.700,00	1.700.000,00	265,04	1.760.000,00	0	0	0	633.979,03	-62,71	1.116.272,93	76,1
Encargos Especiais	580.300,00	0,00	-100,00	945.000,00	0	0	0	939.731,55		3.350.907,22	256,6
Reserva de Contingência	1.477.160,69	1.810.256,00	22,55	1.645.355,00	0	0	0		-100,00		
Emprego e renda		800.000,00				0	0		-100,00		
Políticas para Mulheres		634.000,00							-	100,00	
Trabalho				750.000,00				1.329.603,70		295.420,18	-77,8
Direitos da Cidadania				49.000,00							
Previdência								9.915,15		1.212.695,77	
<b>TOTAL</b>	<b>147.716.069,00</b>	<b>179.851.584,00</b>		<b>188.708.256,00</b>				<b>209.485.223,75</b>		<b>257.333.936,35</b>	

A comparação entre os exercícios de 2009 e 2010 aponta que houve uma variação positiva de 19,04% com relação aos recursos consignados na LOA para a função Gestão Ambiental. Saiu-se de um patamar de R\$ 1.399.500,00 para R\$ 1.666.000,00, conforme apontam os documentos examinados. Infelizmente, não se pôde confrontar os números relativos aos recursos efetivamente descentralizados após os cortes e contingenciamentos orçamentários, em razão da fragmentação e ausência de uniformidade dos registros disponibilizados no Portal da Transparência Municipal. De acordo com o verificado na análise vertical, sabe-se apenas que em 2009 houve uma queda de 43,83% entre o programado e o liberado.

Em relação ao período 2010 e 2011, verificou-se uma variação negativa de -5,46% nos recursos orçamentários destinados à função Gestão Ambiental, o que indica que a partir deste intervalo se estabeleceu uma tendência de redução da importância dos programas e ações da Secretaria Municipal de Meio Ambiente na composição da LOA, o que contraria a manutenção do discurso institucional em favor da sustentabilidade e do ordenamento ambiental como elementos centrais na estratégia de desenvolvimento local.

Conforme já explicitado na análise vertical, não se obtiveram informações relativas ao exercício de 2012, o que impediu que se comparasse com o ano de 2011. Contudo, quando se confronta o período de 2011 e 2013 constata-se que ocorreu uma queda de -6,77% na dotação orçamentária dos programas da área ambiental.

Em razão do inusitado desfecho contábil concernente ao ano de 2014<sup>66</sup>, no que se refere à gestão ambiental, não se pôde realizar a aferição da variabilidade dos recursos destinados àquela função programática.

A despeito da insuficiência de informações consistentes para se empreender uma análise horizontal sobre os recursos orçamentários consignados nas leis orçamentárias anuais do período analisado, permitiu-se observar uma tendência de redução sistemática da participação dos programas e ações da área ambiental na composição da LOA.

Sobre o Fundo Municipal de Meio Ambiente-FMMA, este se constitui como unidade gestora independente da Prefeitura Municipal, com administração vinculada a SEMADE, que possui um conselho gestor formado pela Secretária da SEMADE, Secretária da SEMAT e um membro do Conselho de Meio Ambiente. Apesar da autonomia no papel, é o gestor municipal que decide a prioridade dos gastos dos recursos do FMMA, em alguns casos desrespeitando a Lei de criação do Fundo.

---

<sup>66</sup> O orçamento aparece zerado, não aparece nada programada no LOA e no Balanço, o que é contraditório pois a SEMADE não parou de funcionar neste período.

Por exemplo, conforme citado na entrevista da SEMADE, não é incomum o recurso do FMMA ser utilizado para pagamento dos funcionários, o que por lei é vedado, nesse caso deixam de ser financiados projetos ambientais no município pois o recurso é direcionado para uma ação que seria o programa manutenção administrativa que deveria realizar. Outro exemplo dos desmandos na gestão dos recursos do Fundo Municipal é o não repasse pela Prefeitura do recurso que o município recebe, referente ao ICMS- Ecológico.

Há mais de um ano a Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA/PA direciona o recurso à conta da Prefeitura, a que é a responsabilidade do repasse para o FMMA, mas o recurso não pode ser empregado na gestão ambiental municipal, pois é pulverizado em outras demandas gerais da gestão.

Sobre a possibilidade do Estado fazer o repasse direto para a SEMADE, a SEFA informa que o repasse da cota do ICMS ecológico, do ponto de vista orçamentário tem a mesma rubrica que o ICMS geral, não podendo fazer repasse a contas específicas, quando a legislação que se aplica ao Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços incita que o repasse é para o tesouro municipal. O que fazem é informar a Prefeitura o percentual que se destina a gestão ambiental, mas não esta na competência estadual a fiscalização da utilização de recurso, que cabe ao município administrar.

O que se vê em Barcarena, quando se considera os aspectos apresentados da capacidade gerencial e financeira é a inobservância das recomendações do IBAMA (2006, p. 25), o qual indica que a gestão ambiental implica em executar ações de forma encadeada e articulada, constituindo-se em uma tarefa complexa que envolve: a) o planejamento da sustentabilidade local e a implementação de políticas para realizá-la; b) a democratização das instituições para que permitam e estimulem a participação; c) a escolha inteligente dos serviços públicos oferecidos à comunidade; d) o equilíbrio entre receitas e despesas, com uso ético e transparente dos recursos públicos; e) ações que auxiliem na formação da consciência ambiental e; f) a geração de informações que deem suportes às decisões.

A situação de não execução das ações planejadas pelo executivo e a falta de transparência da gestão financeira, é favorecida por um ambiente em que o controle externo do legislativo se mostra ausente diante das incongruências na aplicação dos instrumentos que por lei, são vinculados à fiscalização orçamentária. Cabe o questionamento do papel do Tribunal de Contas dos Municípios na fiscalização das finanças públicas, pois as situações apontadas em Barcarena não são recentes e ultrapassam no mínimo três gestões.

A desestruturação do controle social, a demora do judiciário, a inércia e o comodismo do legislativo e a falta de compromisso efetivo do executivo para uma

administração, que mesmo com as dificuldades inerentes a gestão, atue de forma equilibrada, transparente primando por uma cultura gerencial que se aproxima da sociedade e descarta o patrimonialismo, prejudica a sustentabilidade municipal, assim como o desenvolvimento das demais políticas no município.

#### 4.4 O AVESSE DA SUSTENTABILIDADE ESTRIBADA NA PARTICIPAÇÃO E OS DESAFIOS DE UMA GESTÃO AMBIENTAL DESARTICULADA DA SOCIEDADE

A instância institucional de participação na gestão ambiental é o Conselho Municipal de Meio Ambiente-COMAM, o que não significa que não se tenham outros mecanismos e estratégias participativas nas questões que envolvem a gestão ambiental.

A participação popular por ser um instrumento da política ambiental, de emponderamento social e essencial ao desenvolvimento de uma política pública descentralizada deve ser priorizada como ação pública, pois insere os sujeitos sociais na discussão política e nas ações práticas que afetam diretamente o seu cotidiano, os quais podem contribuir e atuar com o setor público nas responsabilidades decorrentes do gerenciamento ambiental.

A sustentabilidade estribada na participação não se limita ao Conselho de Meio Ambiente, envolve qualquer canal que a esfera pública possa dialogar para a sensibilização dos sujeitos para formação de um ambiente propício a tomada de consciência dos problemas que estão envolvidos. Em concordância, Leff (1992, p. 53) descreve que a promoção da democracia participativa e descentralizada parte da participação no movimento ambiental, sustentado nos princípios de autonomia, autogestão e autodeterminação, no qual cabe ao Estado fornecer as populações locais condições mínimas para desenvolver seu potencial autogestionário.

Nesse sentido, além do Conselho estão analisadas algumas situações contextuais ligadas à esfera pública local que são condicionantes a participação.

O que caracteriza a capacidade participativa do município de Barcarena é a prática da participação sem informação, o que desqualifica todo o potencial do processo participativo, pois a sociedade é inserida em estruturas oficiais de participação, numa atmosfera em que o discurso participativo é constante, ao mesmo tempo em que não se efetiva o direito a informação. Desta forma a participação em Barcarena é institucionalizada, o que segundo

Gonçalves, Simão e Bernardes (2015, p.2) negligenciam a diversidade, a espontaneidade e divergência de interesses dos grupos sociais.

Essa inferência é resultado tanto das análises do planejamento, quanto das práticas observadas na gestão ambiental municipal desde 2009, de onde iniciam as análises desta dissertação. Tomando-se como exemplo a elaboração do PPA 2010/2013 e 2014/2017, observa-se no discurso textual dos documentos, que ambos se orgulham por serem instrumentos participativos debatidos amplamente e legitimado com a sociedade, por meio de audiências públicas.

Contudo a consolidação dos interesses sociais nos programas constantes nos documentos parece ser mais um esforço tecnocrático, do que participativo. Os programas não estão dispostos de forma integrada com suas ações, a fim de que se observem as metas, as etapas previstas. Optou-se por apresentar em anexo mais de oitenta programas, e somente depois se seguem as ações, cabendo ao leitor identificar uma a uma a que programas estão vinculados, a partir do cruzamento de informações ao longo de duzentas e noventa e quatro páginas, situação que poderia ser resolvida com tabelas e matrizes organizativas.

Obviamente se tem uma estrutura formal que deve ser observada na elaboração dos instrumentos de planejamento, mas esta não pode ser usada como desculpa para o fato desses documentos não serem inteligíveis para a maioria da sociedade, que é a utilizadora da política pública. Sem acesso a uma informação decifrável e transparente, não se pode esperar que o controle social seja efetivado.

A historicidade da prática reforça a descrença na participação e no poder público, pois se a sociedade não tem confiança na mudança de culturas arraigadas na administração, cada vez mais ela se desobriga a participar de processos. Em alguma medida, pelo fato do Estado não ser neutro, não se pode dizer que há um desinteresse na manutenção de sujeitos passivos a decisões públicas.

A marginalização da participação se expressa também quando os próprios instrumentos de planejamento não trazem ações de fortalecimento do direito a participação, do Conselho de Meio Ambiente e efetivação de sistemas de informação para a gestão ambiental, o que aconteceu com o PPA 2010-2013, que chegou a planejar Fóruns da Agenda 21, mas não foram realizados.

Deste exemplo, deriva o terceiro ponto referente à falta de compromisso da gestão pública com processos participativos, que quando previstos, não é dada à mesma disposição política para a sua implementação, quando comparamos com as metas que interferem no desenvolvimento econômico. Criar uma sociedade ativamente política na participação é tão

importante quanto direcionar o esforço estatal para o crescimento das atividades econômicas, com o agravante de que o discurso participativo é muito mais recorrente na fala dos gestores.

No caso da gestão ambiental desde 2002, se tem a previsão da concretização de um sistema de informações ambientais, que todo ano é planejado nos planos plurianuais, mas ainda não ocorreu a ação. O que se espera no mínimo é que quando forem disponibilizados os bancos de dados ambientais, seja feito de forma diferenciada daquelas informações orçamentárias disponibilizadas no portal da transparência municipal, cujos problemas foram debatidos na análise da capacidade financeira.

Nesse ambiente de omissão de informações e falta de transparência com aquelas que são disponibilizadas é que se processa a participação na gestão ambiental pública, notadamente nas conferências ambientais municipais, no planejamento ambiental, nas audiências públicas, nas ações de educação ambiental e no COMAM.

O COMAM<sup>67</sup>, criado em 2002 e vinculado a SEMADE, apresenta funções consultivas, normativas, deliberativas em meio ambiente e de participação direta da sociedade civil. Desta forma o COMAM, em tese, é a instância que atua conjuntamente com o órgão executor para o fomento a divulgação das ações ambientais, discussão pública no campo da conservação e melhoria da qualidade ambiental e utilização dos recursos naturais.

O Conselho de Barcarena é composto por seis representantes da sociedade civil organizada, selecionados mediante eleição. Atualmente a composição envolve Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias Químicas, Sindicato dos Produtores Rurais, Colônia de Pescadores Z-13, Associação de Barraqueiros do Caripi, Associação dos Trabalhadores Rurais de Curupeté e Associação dos Micro Produtores Rurais de São Lourenço. Por sua vez, a representação do poder público é realizada por cinco membros do poder executivo local: Secretaria de Agricultura, Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo, Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação, Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico e Procuradoria Geral do município.

Desde abril de 2015, o COMAM está envolvido no processo de eleição das entidades que comporão o novo biênio gestor do Conselho, o que indica que essa composição irá mudar brevemente. Sobre esta composição a SEMADE informa que deixa a desejar a atuação do Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias Químicas, Associação dos Micro Produtores Rurais de São Lourenço, Associação dos Trabalhadores Rurais de Curupeté e Secretaria de Indústria, Comércio e Turismo, sendo os mais difíceis de serem mobilizados.

---

<sup>67</sup> LC n° 007/2002, alterado pela LC n° 44/2014

A ausência de funcionamento do COMAM legalmente impede, por exemplo, que o processo de licenciamento seja realizado. Desta forma, é uma estrutura do SISMA que a gestão ambiental de Barcarena sempre procurou manter, mesmo sendo organismo passivo no processo de gerenciamento ambiental.

O COMAM está em funcionamento, realiza reuniões ordinárias trimestrais e em algumas vezes extraordinárias, organizadas pela SEMADE que faz prestação de contas ao conselho, repassa as informações da gestão, aprova documentos ambientais<sup>68</sup>, contudo está muito longe de serem sujeitos proativos para as decisões da SEMADE.

A principal função do COMAM é a chancela das ações da SEMADE, não evidenciando ações propositivas significativas por parte dos demais conselheiros, quando se analisam as ATAS de reunião. Este tipo de prática institucional Bourdieu (2003, p. 200) qualifica como democracia da ratificação, que reduz os conselheiros a simples encarregados das ordens centrais.

Mesmo nesse ambiente, em que o órgão ambiental tem a posição dominante, atualmente tem sido difícil manter o funcionamento da estrutura, pois os quóruns das reuniões nem sempre são atingidos, o que resulta nas constantes reprogramações. Esse desinteresse não se limita a sociedade civil, pois conforme a assessora da SEMADE, encarregada pelas questões do conselho, com o contingenciamento dos recursos humanos da Prefeitura em janeiro de 2015, foram exonerados os servidores que se envolviam nos debates, sendo trocados por outros que não percebiam a importância de se envolver com as discussões ambientais. Somente a partir de junho a SEMADE percebeu menos resistência destes em participar das reuniões.

A SEMADE considera que os conselheiros não estão capacitados para contribuir de forma qualificada para a gestão realizada pela Secretaria, contudo desconsidera que o ambiente criado por ela, não é nem um pouco atrativo ao exercício da participação, e que as atitudes na condução do COMAM impedem o exercício de liberdades individuais, que podem acrescentar saberes práticos aos instrumentos debatidos.

Como exemplo, cita-se a construção do Plano de Gestão Ambiental, que deveria ser elaborado em conjunto com o COMAM, foi realizado por um técnico, debatido na SEMADE e depois de pronto foi apresentado ao conselho para aprovação. Este tipo de condução, conforme destacado no início do capítulo não se limita a SEMADE, que apenas

---

<sup>68</sup> Reuniões trimestrais. De 2009 a 2014 reuniu-se 12 ATAS para análise.

replica a metodologia dos demais processos participativos organizados pela Prefeitura, e pelas instâncias estadual e federal.

