



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO EM GESTÃO PÚBLICA DO DESENVOLVIMENTO**

KLEYTON ARTHUR SOUSA LISBOA

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MUNICÍPIOS VERDES DO GOVERNO DO
ESTADO DO PARÁ A PARTIR DE UMA ANÁLISE DE RESULTADOS**

**BELÉM
2020**

KLEYTON ARTHUR SOUSA LISBOA

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MUNICÍPIOS VERDES DO GOVERNO DO
ESTADO DO PARÁ A PARTIR DE UMA ANÁLISE DE RESULTADOS**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública do Desenvolvimento do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará.

Orientadora: Profa. Dra. Ponciana Freire de Aguiar

BELÉM
2020

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de
acordo com ISBD Sistema de Bibliotecas da Universidade
Federal do Pará
Biblioteca do Naea/Ufpa**

L725A Lisboa, Kleyton Sousa

Avaliação do Programa Municípios Verdes do Governo do Estado do Pará a partir de uma análise de resultados / Kleyton Arthur Sousa Lisboa. ____ 2020.

197 fl; il; 30 cm

Orientador (a): Prof^a. Dra. Ponciana Freire de Aguiar

Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2020.

. 1. Gestão ambiental. 2. Gestão pública. 3. Programa Municípios Verde. I.
Título.

CDD. 21º ed. 354.3

KLEYTON ARTHUR SOUSA LISBOA

**AVALIAÇÃO DO PROGRAMA MUNICÍPIOS VERDES DO GOVERNO DO
ESTADO DO PARÁ A PARTIR DE UMA ANÁLISE DE RESULTADOS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública (PPGGP) do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA) como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública do Desenvolvimento.

Orientadora: Profa. Dra. Ponciana Freire de Aguiar

Data de aprovação: 05/02/2020.

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Ponciana Freire de Aguiar
Orientadora – PPGGP/NAEA/UFPA

Prof. Dr. Rosana Pereira Fernandes
Examinador Interno – PPGGP/NAEA/UFPA

Prof. Dr. Isaac Matias
Examinador Externo – FAAD/ICSA/UFPA

AGRADECIMENTOS

Entrar no mestrado sempre foi um sonho. Em alguns momentos esse sonho pareceu distante e em outros, muito próximo de se tornar realidade. Meu acesso ao programa aconteceu em um ano muito especial, onde muitas conquistas e desafios foram iniciados.

Nessa trajetória aprendi a importância de as coisas acontecerem em seu tempo. Por vezes me questionei se seria possível conciliar tudo para avançar nas disciplinas e concluir a dissertação a tempo. Hoje, ao me deparar com este trabalho, percebo o quanto tive sorte e determinação. Portanto, gostaria de deixar claro, nestas linhas em que escrevo, que os meus agradecimentos são carregados de muito reconhecimento para cada um que contribuiu, direta ou indiretamente, com a realização deste sonho.

Meus agradecimentos iniciais são designados primeiramente a Deus, que me concedeu o dom da vida e me deu saúde suficiente para que eu pudesse percorrer minha caminhada. Em seguida, quero agradecer à minha esposa, que me apoiou em todos os momentos e que me aconselhou quando mais precisei. À minha amada filha que me faz vivenciar o verdadeiro significado do amor, servindo como combustível diário para superar as dificuldades.

Quero agradecer imensamente também à minha equipe extraordinária de trabalho da Universidade Federal Rural da Amazônia, exímios servidores públicos que exercem a função com comprometimento abissal. Foram eles que me deram todo o apoio necessário para que eu cumprisse a agenda acadêmica deste programa sem que meu trabalho fosse interrompido ou que perdesse qualidade.

Agradeço imensamente também aos professores do Programa, aos membros de minha banca de qualificação e à minha orientadora, por todas as contribuições, ensinamentos, fé e paciência inerentes ao processo formação.

Por fim, chego à reta final desta trajetória com um imenso sentimento de gratidão e compreendendo a importância das pessoas ao nosso redor. Meu muito obrigado a todos!

RESUMO

O objetivo deste estudo é realizar uma avaliação somativa do Programa Municípios Verdes coordenados pelo Governo do Estado do Pará. O Programa analisado trabalha com sete metas programadas que visam o controle e combate do desmatamento, a regularização fundiária, o fortalecimento da gestão ambiental municipal e ao suporte ao desenvolvimento local sustentável. Para a realização dessa pesquisa, realizaram-se duas diferentes avaliações. A primeira avaliação realizou a análise de resultados programados pelo programa por meio de dados secundários, disponíveis na plataforma pública do programa, em um documento denominado ficha completa. As análises concluíram que, em média, 44% dos municípios foram avaliados com alto nível de resultados concretizados, 41% dos municípios foram avaliados com médio nível de resultados concretizados e 15% dos municípios foram avaliados com baixo nível de resultados concretizados. A segunda avaliação realizada foi de natureza exploratória e com base em dados primários. Aplicou-se um questionário predominantemente fechado que visou analisar os resultados alcançados na perspectiva local e a relação das ações municipais com os fatores abordados pela Teoria do Desenvolvimento Endógeno. As análises concluíram que os municípios avaliados se encontram positivamente associados aos resultados esperados pelo programa e predominantemente alinhados aos fatores da Teoria do Desenvolvimento Endógeno.

Palavras-Chave: Programa Municípios Verdes. Avaliação. Gestão Pública. Análise de Resultados. Desenvolvimento.

ABSTRACT

The aim of this research is to make a summative assessment of the Green Municipalities Program, devised by the Government of the State of Pará, Brazil. The program works with seven goals previously established, aiming to contribute to control and fight against deforestation, land regularization, enforce to the municipal environmental management and support the sustainable local development. This research did do two different evaluations. The first assessment analyzed the expected results for the program, using secondary data which is available in the public platform of the program on the web, through a document named “ficha completa”. The analysis concluded that on average 44% of the municipalities were ranked with high-levels of achieved goals, 41% of the municipalities were ranked with medium-levels of achieved goals and 15% of the municipalities were ranked with low-levels of achieved goals. The second evaluation was applied, using an exploratory method and based on primary data. The research applied a questionnaire with predominantly closed questions, aiming to analyze the achieved results in local perspective and the interaction between the municipal actions and the endogenous development theory. The analysis concluded that the evaluated municipalities are positively associated to the expected results for the Program and to the factors of the endogenous development theory.

Keywords: Green Municipalities Program. Evaluation. Public Management. Results Analysis. Development.

LISTA DE ESQUEMAS

Esquema 1 - Matriz de Perguntas Centrais para Avaliação 1	93
Esquema 2 - Perguntas central e específicas (eixo 1)	97
Esquema 3 - Perguntas central e específicas (eixo 2)	104
Esquema 4 - Perguntas central e específicas (eixo 3)	109
Esquema 5 - Perguntas central e específicas (eixo 4)	123

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Desmatamento na Amazônia de 2017 a 2019	36
Gráfico 2 – Taxa anual de desmatamento por série histórica	44
Gráfico 3 – Desmatamento no Estado do Pará de 2004 a 2019	45
Gráfico 4 – Categorização/PMV dos Municípios Paraenses	57
Gráfico 5 – Municípios com maior saldo acumulado de desmatamento de 1988 a 2018	59
Gráfico 6 – Realização de parceria de segurança jurídica para o exercício dos órgãos competentes (eixo 1)	98
Gráfico 7 – Formalização de compromisso dos municípios com os objetivos do programa por meio de acordo específico com o PMV (eixo 1)	99
Gráfico 8 – Promoção da cooperação e parcerias interinstitucionais por meio de formalização de pacto contra o desmatamento (eixo 1),	100
Gráfico 9 – Mobilização da sociedade por meio de formalização de grupos de combate ao desmatamento (eixo 1)	101
Gráfico 10 – Nível de envolvimento na participação dos municípios ao programa (eixo 1)	102
Gráfico 11 – Cadastro das áreas cadastráveis no CAR na proporção estabelecida pelo Programa (eixo 2)	105
Gráfico 12 – Controle do desmatamento em proporção igual ou inferior a 40km ² (eixo 2)	106
Gráfico 13 – Nível de ações tomadas para suspender ou evitar o embargo pelo Ministério do Meio Ambiente (eixo 2)	107
Gráfico 14 – Participação na pesquisa do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará sobre gestão ambiental municipal (eixo 3)	110
Gráfico 15 – Habilitação dos municípios para gestão ambiental (eixo 3)	111
Gráfico 16 – Existência de Conselho Municipal de Meio Ambiente (eixo 3)	112
Gráfico 17 – Existência de Fundo Municipal de Meio Ambiente (eixo 3)	113
Gráfico 18 – Existência de equipe estruturada (eixo 3)	114
Gráfico 19 – Existência de núcleo específico de licenciamento (eixo 3)	115
Gráfico 20 - Existência de núcleo específico de suporte jurídico (eixo 3)	117

Gráfico 21 – Realização de licenciamento de atividades de impacto local (eixo 3)	118
Gráfico 22 - Realização de licenciamento de atividades rurais (eixo 3)	119
Gráfico 23 - Realização de licenciamento de outros tipos de atividades (eixo 3)	120
Gráfico 24 - Nível de estruturação do sistema municipal e órgão municipal de meio ambiente (eixo 3)	121
Gráfico 25 – Fornecimento de apoio com equipamentos aos municípios participantes (eixo 4)	124
Gráfico 26 - Fornecimento de apoio com capacitações aos municípios participantes (eixo 4)	125
Gráfico 27 - Nível de aproveitamento dos municípios participantes pelos benefícios provenientes do programa (eixo 4)	126
Gráfico 28 - Análise Consolidada dos Resultados com Base no Modelo Lógico (avaliação 1)	128
Gráfico 29 – Ocorrência de verificação em campo de desmatamento e comunicação ao PMV (avaliação 2)	136
Gráfico 30 – Ocorrência de autuação de competência municipal por infrações e/ou embargos (avaliação 2)	137
Gráfico 31 – Quantidade de autuações municipais por infrações e/ou embargos (avaliação 2)	137
Gráfico 32 – Promoção de atividades voltadas para a educação ambiental (avaliação 2)	138
Gráfico 33 – Aplicação de processo especial para regularização fundiária de acordo com os critérios do Decreto nº. 739/2013 (avaliação 2)	140
Gráfico 34 - Ocorrência de concessão de titulação de imóvel ou de certificado de ocupação de terra pública (COTP) no município por meio da aplicação do Decreto nº. 739/2013 (avaliação 2)	141
Gráfico 35 - Relevância que o município atribui para a regularização fundiária em relação ao aumento da produtividade local (avaliação 2)	142
Gráfico 36 - Ocorrência de prioridade ao município em decorrência dos critérios do Decreto nº. 740/2013 para receber recursos públicos estaduais (avaliação 2)	143

Gráfico 37 - Relevância que o município atribui para a aplicação do Decreto nº. 740/2013 (avaliação 2)	144
Gráfico 38 – Recebimento de repasses de recursos advindos do ICMS Verde (avaliação 2)	145
Gráfico 39 – Existência de normas ou procedimentos que visem o controle dos valores recebidos a título de ICMS Verde (avaliação 2)	146
Gráfico 40 – Existência de política ou norma no âmbito municipal que defina as diretrizes para destinação dos recursos advindos como ICMS Verde (avaliação 2)	147
Gráfico 41 – Ocorrência de alguma suspensão de área embargada com base no cumprimento das metas do programa municípios verdes (avaliação 2)	148
Gráfico 42 – Percepção de efetivo apoio do programa para implementar estudos ou consultorias voltadas para o desenvolvimento econômico local sustentável (avaliação 2)	149
Gráfico 43 - Análise consolidada de resultados com base no questionário e modelo lógico (etapa 2.1)	150
Gráfico 44 – Utilização de ferramentas e/ou inovações proporcionadas por outras organizações para a obtenção da redução do desmatamento ou para viabilizar do desenvolvimento sustentável (avaliação 2)	153
Gráfico 45 – Utilização da ferramenta de lista de desmatamento ilegal no estado do Pará - LDI (avaliação 2)	155
Gráfico 46 – Reconhecimento de características regionais para contribuir com atingimento das metas do programa (avaliação 2)	156
Gráfico 47 – Ocorrência de alguma ação promovida pela municipalidade no âmbito do programa municípios verdes e que favoreceu o desenvolvimento sustentável (avaliação 2)	158
Gráfico 48 – Existência de políticas e/ou serviços municipais que apresentem diálogo ou contraprestações com o setor produtivo e cidadãos (avaliação 2)	160
Gráfico 49 – Celebração de acordos/convênios de compartilhamento de gestão ambiental ou de combate ao desmatamento (avaliação 2)	161

Gráfico 50 – Nível de relevância atribuído pelos municípios para as parcerias compartilhadas (avaliação 2)	163
Gráfico 51 - Elaboração de ações municipais que tenham solucionado algum problema ambiental em comum (avaliação 2)	164
Gráfico 52 – Compartilhamento das ações municipais criadas e que tenham solucionado algum problema ambiental em comum (avaliação 2)	165
Gráfico 53 - Análise Consolidada de Resultados do Programa com Base nos Fatores da Teoria do Desenvolvimento Endógeno (etapa 2.2)	166

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - Categorização dos Municípios no Estado do Pará	58
Mapa 2 - Desmatamento Acumulado e o Incremento 2017-2018	60
Mapa 3 – Relação de Municípios que Aderiram ao Programa	95
Mapa 4 - Relação de Municípios que não aderiram ao Programa	96
Mapa 5 – Relação de Municípios Questionados (avaliação 2)	133
Mapa 6 – Relação de Municípios analisados que responderam o questionário (avaliação 2)	134

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelo Lógico do Programa Municípios Verde	80
Quadro 2 – Programa ou Projetos realizados para a educação ambiental (avaliação 2)	139
Quadro 3 – Relação de organizações responsáveis pelo compartilhamento da ferramenta e/ou inovação (avaliação 2)	154
Quadro 4 – Relação de características consideradas favoráveis para o atingimento de metas do programa (avaliação 2)	156
Quadro 5 – Relação de ações promovidas pelas municipalidades para o desenvolvimento sustentável (avaliação 2)	158
Quadro 6 – Relação de política e/ou serviços municipais que apresentem diálogo ou contraprestação com o setor produtivo e cidadãos	160
Quadro 7 – Relação de acordos/convênios de compartilhamento de gestão ambiental ou de combate ao desmatamento (avaliação 2)	162
Quadro 8 – Relação de ações municipais que tenham solucionado algum problema ambiental em comum (avaliação 2)	164
Quadro 9 – Relação de datas de adesão ao PMV pelos municípios do questionário	169
Quadro 10 - Desmatamento anual por série histórica nos municípios da amostra em km ²	169

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 AMAZÔNIA: breve trajetória evolutiva	24
2.1 Relações históricas constituídas no Brasil	24
2.2 Relações históricas constituídas na Amazônia	28
3 O PROGRAMA MUNICÍPIOS VERDES	36
3.1 Cenário governamental antes do pmv	37
3.2 Regulamentação e estrutura	39
3.3 Principais metas e eixos de atuação do programa municípios verdes	42
3.4 Categorização dos municípios participantes do programa municípios verdes	54
4 DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO	62
4.1 Desenvolvimento e meio ambiente	62
4.2 A teoria do desenvolvimento endógeno	66
5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	74
5.1 Aplicação da avaliação no programa municípios verdes	74
5.1.1 Identificação dos Resultados Esperados da Política	79
5.1.2 Planejamento da Avaliação de Resultados	82
5.1.3 Definição do Método para Coleta de Informação	84
5.1.4 Aplicação da Metodologia de Avaliação	86
5.1.5 Análise dos Resultados e Recomendações	91
6 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO	93
6.1 Avaliação do programa a partir do modelo lógico (avaliação 1)	93
6.1.1 Avaliação do nível de envolvimento na participação dos municípios ao programa (primeiro eixo de questionamento)	97
6.1.2 Avaliação de ações tomadas para suspender ou evitar o embargo pelo ministério do meio ambiente (segundo eixo de questionamento)	103
6.1.3 Avaliação de estruturação do sistema municipal e órgão municipal de meio ambiente (terceiro eixo de questionamento)	109
6.1.4 Avaliação de aproveitamento dos municípios participantes pelos benefícios provenientes do programa (quarto eixo de questionamento)	123
6.2 Conclusão da análise de resultados do programa a partir do modelo lógico (avaliação 1)	127
6.3 Avaliação do programa a partir do questionário aplicado (avaliação 2)	131

6.3.1 Avaliação do programa com base no questionário e no modelo lógico	135
6.3.2 Conclusão da análise do programa com base no questionário e no modelo lógico	149
6.3.3 Avaliação do programa com base no questionário e nos fatores da teoria do desenvolvimento endógeno	152
6.3.4 Conclusão da análise do programa com base no questionário e fatores da teoria do desenvolvimento endógeno (avaliação 2)	165
7 CONCLUSÃO	172
REFERÊNCIAS	176
APÊNDICES	183
APÊNDICE A	184
APÊNDICE B	188
ANEXOS	192
ANEXO A	193

1 INTRODUÇÃO

O Estado do Pará é a unidade da federação situado no bioma Amazônia que possui o maior saldo acumulado de extensão de área desmatada com 267.393 km² no período de 1988 a 2018, o que corresponde cerca de 21% do seu território (INPE, 2018). O desmatamento e as mudanças climáticas representam um dos maiores desafios enfrentados no século XXI e acarretam diversos problemas ambientais, econômicos e sociais, como a perda de biodiversidade, o aumento das emissões de gases de efeito estufa, aumento dos conflitos agrários, embargos de créditos rurais e a diminuição de territórios de populações tradicionais (MMA, 2007). A partir da implementação da nova política pública nacional de meio ambiente em 1981, possibilitou-se o debate sobre as perspectivas para o desenvolvimento econômico a partir de um meio ambiente degradado (LEI 6.938/1981).

Considerando o cenário de desmatamento no bioma Amazônia, o enfoque desta pesquisa foi a avaliação do Programa Municípios Verdes (PMV) criado pelo Decreto Estadual nº. 54/2011 que visa diminuir o alto nível de desmatamento no estado do Pará. Ele foi inspirado na experiência bem-sucedida, iniciada em 2008, no Município de Paragominas/PA, que adotou procedimentos para a regularização ambiental em resposta à sua inclusão na lista de municípios prioritários que mais desmatavam na Amazônia. Paragominas antes contava com 300 km² de desmatamento e posteriormente tornou-se um dos municípios com menor índice de área desmatada por meio da implementação compartilhada de alternativas econômicas sustentáveis (GUIMARÃES et al., 2011).

A partir do Decreto Federal nº 6.321 de 21 de dezembro de 2007, a União estabeleceu uma série de ações para reduzir o desmatamento ilegal no bioma Amazônia e contribuir para a prevenção, monitoramento, responsabilização e controle local. Uma dessas ações foi o monitoramento dos municípios que mais desmatam por meio de uma lista de municípios prioritária elaborada e atualizada periodicamente pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2007).

O município que integra a referida lista dos que mais desmatam passa a sofrer embargos e paralisações de atividades em propriedades rurais, além de ficar limitado ao acesso de recursos concedidos por meio de transações de crédito rural. De outra sorte, o município integrante da lista também passa a ser priorizado nas políticas públicas que possibilitem o acompanhamento e recebimento de apoio do governo federal na implementação de ações que visem diminuir as taxas de desmatamento e melhorar a economia com bases em critérios sustentáveis (DECRETO Nº. 6.321/2007)

Em 2009, durante a Conferência da Organização das Nações Unidas - ONU sobre Mudanças Climáticas (COP15), o Brasil comprometeu-se em reduzir as taxas anuais de desmatamento em 80% até 2020, objetivando a diminuição da área desmatada para em torno de 3.000 km² anuais. No entanto, o governo recebeu pressão da opinião pública, Organizações Não-Governamentais (ONGs) e lideranças políticas em defesa de uma meta para o desmatamento líquido zero até 2020, fazendo com que o estado do Pará, local de estudo desta pesquisa, anunciasse esse compromisso em 2012 na Rio+20. De acordo com o governador da época, o objetivo era que, em oito anos, para cada árvore cortada no Pará, uma nova fosse plantada.

Apesar dos compromissos assumidos anteriormente, após oito anos de execução do programa Municípios Verdes, o Pará ainda não apresenta resultados compatíveis com as metas assumidas pelo Governo. Segundo a lista do Ministério do Meio Ambiente (MMA), atualizada em dezembro de 2018, o estado do Pará ainda apresenta 16 municípios na lista de prioritários classificados como os que mais desmatam na Amazônia, que são: São Felix do Xingu, Rondon do Pará, Novo Repartimento, Novo Progresso, Cumaru do Norte, Altamira, Pacajá, Marabá, Itupiranga, Moju, Senador José Porfírio, Anapu, Itaituba, Portel, Placas e Uruará (MMA, 2018).

Os municípios de Placas e Uruará foram os dois últimos e mais recentes municípios do estado do Pará a integrarem a lista de municípios prioritários. A inserção desses dois municípios foi realizada com base na portaria nº. 428/2018 do Diário Oficial da União de 20 de novembro de 2018.

Nessa conjuntura, a principal questão-problema desta pesquisa visa refletir: as metas dispostas no programa municípios verdes foram alcançadas por todos os municípios participantes? A pesquisa centra-se na eficácia do programa, por meio da análise dos resultados programados em relação aos resultados efetivamente alcançados.

Com base no guia de avaliações de políticas públicas do governo federal (IPEA, 2018) e na teoria do desenvolvimento endógeno desenvolvida por Barquero (2002), foram realizadas duas diferentes avaliações, uma a partir da proposição de indicadores que consideraram o cumprimento das metas pré-estabelecidas pelo Programa (Res. nº. 01/2012-COGES/PMV), e outra sob a perspectiva local de uma amostra de oito municípios selecionados.

A segunda avaliação de perspectiva local foi dividida em duas partes, a primeira parte utilizou indicadores das metas programas pelo PMV e a segunda parte utilizou indicadores relacionados aos fatores associados à teoria do desenvolvimento endógeno.

Dessa forma, o objetivo geral dessa pesquisa compreende:

- Avaliar a eficácia do Programa Municípios Verdes a partir da análise do desempenho dos municípios paraenses no período de 2011 a 2018.

Os objetivos específicos dessa pesquisa compreendem:

- Mapear a trajetória histórico-ambiental na Amazônia;
- Levantar dados gerais acerca do desmatamento no estado do Pará com base no Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE;
- Identificar a adesão de municípios participantes ao PMV, com base nas informações obtidas na plataforma do programa;
- Realizar a avaliação do PMV com base no método de análise de resultados e na teoria do desenvolvimento endógeno desenvolvida por BARQUERO (2002);
- Propor sugestões de melhorias e recomendações a partir das análises de avaliação do PMV, visando um melhor desempenho deste Programa e/ou para formulação de novas políticas públicas da área ambiental;

Para a contemplação dos objetivos descritos na pesquisa e na solução da questão-problema, faz-se necessário o norteamto das atividades a partir das seguintes questões-norteadoras:

- Qual foi a tendência do desmatamento no Estado do Pará no período de execução do programa nos anos de 2011 a 2018?
- Quais principais resultados programados pelo programa foram executados no processo de implementação do Programa Municípios Verdes?
- Quais dos resultados programados obtiveram dificuldades de concretização e quais os possíveis entraves que levaram ao não alcance?

Esta pesquisa empreendeu na avaliação do Programa Municípios Verdes, considerando que a avaliação de políticas públicas é de fundamental importância para garantir a melhoria do desempenho e eficácia das ações governamentais. Ala-Harja e Helgason (2000) admitem que, a priori, podem existir múltiplas definições quanto ao que se entende por modelo de políticas públicas. Garcia (2001) define avaliação como uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido.

O ciclo da política pública (*policy cycle*) simplifica a concepção de programas em fase sequenciais. Comumente a fase de avaliação se encontra como última etapa, entretanto, também se admite a alocação da avaliação no centro do ciclo, como parte integrante do processo da política pública.

A escolha pela avaliação de resultados foi levada em consideração a partir da atual conjuntura política do programa. Iniciado em 2011, o PMV já avançou na fase de implementação perpassando, inclusive, por algumas mudanças nos cargos de gestão. Sendo assim, foi considerado relevante a realização de uma avaliação dos resultados alcançados e apurar como eles podem contribuir para novos aperfeiçoamentos na área.

A avaliação de resultados desta pesquisa iniciou-se com a identificação dos resultados programados pela política, apurados a partir dos objetivos do programa (Res. nº. 14/2013-COGES/PMV). Essa apuração apontou uma relação de ações que comparou o planejado e o efetivamente observado. Dessa forma, elaborou-se

um modelo lógico para o programa, apontando uma sequência de ações previstas para o atingimento dos objetivos do PMV. Essas ações foram aferidas a partir do referencial normativo disposto na legislação estadual em vigor, nos acordos firmados e nas resoluções do conselho gestor do programa, (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p.216).

Costa e Castanhar (2003) também contribuem com orientações para se estruturar um modelo lógico para avaliação. Segundo os autores esse processo inicia-se pela identificação dos objetivos gerais e específicos do programa e dos indicadores que serão utilizados para sua avaliação. No caso do Programa Municípios Verdes, o modelo regulatório inicial da política fixou sete metas a serem cumpridas, visando contribuir para que os municípios participantes atingissem resultados favoráveis em relação ao controle e ao combate do desmatamento, da regularização fundiária, fortalecimento da gestão ambiental municipal e do suporte ao desenvolvimento local sustentável (Resolução nº. 01/2012 do Conselho Gestor do Programa).

Após definidos e sistematizados os objetivos e o escopo dos resultados avaliados no modelo lógico, estruturou-se uma sequência de perguntas a serem respondidas pela avaliação. Para melhor aprofundamento, sugeriu-se a hierarquização dos questionamentos de maneira que as perguntas centrais pudessem ser desmembradas em outras perguntas específicas (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p. 217).

De acordo com a metodologia de análise de resultados, cada pergunta foi associada a um indicador de respostas esperadas capaz de avaliar esse questionamento. A avaliação a partir das respostas apuradas foi associada à definição de referências (*benchmarks*) que pudessem atribuir uma avaliação para o programa e evidenciar o seu bom funcionamento e sucesso (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p. 218).

O programa municípios verdes foi analisado nesta pesquisa a partir de duas diferentes avaliações. A estruturação das perguntas para a primeira avaliação foi inspirada nos resultados elencados no modelo lógico e buscou analisar o programa em um universo de ampla abrangência, atingindo a maior quantidade de municípios possíveis.

Para isso, a avaliação estabeleceu critérios de valor de acordo com a realidade encontrada em cada município, enfatizando a análise de avaliação em quatro diferentes eixos principais: 1) envolvimento na participação do programa; 2) ações de prevenção aos embargos ambientais; 3) sistema/órgão ambiental estruturado; 4) benefícios pela participação no programa.

Na segunda avaliação, as perguntas foram exploradas no âmbito da municipalidade local, em uma amostra aplicada de 16 municípios. As referências utilizadas visaram verificar como as ações municipais guardam conformidade a determinados resultados do modelo lógico do programa – ainda não explorados na primeira avaliação - e também como as ações locais estão alinhadas com os fatores da teoria do desenvolvimento endógeno defendidos por BARQUERO (2002).

Os resultados da análise da primeira avaliação indicaram que os eixos mais bem avaliados foram àqueles relacionados às perguntas centrais nº. 2 e 4 (ações de prevenção aos embargos ambientais e benefícios pela participação no programa), com média de percentual acumulado de 95% de municípios avaliados com alto e médio índice de resultados concretizados.

Os eixos 1 e 3 (envolvimento na participação do programa e sistema/órgão ambiental estruturados) não apresentaram o mesmo desempenho, embora também tenham demonstrado boa avaliação dos resultados alcançados com média de percentual acumulado de 74% de municípios avaliados com alto e médio índice de resultados concretizados.

As principais dificuldades encontradas para cumprimento dos resultados foram relacionadas às seguintes causas: a) dificuldades dos municípios em atingirem o cadastramento ambiental rural (CAR) em proporção de 80% das áreas cadastráveis; b) dificuldades dos municípios na celebração de acordo específico com o PMV; c) dificuldades na instituição dos grupos locais de combate ao desmatamento e; d) dificuldades nas ações que envolvem a existência de núcleos específicos de licenciamento e de suporte jurídico.

Para realização da segunda avaliação, os questionamentos foram divididos em duas partes. Uma delas foi associada ao modelo lógico de resultados esperados pelo programa, e a outra foi associada aos fatores da Teoria do Desenvolvimento Endógeno (BARQUERO, 2002).

De acordo com as análises realizadas no primeiro bloco de questionamentos, verificou-se que, nos municípios respondentes ao questionário de pesquisa, os resultados apurados se encontram positivamente associados aos resultados esperados pelo programa. Sendo o município de Canaã dos Carajás o município que mais apresentou resultados aderentes aos esperados.

Algumas considerações, porém, foram ressaltadas. Entre as principais ressalvas, verificou-se que houve a predominância de desconhecimento acerca das perguntas relacionadas aos Decretos nº. 739/2013 e 740/2013, que tratam do processo especial para regularização fundiária e prioridade na aplicação de recursos estaduais para o desenvolvimento socioeconômico sustentável no âmbito local (perguntas nº. 6, 7 e 9).

Quanto a segunda parte de questões, os resultados apontados pela maior parte dos questionamentos indicaram que os municípios manifestaram características alinhadas aos fatores da Teoria do Desenvolvimento Endógeno para o combate ao desmatamento e a promoção do desenvolvimento sustentável, sendo o município de Santarém o município que mais apresentou alinhamento aos fatores explorados.

O exemplo disso destaca-se como principais características de alinhamento:

- a) a verificação de um perfil aberto para utilização e difusão de novas soluções e tecnologias;
- b) reconhecimento de características regionais para cumprimento das metas do programa;
- c) a promoção ativa de diferentes projetos de iniciativa de âmbito local que promovam o desenvolvimento ambiental;
- d) a existência de políticas ou serviços municipais com características de diálogo ou contraprestações com o setor produtivo;
- e) flexibilidade para realização de cooperação compartilhada da gestão ambiental entre diferentes organizações;

As avaliações foram realizadas considerando o diagnóstico gerado por meio da metodologia estabelecida por essa pesquisa. A partir desse diagnóstico, tentou-se compreender os resultados encontrados, gerando indicadores que apoiassem as conclusões estabelecidas. Entretanto, é importante reconhecer as limitações da avaliação de resultados. Esse tipo de análise possui como principal foco a verificação dos resultados alcançados em relação ao que foi planejado e não necessariamente determina causalidade.

A análise de resultados é uma técnica complexa e, às vezes, controversa, pois os resultados alcançados podem estar influenciados por múltiplos fatores advindos de causas não relacionadas diretamente às ações de implementação do programa. Existem fatores exógenos que podem influenciar nos resultados encontrados e que estes podem decorrer da conjuntura histórica, política, econômica, cultural, etc. (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p. 224).

De qualquer forma, espera-se que a avaliação realizada por esta pesquisa e as recomendações exaradas possa contribuir com o aperfeiçoamento do Programa Municípios Verde ou, até mesmo, colaborar com demais programas públicos voltados para a mesma área temática.

2 AMAZÔNIA: breve trajetória evolutiva

A reflexão acerca da construção histórica e social do País, sobretudo da Amazônia, é fundamental para que se compreendam os modelos da relação entre as Instituições e a Sociedade, principalmente se considerado o principal propósito desta pesquisa, o qual visa avaliar o Programa Municípios Verde.

De acordo com o então Secretário Extraordinário Estadual do Programa Municípios Verde, Netto (2013), o desmatamento na Amazônia possui uma série de pontos que convergem para um objetivo em comum: a utilização da floresta para obter benefícios econômicos a partir de sua exploração, independentes se por meios lícitos ou ilícitos.

Os fatores que influenciam as condutas desta utilização precisam ser refletidos, haja vista que a pura e simples fiscalização do desmatamento na Amazônia não parece ser a resposta mais eficaz, considerando que os motivos e as razões que culminam na exploração da floresta são difusos e diversos. Hoje existem diferentes enfoques para exploração econômica na Amazônia e que encontram bases em diferentes vertentes, como a exemplo da monocultura, pecuária, mineração, exploração ilegal de madeira, assentamentos fundiários, grilagem de terras, grandes projetos públicos, entre outros.