Pelos processos apresentados se considera que a capacidade participativa de gestão ambiental é ínfima, visto que a abordagem política da sustentabilidade de Frey (2001, p.23) não fala de uma simples participação, onde o Estado encaminha as deliberações e institucionaliza o processo participatório, mas de uma inclusão processada pela sociedade civil, uma reversão do padrão de comportamento e inércia social, no exercício da cidadania e como pré-condição para uma nova racionalidade ambiental, a qual impregna o Estado, e começa a oferecer barreiras e contraposições aos projetos exógenos do capital incompatíveis com as exigências ambientais e com efeitos estarrecedores e até deletérios aos modos de reprodução social.

Sobre a capacidade participativa, do ponto de vista da descentralização em sua dimensão política, Nogueira (1997, p.8) é enfático “a participação não se descentraliza<sup>69</sup>. Ela existe ou não no processo, não cabendo ao órgão central concedê-la ou delegá-la”. Isto reforça o papel do Estado na formação do capital social, e de rever suas políticas que podem ser descentralizadas, com um forte discurso participativo, onde os sujeitos sequer são protagonistas do processo, sendo manobrados por mecanismos institucionalizados no próprio Estado.

Para enfrentamento das questões ambientais é urgente ampliar e aperfeiçoar a discussão integrada dos técnicos das diferentes áreas do conhecimento com debates da sociedade civil organizada para a elaboração do planejamento das ações a serem executadas para melhoria da qualidade ambiental no município, qualificando também os membros do Conselho, a fim de transformar essa conduta de órgão sancionador de deliberações já decididas na esfera administrativa.

---

<sup>69</sup> Segundo Nogueira (1997, p. 8) a participação depende de fatores histórico-sociais e de graus de amadurecimento político-ideológico e organizacional da sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da pesquisa empírica desenvolvida confirmaram a hipótese de que o município de Barcarena inserido na ação de governo de descentralização da gestão ambiental, não possui capacidade institucional suficiente para coordenar, executar ações da política ambiental. Consoante à resposta da questão central da pesquisa, se atribuiu uma responsabilidade compartilhada para essa incapacidade de realizar uma gestão ambiental para a construção da sustentabilidade.

A análise da capacidade participativa demonstrou que a participação está longe de ser efetivada no município, consistindo mais em um *slogan* político, do que uma expressão democrática da sociedade. As decisões da gestão ambiental são em grande maioria conduzidas pelo poder público, que apenas em alguns momentos concede a presença social no processo, limitando-se a informar para o Conselho de Meio Ambiente as ações que estão sendo desempenhadas, do que se deduziu que a participação, na maioria das vezes é resumida a veiculação de notícias.

A gestão ambiental em Barcarena prima pela tecnocracia, pela valorização do conhecimento de um seleto grupo para decisões que envolvem a coletividade, não abrindo canais de diálogo que realmente considerem as iniciativas da população, a qual também poderia contribuir com seus saberes na gestão pública, pela vivência prática, e por serem os diretamente afetados pela desigualdade ambiental.

A situação observada contraditou os pressupostos da abordagem de sustentabilidade estribada na participação social, visto que Frey (2001, p. 27) afirma que o papel do Estado, especialmente do poder local, não se resume a criar estruturas democráticas e promover a participação (criar conselhos de meio ambiente e realizar reuniões), deve incitar e incluir as propostas e ideias da sociedade civil, influenciando a formação de uma identidade crítica de convicções e valores ambientais, nos quais os agentes da sociedade civil, se emponderados, atuarão como parceiros e multiplicadores da nova racionalidade ambiental.

Em consonância com a abordagem condutora da pesquisa, a situação da capacidade participativa em Barcarena coloca a esfera pública em uma antítese institucional, que implica em contradição e descontinuidade. A instância governamental seria mediadora, e quando desenvolve uma ação ou aplica um instrumento para melhoria ambiental espera que os sujeitos alvo deem continuidade ao processo, o que é tarefa pouco provável neste ambiente

em que a sociedade não fora convidada a se envolver na elaboração, tampouco foram esclarecidas as motivações para a adoção da política.

Desta forma a ação pública observada é pontual, passageira, com poucas chances de melhorias em médio prazo, pois os beneficiários da gestão ambiental não são participantes, apenas expectadores de um processo político, que na maioria das vezes não os oportuniza a formação de uma consciência crítica para questionar, fiscalizar e acima de tudo auxiliar o poder público.

Pelos estudos desenvolvidos por Nahum (2006; 2008; 2011) sobre a reprodução do sistema de ações conservadoras na gestão pública em Barcarena para reservar poder às elites locais, não se pode afirmar que o asilo da sociedade a participação seja feito de forma recente, impensada ou por falta de clareza da importância deste mecanismo.

Da situação depreende-se que tratar sujeitos apartados do processo, chamando-os só quando convém à esfera pública é um círculo vicioso na gestão de Barcarena. Em alguma medida essa prática histórica, explicita a importância ínfima dada a construção de um projeto de sustentabilidade local, o que contradiz com o histórico do município em que a questão ambiental é acirrada por dinâmicas forasteiras à localidade, decorrentes da instalação de objetos artificiais, desde a década de 1970 e que continuam sendo planejados nos programas de desenvolvimento dos Governos Federal e Estadual para o município.

Não se trata de uma hostilização das grandes obras da modernidade, previne-se que a gestão pública deve se precaver para controlar processos que acompanham esses aparelhos, pois Santos (1995, p. 15) advertiu que os grandes objetos são instalados obedecendo a uma lógica que é estranha ao espaço, uma nova fonte de alienação, alheios às dinâmicas do local em que se instala, e graças ao seu poder de invasão alteram com rapidez a região transformando-a em grandes magnitudes, incluindo novos hábitos, desestruturando as relações locais até então prevalentes, que passam a ser subjugadas as novas relações exógenas.

Com a atuação efetiva da sociedade, o poder público teria melhores chances de fazer frentes a essas dinâmicas impositivas, trazendo para a arena decisória, os interesses dos que mais padecem por esses processos. Ademais, Leff (2001, p. 133) esclarece que a questão ambiental, necessita iminentemente de reformas democráticas no Estado, de novos saberes, princípios técnicas inovadoras e normas, que não estejam somente a serviço do capital, e sim que controlem os seus efeitos contradominantes e as externalidades socioambientais. Isto significa que é urgente introduzir princípios éticos e ecológicos para

orientar a transformação de processos econômicos, políticos, tecnológicos e educativos para a construção de uma nova racionalidade.

Em síntese, o principal obstáculo ao projeto de sustentabilidade estribada na participação em Barcarena é o próprio ambiente institucional que desestrutura as possibilidades de inclusão e controle social. O poder público insere a sociedade em uma gestão que preza pela democracia da ratificação, onde o discurso, a falta de transparência e a ausência de sistemas acessíveis de informação na gestão ambiental agem para preservar o interesse das elites locais e dos grupos econômicos, à custa de uma população marginalizada dos processos de decisão, a quem recai o convívio com as injustiças socioambientais dos desígnios neoliberais.

Se a capacidade participativa efetiva de gestão ambiental é solenemente ignorada, não é espantoso depreender que a fiscalização das ações do poder público é prejudicada, ou seja, sem o controle factual, existem grandes possibilidades das ações planejadas não serem executadas por falta de disposição governamental. Isto foi verificado quando se analisou a capacidade gerencial, a qual foi investigada do ponto de vista da estrutura organizacional (infraestrutura e recursos materiais, patrimoniais, humanos e de tecnologia), da base normativa própria para regulamentação ambiental, dos sistemas de planejamento e da execução de instrumentos da gestão ambiental.

Quando se analisou isoladamente a capacidade gerencial, no que se referiu aos recursos humanos e infraestrutura, foram percebidos avanços. O município conta com quadro técnico efetivo e experiente no licenciamento, o que deve ser valorizado, pois não é um atributo comum a realidade dos municípios paraenses.

A estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente de Barcarena teve um diferencial dos demais municípios paraenses, haja vista que desde sua implantação não foram medidos esforços para adquirir servidores próprios para especializar a gestão do licenciamento e fiscalização ambiental, que são os principais instrumentos econômicos da gestão ambiental. Percebeu-se também uma melhoria da infraestrutura física, de equipamentos, materiais e veículos de 2009 a 2015. Contudo há uma desproporcionalidade na condução dos demais instrumentos. Ao todo a política ambiental do município, desde 2002 previu dezenove instrumentos para a mediação dos conflitos na área ambiental, mas a maioria ainda não conseguiu nem sair do papel.

Assim se torna pouco eficaz incluir esses instrumentos no planejamento ambiental, como ocorre em Barcarena, se com o tempo suas ações são desprezadas. A não execução dessas ações mostra que o município realizou planejamento porque a legislação

impõe, ou que o planejamento efetuado não condiz com a capacidade de execução, ou pior, o desenvolvimento dos trabalhos na gestão ambiental são pautados nas urgências do presente, com pouco compromisso para planejar a sustentabilidade futura do município. Não obstante ocorrem baixos investimentos na área ambiental, mas só a capacidade financeira não pode ser responsabilizada pela divergência entre planejamento e execução. Por estas razões, concluiu-se que o município tem baixa capacidade gerencial.

Dos instrumentos da política ambiental, destacou-se como urgentes para o município o zoneamento ambiental, a criação das unidades de conservação, a efetivação de um sistema de informações, um programa estruturado de educação ambiental que vá além de oficinas de reciclagem e palestras. São instrumentos que se relacionam ao planejamento e ordenamento ambiental e podem potencializar o licenciamento e viabilizar a execução de projetos de conservação que podem ampliar a arrecadação financeira para investimento em programas ambientais para a qualidade no território.

Quanto aos desafios, além da aplicação dos instrumentos, o município carece discutir a regularização ambiental em conjunto com uma agenda territorial, o que exige esforços do Estado e da União, os quais possuem patrimônios fundiários no município, que ficam abandonados, estimulando a proliferação de assentamentos subnormais, desmatamentos, cabendo ao município administrar os conflitos. Outras questões ambientais que o município precisa enfrentar é o saneamento ambiental, que se configura também como uma agenda de saúde e promoção social, a pesquisa destacou imprescindível à resolução da destinação final dos resíduos sólidos.

A fim de contribuir com o município, a execução da pesquisa possibilitou o desenvolvimento de diretrizes para uma possível melhoria na condução dos processos participativos, além de um roteiro para a atualização da lei de taxas e tarifas ambientais, a fim de evitar os conflitos que podem ser gerados, a partir da cobrança financeira em uma base legal diversa da competência municipal, o que levaria a invalidação das licenças emitidas<sup>70</sup>.

Com a execução da pesquisa infere-se que o fato do município de Barcarena ter sido inserido na política estadual de desconcentração e descentralização da gestão ambiental tem pouca influência no aperfeiçoamento, efetividade da aplicação dos instrumentos da política, pois não se identificaram parcerias consistentes que auxiliam o município na superação os desafios decorrentes da carência de instrumentos de planejamento, de base técnica e de recursos financeiros.

---

<sup>70</sup> APÊNDICES E e F

Os governos estadual e federal devem empreender esforços para integração com os vários órgãos do poder público local e entidades com a gestão ambiental, pois se tornará ineficaz o processo, se a agenda ambiental continuar a se resumida à atividade de um órgão local de meio ambiente, dos técnicos e do Conselho Municipal de Meio Ambiente, sem atuação conjunta dos demais os órgãos setoriais (saúde, educação, assistência, obras, agricultura, planejamento e outros) e órgãos das esferas estadual e federal, haja vista que a manutenção da qualidade ambiental é responsabilidade de todos.

A recente mudança na condução do processo de gestão ambiental compartilhada e descentralizada, que acaba com o credenciamento dos municípios no órgão estadual, respeitando a autonomia local, de certo modo pode redirecionar o Estado a novas formas de atuação para o fortalecimento da gestão ambiental municipal, pois o recente regulamento regulou a ação subsidiária, mas para essa efetivação é imprescindível o desenvolvimento de mecanismos de cooperação e o estabelecimento de um diálogo interfederativo para a atuação conjunta na gestão ambiental.

O desenvolvimento desta nova etapa da descentralização da gestão ambiental no estado do Pará pode ser alvo de estudos futuros, a fim de se perceberem as mudanças que se processaram e seus efeitos na política de gestão compartilhada com os municípios. Este estudo de capacidade realizado com a pesquisa também enseja outras investigações acadêmicas acerca dos atributos institucionais nos órgãos estadual e federal de meio ambiente, a fim de que, cientes de suas fragilidades institucionais possam investir na gestão ambiental local como uma continuidade de suas agendas e evitar sobreposições de ações, pois se forem veiculados estímulos à sustentabilidade municipal, a gestão ambiental regional também se efetiva.

A capacidade participativa do município de Barcarena foi analisada como atributo institucional para a gestão ambiental, mas apresenta potencial para desenvolvimento de diversos estudos que investiguem minuciosamente como ela é encadeada nas diversas instâncias participativas existentes na administração pública, pois a descentralização se processa em outras políticas públicas como educação, assistência social, saúde e desenvolvimento rural.

Estes estudos são importantes para indicar as reformas que devem ser operacionalizadas no aparelho estatal, haja vista que a descentralização sem outras pré-condições, tem grande possibilidade de tornar-se inócua nos seus objetivos, diante da necessidade de se reverter práticas paternalistas do Estado, que processam os interesses neoliberais.

A gestão ambiental é um esforço social, portanto a sustentabilidade estribada na participação depende do desenvolvimento conjunto de diferentes ações públicas em um Estado politicamente ativo, o que só ocorre em populações mobilizadas na defesa de seus interesses. Desta forma o poder público deve atuar na base para o emponderamento das comunidades, a fim de incluí-las como sujeitos ativos de sua realidade, para que ao ser inserida em um processo de descentralização, este possa extrapolar a sua natureza técnica ou administrativa, e configurar-se, sobretudo como um processo de natureza política, consolidado na participação da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. Cidadania e Meio Ambiente. In: SOUZA, H. (Org.). **Meio Ambiente e Democracia**. Rio de Janeiro: IBASE, 1992. p. 18-31.

ACSELRAD, H. **Sustentabilidade e articulação territorial do Desenvolvimento brasileiro**. Santa Cruz do Sul: II Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional, 2008. 45p.

ACSELRAD, H.; LEROY, J. P. Novas premissas da sustentabilidade democrática 70 páginas : : fase. In: ACSELRAD, H. **Cadernos de Debate - Projeto Brasil Sustentável e Democrático**. Rio de Janeiro: FASE, v. 1, 1999. 70p. p. 1-30.

AMAZONAS, M. D. C. Valor ambiental em uma perspectiva heterodoxa institucional-ecológica. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 18, n. 1 (35), p. 183-212, abr. 2009.

ANTUNES, P. D. B. **Federalismo e Competencias Ambientais Brasil**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

ARRETECH, M. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 11, n. 31, jun. 1996.

\_\_\_\_\_. O sistema de proteção social brasileiro em direção a um modelo descentralizado. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 3, p. 20-31, 1997.

\_\_\_\_\_. Política sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun 1999.

\_\_\_\_\_. **RELAÇÕES FEDERATIVAS NAS POLÍTICAS SOCIAIS**. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

\_\_\_\_\_. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **ABNT NBR 10151**, Acústica - Avaliação do ruído em áreas habitadas, visando o conforto da comunidade – Procedimento. Disponível em: < <http://www.semace.ce.gov.br/wp-content/uploads/2012/01/Avalia%C3%A7%C3%A3o+do+Ru%C3%ADdo+em+%C3%81reas+Habitadas.pdf> >. Acesso em: 19 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **ABNT NBR 10152**, Níveis de ruído para conforto acústico. Disponível em: < <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/esportes/norma%20abnt%2010152.pdf> >. Acesso em: 19 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **ABNT NBR 9050**, Acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos. Disponível em: < [http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/arquivos/%5Bfield\\_generico\\_i\\_magens-filefield-description%5D\\_24.pdf](http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/arquivos/%5Bfield_generico_i_magens-filefield-description%5D_24.pdf) >. Acesso em: 19 set. 2015.

AZAMBUJA, D. **Teoria Geral do Estado**. 41. ed. São Paulo: Globo, 2001.

BARBOSA, G. S. O desafio do desenvolvimento sustentável. **Visões**, v. 1, n. 4<sup>a</sup>, n. 4, jan./jun 2008.

BARCARENA. **Plano ambiental municipal de Barcarena (PAMB)**. Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico. Barcarena, p. 81. 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica do município de Barcarena**. Disponível em: [http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/LEI%20ORG%C3%82NICA%20DO%20MUNIC%C3%8DPIO%20DE%20BARCARENA/lei\\_organica\\_do\\_municipio\\_de\\_barcarena.pdf](http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/LEI%20ORG%C3%82NICA%20DO%20MUNIC%C3%8DPIO%20DE%20BARCARENA/lei_organica_do_municipio_de_barcarena.pdf). Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2001, de 29 de dezembro de 2004**. Cria cargos do quadro de pessoal, da Prefeitura Municipal de Barcarena. Disponível em: [http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/QUADRO%20PESSOAL/lei\\_municipal%202001\\_cria\\_cargos\\_no\\_quadro\\_pessoal\\_da\\_pmb.pdf](http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/QUADRO%20PESSOAL/lei_municipal%202001_cria_cargos_no_quadro_pessoal_da_pmb.pdf). Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2138, de 09 de dezembro de 2013**. D.O.M. – ANO XIII nº 12 – Barcarena, 30/12/2013. Dispõe sobre o plano plurianual (PPA) do município Barcarena para o período de 2014 a 2017. Disponível em: <http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/PPA/LEI%20MUNICIPAL%20N%202138.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2138, de 09 de dezembro de 2013**. D.O.M. – ANO XIII nº 12 – Barcarena, 30/12/2013. Dispõe sobre o plano plurianual (PPA) do município Barcarena para o período de 2014 a 2017. Disponível em: <http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/PPA/LEI%20MUNICIPAL%20N%202138.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2065, de 12 de janeiro de 2010**. Dispõe sobre o plano plurianual (PPA) do município Barcarena para o período de 2010 a 2013. Disponível em: [http://www.barcarena.pa.gov.br/Transparencia/arquivos/ppa\\_ldo\\_loa/ppageral/ppa20102013](http://www.barcarena.pa.gov.br/Transparencia/arquivos/ppa_ldo_loa/ppageral/ppa20102013). Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 002/94, de 01 de agosto de 1994**. “Dispõe sobre a Instituição do Regime Jurídico dos Servidores Públicos Cíveis do Município de Barcarena e determina outras providências. Disponível em: [http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/REGIME%20JURIDICO%20DE%20SERVIDORES/lei\\_complementar\\_002\\_dispoe\\_sobre\\_a\\_instituicao\\_do\\_regime\\_juridico\\_dos\\_servidores.pdf](http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/REGIME%20JURIDICO%20DE%20SERVIDORES/lei_complementar_002_dispoe_sobre_a_instituicao_do_regime_juridico_dos_servidores.pdf). Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 006, de 22 de maio de 2002**. D. O. Ano ii – nº 06 – Barcarena, 03/06/2002. define o regime previdenciário dos servidores Municipais de Barcarena, dos quadros de efetivos; Comissionados e outros empregos públicos. Disponível em: [http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/REGIME%20JURIDICO%20DE%20SERVIDORES/lei\\_complementar\\_006\\_define\\_o\\_regime\\_previdenciario\\_dos\\_servidores\\_de\\_barcarena.pdf](http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/REGIME%20JURIDICO%20DE%20SERVIDORES/lei_complementar_006_define_o_regime_previdenciario_dos_servidores_de_barcarena.pdf). Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 45, de 15 de janeiro de 2015.** D.O.M. ano vi/nº 1158 – Pará, 30/01/15. Altera dispositivo da lei complementar nº 02, de 01 de agosto de 1994, quanto ao regime disciplinar e ao processo administrativo disciplinar dos aervidores públicos civis do município de Barcarena. Disponível em: [http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/REGIME%20JURIDICO%20DE%20SERVIDORES/lei\\_complementar\\_45\\_altera\\_dispositivo\\_da\\_lei\\_complementar\\_002.pdf](http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/REGIME%20JURIDICO%20DE%20SERVIDORES/lei_complementar_45_altera_dispositivo_da_lei_complementar_002.pdf) . htm. Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 004/94, de 24 de fevereiro de 1994.** Dispõe sobre o plano de carreira do quadro pessoal e funcional da Prefeitura Municipal de Barcarena, e dá outras providências. Disponível em: [http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/QUADRO%20PESSOAL/lei\\_complementar\\_004\\_24-02-1994\\_dispoe\\_sobre\\_o\\_plano\\_de\\_carreira\\_do\\_quadro\\_pessoal\\_e\\_funcional\\_da\\_pmb.pdf](http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/QUADRO%20PESSOAL/lei_complementar_004_24-02-1994_dispoe_sobre_o_plano_de_carreira_do_quadro_pessoal_e_funcional_da_pmb.pdf). Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº 19 de 02 de maio de 2005** D.O.M. –ano v nº 04 – Barcarena 04/05/2005. Altera a Lei Complementar nº 004, de 24 de fevereiro d 1994, que dispõe sobre o Plano de Carreira do Quadro Pessoal e Funcional da Prefeitura Municipal de Barcarena. Disponível em: [http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/QUADRO%20PESSOAL/lei\\_complementar\\_19\\_altera\\_a\\_lei\\_complementar004.pdf](http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/QUADRO%20PESSOAL/lei_complementar_19_altera_a_lei_complementar004.pdf). Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2000, de 29 de dezembro de 2004.** D.O. ANO IV – Nº 12 – Barcarena, 31/12/2004. Altera a Lei Complementar nº 004, de 24 de Fevereiro de 1994. Disponível em: [http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/QUADRO%20PESSOAL/lei\\_municipal\\_2000\\_altera\\_a\\_lei\\_complementar\\_%20004.pdf](http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/QUADRO%20PESSOAL/lei_municipal_2000_altera_a_lei_complementar_%20004.pdf) . Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei complementar nº. 23 de 09 de outubro de 2006.** D.O.M. – ANO VI Nº 10 – Barcarena, 31/10/2006. Aprova o plano diretor de desenvolvimento urbano do município de Barcarena. Disponível em: <http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/PLANO%20DIRETOR%20DE%20DESENVOLVIMENTO%20URBANO/1%20LEI%20COMPLEMENTAR%20N%2023.pdf>. Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2117 de 02 de janeiro de 2013** D.O.M. – ANO XIII nº 01, Barcarena 21/01/2013. Institui o plano diretor de governo do município de Barcarena, instrumento da política de planejamento, articulação e coordenação de governo, administração e gestão pública, desenvolvimento social, econômico e urbano infraestrutura para o governo municipal de Barcarena e dá outras providências. Disponível em: <http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/LEIS%20MUNICIPAIS%202013/N%C2%BA%202117%20INSTITUI%20O%20PLANO%20DIRETOR%20DE%20GOVERNO%20D O%20MUNIC%20C3%20DPIO%20DE%20BARCARENA..pdf> . Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2121/2013 de 08 de abril de 2013** D.O.M. – ANO XIII nº 04 – Barcarena, 30/04/13. Cria a secretaria municipal extraordinária de ordenamento territorial e habitação e dá outras providências. Disponível em: <http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/LEIS%20MUNICIPAIS%202013/N%C2%>

[BA%202121%20CRIA%20A%20SECRETARIA%20MUN.%20EXTRAORDIN%C3%81RIA%20DE%20ORDENAMENTO%20DE%20TERRITORIAL%20E%20HAB..pdf](#) . Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 2133, de 13 de setembro de 2013.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias da administração pública municipal, para o exercício de 2014 e dá outras providências. Disponível em: <http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/LEIS%20MUNICIPAIS%202013/N%C2%BA%202133%20LDO%202014.pdf> Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2146, de 30 de dezembro de 2013.** Lei orçamentária anual - LOA 2014 D.O.M. – ANO xii nº 12, Barcarena, 30/12/2013. Disponível em: <http://barcarena.pa.gov.br/files/Procuradoria/2015/LEIS%20MUNICIPAIS%202013/N%C2%BA%202146%20LOA%202014.pdf> . Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 2.051, de 10 de julho de 2009.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias ao município de Barcarena, para o exercício de 2010, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.barcarena.pa.gov.br/Transparencia/Publicacoes/LDO/LDO-2010-Lei-sancionada-Publicacao.pdf> . Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 2075 de 15 de julho de 2010.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias do município de Barcarena, para o exercício de 2011 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.barcarena.pa.gov.br/Transparencia/Publicacoes/LDO/LDO-2011-Lei-sancionada-Publicacao.pdf> . Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 2.096, de 14 de julho de 2011.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias da administração pública municipal, para o exercício de 2012 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.barcarena.pa.gov.br/Transparencia/Publicacoes/LDO/LDO-2012-Lei-sancionada-Publicacao.pdf> . Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº. 2.156, de 05 de setembro de 2014.** Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias da administração pública municipal, para o exercício de 2015 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.barcarena.pa.gov.br/Transparencia/Publicacoes/LDO/LDO-2015-Lei-sancionada-Publicacao.pdf> . Acesso em: 19 jul. 2015.

BARROS, M. J. B. **Mineração, finanças públicas e desenvolvimento local no município de Barcarena (PA).** Dissertação (Mestrado em Geografia), Universidade Federal do Pará. Belém, p. 141. 2009.

BASTOS, R. Z.; SANTOS, S. S. M.; FARIAS, A. L. A. de. Contradições da gestão ambiental compartilhada: o caso do licenciamento ambiental municipal no estado do Pará. **Revista de Administração Pública**, 2016. No prelo.

BINOTTO, E. et al. Descentralização Político-Administrativa: o Caso de uma Secretaria de Estado. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 6, n. 3, p. 186-213, set./dez 2010.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 9 de dezembro de 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm). Acesso em: 19/07/14.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro de 1988.** Brasília, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 19/07/14.

\_\_\_\_\_. Lei Nº 7.804, de 18 de julho de 1989. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7804.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7804.htm)>. Acesso em: 19 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 19 out. 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002.** Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil - ZEE, e dá outras providências. <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1DWAT9GUv-4J:www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4297.htm+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:1DWAT9GUv-4J:www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: 19 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei no 6.766, de 19 de dezembro de 1979.** Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano. <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Eaz5WnFcfEAJ:www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Eaz5WnFcfEAJ:www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: 19 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. <[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:DLeL\\_GVB\\_yIJ:www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:DLeL_GVB_yIJ:www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br)>. Acesso em: 19 set. 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. <

[http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:poUTylCIUhAJ:www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:poUTylCIUhAJ:www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br) >. Acesso em: 19 set. 2015.

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

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CARMO, E. D. do.; PATRÍCIO, J. C. dos s. Mobilidade e dinâmica socioeconômica em Barcarena (Amazônia oriental – estado do Pará): conflitos, redes e novas territorialidades. **XIII Seminário Internacional da Rede Iberoamericana de Pesquisadores sobre Globalización y Territorio**. Salvador, set. 2014.

CARVALHO, A. W. B. D. Modelo para a avaliação da capacidade de gestão municipal no atual contexto de descentralização. In: **ANAIS do XI Encontros Nacionais da Associação Brasileira de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional**. Salvador: ANPUR, 2005. p. 21.

CAVALCANTE, P. Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro , v. 45, n. 6, p. 1781-1804, nov./dez 2011.

CHIAVENATO, I. **Administração nos novos tempos**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006. 256p.

COELHO, M. C. N.; MONTEIRO, M. A.; SANTOS, I. C. Políticas públicas, corredores de exportação, modernização portuária, industrialização e impactos territoriais e ambientais no município de Barcarena, Pará. **Novos Cadernos do NAEA**, Belém, v. 11, n. 1, p. 141-178, jun. 2004.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991, 430p.

CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - PARÁ. Resolução nº 116, de 3 de julho de 2014. Dispõe sobre as atividades de impacto ambiental local de competência dos Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <[www.sema.pa.gov.br/2014/07/03/resolucao-coema-no-116/](http://www.sema.pa.gov.br/2014/07/03/resolucao-coema-no-116/)>. Acesso em: 19 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. Resolução nº 79, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Estadual de Gestão Ambiental Compartilhada com fins ao fortalecimento da gestão ambiental, mediante normas de cooperação entre os Sistemas Estadual e Municipal de Meio Ambiente, define as atividades de impacto ambiental local para fins do exercício da competência do licenciamento ambiental municipal e dá outras providências. Disponível em: <[www.sema.pa.gov.br/2009/07/07/10094/](http://www.sema.pa.gov.br/2009/07/07/10094/)>. Acesso em: 19 out. 2014.

CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. . Resoluções do Conama: Resoluções vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, p.930-938, 2012.

\_\_\_\_\_. Resolução/CONAMA/N.º 002 de 08 de março de 1990. Resoluções do Conama: Resoluções vigentes publicadas entre setembro de 1984 e janeiro de 2012. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, p.973-978, 2012.

COSER, I. O conceito de federalismo e a ideia de interesse no Brasil do século XIX. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 941-981. 2008.

CRUZ, Sebastião C. V. Classe e conflito em Dahrendorf: um comentário. **Rev. adm. empres.**, São Paulo, v. 14, n. 4, Aug.1974 . Disponível em:[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S003475901974000400011&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S003475901974000400011&lng=en&nrm=iso) . Acesso em: 15/11/2014.

DAHRENDORF, R. **As classes e seus conflitos**. Brasília: UNB, 1982. 288p

DENHARDT, R. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012. 367 p.

DELGADO, G. C. Economia do agronegócio (anos 2000) como pacto do poder com os donos da terra. **Reforma Agrária**, p. 61-68, jul 2013.

DIAS JUNIOR, A. C. Classe, política e conflito social no capitalismo: a contribuição de Ralf Dahrendorf. **Mediações**, Londrina, v. 15, n.2, p. 202-218, 2010.

DOLHNIKOFF, M. **O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil do século XIX**. São Paulo: Globo, 2005.