Ainda com enfoques distintos, é importante cotejar quais são os principais pontos de intercessão entre os enfoques de exploração. De posse do entendimento histórico, os problemas tratados no programa público municípios verdes nesta pesquisa podem ser mais bem compreendidos e soluções mais eficientes podem ser consideradas.

2.1 Relações históricas constituídas no Brasil

O processo de desenvolvimento no Brasil se estabelece já há alguns séculos. Entender como se deu esse processo de construção é importante para que percebamos o contexto social vivido atualmente. Quais eram as atividades econômicas que moviam o País? Como ocorreu o processo de ocupação na Amazônia? O que mudou no modelo de ocupação ao longo deste processo? Quem foram os grupos sociais que detiveram o poder econômico produtivo? Por que a Amazônia possui a atual estrutura social? E como essas questões se relacionam com a atualidade.

O processo de construção histórica do Brasil possui estreita relação com estas reflexões e essas lições do passado não podem ser ignoradas. Os portugueses quando desembarcaram no Brasil, não tinham pretensão de tornar desta terra um País vindouro ou economicamente independente. O objetivo de Portugal era exploratório para toda riqueza possível, independente da atividade exercida ou mão de obra disponível. (HOLANDA p. 19, 1979).

As atividades econômicas no território Brasileiro focaram-se na atividade rural, a exemplo da extração do pau-brasil, das plantações de cana-de-açúcar, exportação de café, da borracha, entre outros modelos que consolidavam a hegemonia de classes sociais poderosas sobre a população menos favorecida. No caso do Brasil, o capital se concentrava nas áreas rurais, em um fluxo inverso em relação a maioria dos países desenvolvidos, onde comumente os grandes centros urbanos custavam-se da produção agrícola. “Os centros urbanos brasileiros nunca deixaram de se ressentir fortemente dos domínios rurais” (HOLANDA p. 57, 1979).

A estrutura do meio rural, capitaneado por grandes lavradores e com o apoio do governo, estimulou uma relação de personalismo e, muitas vezes de coincidência, das autoridades públicas e os grandes proprietários de terras em uma relação de cordialidade e compadrio, o que ainda pode ser constatado nos dias de hoje. É comum constatar casos de empresas privadas que se beneficiaram desproporcionalmente de contratos públicos com o Governo. Essa relação mantida entre o Poder Público e as elites colocam em suspeita o princípio da impessoalidade e a supremacia das Instituições democráticas (D’Ávila p 61, 2017). Isso pode se relacionar às dificuldades de alguns municípios paraenses em se indisporerem com determinados grupos econômicos no processo de ordenamento territorial ou mesmo na fiscalização do desmatamento ilegal da floresta.

Além das dissonâncias sociais entre os grandes proprietários rurais e os trabalhadores do Brasil colonial, destaca-se também a herança dos modelos agrícolas implantados pelos Portugueses. Modelos estes que representavam verdadeiros retrocessos no que tange à preocupação e cuidado com o solo se comparados às técnicas desenvolvidas à época na Europa (D’Ávila p 61, 2017). Havia pouco caso para aplicação de técnicas que resgatassem o potencial produtivo das áreas agrícolas de produção e o legado desse modelo extrativista - como se os recursos naturais disponíveis fossem infinitos – foram amoldadas no

campo e ascenderam às cidades. Essa cultura pode explicar as razões de pouca preocupação de grande parte da população para com o meio ambiente.

É comum encontrarmos na Amazônia, justificativas com viés desenvolvimentista para a realização de grandes projetos públicos que buscariam a impulsão de setores econômicos, como a construção de hidrelétricas, abertura de rodovias, frágeis licenciamentos para atividades minerais, além da presença de grandes latifúndios que exercem atividades sob-bases agropecuárias extensivas sem necessariamente realizar a análise adequada de capacidade produtiva da área, do processo de antropização e a compensação ambiental para manter o equilíbrio entre diferentes culturas e espécies.

“A retórica de devastação da floresta para produzir riqueza perdeu sustentação e de acordo com o pesquisador Eduardo Assada (Embrapa), não há nenhuma necessidade de se aumentar o desmatamento para aumentar a produção agropecuária” na Amazônia. “Se considerarmos as boas práticas agrícolas e as condições mais adaptadas de manejo e conservação dos solos da região amazônica, a possibilidade de termos uma agricultura mais sustentável na região é muito grande” (ESTADÃO, 2017).

O Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia - IMAZON, por meio de relatório técnico publicado, abordou a importância de mapear as atividades pecuárias, que correspondem uma das principais causas do desmatamento na região. O estudo da distribuição dessas áreas já desmatadas pode diminuir a pressão por novos desmatamentos ao mesmo tempo em que melhoraria a rentabilidade agropecuária. Um dos principais pontos de impasse para o aumento da eficiência desta atividade, entre outros, é o desmatamento especulativo. (MOURA et al, 2017).

Percebe-se que, mesmo em período tão atual, não desassemelhamos tanto do modelo Português implantado após o período pré-colonial. O povoamento foi, por séculos, a maneira mais reconhecida para garantir a legitimidade da posse da terra, independentemente da forma de ocupação. Muito se assemelha esse entendimento com os modelos de produção do período colonial, que eram marcados por intensa devastação, poucos cuidados com o solo e com a instituição de grandes latifúndios. Ainda que tais condutas fossem comuns para época, a colonização e o direito à terra com base na posse era uma característica

incentivada na Amazônia ainda em programas públicos nos anos de 1970.

No rol de grandes donos de terra do Brasil colonial, era de praxe que seus donatários fossem leais ao rei de Portugal da alta aristocracia, que recebiam da coroa portuguesa extensos lotes de terra para exploração. “Com o desenvolvimento da administração colonial, com a criação do parlamento e a burocracia estatal do século XIX, os donos de terra – senhores de engenho e fazendeiros – monopolizaram os cargos públicos.” (D’Ávila p. 63, 2017). A concentração aristocrática no governo visava garantir os interesses particulares e a autonomia e autoridade das elites locais. A partir de então, os interesses privados se dissimulavam como se públicos fossem.

Ainda com a independência do país e o estabelecimento da República sucedendo modelo imperial, o Brasil ainda sofria golpes encadeados por grupos aristocráticos ligados ao próprio governo, visando interesses pessoais direcionados a uma exclusiva parte da população. Essa gestão mútua de interesses perdurou no Brasil por longos anos e até hoje podemos perceber algumas decisões de governo, inseridas em contextos similares, sendo tomadas de maneira distinta para diferentes classes sociais.

Com essa cultura de privilégios disseminada, houve uma distorção dos valores e virtudes cívicas. Os gestores públicos e as elites locais passaram a apresentar poucas aspirações de coletividade e de senso de dever, estando focados em defender seus próprios privilégios e por fornecer/receber benefícios do poder estatal, em detrimento de uma visão social mais ampla. (D’ÁVILA p. 47, 2017).

Em um ambiente em que se utiliza do personalismo e o patrimonialismo nas Instituições ditas democráticas, torna-se difícil a impulsão de uma democracia liberal. Com municipalização trazida pela Constituição de 1988 floresceram iniciativas do Governo Federal no sentido de fomentar a gestão regionalizada para os governos locais. Entretanto a descentralização por si só, não pode garantir a efetividade da democracia. Não há como se praticar faticamente a democracia se o poder decisório permanecer centralizado; se a prática clientelística ainda permanecer em alguns municípios, assim como a baixa renovação da elite política (Motta, 2010). A presença do personalismo estatal não é rara no âmbito dos municípios, e este fato se expressa em alguns exemplos de cargos público do alto

escalão municipal ocupados pela elite local, escolhidas por critérios questionáveis.

A Constituição de 1988 contribuiu com a redemocratização ao reconhecer e transferir a responsabilidades para municípios, os quais foram então elencados como parte constitutiva do Estado Federado. A democratização, embora ainda imperfeita, pode causar ruídos nessa relação secular personalista.

Entender esse contexto de posições sociais históricas do Brasil é importante no processo de avaliação de políticas, pois a mudança na perspectiva dos atores sociais envolvidos na sua implementação depende do nível de compreensão acerca da importância cívica e de coletividade, que podem ser questionadas ao longo do processo histórico.

2.2 Relações históricas constituídas na Amazônia

A exploração rumo à Amazônia ocorreu cerca de quase cem anos depois do descobrimento do Brasil. No início do século XVII, os portugueses avançaram gradualmente ao longo do rio Amazonas em busca de itens da floresta, como óleos, raízes, cacau, salsaparrilha, itens de caça, madeiras nobres, etc. A forma exploratória não divergiu do modelo extrativista iniciado ainda no século XVI e essa ocupação explorava também os povos ameríndios que eram capturados para trabalhar. As características desses anos de exploração marcaram de forma duradoura a sociedade amazônica até os dias atuais (SCHMINK, 2012, p.76).

As missões jesuítas, em meados do século XVII, e o sistema de aldeamento buscavam supervisionar os povos indígenas com o pretexto de salvar suas almas, distorcendo seus modelos de vida para atender os interesses econômicos do colonizador e assim perdurou por longos anos. Com a expulsão dos jesuítas, em 1759, as aldeias passaram a ser administradas com base do que ficou conhecido como Diretório Pombalino, o qual também enraizou profundas cicatrizes sociais.

A existência de uma Lei dúbia que regulava a liberdade dos índios e institucionalizava seu trabalho forçado contribuía com essas cicatrizes. O objetivo principal era realizar a transição dos povos indígenas para bases socioeconômicas eurocêntricas, considerando-os “mais cívicos”. O estilo de vida então foi distorcido e a língua materna foi proibida. Os sobrenomes indígenas foram substituídos por sobrenomes portugueses e a política indigenista em vigor na colônia teve seus

aspectos religiosos, culturais, administrativos e, especialmente, econômicos profundamente alterados (ALMEIDA, 1997).

Não demorou em que esses amontoados de tribos subjugadas sucedessem a inúmeras revoltas que levaram ao fim o Diretório em 1798. Os assentamentos espalharam-se pelo longo dos rios, igarapés e lagos da bacia amazônica. Entretanto, já marcados pelas influências eurocêtricas, esses novos povos mantinham leves vínculos com o mercado, não atendendo apenas à mera subsistência.

Com o impulso da revolução industrial, uma nova descoberta para o uso do látex extraído das seringas amazônicas registrava um novo marco socioeconômico na região: a exploração da borracha. O modelo comercial que embasava este comércio era conhecido como o sistema de aviamento. Ele transformava a mais simples transação comercial do látex em um complexo sistema de sucessivas trocas hierárquicas, desde o seringueiro até o mercado internacional. A estrutura hierarquizada e exploratória do sistema de aviamento marcou as relações institucionais na Amazônia.

Já na década de 1930, quando o Brasil expandiu sua base industrial, os grupos da elite urbana ganharam mais importância. Essa busca pela industrialização alterou o alinhamento do poder geopolítico nacional que até então era monopolizado pela elite agrícola. Na gestão desenvolvimentista do Presidente Getúlio Vargas, o Governo Federal fomentou políticas na Amazônia com sentido de torna-la base de insumos para o desenvolvimento do País e importante marcos para Amazônia nasceram nesse período, a exemplo do Banco de Crédito da Borracha, posteriormente renomeado em 1950 para Banco de Crédito da Amazônia e em 1966 para o Banco da Amazônia S/A.

A visão desenvolvimentista das políticas públicas que visava a Amazônia como uma grande fonte de insumos primários não refletia exatamente nas realidades locais. Embora a borracha amazônica fosse fomentada a suprir a indústria nacional, os produtos finais elaborados e a renda movimentada por essas indústrias eram administradas pelos centros do sudeste do País, os quais absorviam as principais melhorias infraestruturas decorrentes desse comércio.

Com o segundo período do Governo Vargas, foi criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), que se transformaria posteriormente na Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM). Sob o governo Juscelino Kubitschek, a SPVEA possibilitou a construção da Rodovia Belém-Brasília, dentre outras rodovias importantes para interligar a região. A partir desse novo marco, a economia na Amazônia começou a diversificar. A ascensão populacional em Belém e Manaus demandou o aumento da demanda de alimentos básicos. Ainda que para atender as elites, a SPVEA fomentou investimentos industriais em Belém que foram importantes para o estabelecimento do comércio local (SCHMINK, 2012, p. 93).

No período de pós-guerra, outra atividade tomava espaço na Amazônia de forma despercebida: a mineração. A progressiva expansão do potencial mineral na Amazônia nos anos 50 prepararia o cenário para o auge na corrida do ouro nos anos 60, inflamado pelo regime militar adotado a partir de 1964. No governo militar, lançaram-se políticas desenvolvimentistas com objetivos de atrair investimentos estrangeiros que estimulassem a indústria do País.

A Amazônia, local rico de recursos naturais e ainda pouco explorados, representava um ponto de oportunidade para absorver esses investimentos e o excedente de mão-de-obra das demais regiões do País. Além disso, o contexto político do governo da época avaliava como necessária e estratégica o povoamento da Amazônia para fortalecer os espaços vazios contra invasões estrangeiras.

Essa proposta de tornar a Amazônia atrativa para investimentos e fomentar sua ocupação nos anos 60 foi marcada por uma forte centralização do poder político nas mãos do Governo Federal. A SUDAM financiava projetos empreendedores com incentivos generosos. Estima-se que mais de um bilhão de dólares em investimentos foram destinados para agropecuária, uma das principais atividades que marcam a propulsão do desmatamento até os dias de hoje (SCHMIK, 2012, p. 98).

A SUDAM, além de financiadora desses projetos, era a entidade responsável por fiscalizar suas implementações. Fatores como o baixo quantitativo de pessoal técnico, o esquema de refinanciamento de projetos e a grande área de aplicação de recursos tornaram, na prática, a fiscalização desses empreendimentos impossível. Como consequência, os incentivos serviram mais para o lucro de pequenas elites do que para o efetivo desenvolvimento na Amazônia. (SCHMIK, 2012, p. 104).

Com objetivo de estimular a produção capitalista na agricultura e na mineração, foram lançadas normativas para centralizar o poder de cessão e direito à terra nas mãos do Governo Federal, como a exemplo do novo Estatuto da Terra, Código Florestal e Código da Mineração, lançados todos nos anos 60.

A amplitude do controle dado a autoridade federal permitia forte intervenção em concessões de terras que, até então, era de controle dos estados. Entre 1959 e 1963, “os órgãos Estaduais já tinham vendido mais de 5,6 milhões de hectares para investidores particulares em uma série de transações mal documentadas e legalmente suspeitas” (Schmik, 2012 P. 107). Decretos especiais permitiam a nova comercialização de terras adquiridas antes de 1964 por meio de transações consideradas irregulares. Isso sucedeu uma série de práticas ilícitas para desfazer compras fragilizadas de terras com novas transações tão frágeis quanto as anteriores.

Os problemas de controle e direito a terra na Amazônia estavam longe de solução no período militar, e seus reflexos são sentidos na região até os dias atuais. Grandes proprietários de terra de procedência duvidosa contribuem para o desmatamento e marcam a violência rural no Estado do Pará. Parte do desmatamento que ocorre hoje na Amazônia é feito para assegurar a posse de terras pela especulação fundiária. Os grileiros atuam de forma a facilitar a exploração ilegal de madeira dessas áreas e considerando que a simples posse da terra possui viés fragilizado, não há grandes investimentos produtivos nessas regiões, tornando-as extremamente contraproducentes e isso resulta em enorme estoque de áreas desmatadas mal utilizadas. (IMAZON, 2017).

Do final dos anos 70 e pelo período restante do regime militar, muitas ações civis foram implementadas com recursos do exército como forma de acalmar os conflitos fundiários e minerais na Amazônia. As ações públicas nessa região atuavam diretamente nas demandas que facilitavam a produção exploratória. Mesmo as ações sociais emplacadas, visavam somente ajustar conflitos gerados pelas partes desfavorecidas que se ressentiam neste processo. Não houve na Amazônia um povoamento que pensasse na região de forma indutora para tecnologia e desenvolvimento, ou que aproveitasse as externalidades da região para a própria região. O sentimento “de ficar para explorar” e retirar lucros da floresta era comum naquele período e ainda pode ser percebido, em alguns aspectos, nos dias atuais.

A política lançada inicialmente aos pequenos produtores pelo Plano de Integração Nacional em 1970 teve suas diretrizes distanciadas a partir de um novo programa de desenvolvimento regional denominado Polamazônia, lançado em 1974. O grupo de grandes empresariados desestimulava qualquer ação governamental que desse ao pequeno agricultor direito de terras, sob o argumento de que esse modelo inviabilizava a produção e desenvolvimento da região. Violentos conflitos surgiam, com frequência, entre os posseiros que haviam respondido à chamada do governo nos programas de colonização por pequenos agricultores e grandes investidores atraídos pelos lucros que poderiam ser obtidos na Amazônia. O argumento desenvolvimentista foi o mesmo utilizado para implantação de grandes projetos na Amazônia, o qual ainda serve de discurso político até hoje.

O “populismo militar” visava amenizar as insatisfações locais e atuava pontualmente em determinadas ações, como a entrega de alguns títulos de terras a pequenos agricultores; distribuição seletiva de serviços médicos; construção de estradas e outras benesses. Entretanto, desconfiavam-se da forma arbitrária de como as terras eram distribuídas e demarcadas. Entretanto, a ação limitada do populismo militar acabava esboçando que tais ações mantinham o foco no atendimento de interesses de grandes proprietários e não conseguiram aproximar-se de uma efetiva conciliação dos conflitos de terra no Pará (SHCMIK, 2012, p. 134).

Percebe-se, com o estudo histórico, que as mais diferentes políticas públicas traçadas para a região, a partir de 1930, tinham algo em comum: o caráter centralizador nas mãos do poder estatal fossem elas voltadas oficialmente para grandes investidores ou para populações de classe menos favorecidas. A visão keynesiana e desenvolvimentista aplicado na Amazônia mostraram-se avassaladora para os grupos locais, sobretudo no que tange aos grupos tribais.

“A ideologia da construção da nação deixou pouco espaço para as sociedades etnicamente distintas e ainda menos para as tribos autônomas que se identificavam com sua própria forma de organização política [...] Os habitantes originários da região, inicialmente empurrados para o interior pelos colonizadores europeus, eram agora tratados como intrusos do terreno brasileiro [...] A persistente propensão a ver os índios como culturalmente retrógrados e como obstáculo ao progresso levou à erosão sistemática de seus direitos sobre seus territórios e contribuiu para uma atitude que implicitamente consentia na violência contra eles”. (SHCMIK, 2012, p. 122)

A construção de políticas governamentais traçadas no modelo de-cima-para-baixo (*top-down*) dificulta o processo de implementação das ações públicas na Amazônia, considerando que, nesse modelo, os principais grupos envolvidos que participariam democraticamente na construção dessas políticas, são ignorados. A não discussão de propostas de ações estratégicas de desenvolvimento entre possíveis agentes implementadores da sociedade, dificulta o equilíbrio harmônico que atenda a diferentes interesses sociais, gerando ainda mais conflitos entraves para o avanço da região.

O estudo histórico da formação socioeconômica levantado até o momento, não tem a pretensão de estigmatizar as ações tomadas no passado, mas apenas compreendê-las como propulsoras para prática de hábitos que influenciaram nos modelos atuais de produção, ordenamento territorial, relações institucionais e preocupação ambiental. Um dos exemplos práticos desta reflexão, refere-se com a implementação da política pública nacional de meio ambiente, que ocorreu por meio da Lei Federal nº. 6.938 publicada logo após a década de 70, em 31 de agosto de 1981.

A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da

segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”. A partir desta política, pavimentou-se o debate sobre as perspectivas para o desenvolvimento a partir de um meio ambiente degradado.

A partir de então, diversas discussões foram impulsionadas por meio da construção de um novo ordenamento jurídico que caminhava para evolução das questões ambientais, como por exemplo: a Lei nº. 7.347 de 1985 que disciplina “a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico”; a Lei Federal nº. 7.805 de 1989 que regulamenta as atividades garimpeiras vinculadas a licenças e preocupações ambientais correspondentes; da Lei Estadual nº. 5.887/1995 do Estado do Pará que dispõe sobre a política estadual de meio ambiente; da Lei Federal nº. 9.433 de 1997 que instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos; da Lei Federal nº. 9.605 de 1998 que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

A legislação voltada para área ambiental evoluiu bastante a partir dos anos 80 e continuou nessa perspectiva também após os anos 2000, como a exemplo: a Lei Federal nº. 9.985 de 2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação; a Lei nº. 11.284 de 2006 que criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal, dentre outras providências. Podendo citar até mesmo a publicação do Novo Código Florestal Brasileiro, regido pela Lei Federal nº. 12.651/2012, dispendo sobre a proteção da vegetação nativa e tendo revogado o Código Florestal Brasileiro de 1965.

Além da legislação citada, os programas públicos também foram fundamentais na contribuição do debate ambiental. Dentre os principais programas, pode-se citar o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Criado em 2004 no ápice do desmatamento na Amazônia quando se atingia 27.772 km² de área desmatada (INPE, 2018), o Plano tinha como objetivos reduzir de forma contínua e consistente o desmatamento e criar as condições para se estabelecer um modelo de desenvolvimento sustentável na Amazônia Legal.

O PCCDAm em específico foi muito relevante para o estado do Pará, considerando que serviu de inspiração para implantação do Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará (PPCAD). O programa foi instituído pelo Decreto Estadual nº. 1.697/2009 e tinha como objetivo a promoção e a cooperação entre os diferentes setores da sociedade para o enfrentamento dos problemas relacionados ao desmatamento no estado do Pará.

Foi nesse contexto que pouco tempo depois, em 2011, surgiu a proposta do Programa Municípios Verdes para ser implementado em todo o estado. O programa partiu de um modelo diferenciado que visou à realização de uma gestão ambiental compartilhada e de forma transversal.

Considerando que o programa foi inspirado pelo sucesso do modelo aplicado ao município de Paragominas, a extensão da proposta aos demais municípios do Pará não significou, porém, que os demais municípios participantes do programa seriam ouvidos. A compreensão desse contexto-histórico é de fundamental importância para que se avaliem os resultados do programa Municípios Verdes, bem como para que se compreendam os fatores que puderam contribuir para a presença ou ausência de discussões dos grupos locais ao longo da concepção e execução do referido programa.

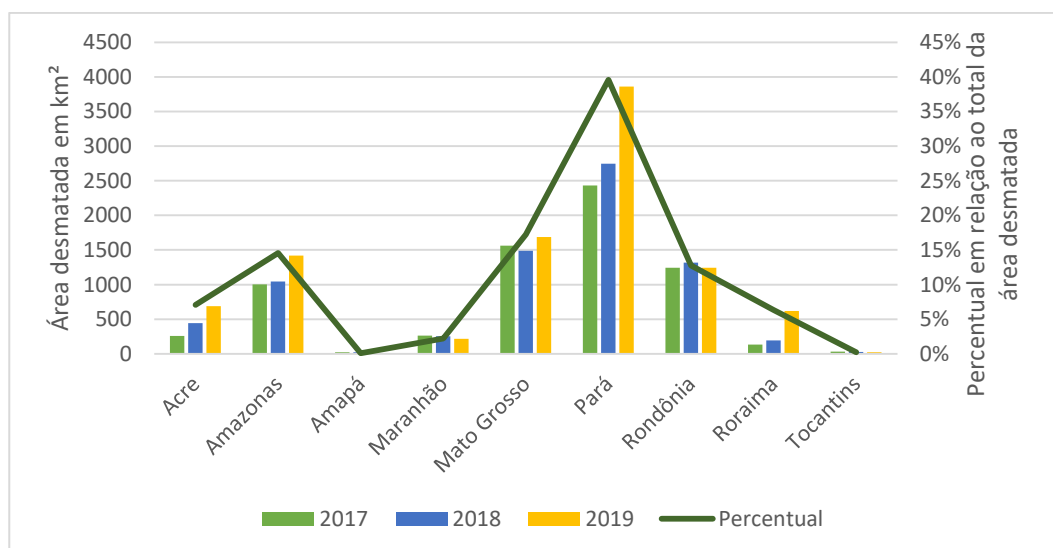
3 O PROGRAMA MUNICÍPIOS VERDES

A Amazônia é o maior bioma do Brasil com um território de 4.196.943 milhões de km². A Bacia Amazônica é a maior bacia hidrográfica do mundo: cobre cerca de 6 milhões de km² e tem 1.100 afluentes. Seu principal rio, o Amazonas, corta a região para desaguar no Oceano Atlântico, lançando ao mar cerca de 175 milhões de litros d'água a cada segundo. (IBGE, 2004)

O Bioma Amazônia é composto por 9 Estados Brasileiros: Acre, Amazonas, Amapá, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. O programa a ser estudado nesta pesquisa está situado no Estado do Pará, que compreende um dos principais estados que compõem esse bioma. O Pará possui uma área de 1.247.955 km² com 144 municípios, sendo a segunda maior unidade federativa do Brasil.

O desmatamento na Amazônia é monitorado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, por meio do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES). O Gráfico 1 abaixo demonstra os registros desse desmatamento de 2017 a 2019.

Gráfico 1 - Desmatamento na Amazônia de 2017 a 2019



Fonte: INPE, 2019 – Adaptado do relatório “Taxa PRODES Amazônia - 2004 a 2019 (Km²)”, disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/Amazônia/prodes>>.

De acordo com dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE (Gráfico 1), a área desmatada estimada pelo Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES) é de 7.536km² de corte raso registrado no ano de 2018, indicando um aumento de 8,48% no desmatamento em relação a 2017, quando foram apurados 6.947km². O Pará consta como o Estado que mais desmatou em 2018 com uma contribuição percentual de 36% em relação ao total desmatado daquele ano (INPE, 2018).

Recentemente, o INPE divulgou a taxa oficial de desmatamento considerada pelo PRODES e a tendência de aumento do desmatamento para o período de 2018/2019 foi confirmada. É importante elucidar que o período aferido para taxa consolidada anual, monitorada pelo PRODES, nunca coincide com o ano civil. Sendo assim, a taxa anual consolidada de determinado ano, sempre comportará o período de agosto do ano anterior a julho do ano corrente. Para o período de agosto de 2018 a julho de 2019 (taxa de 2019), a taxa aferida foi de 9.762 km². Esse valor representa um aumento de 29,54% em relação a taxa de desmatamento apurada pelo PRODES 2018 que foi de 7.536 km² (INPE, 2019).

O Estado do Pará, por sua vez, apresentou as maiores taxas de desmatamento entre os Estados da região, com 2.433 km² em 2017, 2.744 km² em 2018 e 3.862 km² em 2019. Os números são bastante representativos, pois o desmatamento somente no Estado do Pará corresponde entre 35% a 39,5% do total registrado nos períodos.

3.1 Cenário governamental antes do pmv

Devido à grande capacidade dos recursos naturais na Amazônia, essa região vive uma dualidade entre a preservação da floresta, a produção e o desenvolvimento. Embora intensos debates sejam arguidos neste sentido, a resposta para essa situação polarizada parece convergir a um ponto em comum: uso racional dos recursos e desenvolvimento sustentável.

O grande desafio para esta questão-problema não se trata meramente de uma resposta pragmática, mas sim de como de fato implementar o desenvolvimento sustentável, mantendo a floresta em pé. O alcance desse objetivo

pode ser muito mais difícil do que o simples fortalecimento do papel regulador e fiscalizador do Estado.

A ocupação e desenvolvimento na Amazônia se deram por meio de construções de rodovias e implantação de grandes projetos de energia e mineração com alto nível de impacto ambiental. Dessa forma, nessa região houve certa associação entre o desenvolvimento e a devastação da floresta, tornando a solução para o desmatamento ilegal uma questão paradigmática. Ainda que de maneira ilegal, o desflorestamento movimentava de alguma forma a economia local, considerando que o desmatamento, em grande parte, possui um objetivo específico para transformação da floresta em uso econômico (pecuária comércio de madeira, agricultura, etc.).

Reconhecendo a importância do Bioma Amazônia e considerando que em 2004 o Brasil contribuía com mais de 55% das emissões de gases de efeito estufa, sendo o quarto maior emissor do mundo, o Governo Federal criou naquele ano o PPCDAM - Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal. Na primeira etapa de 2004 a 2007, a ação instituiu cerca de 480 mil km² de Unidades de Conservação, elevando o percentual de áreas protegidas para 38% na Amazônia Legal. O programa foi considerado de forma positiva e avançou para uma segunda versão (2.0), lançada em 2008, o qual possibilitou a redução da taxa de desmatamento em 80% desde 2004 até 2012. (WHATALY, 2013).

Para atingimento desses feitos, o PPCDAM lançava rígidos pacotes de ações estratégicas para enfrentar o desmatamento, entre eles: a) restrição ao crédito rural por meio da Resolução do Conselho Monetário Nacional nº. 3.545/2008, o qual passou exigir regularidade ambiental e fundiária para garantir acesso a financiamentos; b) divulgação da lista dos municípios que mais desmatam na Amazônia, impondo uma série de restrições àqueles municípios; c) lista de área embargadas, realizadas em decorrência do desmatamento; d) responsabilização da cadeia produtiva de carne por meio da Lei de Crimes Ambientais e Termos de Ajuste de Conduta com as empresas do setor; e) fortalecimento das operações de fiscalização. (MMA-PPCDAm, 2016).

O estado do Pará foi altamente afetado com essas ações do Governo Federal. A partir da inclusão de 17 municípios paraenses na lista crítica do desmatamento pelo o Ministério do Meio Ambiente, conforme portarias nº. 28/2008, 102/2009, 175/2011 do MMA, uma série de restrições foram aplicadas. Milhares de imóveis rurais foram embargados e atividades irregulares foram paralisadas.

Em resposta a este cenário, o Estado do Pará lançou o Programa Municípios Verde, um novo programa que estaria profundamente alinhado com os objetivos dos principais programas governamentais de combate ao desmatamento: o PPCDAm e o Plano Amazônia Sustentável (PAS) do Governo Federal, como também o Plano de Prevenção, Controle e Alternativas ao Desmatamento do Estado do Pará (PPCAD), normatizado pelo Decreto Estadual nº 1.697/2009 e que ficou sob a coordenação do PMV a partir de 2013.

A partir deste cenário misto de políticas envolvidas no âmbito federal e estadual é que surgiu o Programa Municípios Verdes. O Governo do Pará apostou em um programa com interface entre as mais diversas camadas produtivas e sociais, na forma que envolvesse os produtores rurais, organizações sociais, federação da agricultura, indústrias, ONGs ambientais e os governos locais e estaduais, na busca de problemas complexos e multifacetados da Amazônia e, em particular, do Pará. (WHATELY, 2013).

3.2 Regulamentação e estrutura

Por meio do Programa Municípios Verde criado pelo Decreto Estadual nº. 54/2011, o Governo do Estado do Pará pretendeu promover o desenvolvimento econômico e socioambiental da região de forma compartilhada e sustentável, mediante a interlocução entre os diversos níveis interinstitucionais e o fortalecimento das estruturas de controle ambiental.

Art. 1º Fica instituído o Programa de Municípios Verdes - PMV destinado a dinamizar a economia local em bases sustentáveis por meio de estímulos para que os municípios paraenses melhorem a governança pública municipal, promovam segurança jurídica, atraiam novos investimentos, reduzam desmatamento e degradação, e promovam a recuperação ambiental e a conservação dos recursos naturais. (DECRETO ESTADUAL nº. 54/2011)

O Programa iniciou sob a tutela da Casa Civil do Governo do Estado do Pará e coordenado por um Secretário Extraordinário de Estado (Justiniano de Queiroz Netto) designado para atuar exclusivamente com este programa, provendo os atos administrativos necessários para sua consecução. A participação dos municípios é estabelecida de forma voluntária, formalizando-se por meio da assinatura de termos de adesão, acordos de cooperação ou termos de compromisso entre o município e os demais partícipes do Programa, sobretudo o Governo do Estado do Pará.