DOWBOR, L. Governabilidade e descentralização. **Revista do Serviço Público**, v. 118, n.1, p. 95-117, 1994.

ENRÍQUEZ, M. A. **Trajetórias do desenvolvimento: da ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamong, 2010. 192p.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 1, p.119-144, 2002.

FARIA, J. H. D. Por uma teoria crítica da sustentabilidade. **Organizações e Sustentabilidade**, Londrina, v. v. 2, n. 1, p. 2-25, jan./jun 2014.

FARIAS, André L. A. de. **Mineração, Subcontratação e Desenvolvimento em Parauapebas e Canaã dos Carajás: possibilidades e limites para a região sudeste do Pará**. 2007. 186p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará. Belém, 2007. 186p.

\_\_\_\_\_. **Estratégias empresariais no setor de mineração no sudeste do estado do Pará: Um estudo sobre os efeitos da subcontratação nos municípios de Parauapebas e Canaã dos Carajás.** Belém: VI Encontro Nacional da ANPPAS. set.2012. 4p.

FERREIRA, L. D. C. Os fantasmas do vale: conflitos em torno do desastre ambiental de Cubatão, SP. **Política & Trabalho n. 25**, Paraíba, out. 2006. 165-188.

FREIRE, P. **Educação na Cidade.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

FREITAS, R. D. C. M.; NELSON, C. M.; NUNES, L. S. A crítica marxista ao desenvolvimento (in)sustentável. **Rev. Katálysis**, Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 41-51, jan./jun 2012.

FREY, K. A dimensão político-democrática nas teorias de desenvolvimento sustentável e suas implicações para a gestão local. **Ambiente e Sociedade**, Campinas, n. 9, p. 115-148, dez. 2001.

FRIEDMANN, J. **Empowerment: the politics of alternative development.** Cambridge, Massachusetts: Blackwell Pub, 1992

FURTADO, C. **O Mito do Desenvolvimento Econômico.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GONÇALVES, S. F. S (coord.). **Diagnóstico da gestão ambiental dos municípios paraenses: relatório técnico.** Belém: IDESP; Programa Municípios Verdes; Imazon, 2013. 52p.

GONÇALVES, R. G.; SIMÃO, K. M. de C.; BERNARDES, B. M. Participação popular institucionalizada e participação espontânea: entre consensos, dissensos, táticas e estratégias. **Anais do XVI Encontro Nacional da ANPPUR.** Belo Horizonte, 2015.

GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ. **Estatística Municipal: Barcarena.** Secretaria Executiva de Estado, Planejamento, Orçamento e Finanças. Belém, p. 50. 2014.

GUIMARÃES, M. D. C. L. O debate sobre a descentralização de políticas públicas: um balanço bibliográfico. **Organizações e Sociedade**, Salvador, v. v. 9, n. 23, p. 1-17, Abr 2002.

HABERMAS, J. **Três modelos normativos de democracia.** Lua Nova, n° 36, 1995, pp.39-53

HARVEY, D. **Social Justice and the City.** London, U.K.: Edward Arnold, 1973, 336 p.

HARVEY, D. Social justice, postmodernism and the city. **International Journal of Urban and Regional Research** , v. 16 (4), p. 588-601, 1992.

HAUGHTON, G. Environmental justice and the sustainable city. **Journal of Planning Education and Research**, v. 18, p. 233–243, 1999.

HEDIGER, W. Sustainable development and social welfare. **Ecological Economics**, v. 32, p. 481 – 492, 2000.

HOGAN, D. J. A relação entre população e meio ambiente: desafios para a democracia. In: TORRES, H.; COSTA, H. ( . ). **População e meio ambiente: debates e desafios**. São Paulo: SENAC, 2006. p. 21-49.

HOPWOOD, B.; MELLOR, M.; O'BRIEN, G. Sustainable development: mapping different approaches. **Sustainable Development**, v. 3. n. 1, p. 38–52, 2005.

HOVE, H. Critiquing Sustainable Development: A Meaningful Way of Mediating the Development Impasse? **Undercurrent**, v. 1, n. 1, 2004.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pará, Barcarena- Informações completas. **IBGE CIDADES**, 2015. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=150130&search=||info%20gr%20E1%20fisco%20s%20informa%20E7%20F5es-completas>>. Acesso em: 18 agosto 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Cadernos de formação volume 1: Política Nacional de Meio Ambiente**. Brasília: MMA, v. 1, 2006.69p.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SOCIAL E AMBIENTAL DO PARÁ. **Perfil da gestão ambiental dos municípios paraenses: Programa municípios verdes**. Belém: IDESP, 2011. 32p.

KELLY, R.; SIRR, L.; RATCLIFFE, J. Futures thinking to achieve sustainable development at local level in Ireland. **Foresight**, v. 6. Iss: 2, p. 80-90, 2004.

KUGELMAS, E.; SOLA, L. Recentralização/ descentralização - dinâmica do regime federativo no Brasil. **Tempo Social**, São Paulo, v. 2, n.11, p. 63-81, out 1999.

LEE, K. Global sustainable development: its intellectual and historical roots. In: LEE, K.; HOLLAND, A.; MCNEILL, D. ( . **Global Sustainable Development in the 21st Century**. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2000. p. 31-47.

LEFF, E. Cultura democrática, gestión ambiental y desarrollo sustentable en América Latina. **Ecología Política. Cuadernos de Debate Internacional**, Barcelona, v. 4, n. FUHEM/CIP, ICARIA, p. 47-55, 1992.

LEFF, E. **Saber ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. 2ª. ed. Petrópolis, RJ : Vozes, 2001. 343p.

LEFF, Enrique. Significados e interpretações da ideia de sustentabilidade: depoimento. [06 de julho de 2010]. São Paulo. **Revista PÁGINA22 – Informação para o Novo Século**. Entrevista a Redação da Página 22, Amália Safatle (Editora). Disponível em: <http://www.pagina22.com.br/2010/07/06/entrevista-enrique-leff/>. Acesso em: 29/09/2015.

LÉLÉ, S. M. Sustainable development: A critical review. **World Development**, v. 19, n. 6, p. 607–621, June 1991.

LEME, T. N. Os municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. **Planejamento e políticas públicas**, n. 35, p. 25-52, jul./dez 2010.

LIMA, G. F. C. A institucionalização das políticas e da gestão ambiental no Brasil: avanços, obstáculos e contradições. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Rio de Janeiro, n. 23, p. 121-132, jan./jun. 2011.

LIPIETZ, A. A ecologia política: solução para a crise da instância política? In: ALIMONDA, H. ( . ). **Ecologia política**. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales-CLACSO, 2002. p. 15-26.

MARCONI, D. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 297p.

MATUS, C. **Los três cinturones del gobierno**. San Justo: Universidad Nacional de La Matanza, 2007. 220p.

MOL, A. P. J.; SONNENFELD, D. A. Ecological modernisation around the world: an introduction. **Environmental Politics**, v. 9, p. 3–14, 2000.

MONTEIRO, M. A.; MONTEIRO, E. F. Amazônia: os (des) caminhos da cadeia produtiva do alumínio. **Novos Cadernos do NAEA**, Belém, v. 10, n. 2, 2007.

MONTEIRO, M. A. Meio século de mineração industrial na Amazônia e suas implicações para o desenvolvimento regional. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 19, n. 53, p. 187- 208, 2005.

MONTEIRO, M. A.; BASTOS, A. P. V. LIMA, A. A.; COROA FILHO, V. U.; COELHO, E. S. Formação de aglomerações empresariais e limitações à difusão tecnológica: o caso do distrito industrial de Barcarena, Pará. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza, v. 39, nº 2, p. 216-231, abr-jun 2008.

MONTEIRO, M. A.; COELHO, M. C. N.; BARBOSA, E. J. S. Fronteira, corredores de exportação e rede urbana na Amazônia Oriental Brasileira. **GEOgraphia**, v. 13, n. 26, p. 37-65. 2011.

MORAES, M. R. L. D.; FERREIRA NETO, P. S.; SILVA, J. G. C. D. **Fortalecimento institucional e criação de espaço público**: Sistematização da experiência em Barcarena, Pará. Belém: Instituto Internacional de Educação do Brasil, 2013.

NAHUM, J. S. **O uso do território em Barcarena: modernização e ações políticas conservadoras**. 2006. 126 p. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências e Ciências Exatas, Universidade Estadual Paulista. São Paulo, 2006.126p.

\_\_\_\_\_. Usos do território, modernização e ações políticas conservadoras em Barcarena-PA. **Revista Geosul**, Florianópolis, v. 23, n. 45, p. 65-84, jan./jun. 2008.

\_\_\_\_\_. Usos do território e poder do atraso em Barcarena (Pará). **Cuadernos de Geografía - Revista Colombiana de Geografía**, Bogotá, v. 20, n. 1, p. 47-54, jan.-jun. 2011.

NOGUEIRA, M. A. A dimensão política da descentralização participativa. **São Paulo em Perspectiva**, v. 11, n. 3, p. 8-19, 1997.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. Brasília: MH Comunicação, 1994. 436p.

PARÁ. Lei Estadual nº 7389, de 1 de abril de 2010. Define as atividades de impacto ambiental local no Estado do Para, e dá outras providências. Disponível em: <[www.sema.pa.gov.br/2010/04/01/9783/](http://www.sema.pa.gov.br/2010/04/01/9783/)>. Acesso em: 19 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 5.457, de 11 de maio de 1988. Cria a Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: <[www.sema.pa.gov.br/1988/05/11/9726/](http://www.sema.pa.gov.br/1988/05/11/9726/)>. Acesso em: 19 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 7026, de 30 de julho de 2007. Altera dispositivos da Lei nº 5.752, de 26 de julho de 1993, que dispõe sobre a reorganização e cria cargos na Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente – SECTAM, e dá outras providências. Disponível em: <[www.sema.pa.gov.br/2007/07/30/9773/](http://www.sema.pa.gov.br/2007/07/30/9773/)>. Acesso em: 19 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 5.887, de 9 de maio de 1995. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: <[www.sema.pa.gov.br/1995/05/09/9741/](http://www.sema.pa.gov.br/1995/05/09/9741/)>. Acesso em: 19 jul. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Estadual nº 5.610, de 20 de novembro de 1990. Dispõe sobre a criação e o funcionamento do Conselho Estadual do meio Ambiente na forma do artigo 255, inciso VIII. Disponível em: <[www.sema.pa.gov.br/1990/11/20/9728/](http://www.sema.pa.gov.br/1990/11/20/9728/)>. Acesso em: 19 jul. 2014

QUINTAS, J. S. **Introdução à gestão ambiental pública**. 2. ed. Brasília: IBAMA, 2006.134p.

RADAM. **Geologia, geomorfologia, solos, vegetais e uso potencial. Folha SA-22, Belém-PA**. Rio de Janeiro: Departamento de Produção Mineral, 1974.

REES, W. E. Achieving sustainability: reform or transformation? **Journal of planning literature**, v. 9, n. 4, p. 343-361, 1995.

SANTOS, M. Grandes Projetos: Sistema de Ação e Dinâmica Espacial. In: CASTRO, E.; MOURA, E. A. F.; MAIA, M. L. S. **Industrialização e Grandes Projetos: Desorganização e Reorganização do Espaço**. Belém: Gráfica e Editora da UFPA, 1995, p. 13-20.

SANTOS, B. D. S. **Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, B. S. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia dos saberes. In: SANTOS, B. D. S.; MENESES, M. **Epistemologias do Sul**. São Paulo: Cortez, 2010. 637p. p. 31-83.

SANTOS, S. S. M. S.; FARIAS, A. L. de. A. MORAES, S. C. Poder local e ordenamento ambiental de territórios modificados pela indústria mineral: o processo de institucionalização da gestão ambiental em Barcarena (PA). **Anais do 7º Encontro Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS)**. Brasília, maio, 2015.

SARAIVA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, v. 1, 2006. Cap. 1, p. 21-42.

SARTORI, S.; LATRONICO, ; CAMPOS, L. M. S. Sustainability and sustainable development: a taxonomy in the field of literature. **Ambiente e Sociedade**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 01-22, jan./mar 2014.

SAYAGO, D.; TOURRAND, J. F.; BURSZTYN, M. Aspectos legais e institucionais da gestão ambiental na Amazônia. In: SAYAGO, D.; TOURRAND, J. F.; BURSZTYN, M. (Orgs.) **Amazônia: cenas e cenários**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. p. 263-292.

SCARDUA, Fernando P. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**. 2003. 234 p. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Brasília, 2003. 234p.

SCARDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 257-290, jan./dez 2003.

SILVA, P. A. da. A escala nacional e local na gestão ambiental: um debate sobre a centralização e descentralização das políticas públicas no Brasil. **Revista Geonorte**, Amazonas, v. v.7, n.1, p. 335-348, 2013.

SILVA, S. da. **Capacidade institucional municipal e ação coletiva**. 2009. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente Urbano), Universidade da Amazônia, 2009. 243.p.

SOUZA, C. Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 1-12, 1998.

TONI, F.; PACHECO, P. **Gestão Ambiental Descentralizada: um estudo comparativo de três municípios da Amazônia Brasileira**. Brasília Série Estudos SCA/MMA, 2005

TORRES, M. D. D. F. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. 224 p.

VALADARES, J. L.; PINTO, B.; BOAS, A. A. V. Interlocuções entre Teoria Crítica e Administração Pública: Possibilidades e Tendências. **Anais do XXXVIII Encontro da ANPAD**, Rio de Janeiro, p. 1-16, set 2014.

VASCONCELLOS, A. M. D. A. **Transformações sociais e lutas cotidianas no Laranjal em Barcarena: Relatório Final de Pesquisa**. UNAMA. Belém, p. 92. 1996.

VIDAL, J. P. **Continuidade e mudança na gestão pública no estado do Pará**. Belém, novembro 2010. 118p. Disponível em: [http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2954571235/CONTINUIDADE%20E%20MUDANCA%20NA%20GESTaO%20PUBLICA%20DO%20PARA%20\\_2010\\_.pdf](http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.2954571235/CONTINUIDADE%20E%20MUDANCA%20NA%20GESTaO%20PUBLICA%20DO%20PARA%20_2010_.pdf). Acesso em: 15/05/2014.

WEBERING, S. I. Teoria crítica e teorias organizacionais: uma relação possível?. **Revista Gestão da Produção, Operações e Sistemas - GEPROS**. Ano 5, nº 4, out-dez, p. 139-152, 2010.

# APÊNDICES

## APÊNDICE A: TERMO DE CONSENTIMENTO DE IMAGEM E VOZ

### Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Sou estudante do Programa de Pós-Graduação em gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia, do Núcleo de Meio Ambiente na Universidade Federal do Pará. Estou realizando uma Pesquisa cujo objetivo geral visa “Compreender a capacidade institucional na implementação da gestão ambiental descentralizada no município de Barcarena e suas repercussões para um modelo de desenvolvimento local sustentável”.

A participação neste estudo é voluntária e se você decidir não participar ou quiser desistir de continuar em qualquer momento, tem a absoluta liberdade em fazê-lo. Mesmo não tendo benefícios diretos em participar, indiretamente você estará contribuindo para a compreensão do fenômeno estudado em seu município e para a produção de conhecimento científico a respeito das institucionalidades que envolvem o poder local no exercício das competências ambientais.

Atenciosamente,

---

Selma Solange Monteiro Santos – Estudante

**Consinto participar deste estudo e declaro ter recebido uma cópia deste Termo de Consentimento. Autorizo o uso acima descrito, somente para fins de produção científica e acadêmica, sem ônus e sem que nada haja a ser reclamado a título de direitos conexos a minha imagem, som de voz ou depoimento.**

---

Local, data

---

Nome do entrevistado/Assinatura - Documento de Identificação

## **APÊNDICE B: ROTEIRO DAS ENTREVISTAS E FORMULÁRIOS APLICADOS NA PESQUISA DE CAMPO**

### **GESTÃO AMBIENTAL COMPARTILHADA**

1. Como o município se insere no regime de Cooperação da Gestão Ambiental com o Estado e a União?
2. Aspectos Positivos? Incentivos? Parcerias? Conflitos? Fiscalização? outras ações?
3. O que se observa na relação do Poder Federal, Estado, Município e Sociedade Civil?
4. Na sua opinião algo mudou na relação do Poder Estadual, Municipal e Sociedade Organizada? O que por exemplo?
5. Qual tipo de fortalecimento para a gestão ambiental que o município necessitaria?
6. A gestão ambiental compartilhada, os credenciamentos contribuem efetivamente com o desenvolvimento das ações municipais?
7. Apresenta algum questionamento ao papel do Estado, contradições? e da União?
8. Ocorrem parcerias privadas com empresas e organismos financeiros na gestão?
9. A SEMADE acessou recentemente a recursos de projetos? União? Estado? Quais dificuldades?
10. A SEMADE ou o poder público local foram envolvidos na discussão do licenciamento de grandes obras que tem o município como área de influência direta ou indireta (ex. ampliação dos terminais do porto de vila do Conde – Construção do trecho Barcarena/Açailândia – Ferrovia Norte Sul? Como é feita a participação do município? extrapola o campo formal das audiências públicas? As reivindicações municipais são consideradas? Como é dada a relação entre os níveis estadual e federal?

### **SISTEMA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE**

11. LC 10/2003- SEMAB- SEMADE? Qual lei reestruturou?
12. Qual a Lei que criou a estrutura do poder público atual?
13. O plano Diretor LC 23 de 28/09/2006 foi reformulado, atualizado, existe previsão de atualização?
14. Os recursos do FMMA se categorizarmos em sua maioria são originário de?
15. Os recursos do FMMA em escala de prioridade servem a destinação de?
16. A Prefeitura repassa ao FMMA os recursos do ICMS ecológico?
17. Tem conflitos na hora do repasse? Como é o procedimento de repasse?
18. Instrumentos de gestão ambiental desenvolvidos? quais ações/atualizações/Programas Projetos para:
  - a) Zoneamento ambiental? Ordenamento, áreas urbanísticas? Os espaços territoriais especialmente protegidos?
  - b) Monitoramento?
  - c) Educação ambiental?
  - d) Pesquisa científica/tecnológica?
  - e) Participação popular? Repasse de informações/direito a informação?
  - f) Licenciamento? Autorizações concessões administrativas? Avaliação de impactos ambientais? TAC/TC Audiências públicas?
  - g) Fiscalização ambiental?
  - h) Cadastro técnico dos instrumentos de defesa ambiental?

- i) Estímulo e incentivos as ações publicas/privadas de proteção ambiental e uso sustentável de recursos?
  - j) Sanções administrativas?
  - k) Fundo municipal de meio ambiente?
19. Os Departamentos continuam o do organograma instituído pela Lei (Dep. Meio Ambiente/ Dep. Recursos Hídricos/ departamento de Áreas verdes) ou foi adaptado a realidade atual? Quais setores?
  20. Quais recursos utilizados nas ações de gestão ambiental? Qual origem?
  21. Que órgão trata da gestão da política urbana? Obstáculos ao ordenamento ambiental?

#### CONSELHO DE MEIO AMBIENTE

22. Como está o funcionamento do conselho municipal de meio ambiente?
23. Dificuldades em realizar reuniões?
24. Nível de engajamento? Poder público? Sociedade civil?
25. A sociedade civil chega a apresentar propostas?
26. Grau de instrução dos atores?
27. Na sua opinião isto influencia nas discussões?
28. Quem encaminha os temas das reuniões?
29. Observa que a sociedade civil participa por engajamento político ou preocupações ambientais?
30. Como são eleitos os membros da sociedade civil?
31. Outras formas de participação sem ser pelo conselho de meio ambiente?
32. O que limita a participação?
33. A participação é qualitativa? A SEMADE segue as normas, considera as ponderações dos participantes?
34. Considera o conselho como um espaço de poder ou tem relação equilibrada?
35. Conseguiu envolver a participação de todos os seguimentos da sociedade presentes no município? Qual setor participou mais? Quais setores não aderiram ao processo participativo?
36. Em sua opinião o que dificultou a participação popular na elaboração dos

#### SOCIEDADE CIVIL

1. A que entidades representa?
2. A SEMADE ilustra seus objetivos claros e funções bem definidas?
3. Como você julga a disponibilidade de recursos humanos e financeiros na instituição? Eles são suficientes?
4. Impressão geral da motivação/desempenho pessoal dos indivíduos que atuam nas SEMADE
5. A instituição apresenta liderança para desenvolver a gestão de forma participativa?
6. Como é a relação da instituição com a comunidade / prestação de contas?
7. Como você julga o nível de participação tanto de indivíduos quanto entidades públicas
8. Atividades que a participação no Conselho realiza em benefício da comunidade que representa?
9. Com que periodicidade se reúne?
10. Já houve algum tipo de capacitação técnica para tal atividade? (\_\_\_) sim (\_\_\_) não
11. Existe algum tipo de apoio?
12. Existe algum tipo de recurso para programas ambientais ou fortalecimento do conselho? De que forma esta sendo gerido?

13. Existe alguma equipe técnica de apoio as dúvidas cos conselheiros?

**APÊNDICE C - PERFIL DOS SUJEITOS ALVO DA PESQUISA DE CAMPO**

	<b>SUJEITO</b>	<b>TIPO DE VÍNCULO</b>	<b>PERÍODO DE APLICAÇÃO DA ENTREVISTA /FORMULÁRIO</b>	<b>TEMPO DE SERVIÇO PUBLICO ATÉ 31/08/2015</b>
Dirigentes Poder Público	Secretário de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico	Comissionado (atualmente exonerado)	Novembro(2013)	1 ano, 11 meses e 30 dias (exonerado em 31/12/14)
	Secretária Atual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico	Comissionado/ Conselheiro	Maio (2015)	1 ano, 11 meses e 30 dias como Secretária Adjunta 7 meses, e 30 dias (atual Secretária)
	Secretária Adjunta de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico	Comissionado (atualmente exonerada)	Novembro(2013)	1 ano, 10 meses e 30 dias (exonerada em 31/12/14)
	Secretário Municipal de Agricultura	Comissionado/ Conselheiro	Junho (2015)	2 anos, 7 meses e 30 dias
	Secretária Municipal de Planejamento e Articulação Institucional	Comissionado	Junho (2015)	4 meses e 30 dias
	Coordenação de Governo	Comissionado	Junho (2015)	2 anos, 7 meses e 30 dias
Servidores da SEMADE	Engenheiro sanitarista	Efetivo	Agosto (2015)	6 anos, 9 meses e 18 dias
	Bióloga	Efetivo	Agosto (2015)	6 anos, 8 meses e 16 dias
	Engenheira metalúrgica	Contratada	Agosto (2015)	2 anos, 3 meses e 15 dias
	Bióloga	Efetiva	Fevereiro (2014)	6 anos, 8 meses e 16 dias
	Geólogo	Contratada	Fevereiro (2014)	2 anos, 6 meses e 30 dias
	Engenheiro sanitarista,	Efetivo	Novembro(2013)	6 anos, 9 meses, e 18 dias
	Engenheiro florestal,	Efetivo	Novembro(2013)	6 anos, 10 meses e 29 dias
	Engenheira ambiental	Contratada	Novembro(2013)	2 anos, 6 meses, e 30 dias
	Engenheiro químico	Efetivo	Novembro(2013)	6 anos, 8 meses e 16 dias
	Advogado	Efetivo	Novembro(2013)	6 anos, 9 meses e 18 dias
Assistente social	Efetiva	Novembro(2013)	6 anos, 5 meses, e 20 dias	
Representantes da Sociedade Civil do Conselho de Meio Ambiente	Associação dos Barraqueiros do Caripi	Conselheiro	Junho (2015)	2 anos
	Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias Químicas	Conselheiro	Agosto (2015)	2 anos
	Sindicato dos Produtores Rurais	Conselheiro	Agosto (2015)	2 anos
	Colônia de Pescadores Z-13	Conselheiro	Agosto (2015)	2 anos
	Associação de Barraqueiros do Caripi	Conselheiro	Agosto (2015)	2 anos
	Associação dos Trabalhadores Rurais de Curupeté	Conselheiro	Agosto (2015)	2 anos
	Associação dos Micro Produtores Rurais de São Lourenço	Conselheiro	Agosto (2015)	2 anos

**APÊNDICE D – SÍNTESE DOS CONCEITOS-CHAVE DISCUTIDOS NA  
DISSERTAÇÃO**

**Capítulo 2: A complexidade do desenvolvimento sustentável: em busca de uma  
abordagem crítica da sustentabilidade ambiental**

CATEGORIA-CHAVE	AUTORES	DISCUSSÃO
Racionalidade capitalista	Leff (2001)	Baseia-se em uma racionalidade científica e tecnológica, que visa aumentar a produção, a partir do controle sobre a realidade em busca de uma eficácia entre meios e fins, diminuindo as incertezas e imprecisões produtivas. Portanto, é a lógica racional como instrumento de dominação da natureza e de destruição do meio social
Teoria crítica do desenvolvimento sustentável	Lélé (1991) Lee (2000) Leff (2001) Hove (2004) Hopwood, Mellor e O'brien (2005) Acselrad e Leroy, (1999) Acselrad (2008) Freitas, Nelsis e Nunes (2012) Faria (2014)	Parte da perspectiva de que o desenvolvimento sustentável é um conceito político, normativo, fraturado e antropocêntrico das ideologias dominantes, o qual tenta neutralizar a perversidade gerada pelo capital e responder aos anseios e contradições do sistema de produção hegemônico, sem romper com a sua racionalidade econômica, técnica, utilitarista e de consumo, as quais são as raízes da ampliação das degradações socioambientais e concentração de poder, onde a insustentabilidade repousa. O desenvolvimento sustentável reserva os bens ambientais ao grande capital que passa a utilizar o discurso de ambientalmente correto e socialmente justo e à prática da responsabilidade social corporativa para disfarçar a expansão econômica.
Racionalidade ambiental	Leff (2001)	É um processo político, uma resposta social, de transição para a sustentabilidade, que orienta o saber e a pesquisa para o campo da ação política e mobiliza os sujeitos sociais para valores e práticas que não podem ser avaliados pela racionalidade econômica, pois se constituem de princípios éticos, substantivos, teóricos, instrumentais e culturais para a realização dos propósitos ambientais, frente aos interesses do mercado. A racionalidade ambiental não se limita ao campo teórico, da abstração e das subjetividades, mas se configura objetivamente como uma prática social alicerçada em processos materiais que reorientam a reconstrução da realidade.
Teoria crítica da sustentabilidade	Faria (2014)	Teoria dialética que visa promover intervenções políticas, na qual a sustentabilidade é compreendida não apenas como um processo coletivo da produção das condições materiais (objetiva e subjetiva) de existência social, mas igualmente como um processo que valoriza seus produtores. Em se tratando de organizações a teoria procura revelar em que medida as organizações definem seus mecanismos de poder, suas racionalidades (regras, objetivos, políticas, processos produtivos, planos, estratégias, entre outros) e subjetividades (símbolos, sistemas imaginários e mitos), incluindo seus paradoxos e contradições, especialmente referentes ao regramento e suas estruturas que dão conteúdo às configurações das relações sociais de poder no sistema.
Sustentabilidade	Faria (2014)	É a prática coletiva e democrática da produção das condições materiais objetivas e subjetivas de existência social que, no processo de transformação, preserva as fontes de recursos da natureza ou as repõe, valorizando os sujeitos sociais que são seus produtores em um sistema de trocas. Esta transformação deve ser guiada não pelo critério da lucratividade e nem assentada em uma lógica de exploração, mas executada em um ambiente de autogestão social visando ao atendimento das reais necessidades da condição humana,

CATEGORIA-CHAVE	AUTORES	DISCUSSÃO
		garantindo que este processo não agrida o ambiente em que se desenvolvem, tampouco as pessoas que nele vivem e produzem.
Sustentabilidade estribada na participação social	Frey (2001) Leff (1992) Faria (2014)	É a abordagem política de participação democrática que considera a participação nos processos políticos de decisão como elemento crucial para o alcance da sustentabilidade, portanto o planejamento e a ação do poder público são orientados para as necessidades sociais, e conduzido a partir da atuação social nas bases do aparelho estatal, a fim de defender-se dos interesses neoliberais, e se opor ao livre mercado como modelo único de tomada de decisão sobre os rumos da sustentabilidade. Os cidadãos só podem ser sujeitos efetivos nos sistemas de negociação se conduzirem o processo político, romper com os interesses das elites, exigirem a descentralização dos processos decisórios, e assim introduzirem uma democracia participativa, por meio da confrontação, uma vez que a suplantação dos problemas ambientais depende da superação dos conflitos de distribuição e de criação de justiça social, portanto, tratam-se de questões iminentemente políticas.
Participação	Freire (2000)	A participação não pode ser reduzida a uma pura colaboração que setores populacionais devem e podem dar à administração pública. Implica, por parte das classes populares, um “estar presente”, na participação política, por si ou através de suas representações no nível das opções, das decisões e não só de fazer o já programado, em determinados momentos pela Administração. Participação popular não é um slogan, mas a expressão e o caminho da realização democrática.