O protocolo de participação sujeita os municípios ao compromisso no cumprimento das metas e objetivos do programa, mas também fazendo jus aos benefícios e apoio decorrentes da parceria. Os principais objetivos do Programa Municípios Verdes são: a) incentivo da atividade agropecuária em áreas consolidadas e reflorestamento; b) regularização fundiária; c) realização do cadastro e licenciamento ambiental rural; d) redução do desmatamento e degradação ambiental e; e) o fortalecimento do sistema municipal de meio ambiente (DECRETO N.º. 54/2011).

O atingimento dos objetivos foi proposto com enfoque nas parcerias locais, através do fortalecimento da gestão ambiental municipal e monitoramento do desmatamento. Além disso, o Programa possui um Comitê Gestor integrado por produtores rurais, municípios, organizações sociais, ministério público, entre outros, composto inicialmente por um total 21 integrantes, sendo 10 organizações representantes do poder público e 11 organizações representantes da sociedade civil. O referido comitê funciona como órgão consultivo e deliberativo, estabelecendo planos de trabalho, diretrizes, metas, critérios de renovação, avaliação e participação de novas entidades. Além de tomar decisões estratégicas, como a exemplo da definição dos critérios para categorizar um município como “município verde” e validar as ações do Programa.

A presidência do Comitê Gestor (COGES), de acordo com o art. 5º, §2º do Decreto n.º. 54/2011 seria exercido pelo Secretário Especial de Estado de Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção. Entretanto, a partir do dia do dia 03 de janeiro de 2014, conforme decreto publicado no diário oficial do estado, página 5, o Secretário Especial de Estado de Desenvolvimento Econômico e

Incentivo à Produção foi exonerado do cargo, passando as atribuições do comitê gestor ao seu coordenador executivo.

Além do Comitê Gestor, o Programa também conta com o Conselho Executivo responsável por implementar e acompanhar as ações do PMV, tendo como coordenador o Secretário Extraordinário de Estado para Coordenação do Programa Municípios Verdes e como integrantes sua equipe de suporte: Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Mineração e Energia (SEDEME), Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS), Sindicato dos Produtores Rurais de Paragominas (SPRP), MPF, Ibama, Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON) e The Nature Conservancy (TNC), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do Pará (EMATER-PA), a Secretaria de Desenvolvimento Agropecuário e de Pesca (SEDAP), o Instituto de Terras do Pará (ITERPA) e o Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará (IDEFLOR-BIO). (PMV, 2017).

O programa inicialmente contava apenas com financiamento por meio do Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA. Posteriormente, entretanto, ampliou suas fontes de financiamento com a celebração de convênios e parcerias, sobretudo, por meio Contrato de Concessão de Colaboração Financeira Não Reembolsável nº. 13.2.1297.1, celebrado com o Fundo Amazônia/BNDES em 2014, no valor inicialmente contratado de R\$82.378.560,00 (oitenta e dois milhões trezentos e setenta e oito mil, e quinhentos e sessenta reais).

O contrato foi aditado em abril de 2018, tendo o seu valor ajustado para R\$75.296.569,12 (setenta e cinco milhões duzentos e noventa e seis mil quinhentos e sessenta e nove reais e doze centavos). O prazo original do contrato também foi alterado, passando para 73 meses. Considerando a data inicial de contratação, o acordo estará vigente até o dia 26 de junho de 2020.

Com vistas a ampliação das fontes de financiamento do Programa, no final de 2013 foi promulgada a Lei nº. 7.756/2013 que criou a unidade orçamentária responsável por centralizar a execução financeira do programa, denominada “Núcleo Executor do Programa Municípios Verde – NEPMV” a qual ficou subordinada ao Secretário Extraordinário do Programa. O Núcleo ficou então formalmente responsável por administrar os recursos oriundos do contrato

celebrado entre o Governo do Estado e o Fundo Amazônia. Além de realizar os procedimentos licitatórios necessários para as contratações de interesse do Programa. O Núcleo também servia de interlocutor interinstitucional, para tratar com demais entidades e organismos que se relacionasse financeiramente com o PMV.

A equipe do Núcleo Executor do Programa Municípios Verdes – NEPMV é formada pelos seguintes cargos comissionados que serão extintos após o término do programa: Diretor-Geral; Diretor Administrativo-Financeiro; Coordenador de Projetos; Coordenador de Contratos; Assessor Jurídico; Coordenador de Controle Interno; Coordenador de Gestão de Pessoas, conforme Anexo 1 da Lei Estadual nº. 7.756 de 03 de dezembro de 2013.

O número da Unidade Orçamentária do Núcleo era vinculado inicialmente, no ano de 2014, ao Gabinete do Governador. A partir de 2015 e até atualmente, a unidade orçamentária do NEPMV ficou vinculada à gestão da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade sob o código orçamentário 27103 para fonte de recursos de origem do tesouro estadual e 27104 para fonte de recursos específicos do contrato do Fundo Amazônia.

3.3 Principais metas e eixos de atuação do programa municípios verdes

Um dos meios para a adesão do município ao PMV é a assinatura do Termo de Compromisso com o Ministério Público Federal, que visa garantir a estabilidade jurídica e política para a participação no programa. Os municípios participantes se comprometem com um conjunto de sete metas, que são acompanhadas pela coordenação do PMV e validadas pelo Comitê Gestor, que habilita o município a receber benefícios como o desembargo ambiental, incentivos fiscais e prioridade na alocação dos recursos públicos estaduais (Res. nº. 01 e 14 do PMV). As metas a serem cumpridas pelos municípios participantes são sinteticamente:

- **Meta nº. 01** – Pacto contra o desmatamento: celebrar em conjunto com as organizações locais dos produtores, representantes da sociedade civil, do Poder Executivo e Legislativo Municipal, o pacto local de prevenção e combate ao desmatamento ilegal e promoção do desenvolvimento sustentável;

- **Meta nº. 02** – Constituir Grupo de Trabalho Municipal de combate ao desmatamento ilegal e promoção do desenvolvimento sustentável, que deverá acompanhar o avanço no cadastramento ambiental rural e identificar as causas e a dinâmica do desmatamento no âmbito municipal, a partir dos boletins mensais de monitoramento recebidos pela coordenação do PMV, definindo estratégias de prevenção e combate ao desmatamento ilegal, a partir da realidade local;
- **Meta nº. 03** – cadastrar e inserir 80% de seu território municipal cadastrável no Cadastro Ambiental Rural (CAR), excluídas as áreas protegidas (Terras Indígenas e Unidades de Conservação);
- **Meta nº. 04** – Manter a taxa de desmatamento menor que 40 km² ou 4.000 hectares anuais com base nos resultados divulgados pelo Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES) do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) ou abaixo dos 20 km² ou 2.000 hectares, conforme os dados constantes do sistema DETER (INPE) ou SAD (IMAZON), apresentando sempre desmatamento igual ou inferior à média dos três anos anteriores;
- **Meta nº. 05** – Possuir estrutura para o monitoramento, fiscalização e controle do desmatamento ilegal com capacidade para fazer a verificação em campo dos focos de desmatamento no território municipal, informados pelos boletins mensais de monitoramento, preenchendo e devolvendo os relatórios à coordenação do Programa;
- **Meta nº. 06** – Não fazer parte da lista dos municípios que mais desmatam na Amazônia, conforme relação anual divulgada pelo MMA;
- **Meta nº. 07** – Possuir Sistema e Órgão Municipal de Meio Ambiente estruturado, compreendendo: a) equipe técnica composta suficiente e capacitada para a gestão ambiental, especialmente na área rural; b) Conselho Municipal de meio ambiente existente e ativo; c) Política Municipal de Meio Ambiente aprovada, incluindo a regulamentação do Fundo do Meio Ambiente e da Lei de Taxas, além-promoção de programas ou projetos na área de educação ambiental, etc.

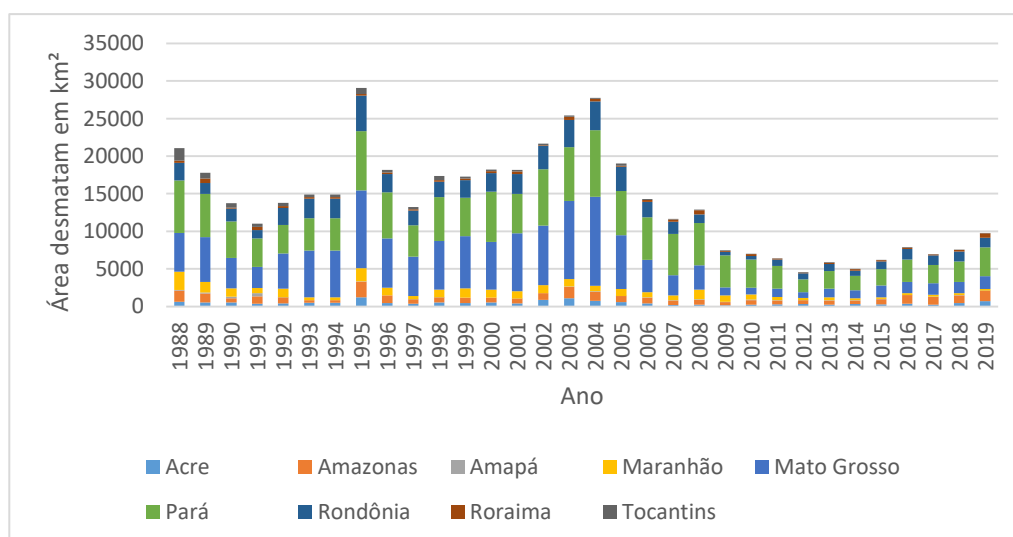
O cumprimento das metas acima é objeto de validação pelo Conselho Gestor do Programa, o qual após análise da matéria define quanto à regularidade do município avaliado, sujeitando-o a avaliações periódicas para confirmar a manutenção das metas referidas.

Conforme já citado anteriormente, uma das principais metas do programa é a redução do desmatamento e a promoção do desenvolvimento rural sustentável. Conforme pactuado pelo então Governador do estado do Pará na Conferência da ONU sobre Mudanças Climáticas (COP15), a proposta é que o Estado do Pará reduza o desmatamento em 80% até 2020 e que a partir de então se estabeleça o desmatamento líquido zero. Para atingimento de suas metas, o PMV estabelece quatro linhas de ações estratégicas:

a) Controle e Monitoramento do Desmatamento;

O Gráfico 2 demonstra que o estado do Pará e o estado do Mato Grosso são as duas unidades do bioma Amazônia que mais acumularam desmatamento da floresta. No período de 1988 a 2018, o estado do Pará representa uma extensão de desmatamento de 267.393 km², o que corresponde cerca de 21% do seu território. (INPE, 2018).

Gráfico 2 - Taxa anual de desmatamento por série histórica

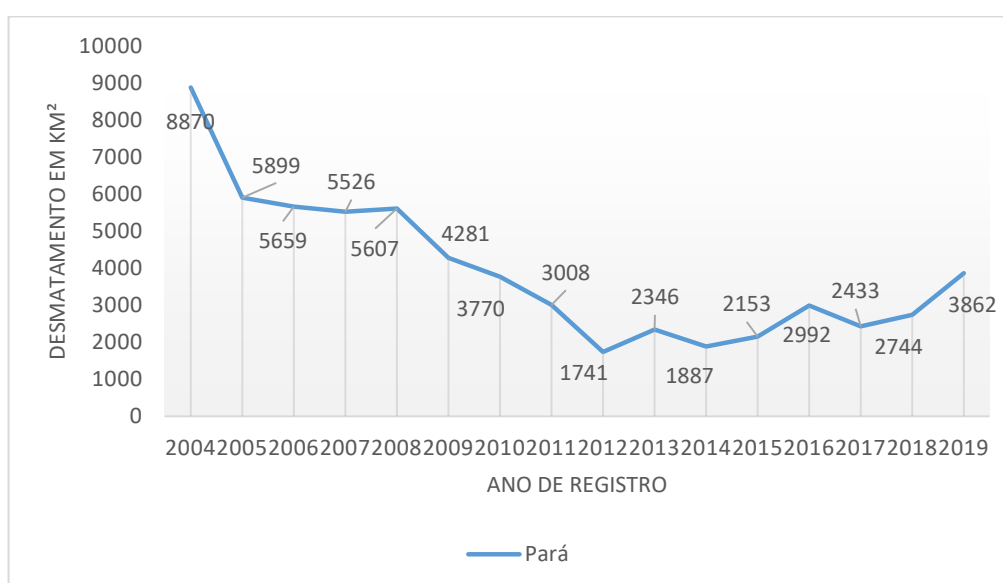


Fonte: INPE, 2019 – Adaptado do relatório “Taxa anual de desmatamento entre 1988 – 2019”, disponível em < <http://www.obt.inpe.br/prodes/dashboard/prodes-rates.html>>.

O desmatamento na Amazônia, conforme se verifica no Gráfico 2, não seguiu de forma constante ao longo do tempo. Em alguns períodos como em 1988 a 1991, houve o contínuo decréscimo da área desmatada, seguido pelo o aumento novamente a partir de 1992. Em 1995 houve o registro de recorde de área desmatada. Em 2004, ano do início do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), os registros de desmatamento na Amazônia apresentavam um dos maiores números desde 1988.

No período de 2004 a 2012 houve grandes avanços no combate ao desmatamento na Amazônia e a área desmatada apresentou seu melhor resultado com um total de 4.571km². Entretanto, a partir de 2013 o desmatamento começou a subir gradualmente, até que em 2019 atingiu 9.762 km², representado um aumento de 113,56% em relação aos números apresentados em 2012. Sobre o desmatamento no âmbito do estado do Pará, o Gráfico 3 abaixo, demonstra como se comportou essa dinâmica especificamente no período de 2004 até 2019.

Gráfico 3 - Desmatamento no Estado do Pará de 2004 a 2019



Fonte: INPE, 2019 – Adaptado do relatório “Taxa anual de desmatamento entre 1988 – 2019”, disponível em < <http://www.obt.inpe.br/prodes/dashboard/prodes-rates.html> >

No caso do Pará, o Gráfico 3 evidencia que o desmatamento teve uma tendência de decréscimo desde 2004, ano do início do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), até o ano de 2012. Após o lançamento do Programa Municípios Verdes em 2011, o desmatamento diminuiu 42,12% em relação à taxa registrada em 2012. Nos anos

subsequentes o desmatamento se comportou de maneira oscilante, apresentando aumentos e diminuições em relação aos respectivos anos anteriores.

Do ponto de vista econômico, existe uma tendência cada vez mais incentivada no mercado empresarial para que se considere a questão ambiental relacionada a origem de produtos de grãos, carnes, óleos, etc. na comercialização por empresas relacionadas em regiões de pressão no desmatamento.

“O Stockholm Environment Instituto (SEI) e o Global Canopy Program (GCP) construíram uma plataforma de rastreabilidade chama Transparency for Sustainable Economies (Trase) [...]. Ainda na versão beta, a Trase avalia alguns produtos e países, por exemplo, a soja brasileira. Em plena operação, as empresas poderão saber se os produtos adquiridos são oriundos de áreas com desmatamentos recentes (IMAZON, 2017, p. 16)”.

Dessa forma, considerando a importância do desmatamento líquido zero no Pará, o IMAZON avalia que para o atingimento desse objetivo três medidas complementares devem ser tomadas pelo governo: redução do desmatamento, aumento da produtividade nas áreas desmatadas e aumento na restauração florestal. O que está diretamente relacionado a este eixo de “Controle e Monitoramento do Desmatamento” do PMV.

De acordo com Whately (2013), uma das principais causas para o elevado nível de desmatamento do Pará é atribuída à forma de ocupação do estado, baseada na pecuária e exploração de madeira, num modelo econômico denominado “boom-colapso”, que carrega este nome pelo efeito desenvolvimentista em seus primeiros anos, agravado em seguida pelo um declínio de arrecadação de renda devido ao esgotamento dos recursos naturais.

A proposta do eixo “controle e monitoramento do desmatamento” é de proporcionar a retirada dos municípios da lista dos que mais desmatam do MMA e promover o desembargo de propriedades com regras que estimulem o desenvolvimento de atividades sustentáveis. O monitoramento ocorre por esforços conjuntos de diferentes atores (SEMAS, INPE, IBAMA, ADEPARÁ, SEFA, etc.) e em diversos aspectos em relação direta e transversal à floresta, instrumentalizado por meio do controle por imagens, controle do gado, controle de ilícitos fiscais com produtos vinculados ao desmatamento, etc.

Ao receber as informações dos órgãos e instituições parceiras, o município participante deve atuar ativamente na fiscalização, verificando se de fato ocorreu o desmatamento e qual a sua finalidade.

Para fortalecer esta ação, o Programa propõe a realização de capacitações acerca do conhecimento em geotecnologias, legislação e gestão ambiental para o fortalecimento dos órgãos ambientais locais.

b) Ordenamento Territorial, Ambiental e Fundiário;

O ordenamento territorial busca organizar a ocupação e uso do solo, além de considerar diferentes fatores, como recursos ambientais e econômicos que fazem parte ou tenham influência para a gestão da área ordenada, buscando um ambiente de melhor qualidade e a distribuição dos espaços. O mapeamento das propriedades rurais dispersas no território facilita para o poder público compreender as desigualdades estabelecidas no campo e ajuda na adoção de medidas de controle corretivas e preventivas mais eficientes.

No caso do Pará, o zoneamento foi impulsionado com a Lei Estadual nº. 6.745/2005 que tinha o objetivo de compatibilizar o uso dos recursos naturais com a preservação e conservação do meio ambiente. A Lei do Macrozoneamento ecológico-econômico contribuiu com a demarcação de 408.541 km² de Unidades de Conservação e 340.914 km² de Terras Indígenas (IDEFLOR-BIO, 2017).

Com a aplicação do PMV este eixo prioriza o ordenamento territorial e ambiental envolvendo áreas privadas, com enfoque no CAR – Cadastro Ambiental Rural. O CAR é um registro público eletrônico auto declaratório de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais e compõe base de dados para controle, planejamento ambiental e econômico, monitoramento e combate ao desmatamento. Ele foi instituído por meio do Programa Mais Ambiente (Decreto Federal nº. 7.029/2009) e posteriormente consolidado no âmbito jurídico pelo novo código florestal (Lei nº. 12.651/2012).

A principal finalidade do CAR é consolidar informações para compor base de dados de controle, monitoramento e planejamento ambiental e econômico. A partir do cadastro é possível ter informações dos ativos e passivos ambientais e utilizar tais dados como instrumento de ordenamento territorial nos municípios (Whately, 2013). O registro do imóvel rural no SICAR/Pa é exigência para o acesso aos

benefícios aos produtores rurais para financiamentos nas agências financeiras oficiais, e o não-registro os impossibilitam de comercializar a produção das atividades rurais que desenvolvem nessas áreas. Cadastrado, o produtor tem acesso a crédito rural e demais programas do governo no incentivo à produção (PMV, 2018).

c) Produção Sustentável;

O Pará possui uma produção multivariada e fortemente influenciada pelas atividades mineral, madeireira e agropecuária. O grande desafio deste eixo estratégico é promover a mudança da dinâmica na estrutura do desenvolvimento com enfoque para a produção sustentável de baixo carbono, por meio de manejo de florestas nativas, intensificação da produtividade da agropecuária, apoio à silvicultura florestal (métodos de regeneração e uso racional da floresta com vistas a satisfazer as necessidades do mercado), recomposição e/ou restauração do passivo ambiental estadual e investimento em pecuária verde. O objetivo do Governo é converter 10 milhões de hectares de pastagens abandonadas ou subutilizadas para outros usos, como produção de grãos, palma de óleo, reflorestamento e pecuária intensiva até 2025 (WHATELY, 2013).

d) Gestão Ambiental Compartilhada;

A Administração Municipal é de fundamental importância para o controle e gestão ambiental local. A demanda de licenciamento ambiental do Estado do Pará é muito superior à capacidade operacional da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS), por isso se torna tão importante a descentralização de responsabilidade e a convergência de esforços para o controle ambiental. O grande impasse se encontra na falta de estrutura para que os municípios assumam essa responsabilidade. Dessa forma, a proposta do PMV seria de minimizar essa problemática, por meio dos benefícios do programa e dos pactos locais e interinstitucionais a serem estabelecidos (WHATELY, 2013).

Cabe ao poder público Federal e Estadual verificar a estrutura necessária aos municípios para conseguirem exercer de forma autônoma sua gestão ambiental e o papel do Programa Municípios Verdes é facilitar essa descentralização. A habilitação dos Municípios paraenses para exercerem a gestão

ambiental é estabelecida pela Resolução do Conama nº. 237/1997, na Lei Estadual nº. 7.389/2010 e Resolução Coema/PA nº. 79/2009.

De acordo com a Política Nacional de Meio Ambiente e a legislação referida, os municípios precisam cumprir e comprovar a SEMAS/PA os requisitos para obterem a gestão municipal ambiental, como por exemplo: órgão ambiental municipal legalmente constituído, legislação de Política Ambiental Municipal, Fundo Municipal de Meio Ambiente, Conselho Municipal de Meio Ambiente, entre outros.

Neste eixo o PMV, em conjunto com a SEMAS, apoia os municípios a instalar o sistema municipal de meio ambiente para ajuda-los a cumprirem os requisitos previsto na legislação. Apoia ainda a ampliação da capacidade das prefeituras para:

- ✓ Atuar no combate ao desmatamento, com reforço na capacitação e fiscalização;
- ✓ Viabilizar o CAR das propriedades locais;
- ✓ Apoiar a recuperação de passivos ambientais;
- ✓ Realizar o licenciamento de atividades com impacto local, com prioridade para as atividades rurais;
- ✓ Impulsionar a participação dos conselhos municipais de meio ambiente e grupos de combate ao desmatamento.

Esses são os principais eixos do PMV. A partir deles, diversas ações foram tomadas pelo Governo do Estado do Pará no sentido de viabilizar o atingimento do ordenamento territorial, produção sustentável e a gestão compartilhada. A exemplo dessas ações pode-se citar algumas das medidas tomadas para esse fim.

O Decreto Estadual nº. 739/2013, por exemplo, foi emitido considerando que os municípios que cumprem as metas estabelecidas pelo Programa Municípios Verdes possuem maior grau de ordenamento e gestão ambiental. Nesse sentido, com vistas a incentivar o controle do desmatamento e o registro imóveis rurais, o referido Decreto foi exarado com a finalidade de também possibilitar a melhoria da produtividade no âmbito sustentável.

De acordo com o Decreto “os produtores rurais que não promovem o desmatamento necessitam aumentar a produtividade de seus imóveis nas áreas já alteradas” e que, para isso, a regularização fundiária é essencial para garantir o acesso a crédito e a novos negócios. Sendo assim, a norma estabeleceu como reconhecimento e recompensa aos municípios com maior ordenamento territorial a possibilidade de processo especial para regularização fundiária.

“Art. 1ª. Os municípios paraenses, participantes do Programa Municípios Verdes – PMV e que cumpram as metas fixadas pelo Programa, terão direito a processo especial de regularização fundiária, conforme definido neste Decreto e em outras normas fixadas pelo Instituto de Terras do Pará – ITERPA”

O município a ser contemplado com este benefício deverá ser indicado pelo Comitê Gestor do PMV (Decreto Estadual nº. 739/2013). A estrutura proposta visa a simplificação da concessão da titulação do imóvel ou do certificado de ocupação de terra pública (COTP) e abrange ações de forma colaborativa entre o Instituto de Terras do Pará (ITERPA), o município envolvido, o PMV, Secretaria de Estado de Meio Ambiente, e ainda, possibilitando a cooperação que envolva mais instituições ou programas relacionados, caso necessário.

Na mesma diretriz, pode-se citar também a promulgação do Decreto Estadual nº. 740/2013 que se dirige aos municípios paraenses participantes do Programa Municípios Verdes - PMV que cumpram as metas fixadas pelo Programa, para serem priorizados com a aplicação dos recursos públicos estaduais, projetos ou investimentos que estimulem o desenvolvimento socioeconômico sustentável.

Além das normas favoráveis aos municípios que cumprem as ações relacionadas ao controle e combate ao desmatamento, também se exarou normas que dificultam as atividades regulares em áreas ilegalmente desmatadas. O exemplo disso cita-se o Decreto Estadual nº. 838/2013 que vedou aos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual a concessão de licenças, autorizações, serviços e outros tipos de benefícios ou incentivos públicos aos empreendimentos e atividades situados em áreas desmatadas ilegalmente no Estado do Pará.

Como produto deste decreto, criou-se a lista de desmatamento ilegal no estado do Pará (LDI). A lista funciona como uma ferramenta de consulta oficial para órgãos públicos estaduais e para a sociedade. A criação da LDI, além de combater o desmatamento ilegal, busca favorecer os produtores rurais que exercem suas atividades em conformidade com a legislação ambiental. A proposta é que o setor privado (em particular o de processamento de alimentos, bancos, compradores de grãos e do agronegócio) utilize-se da ferramenta para verificar as áreas embargadas e assim evitar a comercialização de produtos de origem irregular.

A inclusão na lista dos desmatadores segue critérios definidos por Comitê Técnico da lista, que possui acesso amplo e público e possibilita a consecução das vedações previstas no art. 1º do Decreto Estadual nº. 838/2013, que prevê vedações na alienação ou concessão das terras públicas estaduais, emissão de guia de trânsito animal para comercialização, incentivos fiscais e concessão de financiamentos públicos.

É importante destacar que o ordenamento territorial é precursor no processo de regularização de áreas onde a posse da terra é precária, onde se proporciona a realização de atividades ilegais. Por outro lado, políticas de incentivo aos investimentos aos produtores rurais regulares com as obrigações ambientais, possibilita o fomento da produtividade agropecuária em bases sustentáveis.

Um estudo do IMAZON (2017) levantou as principais intervenções a serem perseguidas em busca do desmatamento líquido zero no Pará até 2020. Essa agenda foi compromissada em 2012 no Rio+20 pelo Governo do Estado. Segundo o estudo, o desmatamento na Amazônia e no Pará é desnecessário, considerando que as áreas já desmatadas na região são suficientes para assegurar o aumento da produção agropecuária. Além disso, o desmatamento também é indesejável, haja vista que o desmate representa altos custos socioambientais e prejudica o desenvolvimento regional.

A otimização do desempenho no uso do solo é crucial no caso do Estado do Pará. A maioria (63%) das áreas desmatadas no Estado é destinada a pastagem para pecuária bovina. Segundo o IMAZON, embora o rebanho bovino do Pará tenha crescido 197% entre 2000 a 2015, atingindo 20 milhões de cabeças de gado, a lotação atual do rebanho é de 1,3 animais por hectare, o que evidencia uma

baixa produtividade (IMAZON, 2017). A otimização desses espaços possibilitaria o fomento de demais atividades agrícolas sem a necessidade de novos desmatamentos.

Também como forma de estímulo aos municípios comprometidos com a agenda ambiental, o Governo Estadual lançou, no ano de 2013, o ICMS Verde. A regulamentação de repasse de ICMS no Estado do Pará é abrangida inicialmente pela Lei Estadual nº. 5.645/91, que no seu art. 3º prevê que do total de receitas arrecadas a título de ICMS pelo Estado, 25% devem ser distribuídas aos municípios.

Conforme estabelecido pela lei, desse total da parcela a distribuir um quarto (1/4) deve ser estabelecido seguindo critérios específicos (art. 3º, II). A partir da publicação da Lei Estadual nº. 7.638/2012 foi adicionado a esses parâmetros, o critério ecológico como indicador de repasse de ICMS, que passou ser definido conforme segue:

Art. 8º-II um quarto (1/4) da seguinte forma: a) sete por cento (7%) distribuídos igualmente entre todos os municípios; b) cinco por cento (5%) na proporção da população do seu território; c) cinco por cento (5%) na proporção da superfície territorial; d) oito por cento (8%) de acordo com o critério ecológico (grifo nosso).

A regulamentação e detalhamento desse critério ecológico ocorreram por meio do Decreto Estadual nº. 775/2013 que estabeleceu que os recursos distribuídos sob esse parâmetro fossem denominados como “ICMS Verde” para os fins da política fiscal e de meio ambiente do Estado do Pará (art. 2º).

O Decreto visou detalhar a distribuição do ICMS Verde aos municípios, prevendo as diretrizes e indicadores para cálculo e destinação da cota-parte com base no critério ecológico e que devem ser cumpridos e atingidos pelos municípios. A proposta consiste em distribuir percentuais progressivos em relação ao total do ICMS do estado para os municípios por meio de critérios ambientais.

Art. 3º O ICMS Verde será implantado de forma sucessiva, anual e progressiva, sendo calculado e repassado aos municípios juntamente com as demais parcelas do ICMS, de acordo com os seguintes percentuais e cronograma:
I – 2% (dois por cento) referente ao ano-base 2012, calculado em 2013 e repassado em 2014;

- II – 4% (quatro por cento) referente ao ano-base 2013, calculado em 2014 e repassado em 2015;
- III – 6% (seis por cento) referente ao ano-base 2014, calculado em 2015 e repassado em 2016;
- IV – 8% (oito por cento) referente ao ano-base 2015, calculado em 2016 e repassado em 2017. (Decreto Estadual nº. 775/2013)

O detalhamento para compor o indicador de divisão dos recursos relacionados ao ICMS Verde perpassa por três critérios principais (art. 4º do Decreto Estadual nº. 775/2013):

- a) implementação de regras que impactem na redução do desmatamento, aplicando até 25% sob o valor total de repasse;
- b) maior percentual de cadastro no CAR, aplicando até 50% sob o valor total de repasse, e;
- c) maior percentual de áreas protegidas e especiais, aplicando até 25% sob o valor total de repasse.

Tais variáveis contribuem para a formação do índice da cota-parte de cada município, conforme descrito na Portaria nº. 1.562/2013-SEMMA e influencia diretamente para que um município aplique um maior indicador de participação de ICMS Verde em relação a outro.

No primeiro ano de distribuição, em 2014, foram distribuídos mais de 36 milhões de reais sob o critério ambiental entre os 144 municípios. O total de arrecadação de ICMS em 2014 pelo estado do Pará foi de aproximadamente 9 bilhões de reais (SEFA, 2014). A proposta do ICMS Verde é progressiva, com crescente participação no montante a ser distribuído do ICMS total. A partir de 2017 passou-se a aplicar 8% de participação como critério ecológico, quando foram distribuídos 164 milhões de reais pelo ICMS Verde aos municípios. O total de arrecadação de ICMS em 2017 pelo estado do Pará foi de aproximadamente 10,2 bilhões de reais (SEFA, 2017).

Embora os valores demonstrados em relação ao ICMS Verde não apresentem expressivo volume em relação ao total de ICMS arrecadado pelo Estado, constata-se que tal distribuição pode ser significativa na gestão ambiental

municipal, sobretudo pela possibilidade de reverter os recursos distribuídos no combate ao desmatamento.

Conforme foi estabelecido pelo art. 8º do Decreto Estadual nº. 775/2013, a destinação dos recursos oriundos do ICMS Verde foi definida em legislação municipal, com ênfase na operacionalização do Fundo Municipal do Meio Ambiente, e sua gestão pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente. No ano de 2018, os três municípios que mais receberam recursos advindos do ICMS Verde foram respectivamente São Felix do Xingu (3,2 milhões), Altamira (2,7 milhões) e Paragominas (2,2 milhões).

Em suma, é possível constatar que existe uma série de bases normativas que podem dificultar ou facilitar a gestão dos municípios paraenses, caso observados os critérios estabelecidos pelo comitê gestor do programa. Dessa forma, o município que cumprir com todas as metas a luz dos compromissos estabelecidos na resolução nº. 01/2012-COGES/PMV, poderá ser considerado um “município verde” recebendo os benefícios previstos no programa.

O exemplo disso pode-se citar a resolução nº. 19/2016-COGES/PMV que reconheceu a regularidade dos municípios Cumaru, Santa Maria das Barreiras, Canaã dos Carajás e Xinguara como “municípios verdes”, garantindo a “suspensão de embargos, prioridade no recebimento de recursos públicos, apoio e capacitação para o fortalecimento da gestão ambiental municipal, prioridade nas ações de regularização fundiária, prioridade na destinação de investimentos em obras públicas, atividades para estruturação ou apoio do desenvolvimento econômico local sustentável, dentre outros” (Resolução nº. 19/2016-COGES/PMV).

3.4 Categorização dos municípios participantes do programa municípios verdes

O Programa Municípios Verdes categoriza os municípios de acordo com a intensidade do desmatamento e o grau da cobertura vegetal, o que possibilita não só o mapeamento da realidade ambiental de cada município, como direciona as ações prioritárias que compete em cada um deles por meio de um diagnóstico prévio. De acordo com o Projeto do Programa Municípios Verdes, as classificações são detalhadas, conforme segue:

a) Municípios Embargados:

São aqueles que figuram na lista dos que mais desmatam a Amazônia e são inseridos em lista específica gerenciada pelo o Ministério do Meio Ambiente. A prioridade de ação nesta categoria é para o controle e fiscalização do desmatamento, além do avanço do CAR - Cadastro Ambiental Rural, com vistas a retirar o município da lista;

b) Municípios Sob Pressão:

São aqueles que representam forte inclinação para o desmatamento, seja por possuírem altas taxas de desmatamento ou porque estão situados próximos a grandes projetos de infraestrutura que aumentam o risco de desmatamento. O foco de ação nesta categoria é para preveni-la e reduzir o desmatamento, evitando sua inserção na lista. Também é priorizado o avanço no CAR;

c) Municípios Consolidados:

Representam os municípios com médio risco para o desmatamento, com taxas menores de desmatamento. A prioridade de ação nesta categoria é para a inserção no CAR e a regularização dos passivos ambientais;

d) Municípios de Base Florestal:

São aqueles com baixo risco para o desmatamento e com menores chances de inserção na lista específica do Ministério do Meio Ambiente. Entretanto, embora apresentem baixo risco, apresentam também focos de extração ilegal de madeira e degradação ambiental. Considerando que os municípios desta categoria geralmente apresentam extensas áreas de proteção ambiental, o foco desta categoria é fortalecer a economia florestal.

e) Municípios Monitorados e Sob Controle:

Representam os municípios que atenderam aos critérios estabelecidos pelo Conselho Gestor (RESOLUÇÃO Nº. 01/2012) e que estão atendendo as metas do Programa. Tendo controlado o desmatamento e mantendo-o sob controle, o município inicia o processo de regularização dos passivos ambientais e o licenciamento das atividades rurais.

A certificação como “Município Verde” foi objeto de deliberação em reunião técnica ocorrida em 2013 entre os principais atores do programa. A proposta foi definir rigorosamente os critérios para enquadramento, zelando pela credibilidade do Programa. A certificação como Município Verde perpassa em três níveis diferentes, conforme segue (PMV, 2014, p. 43)

f) Municípios Verdes:

I. Requisitos para o Nível Básico:

- ✓ “Permanência, no mínimo, de dois anos na categoria monitorados e sob controle”;
- ✓ Município habilitado e com equipe técnica para a gestão ambiental rural nos limites da competência municipal;
- ✓ Inocorrência de qualquer evento de trabalho análogo à escravidão nos últimos dois anos.

i. Requisitos para o Nível Avançado

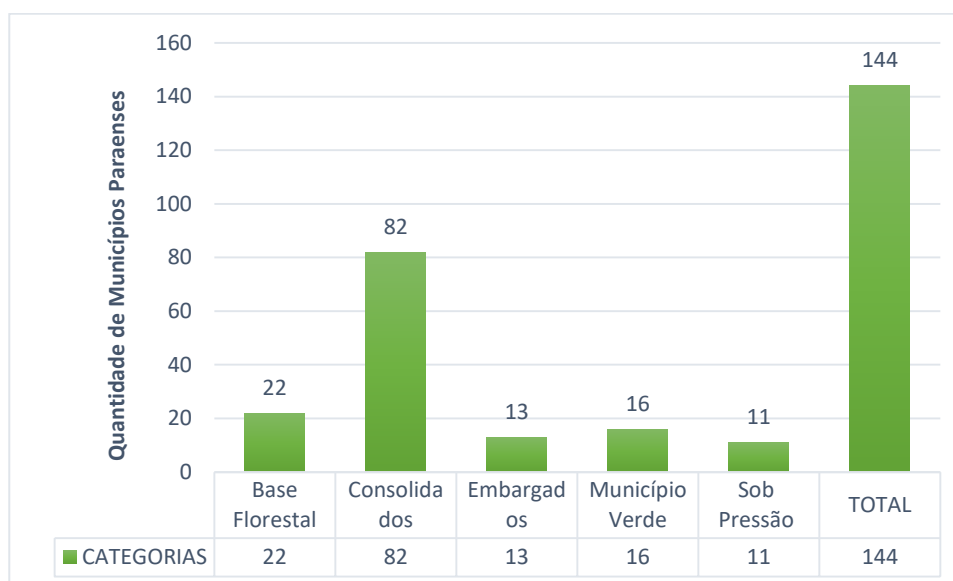
- ✓ <90% da área cadastrável inscrita no CAR;
- ✓ Todos os imóveis rurais inscritos no CAR validados (ou seja, com RL e APP definidas);
- ✓ <80% dos imóveis cadastrados com licenciamento ambiental.

ii. Requisitos para o Nível Pleno

- ✓ 100% da área cadastrável inscrita no CAR;
- ✓ 100% dos imóveis cadastrados com licenciamento ambiental das atividades rurais;
- ✓ 100% dos imóveis cadastrados com áreas de RL e APP em processo de regularização.

De acordo com as informações constantes na plataforma do PMV com dados extraídos no dia 06 de março de 2019, os municípios paraenses apresentam a seguinte categorização (Gráfico 4):

Gráfico 4 - Categorização/PMV dos Municípios Paraenses



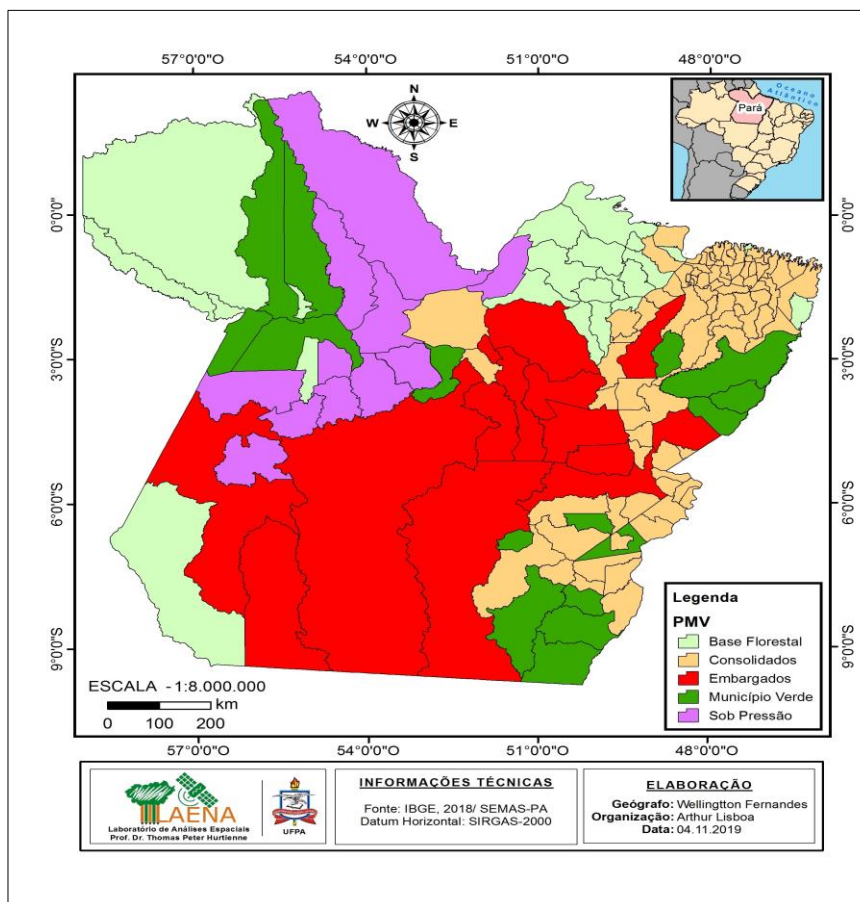
Fonte: PMV, 2019 – Adaptado do relatório “Ficha completa individual”, disponível em <http://www.municipiosverdes.pa.gov.br/relatorios/seleciona_territorio/ficha_completa>

Os dados do Gráfico 4 apontam que a maior parte dos municípios possuem características como municípios “consolidados” com representatividade 57% em relação ao total. Os municípios consolidados possuem taxas médias de desmatamento e as ações a serem tomadas priorizam o cadastramento dos imóveis rurais no CAR e regularização de passivos ambientais.

Os municípios categorizados como de “base florestal” possuem uma representatividade menor, sendo 15% do total de municípios. Eles possuem baixa incidência de desmatamento e menor probabilidade de inserção na lista de embargo dos que mais desmatam. As ações nessas áreas priorizam o fortalecimento da economia florestal. Dos 22 municípios apresentados nesta categoria, 77% deles se concentram nas regiões de integração do Marajó e do Baixo Amazonas.

O Mapa 01 evidencia os municípios de acordo com a sua categorização no programa. De acordo com os dados do Programa Municípios Verdes, existem 24 municípios na condição de “sob pressão” e “embargados”. Embora numericamente essa situação represente apenas 17% da quantidade total de municípios, o mapa demonstra que essas categorias acumulam relevante extensão territorial em relação ao total da área do Estado.

Mapa 1 - Categorização dos Municípios no Estado do Pará

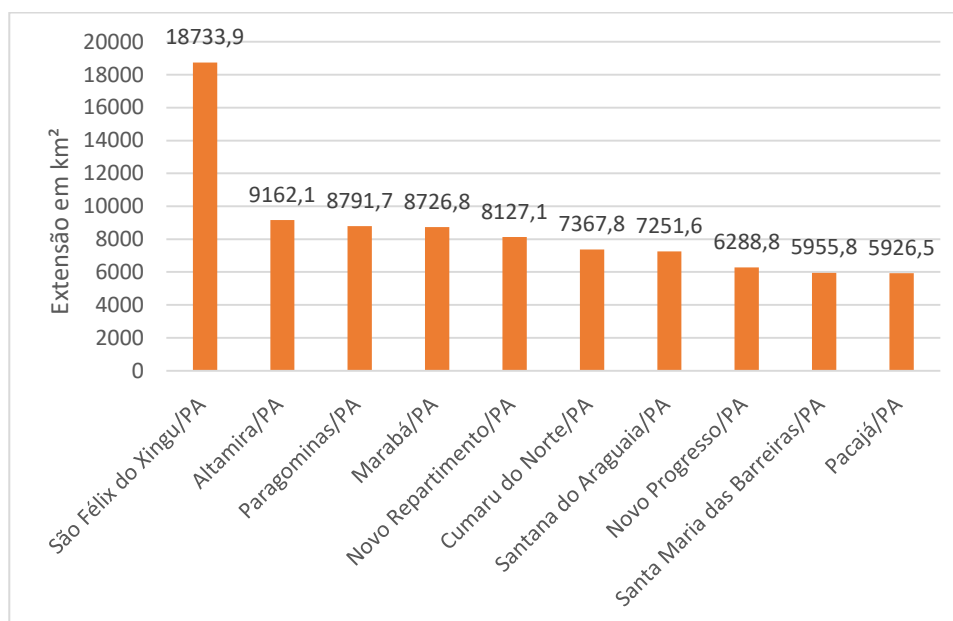


No Mapa 1 é possível verificar a abrangência dessas áreas destacadas sob as cores vermelha e roxa. Os municípios nessa condição somam juntos uma extensão de desmatamento acumulada de 111.893km² até 2018, o que representa cerca de 42% do total de desmatamento em todo o Estado (INPE, 2018).

Os municípios categorizados como “sob pressão” e “embargados” são aqueles com forte inclinação ou que já apresentam altos índices de desmatamento. Eles possuem enfoque nas ações de fiscalização, prevenção e redução do desmatamento, além do avanço do Cadastro Ambiental Rural (CAR).

O Gráfico 5 abaixo demonstra os dez municípios com maior saldo acumulado de desmatamento em extensão até 2018. Conforme se verifica, os municípios de São Félix do Xingu, Altamira e Paragominas representam os três municípios paraenses que mais desmataram a Amazônia.

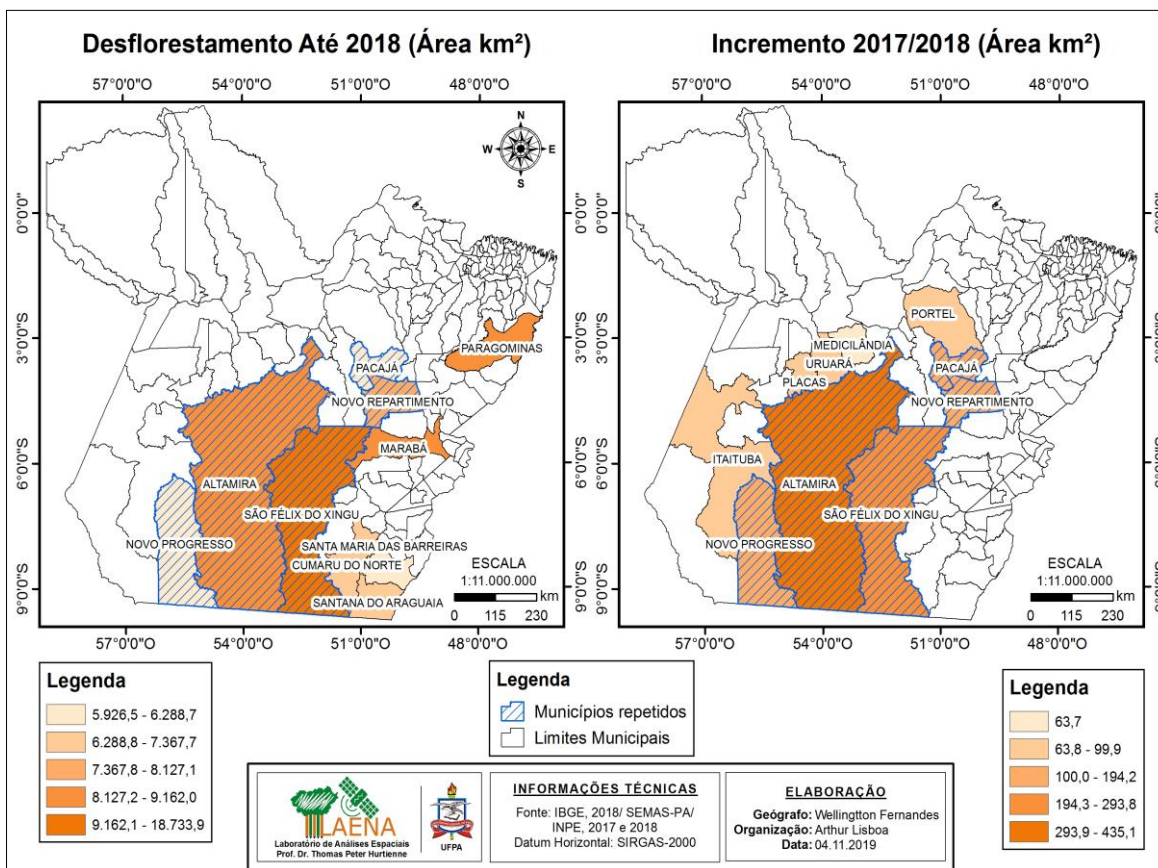
Gráfico 5 - Municípios com maior saldo acumulado de desmatamento de 1988 a 2018



Fonte: INPE, 2019 – Adaptado do relatório “Distribuição do Desmatamento”, disponível em <<http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>>

O Mapa 2 abaixo demonstra uma comparação desses dez municípios que mais acumulam saldo de desmatamento até de 1988 até 2018 e os municípios com maior incremento de desmatamento no período de 2017-2018. Na análise dos dados de desmatamento no período de 2017/2018, verifica-se que Altamira foi o município que mais desmatou com 435 km². São Félix do Xingu foi o segundo município que mais desmatou com 293 km² de extensão. Esses dois municípios figuram nos dois mapas, tanto como município que possui maior saldo acumulado, quanto como municípios que mais desmataram em 2017-2018.

Mapa 2 - Desmatamento Acumulado e o Incremento 2017-2018



No Mapa 2 que evidencia o incremento de 2017-2018, percebe-se que apenas metade dos municípios que mais acumularam desmatamento até 2018, também coincidem com os que mais desmataram em 2017-2018. Os municípios que se destacam nas duas situações (acumulado x incremento) foram tarjados em azul.

É importante destacar que a pressão pelo desmatamento dentro do Estado do Pará não é uniforme em suas diferentes regiões. A questão do desmatamento é também influenciada pela dinâmica econômica e a forma de ocupação e desenvolvimento do território. No caso do Pará, algumas atividades como construção de rodovias, implantação de grandes projetos de energia, mineração e agropecuária explicam as diferentes pressões por desmatamento nos municípios e as medidas de prevenção necessárias (WHATELTY, 2013).

No caso do Gráfico 5, alguns desses municípios possuem em destaque atividades econômicas diretamente relacionadas à pressão pelo desmatamento. A exemplo disso, citam-se os municípios de São Félix do Xingu, que possui o maior rebanho bovino do Brasil com 2,2 milhões de cabeças de gado, seguido por

Marabá com 1 milhão de cabeças e Novo Repartimento, com 930 mil cabeças. Outro exemplo é o município de Altamira, onde a usina hidrelétrica de Belo Monte foi construída (MOURA et al, 2017).

Verifica-se que alguns municípios, como Paragominas, não constam no mapa de incremento. Isso porque ao analisar o município de Paragominas pelo período de 2017/2018, verifica-se que o município desmatou apenas 18km² (INPE, 2019). Muito embora Paragominas outrora tenha apresentado altos índices de desmatamento relacionados principalmente a atividades relacionadas à pecuária e à indústria madeireira, verifica-se conforme dados do mapa 2, que a realidade desse município obteve substancial melhoria em relação ao incremento do desmatamento, retirando-o de destaque entre os municípios que mais desmatam.

Além de Paragominas, outros municípios como Cumaru do Norte, Marabá, Santa Maria das Barreiras e Santana do Araguaia também melhoraram a extensão de área desmatada e não figuram na lista de incremento 2017-2018, embora constem no mapa de desflorestamento acumulado. Como se pode constatar, a categorização dos municípios possibilita um diagnóstico abrangente e contribui para entender o desmatamento no Estado e orientar quais ações e municípios priorizar, de acordo com cada realidade local.

4 DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO

4.1 Desenvolvimento e meio ambiente

O desenvolvimento de uma nação está relacionado, entre outros fatores, ao incentivo e estimulação do exercício empreendedor de atividades econômicas (Acemoglu, Robinson, 2012). O fortalecimento das atividades produtivas aquece a economia e contribui para o aumento do PIB – Produto Interno Bruto, o qual representa a quantidade de bens e serviços totais produzidos internamente e destinados ao consumo final. Ele compõe base para formação dos principais índices socioeconômicos, como por exemplo, o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano quem tem como principal objetivo, medir o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida oferecida à população.

No desenvolvimento sob essa perspectiva, é necessária a figura de uma unidade centralizada que garanta o crescimento inclusivo de toda a região, ponderando o que se entende como de economias extrativistas e não sustentáveis. No Brasil, sobretudo no Pará, há grandes distorções sociais e expressiva concentração de renda nas mãos das classes mais favorecidas. Nessas circunstâncias, o Governo se torna ainda mais importante, pois precisa garantir, por meio de posições políticas e programas de governo, o desenvolvimento harmônico para todos os cidadãos.

Nesse sentido, alguns pontos devem ser observados para o desenvolvimento. Entre eles, os autores Acemoglu e Robinson citam os “motores da prosperidade”. Fatores que garantem aos indivíduos a “recompensa” pela utilização de talentos empreendidos por cada pessoa, motivado pela garantia de condições igualitárias, pela proteção à propriedade privada e principalmente, amparada em duas bases principais: educação e tecnologia. A garantia de acesso a esses dois pontos catalisadores, impulsionam o desenvolvimento, desde que mantidas as condições inclusivas de oportunidade (ACEMOGLU & ROBINSON, 2012).

O tipo de modelo econômico inclusivo ou extrativista é influenciado pela natureza dos objetivos das Instituições que compõem a sociedade. A política é a principal ferramenta democrática disponível para fomentar, ou não, os diferentes enfoques econômico-sociais. O desígnio do modelo político, tendo em vista o papel

regulador do Estado, pode influenciar diretamente no fomento de práticas inclusivas ou exclusivas, dependendo do grupo de interesse que se mantiver no poder político-governamental.

No caso da Amazônia, especificamente, é essencial o estudo aprofundado de sua formação histórica, pois no contexto regional, o modelo econômico foi predominantemente o extrativista. As instituições políticas concentram o poder em um pequeno grupo econômico da elite local de ideais convergentes, para que não haja restrições no exercício de seus interesses. Estruturadas por essa elite econômica em sinergia com o governo, torna mais fácil a extorsão de recursos do restante da sociedade, mesmo que indiretamente, mediante a exploração indiscriminada da terra, do meio ambiente e dos demais recursos naturais.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 reconhece o meio ambiente como um direito fundamental a todo cidadão e prevê em seu artigo 225 que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para os presentes e futuras gerações.”.

Neste viés foi sancionada a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000 e do Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002 que, respectivamente, cria e regula o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC, destinadas a definir as áreas instituídas pelo Poder Público para a proteção da fauna, flora, micro-organismos, corpos d'água, solo, clima, paisagens, e todos os processos ecológicos pertinentes aos ecossistemas naturais (Ministério do Meio Ambiente, 2008). A implementação das Unidades de Conservação (UCs) serviria, por tanto, como ferramenta indispensável para o cumprimento do dever constitucional e dos acordos internacionais firmados pelo Brasil, bem como para harmonizar o desenvolvimento sustentável.

Nessas áreas de preservação, teoricamente ocorreria a realização de estudos técnicos de importância ecológica sujeitas a normas e regras que só poderiam ser alteradas e/ou reduzidas mediante lei específica. As UCs seriam, então, uma excelente ferramenta onde o poder público poderia definir uma atuação para a melhoria das condições ambientais e de vida da população local.

Na perspectiva política, socioeconômica e ambiental, observa-se nessas áreas que, embora as UCs tenham, teoricamente, o condão inclusivo e de fomento, o que se constata na prática é uma miscelânea de fatores que podem enfraquecer a construção da sustentabilidade dentro da floresta, por exemplo: falta de planejamento, de capacidade de gestão, de condições de infraestrutura básica, péssima qualidade no fornecimento de serviços públicos, baixo valor das atividades econômicas exercidas pela população tradicional e a implementação de práticas de fluxos exógenos (BATISTA & SIMONIAN, 2013).

A sustentabilidade é, de certo, um dos principais desafios do planeta e principalmente para a gestão das áreas de uso de recursos naturais, ainda que pelas populações tradicionais. Ela se embasa no manejo harmônico dos ecossistemas, das especificidades das espécies e as questões sociais envolvidas. Entretanto, segundo Simonian (2007), a proteção da biodiversidade e a utilização dos recursos naturais seguem em intenso processo destrutivo, direto e indireto, disseminando práticas generalizadas de manejo negativo que se distanciam dos ideais acima referidos.

As políticas públicas voltadas para o desenvolvimento ambiental sustentável precisam considerar a cultura e a população local desde sua concepção. Arruda (1999) argumenta que, embora economias de subsistência e base familiar atuem tradicionalmente de forma mais equilibrada com o ambiente, há pouco caso e afastamento de qualquer contribuição desses atores na elaboração das políticas regionais. Contrariamente, a população local acaba sendo a primeira atingida pela destruição do ambiente por conta de um sistema fragilizado, onde predomina a impunidade, o clientelismo e o interesse empresarial e particular.

As políticas ambientais implementadas por esse viés, quando desvalorizam os fatores locais, são entendidas pela região como ações autoritárias, dependentes de fiscalização repressiva e sem a devida legitimidade social. Ao ignorar o potencial da população local, a política afasta o sentimento de pertencimento daquela comunidade, desconsiderando a oportunidade para alcançar a finalidade a qual se propõe.

O reflexo desta conduta é o agravamento das condições de vida local, aumento de conflito rural e situação de miséria. Tudo isso contribui no processo de isolamento e criminalização destas minorias que como consequência, pouco fazem para o manejo sustentável da área. Ademais, registra-se um envolvimento intenso das populações tradicionais com processos de degradação.

“Ultimamente detecta-se com facilidade uma tendência muito forte do envolvimento das populações tradicionais e processos destrutivos que, no mais das vezes, são simultaneamente crimes ambientais [...] E nota-se que, não raras vezes, esses processos também envolvem a cooptação de funcionários do estado e de segmentos diversos da sociedade” (SIMONIAN, 2007 p. 27).

Nesse prisma, torna-se quase impossível pensar em sustentabilidade em um modelo de política ambiental de cima pra baixo (*top-down*), sem pertencimento da comunidade e fortemente dependente da ação repressiva e fiscalizadora do Estado. Aliado a esses problemas, é pertinente ponderar a ação de grandes mineradoras na Amazônia, seguido da pecuarista extensiva, madeireiros e grileiros de terra que contribuem consideravelmente para a devastação de áreas extensas sob seus controles.

Este processo se agrava com o alto grau de impunidade e corrupção. Esses grupos dominantes aproveitam-se do sistema de fiscalização incipiente para não só invadir a floresta e praticar extração ilegal, como também envolver segmentos da população tradicional nessa atividade ilícita, em um forte processo de cooptação (SIMONIAN, 2007).

“A pensar-se em contextos socioambientais em que domina a floresta tropical como na Amazônia, já se provou a partir de pesquisas com enfoque econômico, que ela é mais rentável quando em pé. Porém o Estado e a elite empresarial rechaçam insistentemente esse entendimento e é esta posição que está a garantir as condições para o desmatamento e para a destruição de tantos outros recursos naturais nessa região. (SIMONIAN, 2007 p. 37) ”

Apesar de pesquisas que evidenciam todos esses entraves no processo de gestão ambiental, é predominante o discurso desenvolvimentista de que a preservação da floresta não deve engessar o desenvolvimento. Contraditoriamente, grande parte do interior da Amazônia, embora desmatados, possuem investimentos estruturais ínfimos. Nessas áreas os pontos de “educação” e “tecnologia” destacados por Acemoglu e Robison (2012) para a impulsão do desenvolvimento

são praticamente inexistentes. Neste diapasão, é pertinente que se trabalhe na união das forças locais através do cooperativismo e associativismo, utilizando-se de tecnologia e incentivo à educação para combater ações negativas na região e fomentar programas de desenvolvimento que privilegiem a sustentabilidade.

4.2 A teoria do desenvolvimento endógeno

Na década de 1980 surgiu uma nova forma de entender o desenvolvimento regional. Segundo essa nova lógica, o caráter bem-sucedido de determinada região estaria ligado ao conjunto de fatores internos, e que a relação dinâmica e harmoniosa desses fatores com as organizações inseridas no entorno, proporcionaria o chamado desenvolvimento endógeno. O desenvolvimento endógeno, segundo Amaral Filho (1999, p.2) pode ser definido como:

[...] um processo de crescimento econômico implicando em uma contínua ampliação da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Este processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto e da renda do local ou da região mais ou menos definido dentro de um modelo específico de desenvolvimento regional.

Embora a teoria do desenvolvimento endógeno enfoque o desenvolvimento regional a partir do valor agregado pelos sistemas produtivos, é possível realizar algumas associações desta premissa com a preservação do meio ambiente. Ainda que algumas pessoas acreditem que o desenvolvimento sustentável pode estar associado a questões ideológicas, hoje essa pauta se tornou uma questão primordial para existência.

O conceito de sustentabilidade no modelo *triple bottom line* lançado em 1994 pelo sociólogo John Elkington, defende que para ser sustentável, uma organização ou negócio deve ser “financeiramente viável, socialmente justo e ambientalmente responsável”. Sendo assim, a sinergia harmoniosa entre a produção, meio ambiente e sociedade é vital para que o desenvolvimento ocorra de forma sadia.

De acordo com o contexto histórico estudado até aqui, a teoria de desenvolvimento endógeno pode atuar de forma catalisadora no processo de transformação da perspectiva exploratória e desenvolvimentista na Amazônia.

Neste modelo, a relação das organizações com o entorno deve se dar de forma compromissada com o desenvolvimento local, impulsionando uma identidade regional econômica, política e cultural de forma integrada com os principais grupos de interesse. A proposta é ampliar a base de decisões, colocando as diretrizes futuras da região nas mãos dos principais interessados. Esse modelo caracteriza-se por ser realizado de “baixo para cima”, aproveitando as potencialidades socioeconômicas locais em prol da própria região (AMARAL FILHO, 1999).

Considerando que a principal causa do desmatamento é transformar os recursos naturais em benefícios econômicos, seria eficaz, portanto, trabalhar em uma perspectiva holística da forma como se dá a produção gerada pela economia dentro da floresta, para que ela tenha compromisso com a sustentabilidade e desenvolvimento regional. A infraestrutura apresentada por grande parte dos municípios paraenses ainda carece de condições ideais para promover o incentivo a investimentos produtores.

A presença de recursos físicos que propulsionam o minério e a agropecuária na região, por si só, não garante o desenvolvimento local sustentável. A promoção do desenvolvimento da região de forma integrada só será possível a partir da existência de Instituições que promovam a capacidade estrutural, administrativa e financeira, incluindo a prestação de serviços públicos de qualidade que garantam aos cidadãos e, portanto, às próprias Instituições fomentadoras, condições mútuas de desenvolvimento (SILVA, 2012, p. 6)

Com o advento da globalização e a modernização dos mercados, temos em evidência alguns fatores que não se dispunham anteriormente, quando da aplicação de projetos de povoamento e desenvolvimento na Amazônia. Os fatores disseminados pela informação instantânea moderna e as novas tecnologias aplicadas na produção que podem ser compartilhadas em diferentes continentes do globo, reforçam o controle social na forma como os governos e as próprias empresas estão atuando na região.

As políticas públicas devem garantir a legitimidade da democracia cidadã e fiscalizar os serviços públicos e privados, facilitando novas formas na organização da produção para que ela favoreça o desenvolvimento local. A melhoria da produtividade e da competitividade dos municípios paraenses depende das

inovações positivas das empresas, da flexibilidade e organização do sistema produtivo e existência de instituições que contribuam para o funcionamento harmônico dos mercados (BARQUERO, 2002 p. 15).

A difusão da informação proporcionada pela rede mundial de computadores, contribui para que a população local constate as diferenças regionais presentes na Amazônia e em detrimento das demais regiões do país. O grande desafio, porém, é transformar a visão cultural das empresas e dos próprios residentes acerca do futuro esperado para a região amazônica. Como defendido pela teoria do desenvolvimento endógeno: só a impulsão de um conjunto de fatores poderia gerar novos rumos ao desenvolvimento local. A questão está em identificar quais são esses fatores que impulsionam os processos de acumulação de capital e o desenvolvimento econômico.

Barquero (2002) defende em sua obra “desenvolvimento endógeno em tempos de globalização” quais os fatores determinantes nos processos de acumulação de capital que servem para neutralizar as tendências de um Estado estacionário ao desenvolvimento. De acordo com o autor são fatores propulsores do desenvolvimento endógeno: a criação e difusão de inovações ao sistema produtivo, a organização flexível da produção, a geração de economias pelo fortalecimento das Instituições e a diversidade nas cidades.

O primeiro fator – inovação e difusão do conhecimento – possibilita que novas tecnologias ou conhecimentos possam ser incorporados e difundidos nos sistemas de produção. Os efeitos econômicos dessas inovações dependerão de como as mesmas são absorvidas e difundidas pelos atores de base. A atualização de sistemas e conceitos permite que as empresas e o setor público respondam eficazmente aos desafios colocados pela sociedade e considerando que ambas as organizações (empresas públicas e privadas) são formadas por um conjunto de pessoas, a inserção dos novos incrementos dependerá do entorno em que esses cidadãos estão inseridos.

O segundo fator defendido por Barquero se trata da organização flexível da produção. Não importa para o desenvolvimento regional se as empresas do entorno são necessariamente grandes ou pequenas, mas sim como elas são organizadas. A forma de organização proposta pelo desenvolvimento endógeno

visa utilizar os atributos regionais para gozar de vantagens competitivas. De que forma as indivisibilidades locais ocultas podem ser utilizadas pelas organizações? A forma como as políticas públicas são traçadas buscam entender as dificuldades regionais antes de propor determinada solução? Esses questionamentos abrem novas reflexões para a avaliação do Programa Municípios Verdes.