### Capítulo 3: Federalismo e políticas públicas: possibilidades de atuação da esfera pública na gestão ambiental compartilhada e descentralizada

CATEGORIA-CHAVE/	AUTORES	DISCUSSÃO
Federalismo	Coser (2008) Antunes (2015)	como um sistema governamental em que o poder é dividido entre o governo central (a União) e os governos regionais, ou seja, o poder político é distribuído em função do território geográfico, onde a União é dotada de soberania e os demais entes apresentam autonomia decisória sobre determinados aspectos, considerando sua escala de competência, definidas em um marco regulatório. o federalismo é uma construção prática, portanto existem diversos tipos de federações (dual, cooperativa, com três níveis, assimétrica ou híbrida), com maior ou menor grau de autonomia entre os entes, a qual deve prevalecer na organização político-administrativa. Segundo o autor, em uma federação entidades diferentes convivem sob um regime político que reconhece as diferenças ao mesmo tempo em que mantém a unidade, portanto as assimetrias também caracterizam o regime federal.
Política pública	Arretche (2003) Frey (2000)	é a ação intencional, direta ou indireta, do Estado junto à sociedade, por meio de um conjunto de programas, ações e atividades que visam assegurar direitos constitucionais da coletividade, dos poderes públicos ou de determinados seguimentos sociais. Na abordagem da teoria crítica, a política pública não é neutra, tampouco harmoniosa, pois a decisão e ação pública, em sua dimensão política, resultam de um intrincado exercício de poder entre o Estado e a sociedade.
Autonomia administrativa	Antunes (2015)	Caracteriza-se pela capacidade que os entes federativos tem de se “auto-organizar, elaborar suas próprias leis, de arrecadar seus

		impostos”, entre outras capacidades para se autoadministrarem.
<b>CATEGORIA-CHAVE/</b>	<b>AUTORES</b>	<b>DISCUSSÃO</b>
Descentralização, segundo o plano de discussão político institucional	Arretche (2002) Guimarães (2002)	Corresponde à distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo, é concebida como desagregação do poder público, através de diversas modalidades, que vão de uma simples desconcentração de atividades até a descentralização de poder decisório, ou seja, da transferência de competências ou poderes do centro para a periferia. Apresenta dimensões administrativa, social e política.
Dimensão administrativa da descentralização	Guimarães (2002)	A descentralização refere-se à delegação, ou seja, à transferência de competências e de funções entre unidades, entre esferas de governo ou entre órgãos.
Dimensão social da descentralização	Guimarães (2002)	A descentralização traduz-se como participação social na gestão pública. Trata-se de uma passagem de parcelas de poder, competências e funções da administração pública para a sociedade civil.
Dimensão política da descentralização	Guimarães (2002)	A descentralização é uma estratégia para redistribuição do poder político do Estado, do nível central para os níveis periféricos. Justificada como estratégia para democratização do poder, através da ampliação dos níveis de participação cidadã e da multiplicação de estruturas de poder, com vistas à melhoria da eficiência da gestão pública.
Municipalização	Buarque (2008)	É a forma de descentralização administrativa das políticas e dos mecanismos de intervenção pública para o plano municipal, com transferência efetiva da capacidade decisória para o município como espaço de poder local.
Requisitos para efetivar a descentralização participativa	Binotto et al (2010) Arretche (1999) Nogueira (1997)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descentralizar com articulação e coordenação;</li> <li>• Transparência no planejamento e processo decisório da política pública;</li> <li>• Disposição governamental - capacidade burocrática, capacidades estruturais das unidades locais de governo-capacidade econômica, fiscal e administrativa, atributos institucionais das políticas;</li> <li>• Proporcionalidade entre participação e representação;</li> <li>• Nova cultura técnica e gerencial</li> </ul>
Gestão ambiental pública	IBAMA (2006) Quintas (2006)	É essencialmente uma gestão de conflitos, onde o Poder Público é detentor de poderes e obrigações estabelecidos na legislação, que lhe permitem promover desde o ordenamento e controle do uso dos recursos ambientais até a reparação e a prisão de indivíduos pelo dano ambiental.
Gestão ambiental compartilhada	Toni e Pacheco (2005)	Envolve a transversalidade da gestão ambiental com as demais políticas públicas voltadas ao desenvolvimento, na qual os governos municipais, estaduais e federal, em conjunto com a sociedade, atuam de forma integrada e articulada desde o planejamento até a realização e monitoramento das ações da política ambiental.
Capacidade de governo	Matus (2007)	É a manifestação da capacidade de condução, direção, gerência, administração e controle referindo-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas, habilidades e experiência de um determinado agente e de sua equipe de governo para conduzir o processo social a objetivos declarados dados à governabilidade do sistema e o projeto de governo.
Capacidade institucional de gestão ambiental	Arretche (1999) Matus (2007) Silva, S. (2009)	Consiste na capacidade normativa, técnica, financeira, infraestrutural e de articulação da esfera municipal para gerenciar e implementar a política municipal de meio ambiente, com foco em resultados que possam refletir a melhoria do socioambiental do município.

## **APÊNDICE E – DIRETRIZES PARA FORTALECIMENTO DA PARTICIPAÇÃO NO MUNICÍPIO DE BARCARENA-PA.**

**APRESENTAÇÃO:** A participação é um importante instrumento de gestão ambiental, previsto na Política Municipal de Meio Ambiente, assim como nas Políticas Federal e Estadual e outros ordenamentos jurídicos, contudo sua efetivação ainda é uma tarefa de difícil implementação. Por mais que se tenham dificuldades históricas, culturais e institucionais, o Estado deve empreender esforços para gradativamente melhorar a participação cidadã nos processos de decisões públicas através de mecanismos inovadores, e assim proporcionar uma inclusão social. Neste sentido foram elaboradas as seguintes diretrizes para o município de Barcarena:

### **DIRETRIZES:**

1. Criar um programa didático de formação continuada, em âmbito do Conselho Municipal de Meio Ambiente, em temas estratégicos sobre gerenciamento ambiental e gestão ambiental pública (sustentabilidade, controle ambiental, agentes multiplicadores ambientais, planejamento público, orçamento participativo, resíduos sólidos, entre outros). A intenção é que ocorra um emponderamento de instrumentos e temas que fazem parte da agenda da gestão ambiental, pois somente com conhecimento do funcionamento do processo, os conselheiros podem se integrar as discussões e decisões, podendo colaborar com a gestão pública;
2. Expandir o programa para os demais Conselhos existentes no Município de acordo com as agendas de interesses, mas preservando os temas transversais (Conselho de Saúde, Conselho de Desenvolvimento Rural, Conselho das Cidades, Conselho de Educação, Conselho de Assistência Social, entre outros) a fim de se criar uma cultura de participação e transformação dos ambientes institucionais para maior receptividade ao engajamento social;
3. Equilibrar a representatividade nos conselhos, de acordo com as organizações que mais podem contribuir nas discussões, ou que sejam diretamente afetadas pelos temas debatidos, pois na Pesquisa detectou-se que existiam organizações representativas na para a gestão ambiental, e foram deixadas de fora do Conselho;
4. Criar um Fórum Interconselhos para o acompanhamento integralização das agendas, socialização de saberes e fiscalização dos programas e ações constantes no Plano Plurianual do município. No Fórum é importante a participação direta do Poder

público, podendo ser uma instância de definição de prioridades. Contudo o Fórum deve priorizar majoritariamente os membros da sociedade civil, e também direcionar espaços aos representantes do Legislativo e Judiciário, que também precisam incluir a dimensão e os interesses sociais em suas agendas;

Este Fórum poderá se reunir bimestralmente e terá o propósito de criar um ambiente de diálogo, debate e avaliação dos resultados da execução das metas físicas e dos recursos orçamentários vinculados a cada programa/ação inserido no PPA 2014-2017, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual;

5. Incorporar a dimensão participativa na cultura institucional da gestão pública local, de modo perene, sistêmico e continuado, por meio de ações que reduzam a tecnocracia e dos documentos disponibilizados a sociedade e estimule o controle social;
6. Realizar de reuniões setoriais nas diversas zonas do município a fim de discutir diretamente com a sociedade temas relacionados a questão sócio ambiental;
7. Elaboração de um Projeto de Lei de Iniciativa Popular para criação do orçamento participativo no município de Barcarena, como um importante instrumento de cidadania e controle social na tomada de decisões sobre a aplicação dos recursos públicos;
8. Cumprir integralmente o disposto na Lei Complementar nº 131/2009, no que se refere à plena efetivação do Portal da Transparência Municipal e no fortalecimento de instâncias de participação; Ressaltando que as informações do Portal da Transparência devem ser inteligíveis para grande parte dos segmentos sociais;
9. Realizar Audiências Públicas em todos os distritos do município (Sede, Ilhas, Estradas, Murucupi e Vila do Conde) para colher as demandas de interesse distrital, apresentação das ações realizadas, que estavam previstas no PPA, informação de prováveis redirecionamentos de ações assim como os motivos de não execução destas. Os gastos públicos, também devem ser debatidos nas audiências;
10. Criar uma Ouvidoria municipal para recepcionar as demandas, reclamações e sugestões da população e que tenha um mecanismo de resposta aos interessados para identificarem os encaminhamentos das demandas solicitadas;
11. Implementar um programa contínuo de educação ambiental, que integre as diretrizes estabelecidas na Agenda 21 e valorize as especificidades das comunidades no município. Este programa abarca as demais ações que se relacionarem a mudanças de posturas e racionalidades sobre o meio ambiente;
12. Criação de uma mesa permanente de diálogo sobre os impactos socioambientais dos projetos que afetam o território do município;

13. Articular com municípios vizinhos e com a esfera estadual e federal, ações integradas para de gestão ambiental e o ordenamento territorial dos ecossistemas;
14. Internalizar da dimensão ambiental nas diretrizes estratégicas das unidades institucionais que compõem a gestão pública local, a fim de reverter o quadro setorial em que uma política transversal, com ações que envolvem diretamente outras pastas de governo (Obras, Infraestrutura, Ordenamento Territorial, Agricultura, Turismo e outras), fique resumida a uma Secretaria.

É urgente que o município atue para o emponderamento dos cidadãos para que possam ser alinhados aos princípios das políticas públicas, que apresentam o caráter descentralizador. Este processo precisa sair do campo das formalidades e descer a população, pois nem toda descentralização leva automaticamente a maior participação. Necessita de um esforço conjunto que, acima de tudo exige disposição governamental para favorecer o emponderamento social em Barcarena (PA), através da democratização da gestão pública e da eliminação de intermediações burocráticas, criando novas possibilidades institucionais de participação da população organizada na prestação de serviços públicos.

## **APÊNDICE F – ROTEIRO ORIENTATIVO PARA ATUALIZAÇÃO DA LEI DE TAXAS E TARIFAS AMBIENTAIS.**

### **APRESENTAÇÃO:**

A instituição de taxas para serviços possui base legal no Código Tributário Nacional. No caso do meio ambiente a cobrança ambiental se fundamenta em princípios de caráter econômico, como o do poluidor-pagador, além disso, a Resolução CONAMA n° 237/1997 incita que os custos do licenciamento ambiental correm por conta do empreendedor e a Constituição Federal imputa aos municípios legislar e instituir os tributos de interesse local, o que é recepcionado da Lei Orgânica do município de Barcarena.

A taxa ambiental é voltada para o atendimento de políticas de natureza ambiental, com o objetivo de controlar e de fiscalizar as atividades potencialmente poluidoras e utilizadoras de recursos naturais. Essa exação tem por forma de atuação preventiva e não repressiva, mostrando-se completamente viável a utilização desse tributo na forma extrafiscal para servir de estimulante, indutor ou até mesmo coibidor de comportamentos (.]

A importância da instituição de taxas ambientais também se justifica como forma de financiamento da gestão ambiental local, pois a partir da cobrança dessas taxas é possível investir em ações como a redução de poluentes, educação ambiental e diversos programas de conservação, os quais dependendo de suas características contribuem para a melhoria social.

### **ESTRUTURA DA LEI:**

A lei de taxas pode dispor da estrutura que o município achar viável, entretanto é obrigatório contar com encaminhamentos que versam sobre os seguintes pontos:

- a) Definição dos tributos a serem cobrados: taxas e autorizações, conceituando-as e qualificando em que situação serão cobrados haja visto que aqueles que não forem escritos expressamente na legislação não podem ser passíveis de cobrança (Exemplos: autorização ambiental, autorização florestal, autorização para uso de recursos da fauna; taxa de licença prévia, taxa de licença de instalação, taxa de licença de operação, taxa de licença de instalação-operação, taxa para averbação de reserva legal; taxa para cadastro de agrotóxicos; taxas para reimpressão de guias; taxa para credenciamento de laboratórios para realizarem monitoramento ambiental de empresas, entre outras que se aplicarem no município.
- b) Definição dos portes e potenciais poluidores/degradadores para cada empreendimento a ser objeto da taxa ambiental

- c) Definição do mecanismo de cobrança, o fator de cálculo e os parâmetros em que se baseia a taxa ambiental (dois deles relacionam-se diretamente com porte do empreendimento (micro, pequeno, médio, grande e especial considerando a área do empreendimento e o n° de trabalhadores envolvidos na atividade) e como potencial de impacto poluidor/ degradador que corresponde as características das atividades quanto aos meios físico, biológico e socioeconômico (I- baixo, II- médio, III- alto). Tais definições não são baseadas em senso comum, requerem pesquisa de enquadramento ambiental, que são vastas na literatura.
- d) Procedimentos de operacionalização da cobrança em âmbito administrativo e informação da unidade gestora onde serão recolhidos os pagamentos.

#### **PROCEDIMENTO:**

A) PESQUISA: A instituição de uma taxa ambiental requer uma pesquisa e estudos sobre três temas principais:

- Atividades que apresentam tipologia de impacto local;
- Atividades que apresentam tipologia de impacto regional, que no primeiro momento não são de competência municipal, mas que podem vir a serem delegadas para o município realizar a regulação por meio, conforme prevê a LC 140/2011 e a Instrução Normativa SEMAS n° 005/2013. Neste caso o município já se resguarda para as possibilidades futuras;
- Confirmação dos portes e potenciais poluidores e degradadores com as legislações que versam sobre o tema
- Definição do fator de cobrança

#### **B) DISCUSSÃO COM O CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE**

A seleção das atividades, dos portes, potenciais degradador e poluidor deve ser discutidos com os conselheiros, para incluí-los como realizadores do processo e considerando que futuramente as regulamentações de atividades de impactos locais, cabe ao Conselho dirimir as situações.

#### **C) TESTE DE EXEQUIBILIDADE DOS FATORES DE CALCULO ESCOLHIDOS**

Definidos os critérios de porte, potencial poluidor e degradados e o mecanismo de cobrança, para cada tributo instituído (taxas e autorizações) devem ser realizados os cálculos para se identificar se os valores estão adequados às expectativas da estão e da

sociedade. Os resultados dos testes devem ser discutidos no Conselho e analisados a situação de cada empreendimento. Por meio de planilhas automatizadas os cálculos se tornam mais fáceis de serem realizados

- D) DEBATES COM A PROCURADORIA PARA ESTRUTURAÇÃO DA LEI E COM A SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO E TESOUREIRO E RECEITA PARA APRECIÇÃO DOS RESULTADOS DOS TESTES ESTRUTURAÇÃO DA LEI;
- E) APROVAÇÃO DO RESULTADO NO CONSELHO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE;
- F) ENCAMINHAMENTO PARA A PROCURADORIA PARA A REVISÃO FINAL E POSTERIOTMENTE AO GABINETE DO PREFEITO;
- G) ENCAMINHAMENTO PARA A CÂMARA MUNICIPAL;

### **MINUTA DO PROJETO DE LEI:**

A minuta do corpo da lei de taxas é apresentada para visualização de como os elementos abordados nos itens anteriores são encadeados numa lei de cobrança. Não há possibilidade desta minuta ser copiada e sancionada sem discussão pois o fator de calculo, os portes, a tabela tipológica e o potencial poluidor degradador não estão constando no roteiro. Realizou-se esta opção para enfatizar que estes mecanismos precisam ser discutidos no município a fim de adequar a proposição escolhida às especificidades locais, assim como optar por metodologias de cobrança que possibilitem testes prévios para que os valores resultantes não estejam superestimados, nem irrisórios. Este trabalho será realizado em conjunto, de acordo com os direcionamentos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento econômico, Conselho Municipal de Meio Ambiente e Procuradoria Geral do Município.