O terceiro fator importante defendido por Barquero na construção da teoria do desenvolvimento endógeno é a relevância dos territórios urbanos. Os municípios, enquanto espaços construídos por um conjunto de atores que tomam decisões que fomentam ou não o desenvolvimento tornam-se elementos além de um mero ponto no espaço. A opção de investimento de longo prazo nos municípios pode ser associada pela aderência entre as atividades econômicas e os serviços sociais que a municipalidade dispõe.

Os processos de desenvolvimento não se dão no vazio e a questão guarda profundas relações institucionais e culturais com a sociedade envolvida. Em sinergia com o defendido por Acemoglu, Robinson (2012), os fatores que exercem a função de propulsores do desenvolvimento dependem da forma de organização das instituições de cada sociedade, que poderá agir a favor ou contra o desenvolvimento.

O último fator defendido por Barquero é a flexibilidade e a complexidade institucional, onde se destaca a disposição das organizações em cooperarem entre si e com o entorno. O sistema de instituições, públicas ou privadas, que produzem bens e serviços em sinergia com os fatores que contribuem para o aprendizado e inovação, tende a alcançar o desenvolvimento endógeno de maneira mais satisfatória (BARQUERO, 2002, P. 24).

A partir do desenho elaborado para execução do Programa Municípios Verde, podem-se aferir algumas características dos fatores de propulsão baseados no desenvolvimento endógeno. A proposta do programa surgiu com a experiência bem-sucedida do município de Paragominas/PA. Sendo um município surgido na década de 1960, Paragominas está situado às margens da rodovia Belém-Brasília.

A preocupação com o alto nível de desmatamento intensificou-se no Brasil a partir de 2008, quando a opinião pública pressionava os produtores rurais e o governo federal, o que gerou uma série de embargos para os municípios que mais

desmatavam na Amazônia. Com a crise econômica que afetou Paragominas, o Prefeito a época, convocou a sociedade para realizar um grande acordo pela mudança do modelo econômico local (WHATELLE, 2013).

No relatório de atividades do Programa Municípios Verde, elaborado por Marussia Whatelly, e divulgado com Governo do Estado do Pará referente aos anos de 2013/2014, o ex-prefeito de Paragominas, Adnan Demacki, relata sobre a lista de municípios prioritários divulgados pelo Ministério do Meio Ambiente. Segundo o prefeito, o aspecto do município de Paragominas na referida lista prejudicava seriamente a economia da região, pois era como se o município estivesse em uma lista de Serviço de Proteção ao Crédito (SPC). Com a economia engessada, o prefeito relata que se decidiu em propor um pacto “para buscar o desmatamento zero e a produção legal, sustentável e socialmente justa”.

Por meio de parcerias com a sociedade civil, Paragominas recebia dados do desmatamento e fazia vistorias para tentar estancar o avanço da prática no município. Ações em conjunto com o Estado e o Governo Federal foram aplicadas na região, fechando várias carvoarias e embargando dezenas de propriedades irregulares. Um divisor de águas para o programa municipal foi a apreensão de diversos caminhões que comercializariam madeira ilegalmente.

Como forma de retrucar as ações que estavam sendo feitas, exploradores ilegais roubaram a madeira apreendida e atearam fogo na sede do IBAMA e nos veículos da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, além de tentarem agredir os funcionários que trabalhavam nos respectivos órgãos.

Para suportar tal retaliação, o município convocou novamente toda a sociedade para reafirmar o pacto pelo desmatamento zero. A sociedade tomou para si essa meta e repudiou os atos de vandalismo praticados. Apenas dois anos depois do pacto contra o desmatamento, em 2010, Paragominas saía da lista de municípios prioritários e a economia local voltou a prosperar.

Graças ao ordenamento ambiental, o ambiente de negócios melhorou e o município atraiu a instalação da primeira fábrica de MDF das regiões Norte e Nordeste, que está viabilizando o polo moveleiro local. Além disso, produtores de grãos, como soja, milho e arroz têm sido atraídos ao município para arrendar terras subutilizadas e fortalecer a agricultura nas áreas abertas. O sindicato rural incentiva a pecuária verde e a agricultura de baixo carbono (WHATELLE, 2013, p. 28).

No caso do programa Municípios Verdes, com base na gestão ambiental compartilhada, muitos dados, controle e parcerias foram propostas mediante a sinergia de diferentes instituições, a exemplo de ONGs ambientais, MPF, sindicatos locais e as próprias municipalidades.

A luz do primeiro fator defendido por Barquero pode-se mitigar o quanto as informações fornecidas por imagens de satélite por ONGs ambientais, por exemplo, serviram como incremento de fiscalização pelas Secretarias Municipais. As ferramentas e inovações proporcionadas por outras organizações foram colocadas em práticas e difundidas pelos municípios participantes do programa para a obtenção da redução do desmatamento e para aplicação do desenvolvimento sustentável?

Essas características do fator “inovação e difusão do conhecimento” da TDE podem ser relacionadas com algumas das metas do PMV, como a exemplo do controle do desmatamento municipal, “a partir dos boletins mensais de monitoramento recebidos pela coordenação do PMV” (meta 2) e ações de manutenção da taxa municipal de desmatamento dentro do limite de 40km² (meta 4), auxiliando-se dos dados divulgados pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON).

A busca pela certificação como Município Verde, atrelada a um conjunto de sete metas a serem cumpridas por todos os municípios participantes do programa, foram propostas com base na experiência bem-sucedida no município de Paragominas. Porém o Estado do Pará possui certas peculiaridades. Com a composição de 144 municípios, o Estado foi dividido pelo Governo em 12 diferentes regiões de integração¹ que guardam diferentes características socioculturais e que envolvem fatores como a concentração populacional, renda, acessibilidade, desenvolvimento e interdependência econômica.

Dentro deste cenário multivariado, coloca-se em reflexão se as sete metas do programa poderão ser cumpridas com a mesma operacionalidade para todos os municípios de diferentes regiões. Torna-se importante explorar se os atributos regionais de cada município, a luz do segundo fator defendido por Barquero na

¹ De acordo com a proposta de Regionalização do Governo do Estado do Pará, estudos fundamentados em diversos indicadores geopolíticos classificaram o Estado do Pará em 12 diferentes regiões de integração, a saber: Araguaia, Baixo Amazonas, Guamá, Carajás, Lago Tucuruí, Marajó, Guajará, Caeté, Rio Capim, Tapajós, Xingu e Tocantins.

teoria do desenvolvimento endógeno, é considerada relevante para contribuir com o atingimento das sete metas do programa.

Acerca do segundo fator “organização flexível da produção”, pode-se relacionar, por exemplo, a utilização de atributos regionais para composição dos grupos de combate local (meta 2), definição de estratégias de prevenção e combate ao desmatamento a partir da realidade local (meta 2), composição de equipe técnica de atuação nas secretarias, nos conselhos municipais de meio ambiente, etc. (meta 7).

O terceiro fator do desenvolvimento endógeno trata da relevância dos territórios urbanos, e no caso da avaliação do PMV, como os municípios oferecem um ambiente propulsor ao desenvolvimento sustentável. Foram tomadas ações pelos governos municipais aderidos ao programa e que contribuem para gerar externalidades favoráveis ao desenvolvimento sustentável? Os serviços públicos municipais apresentam diálogo e contraprestações mútuas entre o setor produtivo e seus cidadãos?

Essas ações podem ser relacionadas com as ações previstas de promoção de programas ou projetos na área de educação ambiental (meta 7), celebração de pacto com a sociedade local contra o desmatamento (meta 1), etc.

O quarto e último fator tratam da flexibilidade e a complexidade institucional das organizações que cooperarem entre si. No caso do Programa Municípios Verdes, é válida a reflexão de como os municípios envolvidos e as empresas que nele atuam lidam com essa rede de relações institucionais. Nesse sentido, é importante verificar ações como a exemplo da cooperação interinstitucional e a sociedade para realizar a gestão compartilhada proposta pelo programa. Verificar as principais ações cooperadas realizadas pelos municípios bem-sucedidos na certificação como município verde. Bem como, aferir se houve o compartilhamento dessas soluções entre os demais municípios envolvidos.

Ainda como exemplo de ações para este fator, pode-se relacionar as parceiras dos municípios com o PMV e com Ministério Público Federal com vistas a melhor execução das ações do programa (meta 1), realização de parceria com as Secretarias Estaduais e Organizações Não-Governamentais para controlar as áreas com desmatamento ilegal (meta 5), etc.

Ressalta-se que todos esses exemplos que relacionam os fatores da Teoria do Desenvolvimento Endógeno (TDE) com as metas do programa são apenas para avigorar a aferição da teoria junto ao PMV. Entretanto, a relação de determinado fator da TDE não está necessariamente associada a apenas uma das metas do PMV. Assim como não há restrição para que uma mesma meta do PMV esteja associada a apenas um único fator da TDE. As características presentes da teoria podem ser encontradas sob diferentes aspectos e diferentes atividades do programa.

No que compete às ações tomadas pelo município de Paragominas para transformação na economia local, não deve ter sido uma tarefa fácil para o município, mas certamente isso não seria sequer possível se a sociedade daquela região, de forma endógena, não tomasse para si o objetivo de concretizar a pauta contra o desmatamento. Considerando essa experiência de Paragominas e os demais questionamentos desenvolvidos à luz do desenvolvimento endógeno, propôs-se a utilização dos fatores defendidos por esta teoria para guiar uma das avaliações desta pesquisa. O objetivo é no sentido de oportunizar que o Programa Municípios Verdes receba propostas que possam melhorar os resultados do programa e que talvez sirvam de aprendizado para concepções futuras de novos programas neste segmento.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

5.1 Aplicação da avaliação no programa municípios verdes

A partir do final da década de 1970 a estrutura do Estado passou a ser fortemente questionada em relação aos efetivos resultados das ações que objetivavam a melhoria da realidade social constatada no Brasil. Por outro lado, a constituição federal de 1988 impulsionou e estabeleceu um processo de descentralização da autonomia administrativa, política e financeira aos municípios, reconhecendo-os como entes federativos. A partir desse novo arranjo, o papel das políticas governamentais foi se transformando continuamente para atender e se adequar melhor às demandas de desenvolvimento social, político e econômico (ROCHA, 2004).

O questionamento quanto à eficácia das ações governamentais contribuiu para que o estudo de avaliação de políticas públicas avançasse, considerando que o campo das políticas públicas possui sensibilidades frente à realidade socioeconômica encontrada nos arranjos institucionais. Frey (2000) aponta que os estudos na área de avaliação de políticas públicas começaram a avançar nos Estados Unidos a partir dos anos 1950 e na Europa a partir de 1970. No contexto da América Latina, a institucionalização e a implantação de avaliações ocorreu apenas na década de 1990, quando se utilizou de pesquisas científicas como instrumento para viabilizar a reforma do estado (FARIA, 2005).

Derlien (2001) propõe uma divisão histórica, distinguindo três funções básicas atribuídas à avaliação: informação, realocação e legitimação. A função de informação era voltada para melhorias dos programas governamentais e a utilização da avaliação era focada para os executores das políticas, visando a disponibilização de *feedbacks*. Essa função foi predominante nos anos 1960. A segunda função (realocação) estava focada para os órgãos de controle, auditoria e orçamento e buscava uma alocação mais efetiva de recursos orçamentários. Essa função foi predominante nos anos 1980. A fase de legitimação foi mais evidente na década de 1990 e o foco era relacionado à legitimidade do setor público, onde os resultados das avaliações serviriam de base para as decisões políticas.

Ala-Harja e Helgason (2000) admitem que, a priori, podem existir múltiplas definições quanto ao que se entende por avaliação de políticas públicas e um dos arranjos estudados é o ciclo da política pública (*policy cycle*), que simplifica a concepção de programas em fase sequenciais. Comumente a fase de avaliação se encontra como última etapa, entretanto, também se admite a alocação da avaliação no centro do ciclo, como parte integrante do processo da política pública. Existem diferentes proposições para apresentação deste ciclo, sendo comum a seguinte disposição: fase de formulação, implementação e avaliação (FREY, 2000).

Carvalho (2003) considera que o tema em pauta não deve ser tratado de maneira linear e que as políticas públicas e suas avaliações devem representar um processo contínuo de decisões que visem o atingimento de um objetivo comum. Garcia (2001) defende que a avaliação de políticas pode ser definida como uma operação que atribui valor de uma iniciativa a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido, com o propósito de verificar o alcance de determinado objetivo.

As análises dessas avaliações devem gerar informações úteis e admissíveis que contribuam com um diagnóstico que funcione como norteador da tomada de decisão. Ao se encerrar uma avaliação, espera-se que seus resultados sejam utilizados para ajudar na manutenção, aprimoramento ou finalização de programas e políticas públicas. Diversos usuários podem utilizar dos produtos gerados pela as avaliações: o governo que executa a ação, os membros do legislativo interessados no aperfeiçoamento de programas, cientistas sociais, a sociedade e demais avaliadores que visam estudar novas metodologias empregadas (FARIA, 2005).

Para Cotta (2001) a avaliação pode ser classificada em diferentes funções. As características podem ser elencadas em função: a) de seu "*timing*", que pode ser antes, durante ou depois da implementação da política ou programa; b) da natureza do objeto avaliado, que pode se concentrarem no contexto, insumos, processo e/ou resultados, e; c) da posição do avaliador, que pode ser interna, externa e semi-independente. As avaliações realizadas após a fase de implementação do programa são denominadas de "*ex-post*" ou "*somativas*" e buscam estudar a eficácia e o julgamento do sucesso do programa (ALA-HARJA E HELGASON, 2000).

Para realizar a avaliação, são definidos critérios, de acordo com a escolha do avaliador e o foco do escopo da análise. Costa e Castanhar (2003) listam os critérios mais comuns: eficiência, eficácia, impacto, sustentabilidade, análise custo-efetividade, satisfação do usuário e equidade. A aplicação desses critérios dependerá do método para identificar e quantificar os resultados da avaliação. A partir dos critérios escolhidos, parte-se para comparação entre os fatores encontrados e o quadro referencial (GARCIA, 2001).

Considerando os conceitos abordados, as avaliações se apresentam basicamente como um processo sistemático, voltados para os resultados e/ou processos. Ademais, existe um padrão para realização das comparações e uso de situações realísticas com a finalidade de propor o aperfeiçoamento da política.

A proposta de avaliação do programa municípios verdes realizadas por esta pesquisa, está focada na avaliação de resultados a partir dos norteamentos técnicos trazidos pelo guia de avaliação de políticas públicas do Governo Federal, lançado em 2018, além de considerar os conceitos também explorados pelos diversos autores citados anteriormente.

A escolha pela a avaliação de resultados foi levada em consideração a partir da atual posição do programa municípios verde. Iniciado em 2011, o PMV já conseguiu avançar na fase de implementação perpassando, inclusive, por mudanças nos cargos de gestão. Sendo assim, é interessante fazer a avaliação dos resultados alcançados e apurar como eles podem contribuir para novos aperfeiçoamentos na área.

O guia de avaliação de políticas públicas do Governo Federal, lançado em 2018 representa uma coletânea de entendimentos a partir de um robusto referencial teórico, que visa fornecer condições para avaliações no campo de políticas públicas, bem como busca disseminar uma abordagem avaliativa no âmbito do governo federal, demais esferas governamentais (estados e municípios), além das instituições da sociedade civil (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p.8). Espera-se, com a presente avaliação, contribuir com o avanço na discussão de avaliações de políticas públicas e a consequente melhoria da eficácia dos programas governamentais.

Esta pesquisa entende como maiores interessados no processo de avaliação do Programa Municípios Verdes os cidadãos que compõem o grupo de afetados diretamente pelos benefícios e malefícios advindos do sucesso ou fracasso do programa que, nesse caso, visa a redução do desmatamento e o desenvolvimento sustentável. Por outro lado, também se pode elencar como interessados (*stakeholders*) no produto desta pesquisa o próprio Governo do Estado e os Municípios envolvidos no programa, haja vista que o redimensionamento desses, ou a proposição de outros programas públicos similares podem utilizar-se da presente avaliação para fins de melhoria nos resultados a serem alcançados.

Uma das fragilidades no processo de avaliação de políticas públicas encontra-se na proximidade desta área da pesquisa com a própria estrutura governamental. O processo avaliativo correntemente encontra vínculos e impactos com a agenda política, contribuindo para que algumas avaliações sejam limitadas em relação ao aspecto de análise (Arretche, 2003). Dependendo dos resultados, as avaliações podem apresentar um problema aos governantes e aos implementadores de programas públicos, considerando que os seus resultados possibilitam a legitimação ou crítica da atuação política.

No caso desta pesquisa, o papel do avaliador teve principalmente o caráter externo, buscando maior grau de independência e o fornecimento de informações à sociedade que possibilite uma discussão propositiva sobre o tema a partir das conclusões e recomendações aferidas com a avaliação.

Em relação ao tempo, essa pesquisa utilizou a característica de avaliação *ex-post*, voltada para comparar os resultados esperados com os efetivamente observados. A “avaliação de resultados” estuda de forma exploratória os indicadores de resultados advindos dos dados do programa analisado. O cumprimento das metas do programa pode ser discutido a partir da observação dos indicadores quantitativos, ou no uso de metodologias quantitativas exploratórias, além do levantamento de percepção sobre os fatores que favorecem ou desfavorecem o resultado apurado (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p. 219-220).

O interesse da gestão pública pelo levantamento e aplicabilidade de indicadores nas etapas de formulação e avaliação de políticas governamentais vem crescendo no País (Jannuzzi, 2005). As mudanças ocorridas no modelo de gestão, principalmente a partir da década de 1990, contribuíram para este cenário e o setor público passou a calcular os mais diversos indicadores (sintéticos e analíticos) para facilitar a avaliação dos programas e melhor controle social das atividades.

Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e sociedade civil e permitem aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais. (JANNUZZI, 2005).

No caso da amostra de municípios analisados nesta pesquisa, foi considerada a participação no programa e foram levantadas as informações de cumprimento das metas atingidas por cada município participante a partir de documento denominado “ficha completa individual” disponível em acesso público, com objetivo de se propor indicadores de avaliação.

A avaliação de resultados inicia-se com a identificação dos principais resultados esperados e que serão medidos e avaliados. Depois se planeja a avaliação de resultados, na qual se define a metodologia de avaliação e especifica as perguntas que serão respondidas. Nesse processo, é importante fazer um levantamento das informações já disponíveis sobre os resultados alcançados do programa e que serão considerados na seleção da metodologia de avaliação (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p. 220).

A primeira avaliação realizada por esta pesquisa seguiu o que preconiza o guia de avaliação de política do governo federal (IPEA, 2018) por meio da análise de resultados. Segundo o guia, esse tipo de avaliação de resultados deve seguir o seguinte passo a passo:

1. Identificação dos resultados esperados da política;
2. Planejamento da avaliação de resultados;
3. Definição do método para coleta de informações;
4. Aplicação da metodologia de avaliação;
5. Análise dos Resultados e Recomendações.

5.1.1 Identificação dos Resultados Esperados da Política

A identificação dos resultados esperados da política deve ser apurada a partir das normativas do programa. Essa apuração busca identificar uma sequência de resultados esperados pela a implementação da política, a fim de comparar o programado com o efetivamente executado. Um procedimento bastante utilizado para a estruturação dessa cadeia de resultados é a utilização de um modelo lógico da política, que evidenciará as sequências de ações hipotéticas para o atingimento dos resultados (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p.216).

Costa e Castanhar (2003) também contribuem com orientações para se estruturar um modelo lógico de avaliação. Segundo os autores esse processo inicia-se pela identificação dos objetivos gerais e específicos do programa e dos indicadores que serão utilizados para sua avaliação. Também devem ser identificadas as fontes de dados que serão usadas para realizar as mensurações, análises e comparações. A partir da elaboração do modelo lógico, o avaliador obtém a base referencial necessária para avaliar os resultados efetivamente encontrados.

No caso do Programa Municípios Verdes, conforme referido anteriormente, o desenho da política fixou sete metas a serem cumpridas, visando contribuir para que o município participante atinja resultados favoráveis em relação ao controle e ao combate do desmatamento, da regularização fundiária, fortalecimento da gestão ambiental municipal e do suporte ao desenvolvimento local sustentável (Resolução nº. 01/2012-COGES). A partir de então, validada as ações previstas, o município pode ser considerado um “município verde”, gozando de benefícios específicos.

A partir do referencial disposto na legislação estadual em vigor, nos acordos firmados e nas resoluções do conselho gestor do programa, elaborou-se um modelo lógico e se estruturou a seguinte cadeia de resultados (Quadro 1), relacionando-se as ações previstas para os municípios participantes, conforme abaixo:

Quadro 1 - Modelo Lógico do Programa Municípios Verde

Metas Associadas	Ação	Resultados Esperados
Meta 1	Termo de Adesão por meio de acordo específico com o Programa e/ou termo específico com o Ministério Público Federal;	<ol style="list-style-type: none"> 1. Segurança jurídica para o exercício dos órgãos competentes na regularização de produtores; 2. Formalização da participação e o compromisso com os objetivos do programa; 3. Promoção da cooperação e parcerias interinstitucionais;
Meta 2	Instituir grupo de combate ao desmatamento e degradação florestal e/ou promoção do desenvolvimento sustentável	<ol style="list-style-type: none"> 1. Instituir grupo por ato normativo municipal; 2. Realização de pelo menos quatro reuniões ao longo do ano; 3. Em caso de boletim com foco de desmatamento, reunir o grupo para discussão
Meta 5	Verificação em Campo dos focos de desmatamento	<ol style="list-style-type: none"> 1. Realização estratégica de verificação em campo e envio de relatórios ao PMV; 2. Autuação de competência municipal junto ao infrator e embargo de áreas desmatadas;
Metas 3, 4 e 6	Não fazer parte da lista de embargos do Ministério do Meio Ambiente	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cadastro de pelo menos 80% da área cadastrável no CAR; 2. Desmatamento do ano

		<p>anterior a 40km²;</p> <p>3. Registro anual da área desmatada ilegalmente abaixo dos 40km² ou 4 mil hectares, conforme dados do PRODES/INPE, ou abaixo de 20km² ou 2 mil hectares, conforme dados do sistema DETER (INPE) ou SAD (IMAZON), com desmatamento sempre igual ou inferior à média dos três anos anteriores</p>
Metas 5 e 7	Estruturar Sistema Municipal e Órgão Municipal de Meio Ambiente	<p>1. Órgão(s) municipal (ais) de meio ambiente com equipe técnica estruturada com pelo menos: um agrônomo ou engenheiro agrônomo, um técnico de geoprocessamento e um assessor jurídico;</p> <p>2. Conselho municipal de meio ambiente existente e ativo;</p> <p>3. Política municipal de meio ambiente aprovada com a criação de Fundo Municipal de Meio Ambiente;</p> <p>4. Promoção de programa e projetos na área de educação ambiental;</p>
Resultados metas 1, 2, 3, 4, 5, 6 e 7	Certificar-se como "município verde"	<p>1. Benefício de processo especial de regularização fundiária, visando a melhoria da produtividade local;</p>

		<ol style="list-style-type: none"> 2. Benefício de prioridade na escolha para aplicação de recursos públicos estaduais que visem a estimulação do desenvolvimento socioeconômico sustentável; 3. Ampliação no recebimento de ICMS Verde, considerando o cumprimento de critérios ecológicos; 4. Suspensão de embargos rurais; 5. Apoio na capacitação e no fortalecimento da gestão ambiental municipal.
--	--	--

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos acordos de cooperação do PMV, termos de compromisso com o MPF, Resolução nº. 01/2012, 14/2013 e 19/2016-COGES/PMV, Decreto Estadual nº. 739/2013, Decreto Estadual nº. 740/2013 e Decreto Estadual nº. 775/2013.

A partir dos documentos normativos do programa, foi possível estabelecer o modelo lógico de resultados esperados por sua implementação (Quadro 1). Entretanto, é importante ressaltar que a análise de resultados é complexa e, às vezes, controversa, pois os resultados alcançados podem estar influenciados por múltiplos fatores advindos de causas não relacionadas diretamente às ações de implementação do programa. Dessa forma, o produto dessa avaliação não será necessariamente causal. Tendo firmado a referida cadeia de ações, parte-se para a segunda fase metodológica da avaliação de resultados (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p.216).

5.1.2 Planejamento da Avaliação de Resultados

Após definidos sistematicamente os objetivos e o escopo dos resultados a serem avaliados, é importante estruturar a sequência lógica de perguntas a serem respondidas pela avaliação. Para melhor aprofundamento da análise, sugeriu-se a hierarquização dos questionamentos de maneira que as perguntas centrais

pudessem ser desmembradas em outras perguntas específicas (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p. 217).

De acordo com a metodologia de análise de resultados, cada pergunta deve estar associada a um indicador e um instrumento capaz de responder a esse questionamento. A avaliação a partir das respostas apuradas, deve estar associada à definição de referências (*benchmarks*) que possam contribuir para avaliar o programa e evidenciar o seu bom funcionamento e sucesso (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p. 218).

No caso aplicado a esta pesquisa, a referência tomou como base três critérios de atribuição de valor: a) realização da ação prevista; b) omissão de informação quanto à execução da ação prevista e; c) não realização da ação prevista. O estabelecimento por esse critério é embasado pela resolução nº. 01/2012-COGES que estabeleceu em seu art. 1º que os municípios participantes do programa devem observar os compromissos essenciais e que, caso cumpridas as ações estabelecidas na resolução, o comitê gestor validará a regularidade do município participante, conforme previsto no §1º-art. 1º da referida resolução.

Foram realizadas duas avaliações do programa municípios verdes por esta pesquisa. A estruturação das perguntas para a primeira avaliação foi inspirada nos resultados sistematizados no “Quadro de Modelo Lógico do Programa Municípios Verde” (Quadro 1). Na segunda avaliação, as perguntas tomaram por base os fatores de desenvolvimento explorados na Teoria do Desenvolvimento Endógeno (TDE) e os objetivos do programa, conforme Decreto nº. 54/2011.

A análise foi detalhada a partir da hierarquização das perguntas, que foram divididas em perguntas centrais e em perguntas específicas. O propósito em segmentar a análise em níveis visa sistematizar a associação das respostas obtidas com um indicador central que possa contribuir com a avaliação e evidenciar o bom funcionamento da política. Após serem estruturadas as perguntas que compuseram o planejamento da avaliação de resultados, elaborou-se um quadro denominado “Mapas de Questionamentos para Avaliação 1” (Apêndice A).

5.1.3 Definição do Método para Coleta de Informações;

Para prosseguimento da avaliação, a pesquisa precisa definir o método a ser utilizado para realizar a coleta dos dados para a análise pretendida. O objetivo desta pesquisa é realizar uma avaliação da eficácia do Programa Municípios Verdes, buscando contribuir com dados que visem colaborar com as ações governamentais que atuem no desenvolvimento sustentável por meio do controle e combate ao desmatamento (Decreto ^o. 54/2011). Nesse sentido é interessante que tal avaliação possibilite uma análise de perspectiva geral e que envolva o maior número de municípios possíveis.

A pesquisa obteve as informações relevantes necessárias, tendo como diretriz a análise dos arquivos gerais da política, como relatórios anuais, registros financeiros e administrativos, bem como documentos específicos, subsidiando a coleta de dados (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p. 219). No caso da presente avaliação do PMV, a análise desses dados e documentos se deu com enfoque de identificar e preencher as principais lacunas necessárias para contribuir com a avaliação do programa.

Sendo assim, a avaliação 1 fez uso inicialmente da maior quantidade de dados secundários disponíveis no âmbito do Programa Municípios verdes, e realizou uma análise descritiva das informações obtidas. Segundo Mattar (1996, p. 48), os dados secundários:

São aqueles que já foram coletados, tabulados, ordenados e, às vezes, até analisados e que estão catalogados à disposição dos interessados. As fontes básicas de dados secundários são: a própria empresa, publicações, governos, instituições não governamentais e serviços padronizados de informações de marketing.

A proposição pelo uso inicial de dados de natureza secundária leva em conta que estes são dados que possuem maior facilidade de obtenção e a um menor custo, ainda que eventualmente apresentem certo nível de desatualização. Além disso, eles atingem um maior número probabilístico de municípios, possibilitando uma análise mais abrangente.

No caso do Programa Municípios Verdes esses dados podem ser obtidos no sítio oficial do Programa². Para esta avaliação, foi utilizado o documento denominado de “ficha completa de informações individuais” por município, obtidas todas na mesma data, qual seja, no dia 06 de março de 2019, visando evitar distorções de desatualização entre os municípios. As fichas geraram 144 arquivos com média de cinco páginas cada um, contendo informações essenciais quanto ao cumprimento das metas do programa municípios verdes, bem como outras ações alinhadas ao modelo lógico do programa, conforme quadro estabelecido no “passo 1” desta avaliação.

Apesar da preocupação com a objetividade, esta pesquisa não apenas comparou o cumprimento das ações previsto no PMV pelos municípios paraenses. Também se pontuou alguns aspectos quali-quantitativos, reconhecendo a importância da avaliação local do programa para compreender melhor os desafios para o atingimento dos seus resultados. A proposta foi verificar alguns dos fatores que contribuem com o desenvolvimento da região, à luz da Teoria do Desenvolvimento Endógeno.

Ressalta-se que a avaliação de resultados também deve se preocupar na busca e análise dos efeitos da política na vida dos beneficiários, bem como a visão destes usuários sobre os resultados da política (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p. 217). Para GAULEJAC, 2007:

“o importante não é fazer o repertório dos fatores, de medir seus parâmetros, de calcular funções. O importante é compreender significações, ajudar cada um a analisar o sentido de sua experiência, permitir que os indivíduos contribuam na produção da sociedade que vive.”

Dessa forma, também foi proposto um modelo de coleta de dados que considerou a obtenção de dados primários, a fim de trazer a visão local acerca da implementação do PMV no município. Segundo Mattar (1996, p. 48), os dados primários:

São aqueles que não foram antes coletados, estando ainda em posse dos pesquisados e que são coletados com o propósito de atender às necessidades específicas da pesquisa em andamento. As fontes básicas de dados primários são: os pesquisados, pessoas que tenham informações sobre o pesquisado e situações similares.

² http://www.municipiosverdes.pa.gov.br/relatorios/seleciona_territorio/ficha_completa

Considerando que a avaliação de resultados deve levar em conta fatores como disponibilidade de dados, limitações financeiras e restrições de tempo, a pesquisa pelas informações contidas pelos dados primários foi delimitada a uma segunda avaliação (avaliação 2), por meio de aplicação de um questionário aos municípios participantes do PMV, com base no “Quadro de Modelo Lógico do Programa Municípios Verdes” (Quadro 1), fixado no “passo 1” da avaliação, bem como nos fatores de desenvolvimento explorados na Teoria do Desenvolvimento Endógeno.

O questionário foi elaborado por meio de perguntas delineadas com base no “passo 2” desta avaliação e em questões estruturadas com um formato predominantemente fechado, possibilitando o entrevistado a escolher uma das opções de respostas pré-definidas no questionário. Essa aplicação teve viés exploratório e complementar para a avaliação e foi testada apenas aos municípios categorizados como “municípios verdes”, considerando os fatores disponibilidade de dados, limitações financeiras e restrições de tempo (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p. 217).

Ademais, a escolha pela aplicação apenas para “municípios verdes” considera que estes são os municípios que gozam de maior quantidade de benefícios oferecidos pelo programa e que, portanto, possuem melhores condições para responder aos questionamentos.

Dessa forma, a pesquisa destaca um viés pragmático, visando o problema do desmatamento e as ações tomadas para sua redução. Por tanto, foi proposto, como estratégia de investigação, os métodos mistos sequenciais, aplicando-se, em uma primeira avaliação, uma análise abrangente com base nos dados secundários obtidos, seguido pela proposição de uma segunda avaliação, por meio de questionário focado em dados primários, visando a pesquisa local complementar exploratória que verifique as ações nas municipalidades (CRESWELL, 2010).