#### **Lei Municipal nº XXX/XXXX, de XX de XXXXXXXXXXXX de xxxx**

**Disciplina as taxas pelo exercício regular do poder de polícia e as tarifas de competência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de XXXXXXXXX.**

A CÂMARA MUNICIPAL DE XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX estatui e eu sanciono a seguinte Lei:

**Art. 1º** – Os procedimentos de exame, controle e fiscalização, decorrentes do exercício regular do poder de polícia administrativa ambiental municipal, de competência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA de XXXXXXXXXXXXXXXX, fixadas na Lei Municipal nº XXXXXXXX (Política Municipal de Meio Ambiente), em atividades/empreendimentos consideradas de impacto ambiental de âmbito local, ficam sujeitas às taxas previstas nesta Lei.

**Art. 2º** – As taxas pelo exercício regular do poder de polícia administrativa ambiental municipal, de competência da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMMA de XXXXXXXX, são as seguintes:

1. Taxa de Licença Prévia;
2. Taxa de Licença de Instalação;
3. Taxa de Licença de Operação;
4. Taxa de Autorização de Funcionamento;
5. Taxa de Atividade Rural.
6. INCLUIR OUTRAS

**Art. 3º** – A Taxa de Licença Prévia tem como fato gerador a atividade municipal de exame, controle de fiscalização do cumprimento das normas ambientais quanto ao planejamento de atividades de impacto ambiental de âmbito local utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

**Art. 4º** – A Taxa de Licença de Instalação tem como fato gerador a atividade municipal de exame, controle e fiscalização quanto às normas ambientais inerentes à implantação de atividades de impacto ambiental de âmbito local utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes, sob qualquer forma, de causar significativa degradação ambiental.

**Art. 5º** – A Taxa de Licença de Operação tem como fato gerador a atividade municipal de exame, controle e fiscalização quanto às normas ambientais inerentes ao funcionamento de atividades de impacto ambiental de âmbito local utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes, sob qualquer forma, de causar significativa degradação ambiental.

**Art. 6º** – A Taxa de Autorização de Funcionamento tem como fato gerador a atividade municipal de exame, controle e fiscalização, quanto às normas ambientais inerentes ao funcionamento de atividades de impacto ambiental de âmbito local utilizadoras de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras, já instaladas e em operação no território sob jurisdição do município de XXXXXXXXXX, sem o prévio licenciamento da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

**Art. 7º** - A Taxa de Licença de Atividade Rural – LAR tem como fato gerador a atividade estatal de exame, controle e fiscalização, quanto ao cumprimento das normas ambientais, no que se refere ao planejamento, à implantação e à operação de atividades em propriedades rurais.

§ 1º A taxa criada pelo “caput” somente incidirá nas atividades de uso alternativo do solo.

§ 2º A Taxa de Licença de Atividade Rural será ainda cobrada quando ocorrer ampliação ou alteração do tipo de atividade.

§ 3º A Taxa de Licença de Atividade Rural será cobrada quando do primeiro licenciamento e ainda por ocasião da renovação.

§ 4º O Conselho Municipal de Meio Ambiente – CMMA estabelecerá os casos de isenção do pagamento da Taxa de Licença de Atividade Rural (LAR), de que trata o caput deste artigo referente às atividades de manejo florestal.

**Art. 8º** – O contribuinte das taxas previstas nesta Lei é a pessoa física ou jurídica que demanda a realização de atividades/empreendimentos consideradas de impacto ambiental de âmbito local, ou detentora de posse de área na zona rural do município, sujeitas ao controle e à fiscalização ambiental do Poder Público do município de XXXXXXXXXXXXX.

**Art. 9º** – A base de cálculo das taxas de licença e de autorização é o valor correspondente a XXXXXXXXXXXXX Unidades Fiscais de Referência do município de XXXXXXXXXXXXX, ou outro índice que venha a substituí-la, vigente à data do pagamento, sobre o qual incidirão as alíquotas de acordo com a metodologia constante na tabela anexa a esta Lei.

**Art. 10** – Para a incidência das alíquotas a que se refere o artigo anterior, as atividades consideradas de impacto ambiental de âmbito local, sujeitas às taxas serão enquadradas em classes, mediante a conjugação dos seguintes critérios:

1. Porte do empreendimento;
2. Potencial poluidor/degradador gerado pela atividade.

**Parágrafo Único** – O enquadramento das atividades nas classes será definido por legislação/Resoluções ou Normas federais, estaduais e municipais vigentes.

**Art. 11** – Os empreendimentos que se constituem de mais de uma atividade sujeitas ao licenciamento ou à autorização ambiental municipal, previstas nesta Lei, sofrerão a incidência da taxa respectiva, em cada atividade isoladamente considerada.

**Art. 12** – As taxas serão lançadas em nome do contribuinte, com base nos dados por ele fornecidos e/ou apurados pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico – SEMMAD de Barcarena.

**Art. 13** – As Taxas de Licenças e de Autorização serão cobradas quando do licenciamento e da autorização, sendo as de Licença de Operação e de Autorização cobradas ainda em cada exercício civil posterior, por ocasião da renovação.

**Art. 14** – As taxas serão cobradas sempre que ocorrer mudança de ramo de atividade, transferência de local ou ampliação de atividade.

**Art. 15** – A taxa será paga antes da ocorrência do fato gerador.

**Art. 16** – Será acrescido, a título de multa, 30% (trinta por cento) ao mês, sobre o valor da licença ambiental vencida, caso sua renovação não tenha sido requerida, em conformidade com o prazo estabelecido por legislação vigente.

**Art. 17** – A Secretaria Municipal de Meio Ambiente cobrará tarifa pela utilização efetiva dos serviços de análise laboratorial de recursos naturais, quanto à qualidade ambiental, e das unidades municipais de conservação instituídas em espaço público.

**Parágrafo Único** – O Poder Executivo Municipal fixará por decreto os valores das tarifas previstas neste artigo.

**Art. 18** – As receitas originárias das taxas e tarifas previstas nesta Lei serão destinadas ao Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA.

**Art. 19** – São isentas de pagamento das Taxas previstas nesta Lei, as entidades públicas municipais, as entidades filantrópicas e as associativas sem fins lucrativos, e aqueles enquadrados como de extrema pobreza, assim reconhecidos pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente.

**Art. 20** – Aplicam-se às taxas previstas nesta Lei, no que for cabível, as disposições contidas nos dispositivos legais que regulamentarem as atividades de impacto ambiental de âmbito local.

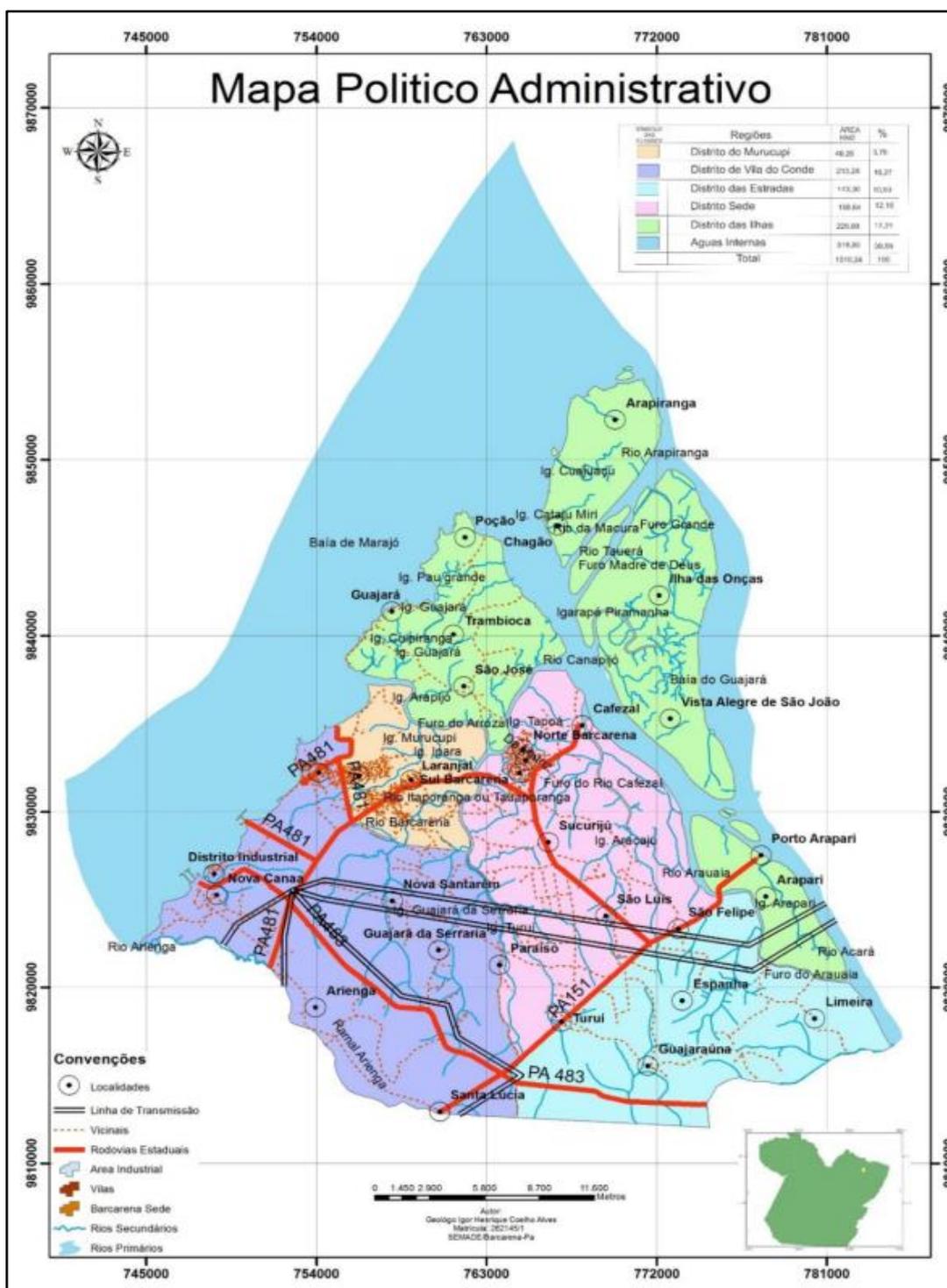
**Art. 21** – Revogam-se as disposições em contrário.

**BARCARENA, XX de XXXXXXXXXX de 2013.**

**XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX**  
Prefeito Municipal de XXXXXXXXXXXXXXXX

## **ANEXOS**

**ANEXO A – DIVISÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO MUNICÍPIO DE  
BARCARENA, COM ÊNFASE AOS DISTRITOS MURUCUPI, SEDE, ILHAS,  
ESTRADAS E VILA DO CONDE**



Fonte: PPA (2014/2017) Barcarena

**ANEXO B – LISTA DE MUNICÍPIOS QUE REALIZARAM LICENCIAMENTO A  
PARTIR DE TERMOS DE GESTÃO AMBIENTAL  
COMPARTILHADA/DESCENTRALIZADA**



**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ  
SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE  
DIRETORIA DE PLANEJAMENTO AMBIENTAL  
COORDENADORIA DE GESTÃO COMPARTILHADA E REGIONALIZADA**

	<b>Nº do Termo</b>	<b>Interessado</b>	<b>Assinado</b>	<b>Publicação no DOE</b>
1	001/2005	P.M de Belém	14/jun/05	16/jun/05
2	003/2005	P.M de Moju	10/nov/05	14/nov/05
3	001/2006	P.M. de Parauapebas	7/ago/06	8/ago/06
4	002/2006	P. M. de Marabá	7/jun/06	8/jun/06
5	003/2006	P.M de Ananindeua	10/ago/06	11/ago/06
6	004/2006	P.M. de Concórdia do Pará	6/abr/06	7/abr/06
7	005/2006	P.M. de Santarém	20/nov/06	28/nov/06
8	001/2007	P.M. de Santa Izabel do Pará	18/abr/07	19/abr/07
9	002/2007	P.M. de Portel	15/out/07	17/out/07
10	003/2007	P.M. de Tucuruí	16/out/07	17/out/07
11	001/2008	P.M. de Marituba	12/fev/08	12/fev/08
12	002/2008	P.M. de Paragominas	26/mar/08	26/mar/08
13	003/2008	P.M. de Altamira	27/mar/08	27/mar/08
14	004/2008	P.M. de Rondon do Pará	7/mai/08	7/mai/08
15	005/2008	P.M. de Alenquer	29/out/08	7/nov/08
16	006/2008	P.M. Tailândia	22/dsz/08	26/dez/08
17	001/2009	P. M. de Itaituba	16/dez/08	30/jan/09
18	002/2009	P.M. de Tomé-Açu	26/mai/09	28/mai/09

OBS: Moju e Santa Izabel possuem Termo Aditivo

FONTE; Secretaria de estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (2009)

**ANEXO C – MUNICÍPIOS QUE EXERCEM A GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL  
PLENA ATRAVÉS DO ATESTADO DE ÓRGÃO AMBIENTAL CAPACITADO.**



**GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ  
SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE  
DIRETORIA DE ORDENAMENTO, EDUCAÇÃO E DA DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO  
AMBIENTAL**

**(Resolução 116/2014-COEMA e Lei nº 7.389, de 31 de março de 2010).**

<b>Nº</b>	<b>Município</b>	<b>Assinado</b>	<b>Publicação no DOE</b>
001/2009	Paragominas	05/nov/2009	16/dez/2010
002/2009	São Felix do Xingu	25/nov/2009	----
005/2009	Ourilândia do Norte	26/nov/2009	22/abr/2010
008/2009	Eldorado dos Carajás	30/nov/2009	24/out/2014
001/2010	Tailândia	06/jan/2010	13/jan/2010
002/2010	Santa Maria das Barreiras	25/jan/2010	03/fev/2010
003/2010	Augusto Corrêa	23/abr/2010	27/abr/2010
004/2010	Jacundá	22/jun/2010	29/jun/2010
005/2010	Altamira	24/jun/2010	29/jun/2010
006/2010	Capanema	13/jul/2010	23/jul/2010
007/2010	Curionópolis	13/jul/2010	23/jul/2010
008/2010	Goianésia do Pará	13/jul/2010	23/jul/2010
009/2010	Tucumã	13/jul/2010	23/jul/2010
010/2010	Tomé-Açu	13/jul/2010	23/jul/2010
011/2010	Xinguara	13/jul/2010	23/jul/2010
012/2010	Óbidos	13/ago/2010	17/ago/2010
013/2010	Cametá	12/ago/2010	16/ago/2010
014/2010	Breu Branco	15/set/2010	21/set/2010
015/2010	Redenção	29/nov/2010	03/dez/2010
001/2011	Monte Alegre	04/fev/2011	07/fev/2011
002/2011	Placas	28/fev/2011	04/mar/2011
003/2011	Baião	29/mar/2011	04/abr/2011
004/2011	Canaã dos Carajás	20/out/2011	08/nov/2011
005/2011	Rondon do Pará	15/dez/2011	19/dez/2011
006/2011	Ipixuna do Pará	15/dez/2011	19/dez/2011
01/2012	Itupiranga	20/jan/2012	30/jan/2012
02/2012	Vitória do Xingu	09/fev/2012	13/fev/2012
03/2012	Jurutí	15/mar/2012	19/mar/2012
04/2012	Bragança	14/mai/2012	16/mai/2012
05/2012	Itaituba	14/jun/2012	18/jun/2012
06/2012	Dom Eliseu	05/jul/2012	10/jul/2012
07/2012	Santana do Araguaia	21/jun/2012	24/ago/2012
08/2012	Oriximiná	19/out/2012	23/out/2012