5.1.4 Aplicação da Metodologia de Avaliação;

Nesta etapa de avaliação, foi definido o critério utilizado para a realização das análises e interpretações dos resultados. A metodologia para essa definição pode ser de natureza quantitativa ou qualitativa. O método quantitativo visa dimensionar um problema por meio de análises numéricas e de caráter conclusivo.

As análises dessa natureza possuem viés descritivo e inferencial, possibilitando maior facilidade na análise, síntese e comparação dos dados (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p. 217).

Nesse sentido, a pesquisa buscou prioritariamente conclusões generalizáveis e mensurações de caráter quantitativo. A pesquisa é descritiva, utilizando-se de variáveis baseadas nos resultados do programa, como a exemplo das metas pré-estabelecidas a serem cumpridas pelos municípios. Para Gil (2010), “algumas pesquisas descritivas acabam se aproximando da explicativa, quando além de identificar a relação entre variáveis também pretendem determinar ou explicar a natureza dessa relação”.

A pesquisa utilizou o método indutivo e inferencial, onde partindo-se de dados particulares, suficientemente constatados, inferiu-se uma verdade geral ou universal, não contida nas partes examinadas. (Marconi, Lakatos, 2012, p.68). Foi considerada a realidade constatada em cada município, analisando os dados entre si, a fim de possibilitar um diagnóstico geral em relação ao cumprimento dos objetivos dos programas e seu grau de sucesso.

Conforme estabelecido no “passo 3” deste modelo de avaliação, a pesquisa buscou, inicialmente, a sistematização de dados para uma avaliação de perspectiva geral, que envolvesse o maior número de municípios possíveis. Essa primeira avaliação foi realizada e nominada de “avaliação 1” e teve como base o mapa de sequência lógica de perguntas, conforme definido no “passo 2” deste modelo. O mapa de perguntas (Apêndice A) indicará as perguntas a serem aplicadas na “avaliação 1” e serão respondidas com base nos dados secundários apurados, conforme definido no “passo 3” deste modelo.

Sequencialmente, foi proposto um modelo de questionário predominantemente fechado, visando analisar os efeitos da política no âmbito local, bem como a percepção destes usuários sobre os resultados da política. Essa segunda proposta de avaliação foi denominada “avaliação 2” e teve como base o mapa de sequência lógica de perguntas (Apêndice B), conforme definido no “passo 2” deste modelo. Além disso, o questionário também considerou como elemento de avaliação, os fatores explorados na Teoria do Desenvolvimento Endógeno (TDE).

A proposição do questionário para realização da segunda avaliação foi delimitada apenas aos municípios categorizados como “municípios verdes”, considerando os fatores de disponibilidade de dados, limitações financeiras e restrições de tempo, conforme abordado no “passo 3” deste modelo.

Com base nessas diretrizes, foram apresentados dois “Mapas de Questionamentos para a Avaliação”. O primeiro (Apêndice A), foi destinado à realização da “avaliação 1” e os dados para sua análise foram provenientes da ficha individual completa de cada município (dados secundários). As questões foram segmentadas em centrais e específicas, de forma hierarquizada. Conforme estabelecido no “passo 2” deste modelo, o quadro apresenta a pergunta, o indicador de respostas esperadas, a referência (*benchmark*), e a base para o questionamento.

A referência (*benchmark*) é fundamental para a análise e avaliação, considerando que é esta referência (*benchmark*) que definirá os critérios para atribuição de valor para cada realidade encontrada. O viés desta apuração possui caráter prioritariamente quantitativo.

A proposta de avaliação buscou utilizar indicadores construídos com dados do próprio programa, a partir da compreensão das demandas, ações elencadas e a atuação para viabilizar a solução do problema do desmatamento. Os indicadores a serem construídos, por tanto, guardarão relação direta com os objetivos alvitados pelo programa de governo.

O conceito de indicador adotado nessa pesquisa, parte do embasamento teórico de Jannuzzi.

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma. (JANNUZZI, 2005).

No campo aplicado de políticas públicas, os indicadores sociais permitem operacionalizar os conceitos abstratos dos programas governamentais. Os indicadores a serem utilizados terão a finalidade de sugerir o sucesso de

cumprimento das metas do Programa Municípios Verdes (PMV), a partir da eficácia no alcance dos resultados.

Partindo da premissa que o lançamento do PMV ocorreu no ano de 2011 e considerando que o programa já possui um considerável período de execução, torna-se pertinente a análise desses resultados e de como se encontra o atual cenário dos municípios envolvidos. Dessa forma, consta como “apêndice A” desta pesquisa, o primeiro “Mapa de Questionamentos para a Avaliação 1”, destinado à realização da avaliação 1.

O mapa de questionamentos foi estruturado para realizar a avaliação em quatro eixos diferentes, sendo cada eixo representado por uma pergunta central. Cada pergunta central está associada a um conjunto de perguntas específicas que, ao serem respondidas, compõem base para conclusões dos indicadores das perguntas centrais.

A primeira avaliação buscou analisar o programa em uma ampla abrangência, atingindo a maior quantidade de municípios possíveis. Para isso, a avaliação estabeleceu critérios de valor de acordo com a realidade encontrada em cada município, enfatizando a análise nos quatro eixos das principais perguntas estabelecidas no apêndice A.

As perguntas centrais sintetizaram a realidade compreendida e apurada pelo rol de perguntas específicas, com intuito de estabelecer indicadores que sugiram o grau de sucesso do programa (alto, médio, baixo). Levando em consideração o caráter quantitativo das informações levantadas, buscou-se uma condição que equilibrasse a contribuição no resultado a ser obtido pelas respostas a partir de cada realidade municipal. Conforme explica Ferreira (2008 p. 9).

O índice é um modo comum de melhorar o desempenho de um banco de dados. Através dele, o leitor interessado pode ir diretamente à informação desejada em vez de analisar inteiramente o banco de dados. Cada índice deve ser definido a partir de um conjunto de atributos usados como critérios de pesquisa. Os critérios devem ser representados por números simples, evitando-se, portanto, números flutuantes.

Conforme explicado por Ferreira (2008), os índices devem ser definidos a partir dos atributos simples e referenciados. Dessa forma, a cada indicador de referência (*benchmark*) apresentado foi atribuído como critério de avaliação as

notas -1 (um negativo), 0 (zero) ou 1 (um). Essa atribuição dependeu da situação do município em relação ao item apurado, ou seja, a ocorrência, a ausência da informação (omissão), ou a não ocorrência declarada de determinado indicador. A nota -1 (um negativo) terá sempre o caráter negativo, a nota 0 (zero) terá o caráter neutro e a nota 1 (um), caráter positivo. A partir dessas diretrizes, serão parametrizadas as análises dos resultados apurados.

A “avaliação 2” foi proposta considerando a importância social e ambiental do Programa, levando em conta a mobilização desta temática garantida na Constituição Federal de 1988 em seu art. 225 que diz que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

Na segunda avaliação, foi explorada a percepção da municipalidade local em uma pequena amostra de municípios, onde se verificou como as ações envolvidas no combate ao desmatamento e à promoção do desenvolvimento sustentável guardam conformidade a determinados itens do modelo lógico elaborado e ainda não explorados na primeira avaliação. Também foi aferida como as ações locais estão alinhadas com os fatores de desenvolvimento endógeno arguidos por BARQUERO (2002).

Sendo assim, foi proposto o segundo “Mapa de Questionamentos para a Avaliação 2” – Apêndice B. Conforme já explicado anteriormente, o questionário foi sugerido através de perguntas esquematizadas e estruturadas com um formato predominantemente fechado, possibilitando o entrevistado a escolher uma das opções de respostas pré-definidas. A proposta é que sejam complementadas as análises dos resultados estabelecidas pela “avaliação 1”, com o objetivo de mensurar como as ações são vislumbradas sob a ótica local dos municípios na “avaliação 2”.

A análise aplicada pela “avaliação 2” terá o caráter exploratório e visou a comparação entre os municípios questionados em relação às diretrizes do modelo lógico estabelecido e dos fatores da Teoria do Desenvolvimento Endógeno. O método comparativo possibilita a identificação de fenômenos observáveis na atuação de organizações pertencentes a setores diferentes ou de um mesmo setor.

Essa comparação visa a constatação entre as similaridades e diferenças entre essas organizações, admitindo inalar conjecturas a partir da realidade constatada (PORTER, 1993).

Dessa forma, pretendeu-se realizar uma comparação sistemática de um grupo de municípios limitada àqueles classificados como “municípios verdes”.

O questionário aplicado aos municípios selecionados visou delimitar os dados e direcioná-los para análise do problema desta pesquisa, além de definir as variáveis envolvidas, os critérios de valoração e a fundamentação teórica para o questionamento. A população aplicada ao questionário foi destinada aos gestores, servidores e representantes pelas a implementação da política no âmbito público, a exemplo das prefeituras ou das secretarias municipais de meio ambiente. Os questionamentos consideraram dois principais fatores: o modelo lógico do programa (definido no “passo 1” deste método) e os fatores abordados pela Teoria do Desenvolvimento Endógeno (explanados no capítulo de “Desenvolvimento Endógeno”).

Como critério de avaliação, a cada resposta foi aplicado um indicador de referência (*benchmark*) associado ao modelo lógico ou aos fatores da TDE. Para as respostas das perguntas relacionadas ao modelo lógico, foram atribuídas como critério de avaliação as seguintes referências: positivo, neutro e negativo. Para as respostas de perguntas relacionadas aos fatores da TDE, foram atribuídas como critério de avaliação as seguintes referências: alinhado, neutro e não alinhado. A referência “alinhada” demonstra que o município possui características da TDE; “neutro” não demonstra valor de atribuição; “não alinhado” demonstra a ausência de características da TDE na realidade do município.

5.1.5 Análise dos Resultados e Recomendações;

A análise dos resultados deve considerar os critérios estabelecidos no passo anterior (“passo 4”) e visa identificar os resultados alcançados e os pontos passíveis de ajuste da política, sem determinar causalidade. O diagnóstico ajudou a compreender os resultados e verificar se há indicadores favoráveis a esta compreensão. De outro lado, também é importante destacar que existem fatores exógenos que podem influenciar nos resultados encontrados e que estes podem

decorrer da conjuntura histórica, política, econômica, cultural, etc. (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p. 224).

Ao considerar a contexto amplo dos fatores que podem ser associados aos resultados da política, a pesquisa deve reconhecer as limitações da avaliação de resultados. Os indicadores gerados por este tipo de avaliação podem ser utilizados para complementar outros tipos de avaliações, como as avaliações de impacto, contribuindo para fortalecer o planejamento e implementação de políticas no futuro. Entretanto, é importante destacar que a avaliação de resultados “lida somente com dados observáveis, estabelecendo hipóteses e correlações, enquanto apenas a avaliação de impacto é capaz de estabelecer relação causal” (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p. 225).

Esse passo do modelo de avaliação buscou, portanto, revelar o que se pode afirmar sobre o sucesso da política com a base metodológica que sustentam as afirmações. As relações serão estabelecidas considerando os critérios já definidos nos passos anteriores, ressalvados os limites inerentes à avaliação de resultados e sem o caráter causal.

A partir das evidências dispostas pela realização das análises, a pesquisa propôs recomendações de ações que contribuam para a ampliação e fortalecimento dos resultados na área ambiental e de desenvolvimento a serem implementadas pelo setor público. É importante destacar que as avaliações de resultados possuem como principal foco a verificação dos resultados alcançados em relação ao que foi planejado e não necessariamente se os resultados alcançados daquela política impactaram o público-alvo ou a situação-alvo (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p. 226).

6 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

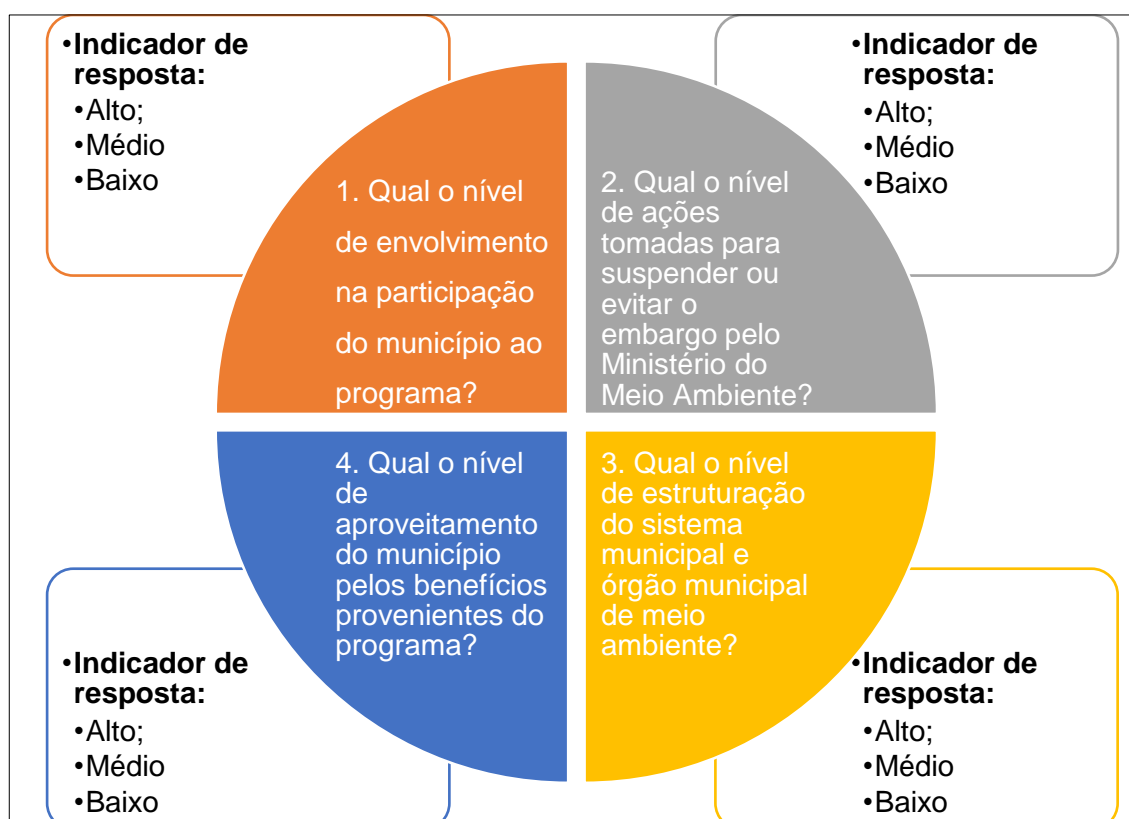
6.1 Avaliação do programa a partir do modelo lógico (avaliação 1)

Após definida a metodologia e o referencial de avaliação, a pesquisa parte para análise dos resultados encontrados. A avaliação desses resultados seguiu o passo a passo metodológico, levando em consideração o modelo lógico proposto, as perguntas de planejamento, a coleta de dados e a metodologia de avaliação.

A avaliação 1 utilizou-se das perguntas centrais e específicas, de acordo com o definido no “Apêndice A - Mapa de questionamento para avaliação 1”. Essa primeira etapa buscou prioritariamente conclusões generalizáveis e de mensurações quantitativas. Também se buscou sistematizar os dados para uma avaliação de perspectiva geral e com maior amplitude de municípios possíveis.

O mapa de questionamentos para a primeira avaliação está segmentado em 4 eixos de perguntas principais, relacionadas às suas respectivas perguntas específicas (Esquema 1).

Esquema 1 - Matriz de Perguntas Centrais para Avaliação 1



Fonte: Elaborado pelo autor

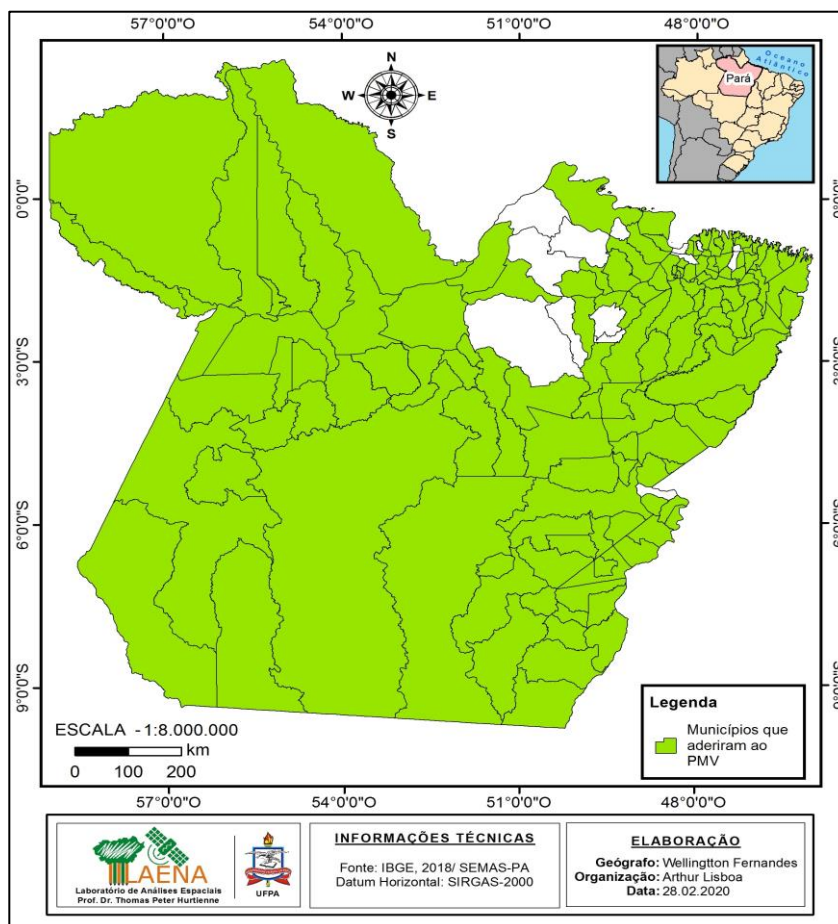
As perguntas centrais sintetizam a realidade compreendida e apurada em cada município e o indicador de cada eixo é composto pelo conjunto de referências (*benchmark*) apuradas pelas perguntas específicas relacionadas. A presente composição visa estabelecer parâmetros que sugiram o grau de sucesso do programa (alto, médio, baixo) nesses quatro eixos de questionamentos, levando em conta seus objetivos e o modelo lógico definido no capítulo metodológico.

A partir do indicador apurado em cada eixo, avaliou-se o que se pode afirmar sobre o sucesso da política de acordo com os parâmetros estabelecidos. É importante ressaltar que as avaliações por meio de análises de resultados possuem como principal foco a verificação dos resultados alcançados em relação ao que foi planejado e não visa necessariamente estabelecer relação causal.

Antes de iniciar a análise dos dados, é importante estabelecer o escopo da amostra de municípios elegíveis para realização da avaliação. No caso dos municípios analisados nesta pesquisa, foi condicionada a participação voluntária no Programa Municípios Verde. A condição como município participante foi considerada, haja vista que este seria o primeiro passo para que o município se dispusesse a realizar as ações estabelecidas pelo programa.

Os dados para essa primeira avaliação foram levantados a partir do documento denominado “ficha completa individual” disponível em acesso público e obtidos todos na mesma data, qual seja, no dia 06 de março de 2019. De acordo com os relatórios analisados, o programa dispõe de 130 municípios participantes e 14 municípios não participantes (Mapa 3).

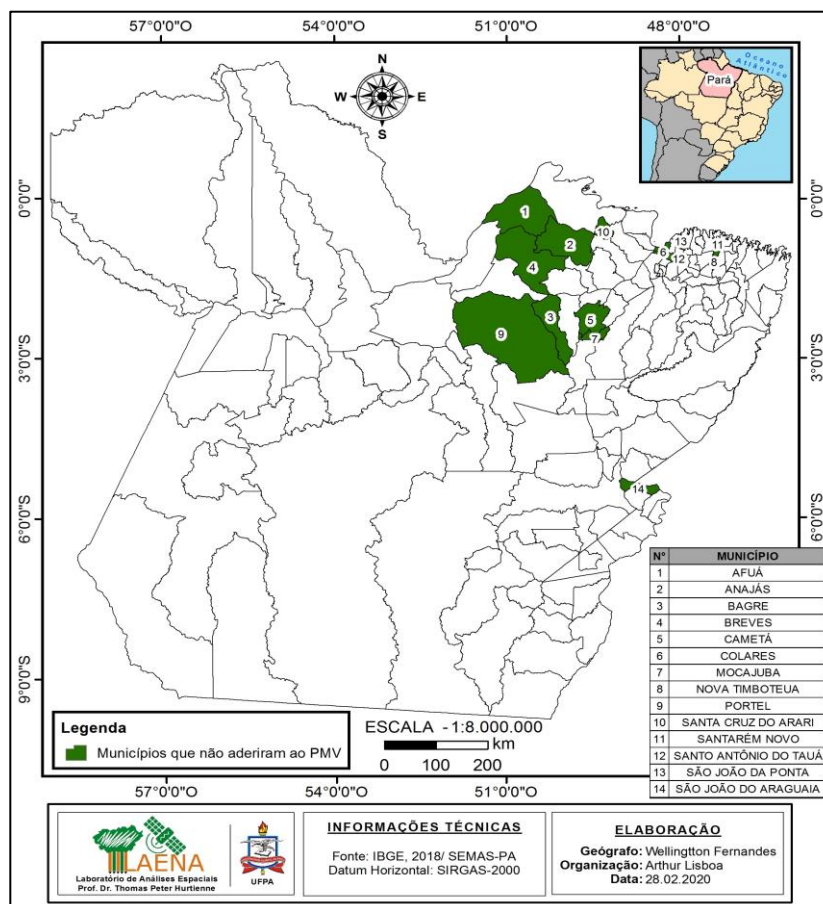
Mapa 3 – Relação de Municípios que Aderiram ao Programa



Os dados do Mapa 3 demonstram um bom nível de participação quantitativa de municípios, com representação de 90% em relação a um universo total de 144 municípios paraenses. Os 130 municípios participantes, portanto, seriam aqueles dispostos a participar voluntariamente do programa e a cumprir com suas ações pré-estabelecidas. Portanto, de acordo com o definido no capítulo metodológico, esses serão os municípios a serem avaliados à luz do “mapa de questionamento para avaliação 1” do apêndice A.

Por conseguinte, os municípios não participantes do programa representam 10% do universo total de 144 municípios paraenses (Mapa 4), conforme segue:

Mapa 4 - Relação de Municípios que não aderiram ao Programa



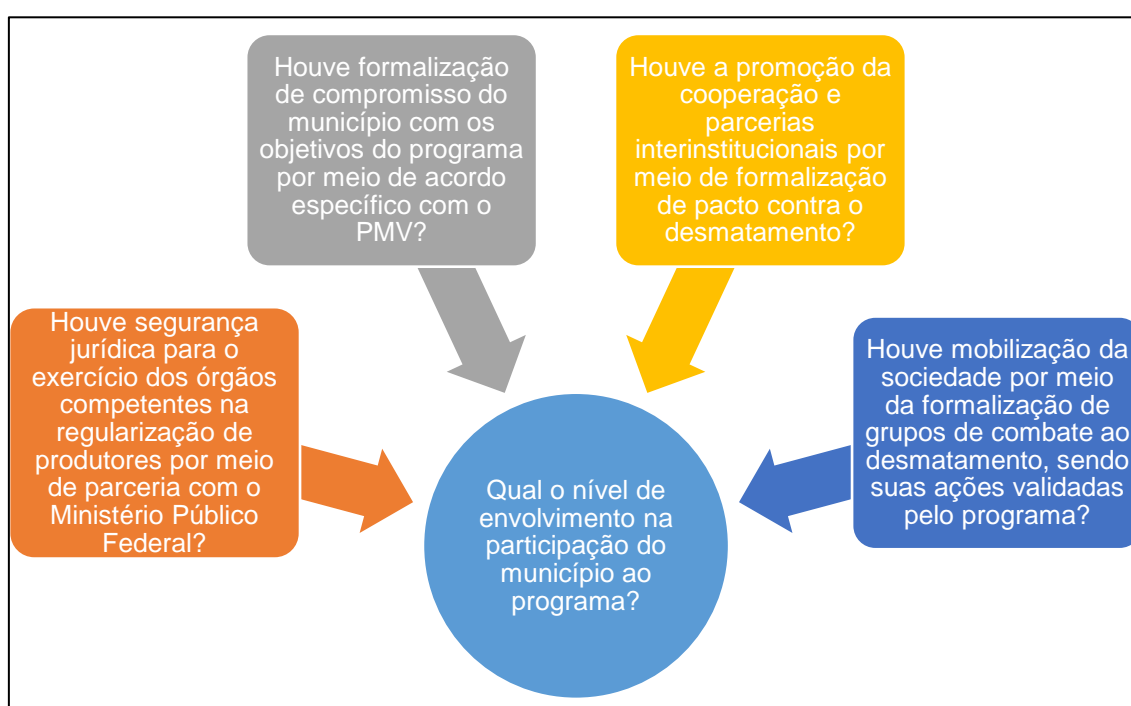
Os 14 municípios não participantes descritos no Mapa 4 serão desconsiderados do escopo da avaliação, haja vista que os mesmos não manifestaram interesse voluntário em participar do programa e, portanto, não assumiram formalmente compromissos para realizar as ações previstas no PMV. Cabe destacar que o município de Portel, embora não seja participante, está inserido na lista de municípios embargados pelo Ministério do Meio Ambiente.

A Avaliação 1 foi feita a partir de cada eixo de avaliação, representado por cada uma das questões centrais. Foram esmiuçados os resultados aferidos por cada questão específica e no final foi feita uma análise geral da avaliação de cada eixo. Por fim, foi apresentada também uma análise consolidada da Avaliação 1, considerando a análise compilada de feita em todos os eixos.

6.1.1 Avaliação do nível de envolvimento na participação dos municípios ao programa (primeiro eixo de questionamento)

De acordo com o prosseguimento da primeira avaliação, os municípios do escopo de análise serão avaliados em quatro eixos de questionamento distintos, sendo a primeira pergunta principal a seguinte: “Qual o nível de envolvimento na participação do município ao programa?”. Esse questionamento está associado a outras quatro perguntas específicas (Esquema 2).

Esquema 2 - Perguntas central e específicas (eixo 1)



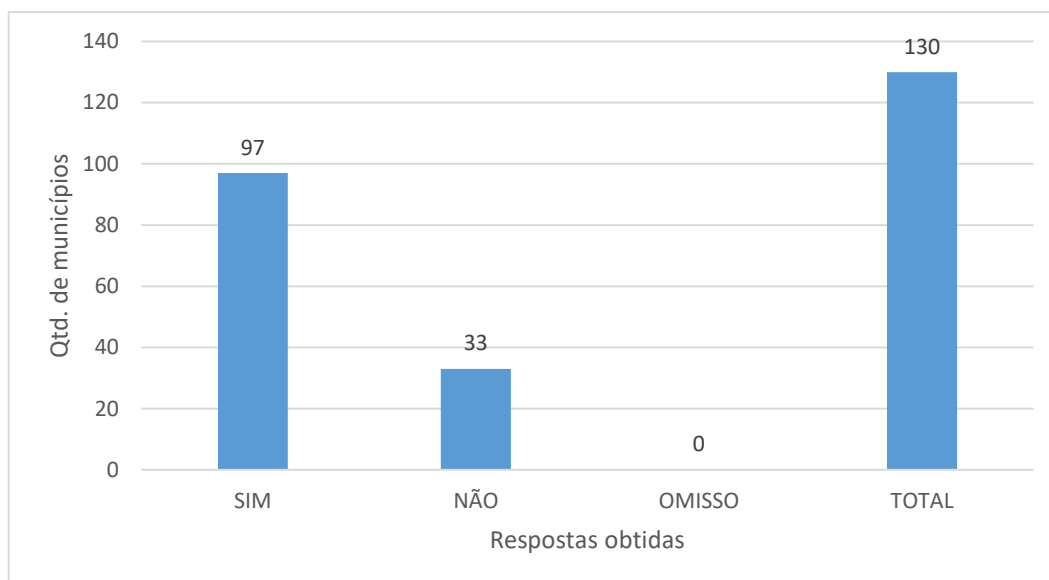
Fonte: Elaborado pelo autor

A avaliação para este primeiro questionamento levou em consideração os indicadores de respostas e as referências (*benchmark*) estabelecidas no capítulo metodológico, de acordo com o “mapa de questionamento para avaliação 1” do apêndice A.

A primeira pergunta específica (Gráfico 6) foi instada com base no item 1 do modelo lógico do programa e busca verificar se os municípios participantes celebraram acordo específico com o Ministério Público Federal, com vistas a garantir ao município a segurança jurídica necessária nas ações do PMV pelos órgãos municipais competentes. A pergunta consiste no seguinte: “Houve

segurança jurídica para o exercício dos órgãos competentes na regularização de produtores por meio de parceria com o Ministério Público Federal?”.

Gráfico 6 – Realização de parceria de segurança jurídica para o exercício dos órgãos competentes (eixo 1)

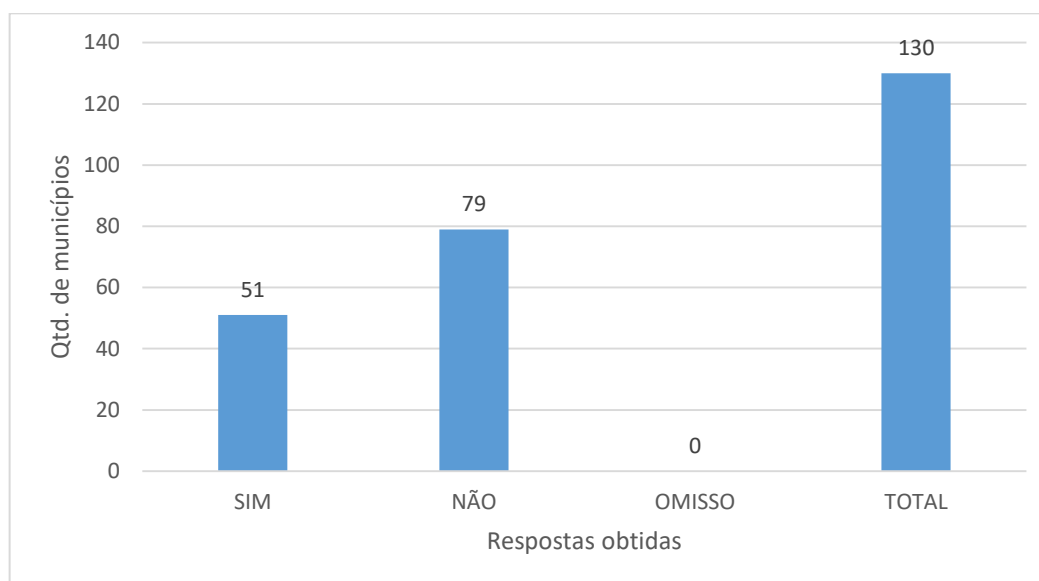


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do programa

Os dados obtidos (Gráfico 6) com as respostas da primeira pergunta específica indicam que 75% dos municípios avaliados realizaram termo de parceria específico com o Ministério Público Federal, enquanto 25% dos municípios participantes do programa não firmaram o referido termo. Nenhum município avaliado foi omissivo em relação a esta pergunta. A análise dos dados aferidos com esta pergunta aponta uma situação favorável para o Programa, considerando que a maior parte de municípios participantes realizou esta ação prevista.

A segunda pergunta específica (Gráfico 7) foi instada com base no item 1 do modelo lógico do programa e busca verificar se os municípios participantes formalizaram acordo de cooperação junto ao PMV, com objetivo de definir os compromissos por parte do município participante e do programa, bem como para determinar outros aspectos de logística, bens, utilização de pessoal, etc. A pergunta consiste no seguinte: “Houve formalização de compromisso do município com os objetivos do programa por meio de acordo específico com o PMV?”.

Gráfico 7 - Formalização de compromisso dos municípios com os objetivos do programa por meio de acordo específico com o PMV (eixo 1)

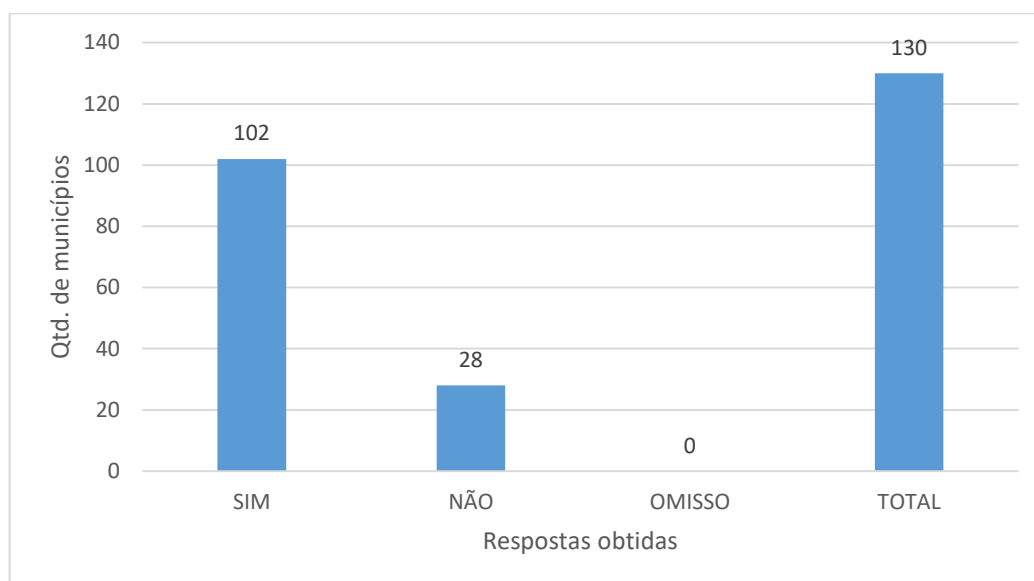


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do programa

Os dados obtidos (Gráfico 7) com as respostas da segunda pergunta específica indicam que 39% dos municípios avaliados formalizaram acordo de cooperação junto ao PMV, enquanto 65% dos municípios participantes do programa não firmaram o referido acordo de cooperação. A não realização do acordo de cooperação específico com o PMV com o programa foi mais evidente do que a sua celebração, diferentemente do que foi observado em relação aos termos de parceria com o MPF. Dessa forma, para este questionamento, tem-se uma situação mais desfavorável ao Programa.

A terceira pergunta específica (Gráfico 8) foi instada com base no item 1 do modelo lógico do programa e busca verificar se os municípios participantes formalizaram pacto contra o desmatamento com vistas a promover a cooperação e parceria interinstitucional entre as organizações interessadas a consecução dos objetivos do programa. A pergunta consiste no seguinte: “houve a promoção da cooperação e parcerias interinstitucionais por meio de formalização de pacto contra o desmatamento?”

Gráfico 8 - Promoção da cooperação e parcerias interinstitucionais por meio de formalização de pacto contra o desmatamento (eixo 1)

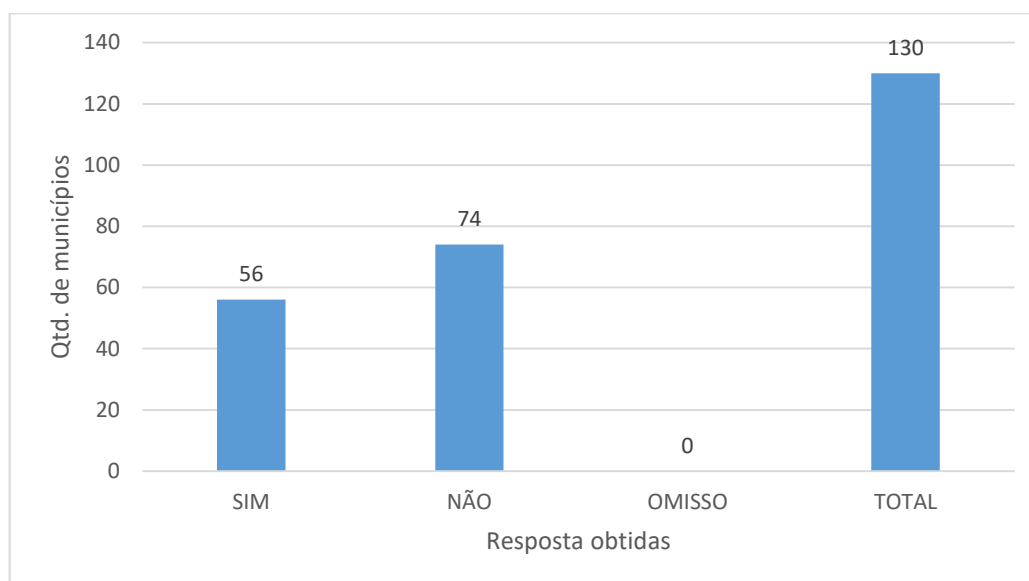


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do programa

Os dados obtidos (Gráfico 8) com as respostas da terceira pergunta específica indicam que 78% dos municípios avaliados formalizaram pacto contra o desmatamento com vistas a promover a cooperação e parceria interinstitucional, enquanto 22% dos municípios participantes do programa não firmaram o referido pacto. Nenhum município avaliado foi omissos em relação a esta pergunta. A análise dos dados aferidos com esta pergunta aponta uma situação favorável para o Programa, considerando que a maior parte de municípios participantes realizou esta ação prevista.

A quarta e última pergunta específica (Gráfico 9) deste primeiro eixo de avaliação foi instada com base no sequencial 2 do modelo lógico do programa e busca verificar se houve mobilização da sociedade por meio da formalização de grupos de combate ao desmatamento. Este grupo de trabalho possui atividades indicativas a serem validadas pelo comitê gestor do programa, conforme estabelecido na resolução nº. 14/2013-COGES. A pergunta consiste no seguinte: “Houve mobilização da sociedade por meio da formalização de grupos de combate ao desmatamento, sendo validadas pelo programa as seguintes ações: instituição normativa do grupo, monitoramento dos boletins de desmatamento e reuniões locais do grupo?”.

Gráfico 9 - Mobilização da sociedade por meio de formalização de grupos de combate ao desmatamento (eixo 1)

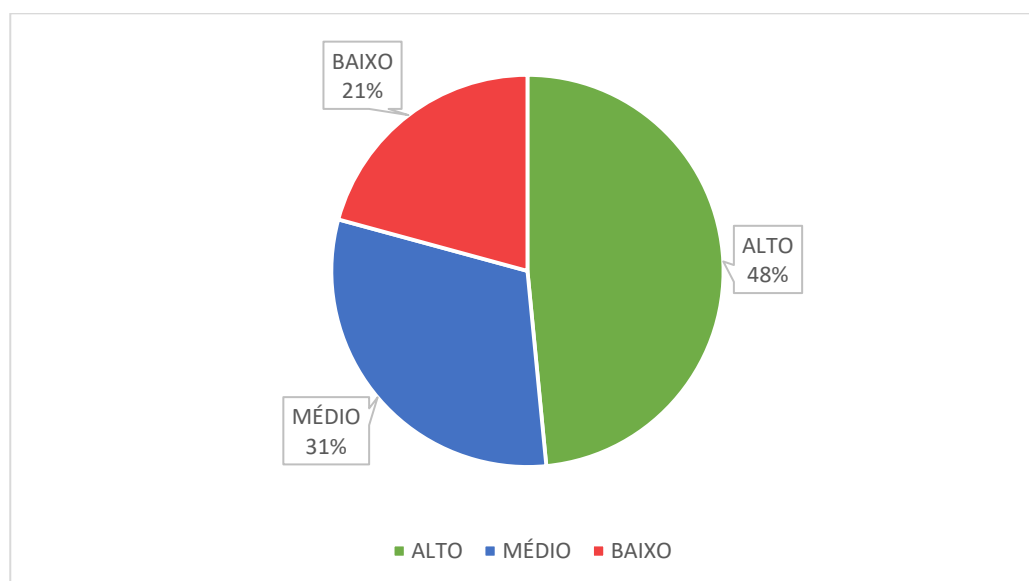


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do programa

Os dados obtidos (Gráfico 9) com as respostas da quarta pergunta específica indicam que 43% dos municípios avaliados realizaram grupos de combate ao desmatamento pacto contra o desmatamento, enquanto 57% dos municípios participantes do programa não formalizam tais grupos. Nenhum município avaliado foi omissos em relação a esta pergunta. No caso da aferição desta pergunta específica, constata-se uma divisão entre municípios em relação à formalização de grupos de combate ao desmatamento, sendo maioria àqueles municípios que não realizaram esta ação prevista. Portanto, a questão em comento aponta uma situação desfavorável ao Programa, considerando a importância da formalização destes grupos.

Com a apuração das respostas dos quatro perguntas específicas que compõem a pergunta central nº. 1, pôde-se sintetizar a realidade apurada em cada um dos municípios a partir da valoração previamente definida (Gráfico 10). A atribuição de valor visa sugerir o grau de sucesso do programa em cada eixo, a partir indicadores que favoreçam essa determinação. No caso desta pergunta central, visa avaliar o nível de adesão dos municípios ao programa. A referência (*benchmark*) de valoração foi estabelecida a partir das referências -1 para situação de não realização, 0 para os casos de omissão da informação e 1 quando concretizada a ação prevista no modelo lógico.

Gráfico 10 - Nível de envolvimento na participação dos municípios ao programa
(eixo 1)



Fonte: Elaborado pelo autor

A análise dos resultados da questão central nº. 1 visa avaliar o nível de adesão dos municípios ao programa. Essa adesão está representada em ações que explicitem e formalize o grau de interesse do município participante em atingir as metas do PMV. Para composição desse comprometimento, foram apuradas quatro diferentes ações, conforme explicado pelas perguntas específicas.

Os resultados (Gráfico 10) indicam que 79% dos municípios demonstraram um alto e médio grau adesão com o programa, por meio de realização dos pactos, termos, acordos de cooperação e formalização de grupos de combate que comprometem o município participante com os objetivos do programa. Por outro lado, apenas 21% dos municípios demonstraram baixo grau de adesão e comprometimento.

Do total de 130 municípios avaliados, 63 municípios foram apurados com alto nível de adesão e neles constatou-se que das quatro ações previstas nas perguntas específicas, todas ou pelo menos três delas foram realizadas. Os municípios desta categoria deixaram de realizar no máximo uma das ações previstas nas perguntas específicas.

Um fato importante a ressaltar é que nesta avaliação de alto nível de adesão, encontram-se 14 “municípios verdes” de um total geral de 16 municípios qualificados pelo PMV nesta categoria. Isso significa que 87% dos municípios

verdes do programa apresentaram uma realidade de alto comprometimento com o programa. Os demais 2 “municípios verdes” foram avaliados como médio nível de adesão.

Também foi identificado que todos os municípios “embargados” e “sob-pressão” que participam do Programa Municípios Verdes foram avaliados com alto nível de adesão ao programa. Tal fato identifica que, ainda que o Pará possua 24 municípios nestas condições (gráfico 3), quase todos eles já apresentaram ações de comprometimento para redução do desmatamento, com exceção do município de Portel que não compreende como município participante do PMV.

Do total dos 23 municípios participantes do programa e categorizados na condição de “embargados” e “sob-pressão”, 3 apresentaram a realização integral das quatro ações previstas neste eixo de avaliação. Os demais 20 municípios realizaram pelo menos três das quatro ações previstas, o que demonstra, ainda assim, um alto nível de adesão.

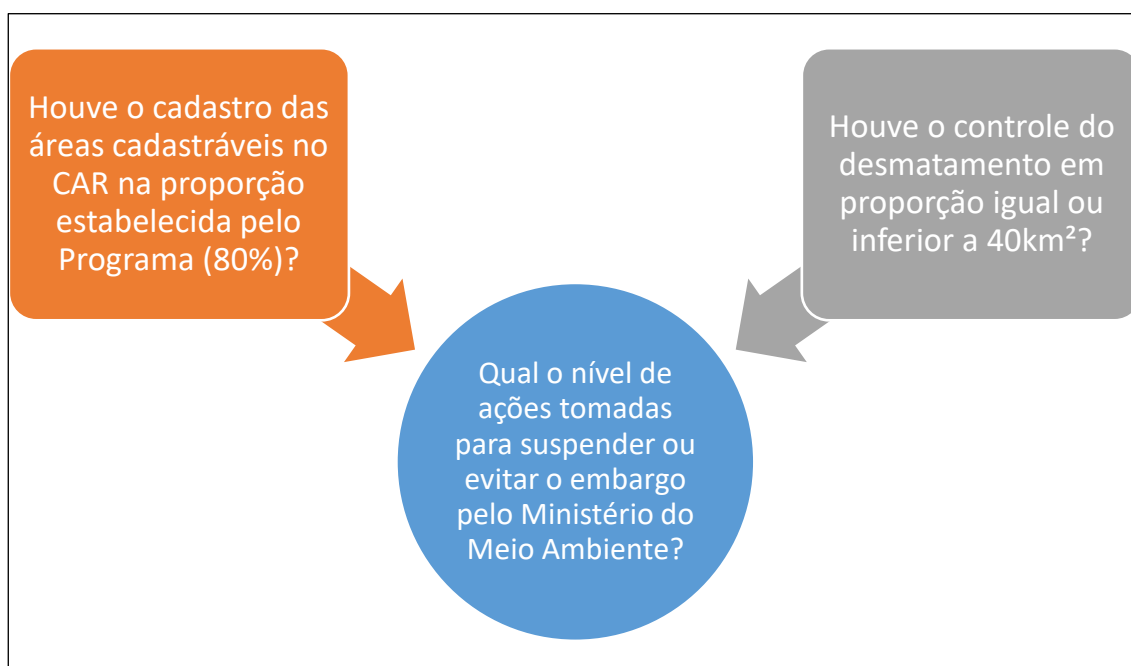
Nos 27 municípios avaliados com baixo nível de adesão ao programa, verificou-se que apenas uma das quatro ações previstas foi realizada, representando um baixo nível de comprometimento, sem a incidência de formalização de pactos contra o desmatamento ou grupos de combate. Por outro lado, esse grupo de municípios está representado por municípios de base florestais e consolidados, que são caracterizados por baixo e médios riscos de desmatamento.

Sendo assim, a análise de resultados acerca deste primeiro eixo de avaliação se apresenta de forma positiva, demonstrando que 79% dos municípios participantes alcançaram um nível alto ou médio dos resultados esperados pela a implementação do programa.

6.1.2 Avaliação de ações tomadas para suspender ou evitar o embargo pelo ministério do meio ambiente (segundo eixo de questionamento)

Dando prosseguimento da avaliação, o próximo eixo de análise é composto pela segunda pergunta principal, que diz: “Qual o nível de ações tomadas para suspender ou evitar o embargo pelo Ministério do Meio Ambiente?”. Esse questionamento está associado a outras duas perguntas específicas (Esquema 3).

Esquema 3 - Perguntas central e específicas (eixo 2)



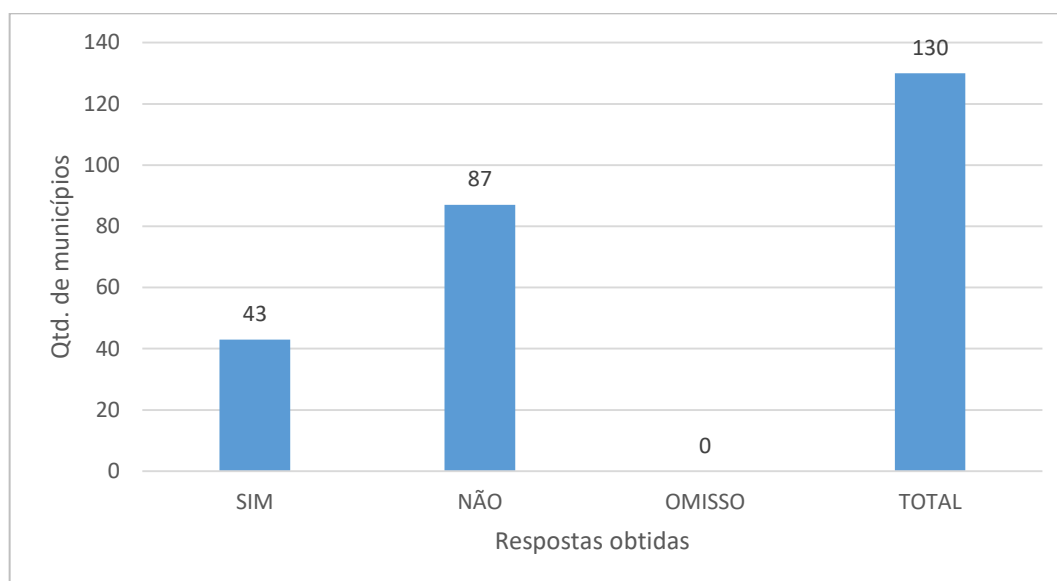
Fonte: Elaborado pelo autor

A avaliação para este segundo questionamento levou em consideração os indicadores de respostas e as referências (*benchmark*) estabelecidas no capítulo metodológico, de acordo com o “mapa de questionamento para avaliação 1” do Apêndice – A.

A primeira pergunta específica (Gráfico 11) foi instada com base no item 4 do modelo lógico do programa e busca verificar se os municípios participantes realizaram o cadastro de imóveis no cadastro ambiental rural (CAR), na proporção de 80% da área total cadastrável do município.

O CAR é um registro público eletrônico auto declaratório de âmbito nacional, regulado pelo Decreto nº. 7029/2009 e Lei nº. 12.651/2012, obrigatório para todos os imóveis rurais e compõe base de dados para controle, planejamento ambiental e econômico, monitoramento e combate ao desmatamento. A pergunta consiste no seguinte: “Houve o cadastro das áreas cadastráveis no CAR na proporção estabelecida pelo Programa (80%)?”.

Gráfico 11 - Cadastro das áreas cadastráveis no CAR na proporção estabelecida pelo Programa (eixo 2)

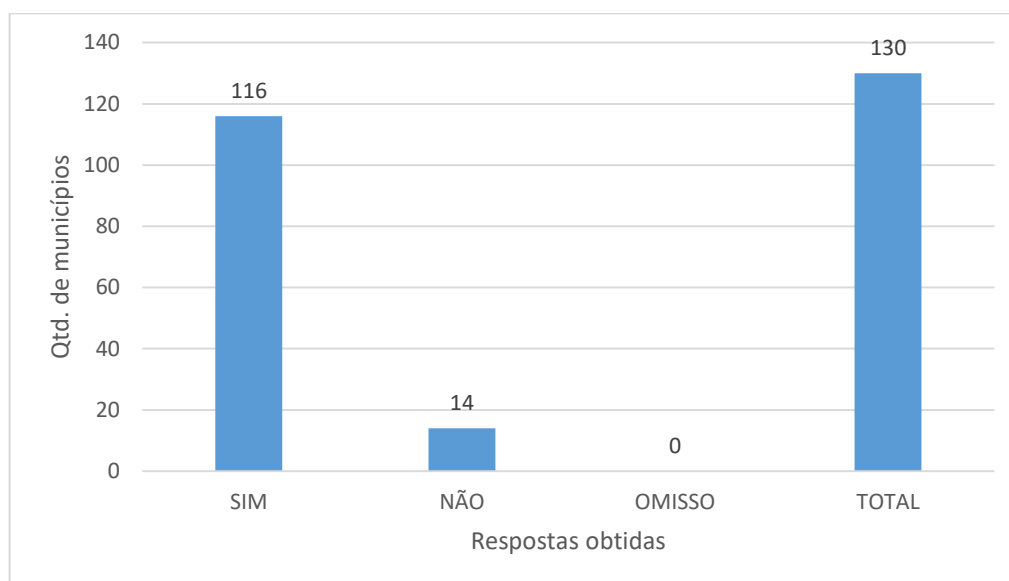


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do programa

Os dados obtidos (Gráfico 11) com as respostas da primeira pergunta específica indicam que 33% dos municípios avaliados executaram o cadastro ambiental das áreas cadastráveis na expectativa do que foi planejado, enquanto 67% dos municípios participantes do programa não atingiram o nível planejado de cadastramento (80% da área cadastrável). Nenhum município avaliado foi omissos em relação a esta pergunta. Os resultados encontrados para esta pergunta apontam certa dificuldade dos municípios em atingirem o registro do CAR na proporção de 80% de suas áreas cadastráveis. Considerando a fixação desta meta pelo PMV, considera-se a realidade encontrada desfavorável aos resultados esperados pelo Programa.

A segunda e última pergunta específica (Gráfico 12) deste segundo eixo de avaliação foi instada com base no item 4 do modelo lógico do programa e busca verificar se houve o efetivo controle do desmatamento no município em uma proporção igual ou inferior a 40km². Esta ação se mostra importante para que o município aplique esforços que evitem ou suspendam o embargo ambiental por parte do Ministério do Meio Ambiente. A pergunta consiste no seguinte: “Houve o controle do desmatamento em proporção igual ou inferior a 40 km²?”.

Gráfico 12 - Controle do desmatamento em proporção igual ou inferior a 40km²
(eixo 2)

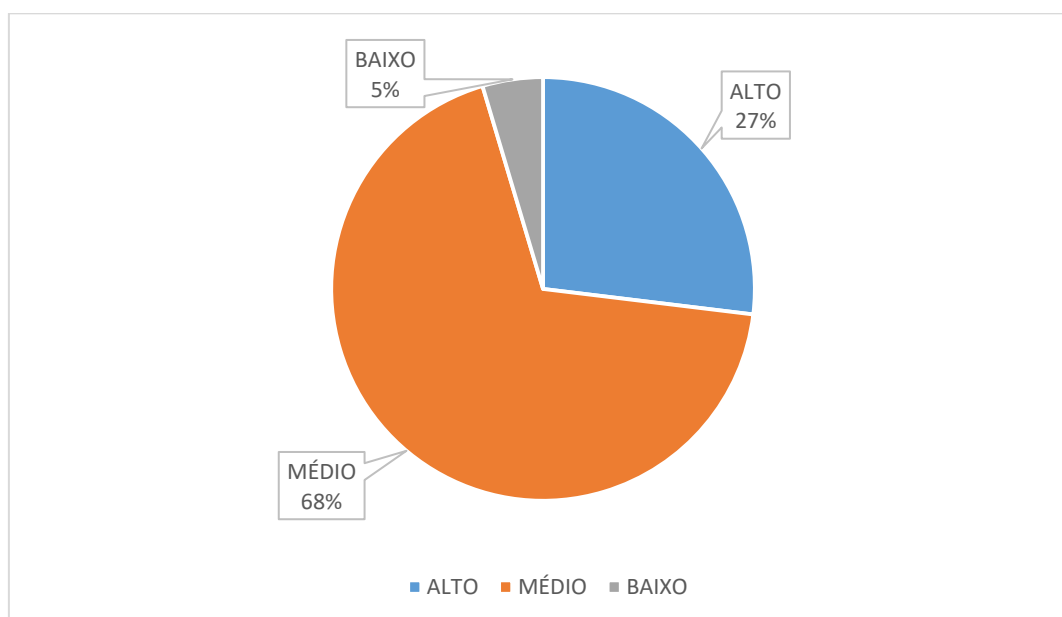


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do programa

Os dados obtidos (Gráfico 12) com as respostas da segunda pergunta específica indicam que 89% dos municípios avaliados obtiveram um desmatamento anual em proporção igual ou inferior a 40 km², enquanto 11% dos municípios participantes do programa não atingiram essa proporção. Diferentemente da pergunta específica do Gráfico 11, os dados aferidos nesta questão apontam uma situação mais favorável e de maior controle por parte dos municípios em relação à taxa anual de desmatamento local.

Com a apuração das respostas (Gráfico 13) das duas perguntas específicas que compõem a pergunta central n^o. 2, pôde-se sintetizar a realidade apurada em cada um dos municípios a partir da valoração previamente definida. A atribuição de valor visa sugerir o grau de sucesso do programa em cada eixo, a partir indicadores que favoreçam essa determinação. No caso desta pergunta central, visa avaliar se, dentro das ações planejadas, o município atua ativamente para suspender ou evitar o embargo ambiental.

Gráfico 13 - Nível de ações tomadas para suspender ou evitar o embargo pelo Ministério do Meio Ambiente (eixo 2)



Fonte: Elaborado pelo autor

A análise dos resultados da questão central nº. 2 visa avaliar o nível de comprometimento dos municípios para suspender ou evitar o embargo ambiental. Esse comprometimento está representado pelo indicador de inserção de imóveis rurais no CAR, considerando que este cadastro é uma importante ferramenta de gestão e de controle ambiental que, segundo o programa, deve ser perseguida principalmente por municípios embargados ou sob pressão. Também compõe como ação contra o embargo o controle do desmatamento, que deve estar no limite igual ou inferior a 40 km². Para composição desse comprometimento, foram apuradas essas realidades em duas diferentes perguntas específicas.

Os resultados (gráfico 13) indicam que 95% dos municípios avaliados demonstraram um alto ou médio grau de comprometimento para suspender ou evitar o embargo ambiental. Por outro lado, apenas 5% dos municípios demonstraram baixo grau de comprometimento contra os embargos ambientais.

Muito embora na consolidação deste eixo de avaliação os resultados apontem para um excelente percentual de municípios classificados como “alto” e “médio” níveis de comprometimento, é importante destacar que de um total de 124 municípios, 89 se classificaram com médio grau de comprometimento e 35 com alto grau de comprometimento. Os municípios avaliados com médio grau

representam aqueles que realizaram ao menos uma das duas ações dispostas nas perguntas específicas, que dispunham sobre o CAR e sobre o controle da extensão do desmatamento anual. Os municípios com alto grau são aqueles que atenderam as duas ações previstas para este eixo.

Cabe ponderar que a extensão do desmatamento anual apurado pela pergunta específica nº. 2 é um indicador muito representativo e que pode determinar a situação de embargo de determinado município pelo Ministério do Meio Ambiente. Essa afirmação denota-se a partir do detalhamento do gráfico nº. 11. Dos 14 municípios que não cumpriram o estabelecido pelo questionamento, 12 se encontram como “embargados” e 2 como “sob pressão”. Sendo assim, considerando que este é um indicador determinante, percebe-se que muitos municípios se preocupam em cumprir esta ação prevista.

Por outro lado, no detalhamento da pergunta específica nº. 1, percebe-se que o cenário é um pouco divergente do encontrado na pergunta específica nº. 2. No caso do cadastro ambiental rural – CAR constatou-se que 87 municípios não atingiram o nível de 80% de cadastramento dos imóveis rurais, enquanto 43 municípios atingiram tal meta, o que evidencia um pouco mais de dificuldade para seu cumprimento.

A importância desta ação se consta ao detalhar os municípios avaliados neste eixo classificados com alto nível de comprometimento para suspensão ou prevenção dos embargos ambientais, todos realizaram o CAR na proporção de 80% da área cadastrável. Dos 35 municípios com alto nível de comprometimento, 15 são classificados como “município verde”, 4 como “base florestal”, 13 como “consolidados” e 3 como “sob pressão”.

Apesar das considerações, a análise de resultados acerca deste segundo eixo de avaliação se apresenta de forma positiva, demonstrando que 95% dos municípios analisados demonstraram um alto ou médio grau de comprometimento para suspender ou evitar o embargo ambiental.

É oportuno salientar que, com base nos apontamentos realizados por este eixo de avaliação, é recomendável que o poder público se utilize de ferramentas como CAR para prosseguir com o processo de regularização fundiária e ambiental

dos imóveis rurais dos municípios que atingiram um grau satisfatório desse cadastro.

Embora o Pará tenha se destacado nacionalmente pelos avanços apresentados no CAR, com o cadastro de cerca de 71% da área cadastrável em seu território, orienta-se que se revise e/ou proponha ferramentas que possibilitem a melhoria da regularização fundiária para os demais municípios que ainda não atingiram o nível planejado para o cadastro dos imóveis rurais.

6.1.3 Avaliação de estruturação do sistema municipal e órgão municipal de meio ambiente (terceiro eixo de questionamento)

O próximo eixo de análise é composto pela terceira pergunta principal, que diz: “Qual o nível de estruturação do sistema municipal e órgão municipal de meio ambiente?”. Esse questionamento está associado a outras dez perguntas específicas, em harmonia com o modelo lógico e com a disponibilidade das informações coletadas (Esquema 4). Os resultados destes questionamentos visam verificar se os municípios participantes possuem estrutura mínima e se oferecem serviços que viabilizem a consecução das ações do programa e que contribuam para a redução do desmatamento e o desenvolvimento sustentável.

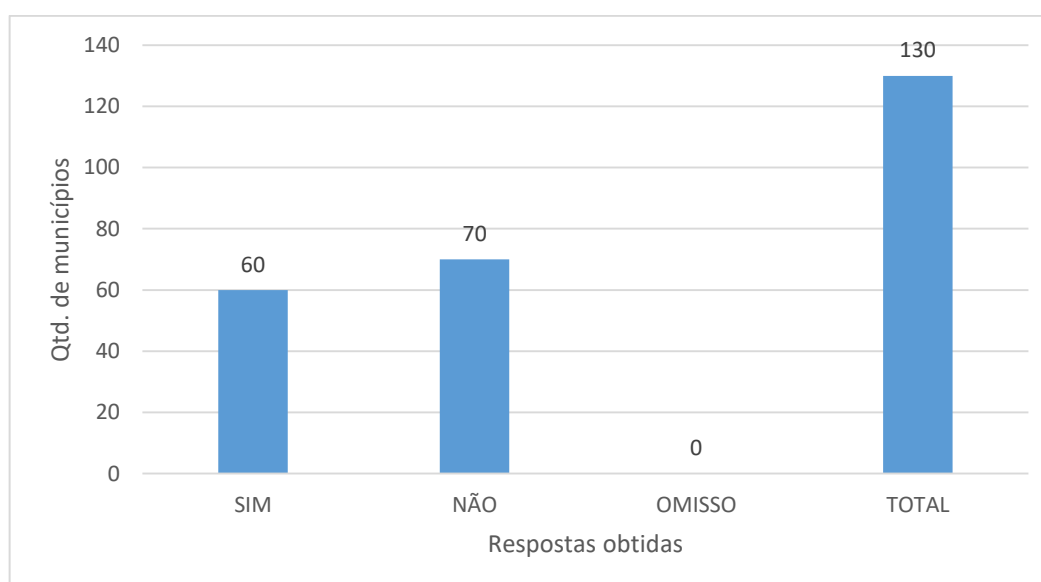
Esquema 4 - Perguntas central e específicas (eixo 3)



Fonte: Elaborado pelo autor

A primeira pergunta específica (Gráfico 14) foi instada com base no item 5 do modelo lógico do programa e busca verificar se os municípios participantes responderam o questionário aplicado pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará - IDESP sobre gestão ambiental municipal. O referido questionário foi uma importante ferramenta que auxiliou os estudos de implementação do PMV, contribuindo para gerar alguns produtos como a exemplo da publicação intitulada “Diagnóstico da Gestão Ambiental Municipal no Estado do Pará”³. A pergunta consiste no seguinte: “O município participou da pesquisa do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará sobre gestão ambiental municipal?”.