09/2012	Abel Figueiredo	28/nov/2012	29/nov/2012
01/2013	Tucuruí	04/jan/2013	09/jan/2013
02/2013	Santarém	18/mar/2013	27/mar/2013
03/2013	Novo Repartimento	07/mai/2013	09/mai/2013
04/2013	Parauapebas	24/mai/2013	27/mai/2013
05/2013	Trairão	18/jun/2013	19/jun/2013
06/2013	Novo Progresso	14/ago/2013	19/ago/2013
07/2013	Abaetetuba	19/ago/2013	20/ago/2013
08/2013	Moju	28/ago/2013	02/set/2013
09/2013	Anapu	10/set/2013	12/set/2013
10/2013	Igarapé-Açu	23/set/2013	24/set/2013
11/2013	Vigia	23/set/2013	24/set/2013
12/2013	Pacajá	20/set/2013	23/set/2013
13/2013	Castanhal	04/out/2013	08/out/2013
14/2013	Brasil Novo	15/out/2013	17/out/2013
15/2013	Jacareacanga	25/nov/2013	27/nov/2013
16/2013	Barcarena	18/dez/2013	27/dez/2013
001/2014	Belém	20/jan/2014	22/jan/2014
002/2014	Cumarú do Norte	28/jan/2014	30/jan/2014
003/2014	Acará	30/jan/2014	31/jan/2014
004/2014	Salinópolis	25/fev/2014	27/fev/2014
005/2014	Ourém	27/fev/2014	06/mar/2014
006/2014	Nova Ipixuna	13/mar/2014	14/mar/2014
007/2014	Senador José Porfírio	24/abr/2014	25/abr/2014
008/2014	Ulianópolis	02/jul/2014	07/jul/2014
009/2014	Portel	30/jun/2014	04/jul/2014
010/2014	São Miguel do Guamá	26/ago/2014	28/ago/2014
011/2014	Uruará	28/nov/2014	04/dez/2014
012/2014	Capitão Poço	28/nov/2014	03/dez/2014

Fonte: Secretaria de estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade (2015)

**ANEXO D – NOVA RESOLUÇÃO APROVADA NO CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE – COEMA, EM OUTUBRO DE 2015<sup>71</sup>, A QUAL RECONHECE A AUTONOMIA MUNICIPAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL, RESERVANDO AO ESTADO A COMPETÊNCIA SUBSIDIÁRIA, QUANDO SOLICITADO PELA LOCALIDADE.**

RESOLUÇÃO COEMA Nº \_\_\_\_\_, DE \_\_\_\_\_ DE \_\_\_\_\_ 2015.

Dispõe sobre as atividades de impacto ambiental local, de competência dos Municípios, e dá outras providências.

**O PRESIDENTE DO CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO PARÁ**, no uso das atribuições que lhes são conferidas no art. 4º-A da Lei Estadual nº 5.752, de 26 de agosto de 1993, com suas devidas alterações, e o disposto no Decreto Estadual nº 1.859, de 16 de setembro de 1993,

CONSIDERANDO o disposto no art. 23, VI e VII da Constituição Federal, de 1988, que atribui à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a competência comum para proteção do meio ambiente e combate à poluição em todas as suas formas;

CONSIDERANDO o contido no art. 9º, XIV, alínea “a” e no art. 18, § 2º da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que estabelecem aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente a competência para edição de ato normativo em matéria de ações administrativas dos Municípios definindo as atividades de impacto ambiental local, referente às tipologias aplicáveis, com critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade;

CONSIDERANDO o art. 6º da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA e determina que as ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão ser desenvolvidas de modo a garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando os sistemas de meio ambiente, nacional estadual e municipal;

CONSIDERANDO que o art. 6º da Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997, do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, estabelece a competência do órgão ambiental municipal para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local, e de outros que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio;

CONSIDERANDO o previsto no art. 17, VI e VII da Constituição do Estado do Pará, que estabelece a competência comum para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

CONSIDERANDO que a Lei Estadual nº 5.887, de 9 de maio de 1995, em seu art. 7º e seguintes, dispõe acerca do Sistema Estadual de Meio Ambiente - SISEMA, prevendo como órgãos locais os organismos ou entidades municipais responsáveis pela gestão ambiental nas suas respectivas jurisdições,

**RESOLVE:**

**CAPÍTULO I  
DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art.1º Estabelecer as atividades de impacto ambiental local e recomendações, para fins de licenciamento ambiental municipal, a ser realizado pelos Municípios no âmbito do Estado do Pará.

§ 1º Para os efeitos desta Resolução, considera-se impacto ambiental local qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de

<sup>71</sup> Até o fechamento da dissertação a Resolução ainda não foi publicada no Diário Oficial do Estado - DOE

matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, a qualidade dos recursos ambientais, dentro dos limites do Município.

§ 2º A tipologia das atividades de impacto ambiental local no Estado do Pará, prevista no Anexo único, abrange as atividades ou empreendimentos de acordo com o porte, o potencial poluidor/degradador e a natureza da atividade.

§ 3º Para o licenciamento de atividades ou empreendimentos de impacto ambiental local em Unidades de Conservação Estadual ou Federal deverão ser consultados os órgãos competentes da União e do Estado.

Art. 2º Estão sujeitas ao licenciamento ambiental municipal as atividades e/ou empreendimentos relacionados no Anexo único, parte integrante desta Resolução.

§ 1º A supressão de vegetação decorrente do licenciamento ambiental de atividades de impacto local, em área urbana ou rural, quando resultar de obras de infraestruturas, será autorizada pelo órgão licenciador municipal.

§ 2º A supressão de vegetação decorrente de atividades rurais produtivas em áreas não consolidadas, assim classificadas conforme a Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, será autorizada pelo Estado.

Art. 3º A avaliação dos impactos ambientais de um empreendimento deverá corresponder à totalidade dos impactos, incluindo aqueles decorrentes do corte de vegetação.

§ 1º O licenciamento de empreendimento que compreender mais de uma atividade será efetuado considerando o enquadramento de maior impacto, sendo vedado o fracionamento do licenciamento ambiental.

§ 2º O órgão ambiental municipal, ao detectar a formação de processo de licenciamento fora do seu âmbito de competência, encaminhará o pleito ao órgão ambiental competente, comunicando tal ato ao requerente.

Art. 4º O órgão ambiental exigirá, quando couber, no processo de licenciamento, a outorga de recursos hídricos ou a declaração de dispensa de outorga, emitida pelo órgão competente, considerando a situação atual do empreendimento, nos termos da legislação específica.

Art. 5º No que se refere ao Cadastro Ambiental Rural - CAR, obrigatório para todo imóvel rural localizado no Estado do Pará, economicamente produtivo ou não, nos termos da Lei Federal nº 12.651, de 2012, Decreto Federal nº 7.830, de 17 de outubro de 2012, e do Decreto Estadual nº 1.148, de 17 de julho de 2008, fica estabelecido que:

I - os Municípios que atendam as exigências previstas na Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, e na presente Resolução, considerados, pois, aptos a exercer a gestão ambiental de atividades de impacto local, procederão à análise e a aprovação dos dados contidos no CAR dentro de sua circunscrição, inclusive quanto ao percentual e localização da área de reserva legal, conforme disposto na Lei Federal nº 12.651, de 2012;

II - a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Para - SEMAS/PA deverá capacitar os técnicos dos órgãos ambientais municipais e permitir-lhes acesso ao sistema oficial de

registro e aprovação do CAR adotado no âmbito do Estado do Pará; e

III - a SEMAS, na condição de órgão central executor do Sistema Estadual de Meio Ambiente - SISEMA, deverá acompanhar as atividades de que trata o presente artigo, zelando pela regular e adequada operação e alimentação do sistema oficial de registro do CAR.

Art. 6º Serão implementadas ações de divulgação e de Educação Ambiental, direcionadas aos entes municipais responsáveis pelo licenciamento de atividades ou empreendimentos considerados de impacto ambiental local.

Art. 7º Os procedimentos que deverão ser adotados para o licenciamento das atividades ou empreendimentos de impacto ambiental local, obedecerão às normas legais e aos requisitos técnicos estabelecidos na legislação vigente, devendo observar as diretrizes expedidas pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente do Pará - COEMA, bem como, utilizar, como parâmetro, as normativas expedidas pela SEMAS.

## CAPÍTULO II DO EXERCÍCIO DA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL

Art. 8º As ações administrativas decorrentes da competência comum, prevista no art. 23, incisos III, VI e VII da Constituição Federal, de 1988, serão exercidas por meio de órgão ambiental municipal capacitado e Conselho Municipal de Meio Ambiente, atendidos os requisitos constantes na Lei Complementar nº 140, de 2011, e considerando as seguintes recomendações:

I - possuir quadro técnico efetivo ou em consórcio, bem como outros instrumentos de cooperação que possam, nos termos da Lei, ceder-lhe pessoal técnico, devidamente habilitado e em número compatível com a demanda das ações administrativas para o exercício da gestão ambiental, de competência do ente federativo;

II - possuir legislação própria que disponha sobre a política de meio ambiente e sobre o poder de polícia ambiental administrativa, disciplinando as normas e procedimentos do licenciamento e de fiscalização de empreendimentos ou atividades de impacto ambiental local, bem como legislação que preveja as taxas aplicáveis;

III - criar, instalar e colocar em funcionamento o Conselho Municipal de Meio Ambiente;

IV - criar, implantar e gerir, por meio de comitê gestor, o Fundo Municipal de Meio Ambiente;

V - possuir, em sua estrutura, órgão executivo com capacidade administrativa e técnica interdisciplinar para o exercício da gestão ambiental municipal e para a implementação das políticas de planejamento territorial; e

VI - possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o Município com população superior a 20.000 habitantes, ou Lei de Diretrizes Urbanas, o Município com população igual ou inferior a 20.000 habitantes.

§1º Deverá ser observado, para fins de constituição da equipe técnica mínima, de que trata o inciso I do art. 8º desta Resolução, a tipologia e a classificação das atividades ou empreendimentos a serem licenciados pelo Município.

§2º Considera-se Conselho Municipal de Meio Ambiente, para fins do disposto nesta Resolução, àquele que, efetivamente, tenha suas atribuições e composição previstas em Lei, assegurada a participação social, no mínimo paritária, com caráter deliberativo, e que possua regimento interno

aprovado.

Art. 9º Observadas as disposições previstas na Lei Complementar 140, de 2011, e no art. 8º desta norma, o Município está apto para exercer sua gestão ambiental plena.

§ 1º O COEMA poderá acompanhar o desempenho do exercício da gestão ambiental, fazendo recomendações e requisições, quando couber.

§ 2º Poderá o Município solicitar à SEMAS apoio técnico e administrativo para o licenciamento, monitoramento ou fiscalização de determinado empreendimento ou atividade, nos termos do art. 16 da Lei Complementar nº 140, de 2011.

### CAPÍTULO III DO APOIO À MUNICIPALIZAÇÃO

Art. 10. O ente municipal que tiver interesse, poderá solicitar apoio ao Estado na construção do processo de municipalização, devendo, para tanto, contar com os instrumentos dispostos no art. 8º desta Resolução.

Art. 11. A SEMAS poderá apoiar os Municípios quanto aos projetos de estruturação da gestão ambiental municipal.

Art. 12. Caberão aos Municípios informar, ao COEMA, que estão exercendo a gestão ambiental municipal, no termos do art. 8º desta Resolução.

Parágrafo único. A SEMAS manterá atualizada a Lista Oficial dos Órgãos Ambientais Municipais Capacitados ao exercício da gestão ambiental municipal, o qual será divulgada no endereço eletrônico da SEMAS, conforme informações repassadas pelo COEMA.

### CAPÍTULO IV DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 13. O ente Municipal que declarar inexistência de órgão ambiental capacitado para o exercício da gestão local, repassará ao Estado a competência supletiva de que trata o art. 15, II da Lei Complementar nº 140, de 2011.

Art. 14. Inexistindo órgão ambiental municipal capacitado, o Estado exercerá a competência supletiva de que trata o art. 15, II da Lei Complementar nº 140, de 2011.

Art. 15. O Município poderá obter delegação de competência, por meio de convênio, para a execução de ações administrativas cuja competência seja do Estado, mediante o atendimento de requisitos definidos em norma específica.

Art. 16. Esta Resolução aplica-se aos pedidos realizados pelos Municípios, para o exercício da gestão ambiental local, já protocolados na SEMAS/PA, em observância ao disposto no art. 23, VI e VII da Constituição Federal, de 1988.

§ 1º Com a publicação desta Resolução, os atos administrativos concedidos ou firmados pela SEMAS, junto ao Município, para o exercício da sua gestão ambiental municipal, perderão seus efeitos legais, tendo em vista o disposto no art. 23, VI e VII, da Constituição Federal, de 1988, assim como na Lei Complementar nº 140, de 2011.

§ 2º Os processos de habilitação em trâmite na SEMAS, conforme o disposto no art. 10 desta norma, serão arquivados e os municípios devidamente informados do respectivo ato.

Art. 17. As ações de cooperação entre os entes federativos deverão ser desenvolvidas de modo a garantir os objetivos previstos no art. 3º da Lei Complementar nº 140, de 2011, e fortalecer o Sistema Nacional e Estadual de Meio Ambiente, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais.

Art. 18. O exercício da atividade de fiscalização deverá observar o disposto no art. 17 da Lei Complementar nº 140, de 2011, pautando suas ações pelo planejamento e atuação conjunta dos órgãos ambientais estaduais e municipais.

Art. 19. Os órgãos estaduais fiscalizadores e de monitoramento da política ambiental devem acompanhar o cumprimento da presente Resolução pelos órgãos ambientais municipais.

Art. 20. A SEMAS, na condição de órgão central executor do Sistema Estadual de Meio Ambiente -SISEMA, poderá instituir sistema eletrônico de gestão ambiental municipal, onde os órgãos municipais deverão registrar todos os processos administrativos, licenças e autorizações expedidas, como forma de assegurar os princípios da publicidade, informação e transparência das ações ambientais.

Art. 21. A SEMAS poderá baixar atos disciplinares visando cumprir o disposto nesta Resolução e garantir o adequado funcionamento do Sistema Estadual de Meio Ambiente –SISEMA.

Art. 22. Fica revogada a Resolução nº 116, de 3 de julho de 2014, do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Pará - COEMA/PA, com exceção do seu Anexo único, o qual passa a fazer parte integrante desta Resolução.

Art. 23. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

PLENÁRIO DO CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE - COEMA, em \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2015.

**LUIZ FERNANDES ROCHA**

*Presidente do Conselho Estadual do Meio Ambiente - COEMA*