Gráfico 14 - Participação na pesquisa do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará sobre gestão ambiental municipal (eixo 3)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do programa

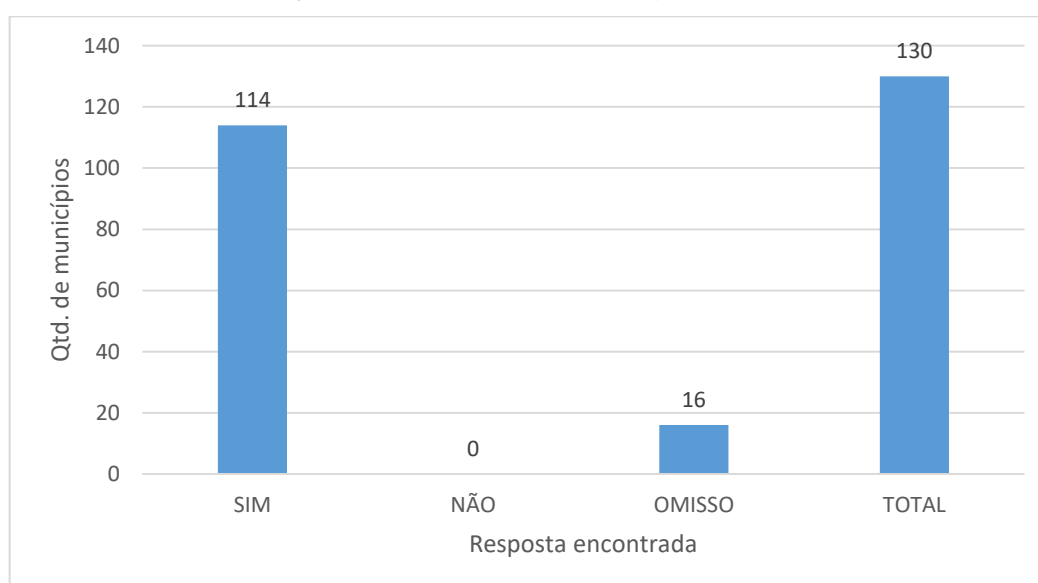
Os dados obtidos (Gráfico 14) com as respostas da primeira pergunta específica indicam que 46% dos municípios responderam ao questionário de gestão ambiental arguido pelo IDESP, enquanto 54% dos municípios participantes do programa não responderam o referido questionário. Nenhum município avaliado foi omissivo em relação a esta pergunta. O detalhamento da pergunta específica nº. 1 demonstra certa divisão entre os municípios que responderam e os que não responderam o questionário. O não retorno do questionário do IDESP pode indicar alguma dificuldade operacional do município em atender o que foi solicitado, ou

³[http://www.municipiosverdes.pa.gov.br/files/999816d7a617e650c796109566e1337c/7cbbc409ec990f19c78c75bd1e06f215/PMV_CLUA_RelatorioGestaoAmbiental_Final_31032014%20\(1\).pdf](http://www.municipiosverdes.pa.gov.br/files/999816d7a617e650c796109566e1337c/7cbbc409ec990f19c78c75bd1e06f215/PMV_CLUA_RelatorioGestaoAmbiental_Final_31032014%20(1).pdf)

mesmo indicar simples dificuldades (operacionais, técnicas ou políticas) de fornecer as informações solicitadas tempestivamente.

A segunda pergunta específica (Gráfico 15) foi instada com base no item 5 do modelo lógico do programa e busca verificar se os municípios participantes possuem portaria que os habilitem a realizar gestão ambiental no âmbito municipal. Tal habilitação autoriza a gestão ambiental descentralizada ou compartilhada no âmbito do município, que poderá tomar ações de forma mais ágil e autônoma. A pergunta consiste no seguinte: “O município possui habilitação para gestão ambiental?”

Gráfico 15 – Habilitação dos municípios para gestão ambiental (eixo 3)

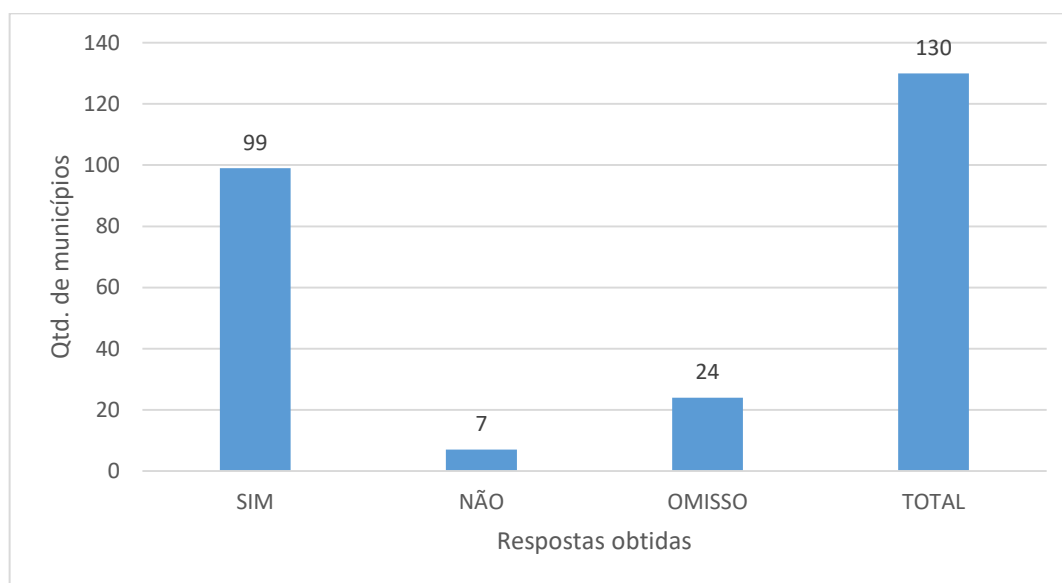


Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do programa

Os dados obtidos (Gráfico 15) com as respostas da segunda pergunta específica indicam que 88% dos municípios possuem habilitação para gestão ambiental, enquanto para 12% dos municípios participantes do programa não se obteve um posicionamento conclusivo acerca desse questionamento. Os 16 municípios que apresentaram situação “omissa” possuem o campo dessa informação em branco, o que não permite, portanto, a afirmação conclusiva pela sua não habilitação para gestão ambiental. Ainda assim, os resultados encontrados para esta ação demonstram um excelente indicador de habilitações em relação ao total dos municípios avaliados. Essa habilitação contribui com a autonomia e celeridade das ações municipais.

A terceira pergunta específica (Gráfico 16) foi instada com base no item 5 do modelo lógico e busca verificar se os municípios participantes possuem conselho municipal de meio ambiente. A presença de um conselho ambiental local pode contribuir com o monitoramento das ações municipais, bem como para melhorar a gestão de recursos alocados para a área ambiental. A pergunta consiste no seguinte: “O município possui conselho municipal de meio ambiente?”.

Gráfico 16 – Existência de Conselho Municipal de Meio Ambiente (eixo 3)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do programa

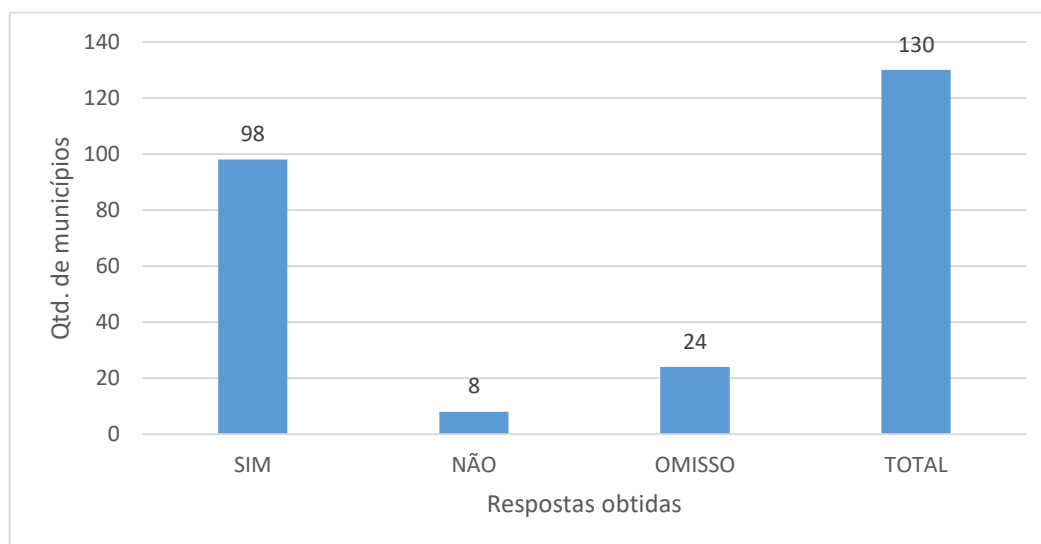
Os dados obtidos (Gráfico 16) com as respostas da terceira pergunta específica indicam que 76% dos municípios possuem conselho municipal de meio ambiente, enquanto para 18% dos municípios participantes do programa não se obteve um posicionamento conclusivo acerca desse questionamento. Os 24 municípios que apresentaram situação “omissa” possuem o campo dessa informação em branco, o que não permite, portanto, a afirmação conclusiva. Os demais 5% restante dos municípios avaliados neste quesito informaram que não possuem conselho municipal de meio ambiente.

Os resultados encontrados para esta ação demonstram uma boa incidência de municípios que possuem conselho municipal existente. Sugere-se que para os demais 23% dos municípios (omissos e que não possuem o conselho) seja verificada a situação local e que se viabilize a criação do conselho competente, haja vista que, conforme estabelecido pelo art. 8º do Decreto Estadual nº. 775/2013 – que trata da destinação dos recursos oriundos do ICMS Verde – cabe ao

Conselho Municipal de Meio Ambiente a gestão de recursos oriundos dessa fonte de receita. Portanto, a ausência do conselho pode prejudicar a melhor aplicação de recursos de ICMS Verde recebido pelos municípios.

A quarta pergunta específica (Gráfico 17) foi instada com base no item 5 do modelo lógico do programa e busca verificar se os municípios participantes possuem fundo municipal de meio ambiente. A existência de um fundo ambiental local pode contribuir diretamente para a implementação das ações municipais com menor interferência política, considerando que o fundo municipal possui a destinação de seus recursos vinculados à agenda ambiental. A pergunta consiste no seguinte: “O município possui fundo municipal de meio ambiente?”.

Gráfico 17 – Existência de Fundo Municipal de Meio Ambiente (eixo 3)



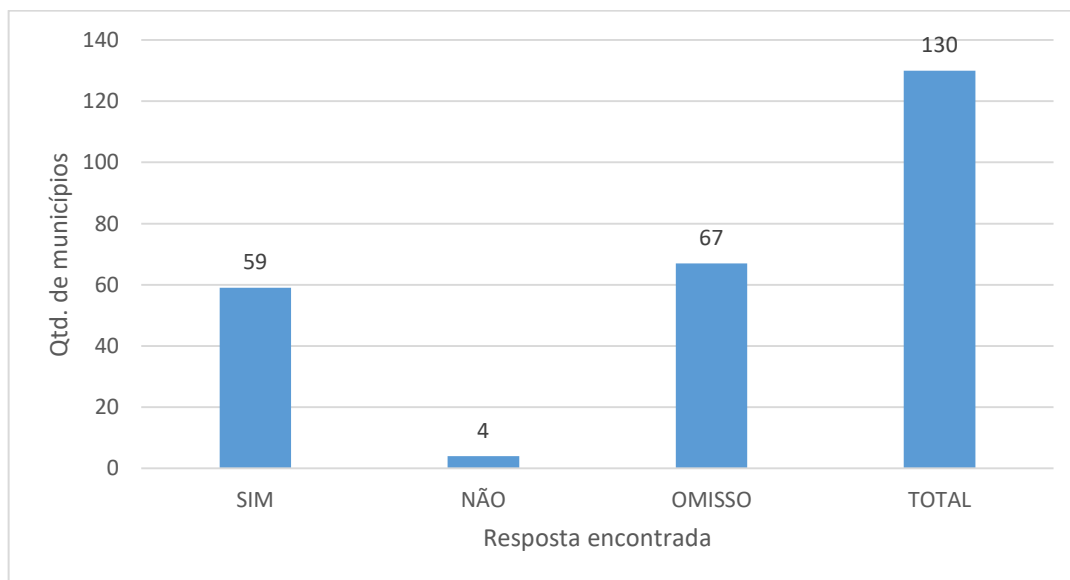
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do programa

Os dados obtidos (Gráfico 17) com as respostas da quarta pergunta específica indicam que 75% dos municípios possuem fundo municipal de meio ambiente, enquanto para 18% dos municípios participantes do programa não se obteve um posicionamento conclusivo acerca desse questionamento. Os 24 municípios que apresentaram situação “omissa” possuem o campo dessa informação em branco, o que não permite, portanto, a afirmação conclusiva. Os demais 6% restante dos municípios avaliados neste quesito informaram que não possuem fundo municipal de meio ambiente.

Os resultados encontrados para esta ação demonstram uma boa incidência de municípios que possuem fundo municipal existente. Sugere-se que para os demais 25% (Gráfico 17) dos municípios (omissos e que não possuem o fundo) seja verificada a situação local e que se viabilize a criação do fundo competente, haja vista que a garantia de recursos via fundo específico pode facilitar a implementação de ações municipais na área ambiental.

A quinta pergunta específica (Gráfico 18) foi instada com base no item 5 do modelo lógico do programa e busca verificar se os municípios participantes possuem corpo técnico mínimo existe. De acordo com o item 5, resultado esperado nº 1 sugere-se uma estrutura técnica mínima de pessoal com pelo menos três profissionais: um agrônomo ou engenheiro agrônomo, um técnico de geoprocessamento e um assessor jurídico. A existência de pessoal técnico no quantitativo mínimo esperado contribui para que o município exerça as atividades adequadamente. A pergunta consiste no seguinte: “Os órgãos ambientais do município possuem equipe estruturada com pelo menos 3 profissionais?”.

Gráfico 18 – Existência de equipe estruturada (eixo 3)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do programa

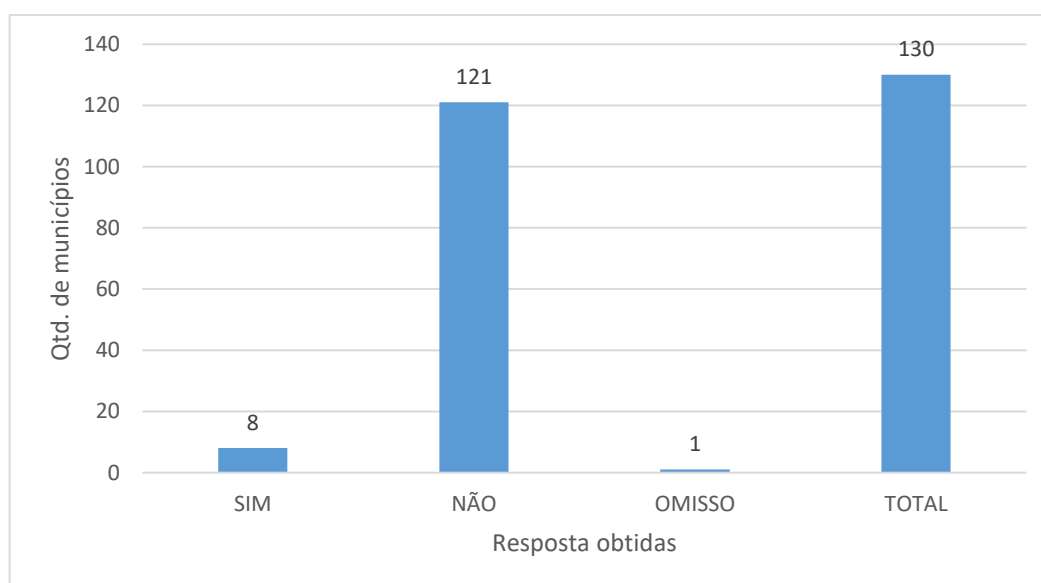
Os dados obtidos (Gráfico 18) com as respostas da quinta pergunta específica indicam que 45% dos municípios possuem o quantitativo mínimo de 3 ou mais profissionais atuando no órgão ambiental, enquanto para 52% dos municípios participantes do programa não se obteve um posicionamento conclusivo acerca desse questionamento. Os 67 municípios que apresentaram situação “omissa”

possuem o campo dessa informação em branco, o que não permite, portanto, a afirmação conclusiva. Os demais 3% restante dos municípios avaliados neste quesito informaram que não possuem o quantitativo mínimo de 3 funcionários no órgão ambiental.

Os resultados encontrados para esta ação (Gráfico 18) demonstram uma incidência dividida entre municípios que possuem o quantitativo mínimo de funcionários indicados pelo programa (45%) e os municípios que são omissos (52%) ou não possuem (3%) o quantitativo de funcionários estabelecidos no modelo lógico do programa. Sugere-se que para os 55% dos municípios (omissos e que não possuem o quantitativo desejado) seja verificada a situação local e que se viabilize a lotação adequada de funcionários no órgão ambiental, haja vista que, a garantia de pessoal técnico pode facilitar a implementação de ações municipais na área ambiental.

A sexta pergunta específica (Gráfico 19) foi instada com base no item 5 do modelo lógico do programa e busca verificar se os municípios participantes possuem núcleo específico para realizar licenciamentos. A existência de setores destinados ao licenciamento ambiental local pode demonstrar um bom nível de gestão ambiental no âmbito municipal. A pergunta consiste no seguinte: “O município possui núcleo específico de licenciamento?”.

Gráfico 19 – Existência de núcleo específico de licenciamento (eixo 3)



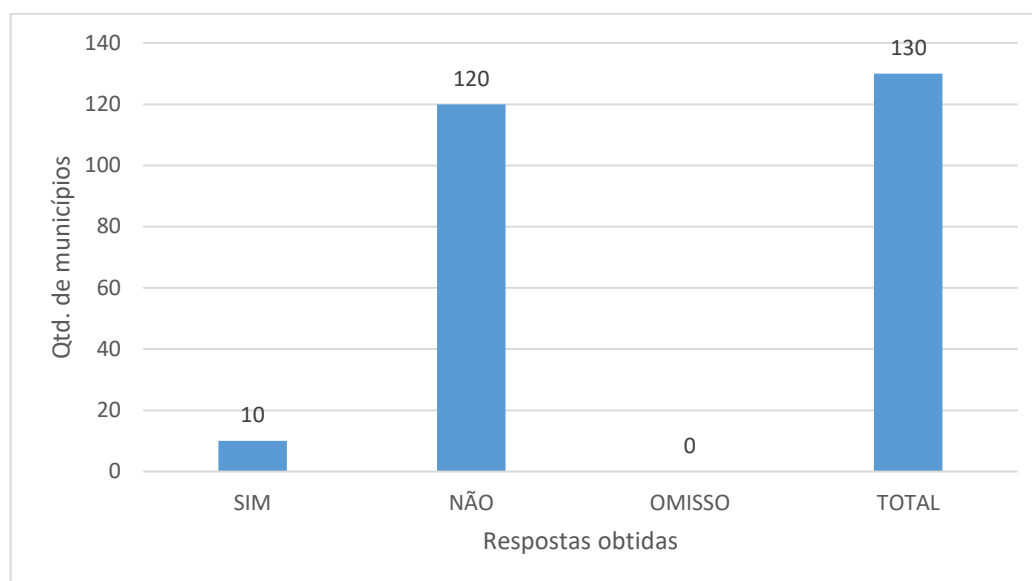
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do programa

Os dados obtidos (Gráfico 19) com as respostas da sexta pergunta específica indicam que 6% dos municípios possuem núcleo específico de licenciamento, enquanto para 1% dos municípios participantes do programa não se obteve um posicionamento conclusivo acerca desse questionamento. O único município que apresentou situação “omissa” possui o campo dessa informação em branco, o que não permite, portanto, a afirmação conclusiva. Os demais 93% restante dos municípios avaliados neste quesito informaram que não possuem núcleo específico de licenciamento.

Os resultados encontrados para esta ação demonstram uma incidência negativa de municípios que não possuem núcleo específico de licenciamento, com uma concentração de 93% em detrimento de 6% de municípios que confirmaram a existência do núcleo. Sugere-se que para os 122 municípios na situação de “não possuírem o núcleo” ou “omissos”, seja verificada a situação local e que se viabilize a criação de núcleos destinados ao licenciamento ambiental, haja vista que, a garantia de licenciamento no âmbito local pode facilitar a implementação de ações municipais na área ambiental e promover a economia local.

A sétima pergunta específica (Gráfico 20) foi instada com base no item 5 do modelo lógico do programa e busca verificar se os municípios participantes possuem núcleo específico de suporte jurídico. A existência de setores destinados à emissão de pareceres que solucionem os impasses jurídicos pode demonstrar um bom nível de gestão ambiental no âmbito municipal. A pergunta consiste no seguinte: “O município possui núcleo específico de suporte jurídico?”.

Gráfico 20 - Existência de núcleo específico de suporte jurídico (eixo 3)



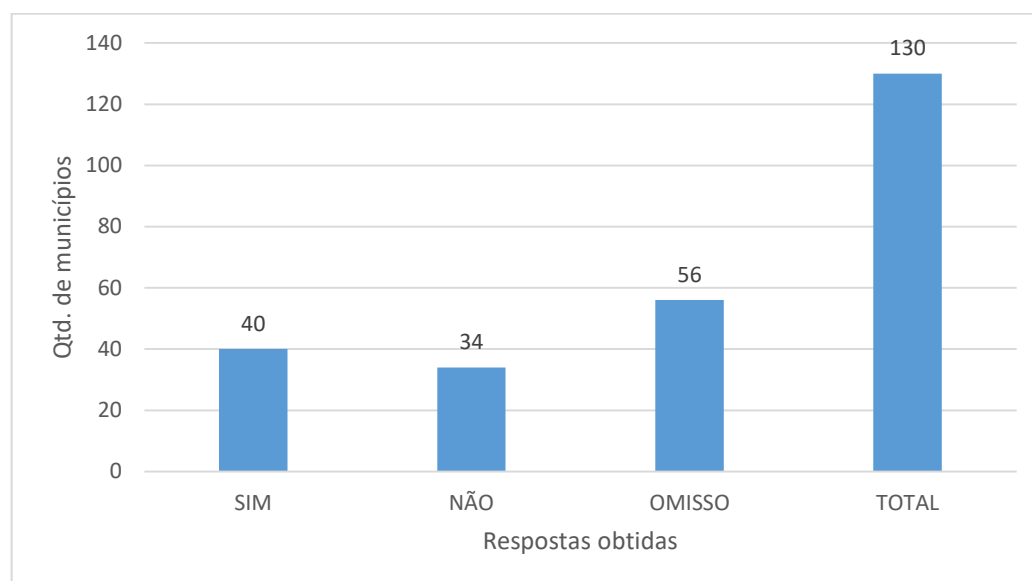
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do programa

Os dados obtidos (Gráfico 20) com as respostas da sétima pergunta específica indicam que 8% dos municípios possuem núcleo específico de suporte jurídico, enquanto 92% dos municípios participantes do programa não possuem o núcleo específico de suporte jurídico. Nenhum município avaliado foi omissos em relação a esta pergunta.

Os resultados encontrados para esta ação demonstram uma incidência negativa de municípios que não possuem núcleo específico de suporte jurídico, com uma concentração de 92% em detrimento de 8% de municípios que confirmaram a existência do núcleo. Sugere-se que para os 120 municípios na situação de “não possuem o núcleo”, seja verificada a situação local e que se viabilize a criação de núcleos destinados ao apoio jurídico, haja vista que, a garantia desse apoio técnico no âmbito local pode facilitar a implementação de ações municipais na área ambiental.

A oitava pergunta específica (Gráfico 21) foi instada com base no item 5 do modelo lógico do programa e busca verificar se os municípios participantes licenciam atividades de impacto local. A realização de licenciamento por parte do município para atividades de impacto local pode demonstrar um bom nível de gestão ambiental no âmbito municipal. A pergunta consiste no seguinte: “O município licencia atividades de impacto local?”.

Gráfico 21 – Realização de licenciamento de atividades de impacto local (eixo 3)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do programa

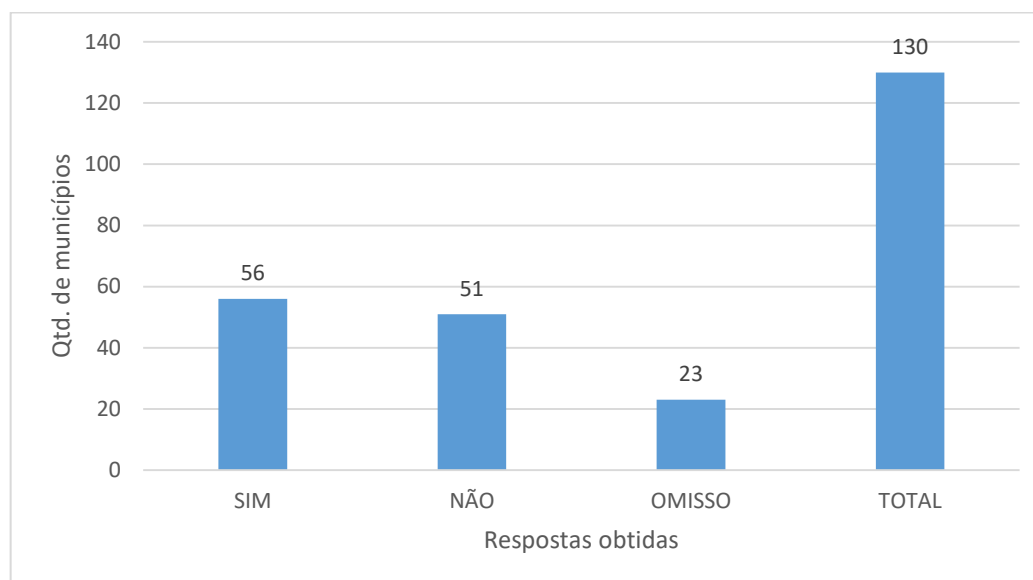
Os dados obtidos (Gráfico 21) com as respostas da oitava pergunta específica indicam que 31% dos municípios licenciam atividades de impacto local, enquanto para 43% dos municípios participantes do programa não se obteve um posicionamento conclusivo acerca desse questionamento. Os 56 municípios que apresentaram situação “omissa” possuem o campo dessa informação em branco, o que não permite, portanto, a afirmação conclusiva. Os demais 26% restante dos municípios avaliados neste quesito informaram que não licenciam atividades de impacto local.

Os resultados encontrados para esta ação demonstram uma menor incidência entre municípios que licenciam atividades de impacto local (32%) em detrimento dos municípios que são omissos (43%) ou não licenciam as atividades de impacto local (26%). Sugere-se que para esses 69% dos municípios (omissos e que não licenciam as atividades de impacto local) seja verificada a situação local e que se viabilize as atividades de licenciamento, haja vista que, a realização dos licenciamentos pode facilitar a implementação de ações municipais na área ambiental.

A nona pergunta específica (Gráfico 22) foi instada com base no item 5 do modelo lógico do programa e busca verificar se os municípios participantes licenciam atividades rurais. A existência de setores destinados ao licenciamento

rural pode demonstrar um bom nível de gestão ambiental no âmbito municipal. A pergunta consiste no seguinte: “O município licencia atividades rurais?”.

Gráfico 22 - Realização de licenciamento de atividades rurais (eixo 3)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do programa

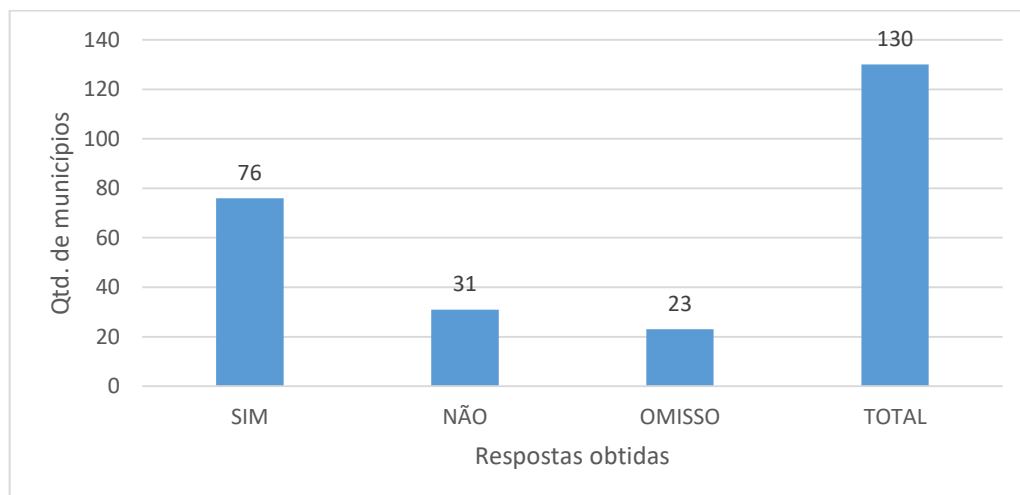
Os dados obtidos (Gráfico 22) com as respostas da nona pergunta específica indicam que 43% dos municípios avaliados licenciam atividades rurais, enquanto para 18% dos municípios participantes do programa não se obteve um posicionamento conclusivo acerca desse questionamento. Os 23 municípios que apresentaram situação “omissa” possuem o campo dessa informação em branco, o que não permite, portanto, a afirmação conclusiva. Os demais 39% restante dos municípios avaliados neste quesito informaram que não licenciam atividades rurais.

Os resultados encontrados para esta ação demonstram uma situação dividida entre municípios que licenciam atividades rurais (43%) e os municípios que são omissos (18%) ou que não licenciam as atividades rurais (39%). Sugere-se que para esses 57% dos municípios (omissos e que não licenciam as atividades rurais) seja verificada a situação local e que se viabilize as atividades de licenciamento, haja vista que, a realização dos licenciamentos pode facilitar a implementação de ações municipais na área ambiental.

A décima e última pergunta específica (Gráfico 23) foi instada com base no item 5 do modelo lógico do programa e busca verificar se os municípios participantes licenciam outros tipos de atividades. A existência de setores destinados ao licenciamento de atividades pode demonstrar um bom nível de

gestão ambiental e de desenvolvimento sustentável no âmbito municipal. A pergunta consiste no seguinte: “O município licencia outros tipos de atividades?”.

Gráfico 23 - Realização de licenciamento de outros tipos de atividades (eixo 3)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do programa

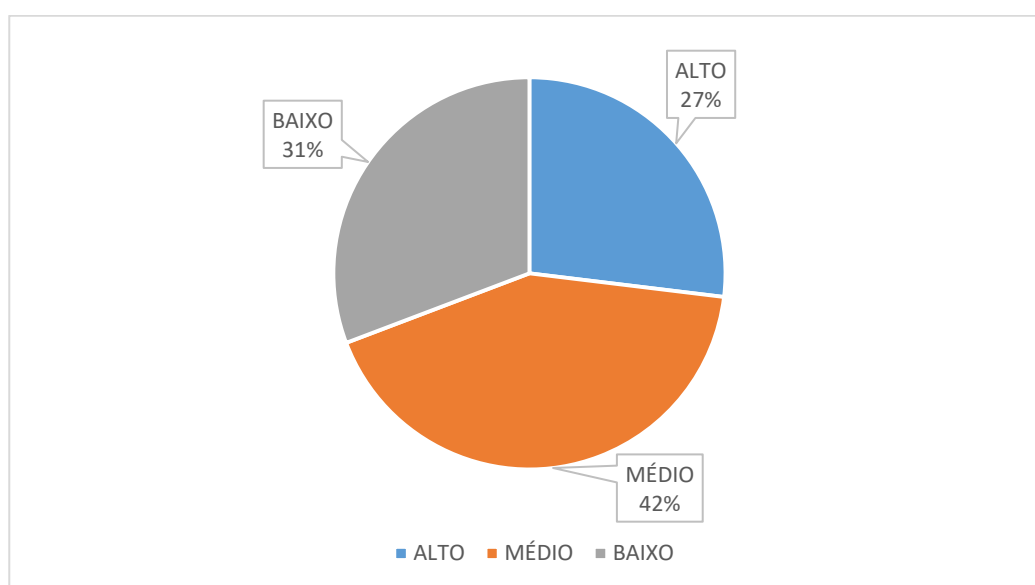
Os dados obtidos (Gráfico 23) com as respostas da décima pergunta específica indicam que 58% dos municípios avaliados licenciam outras atividades, enquanto para 18% dos municípios participantes do programa não se obteve um posicionamento conclusivo acerca desse questionamento. Os 23 municípios que apresentaram situação “omissa” possuem o campo dessa informação em branco, o que não permite, portanto, a afirmação conclusiva. Os demais 24% restante dos municípios avaliados neste quesito informaram que não licenciam outras atividades.

Os resultados encontrados para esta ação demonstram uma incidência um pouco dividida entre municípios que licenciam outras atividades (58%) e os municípios que são omissos (18%) ou não licenciam outras atividades (24%). Sugere-se que para esses 42% dos municípios (omissos e que não licenciam outras atividades) seja verificada a situação local e que se viabilize as atividades de licenciamento, haja vista que, a realização dos licenciamentos pode facilitar a implementação de ações municipais na área ambiental e de desenvolvimento sustentável.

Com a apuração das respostas das dez perguntas específicas que compõem a pergunta central nº. 3, pôde-se sintetizar (Gráfico 24) a realidade apurada em cada um dos municípios a partir da referência (*benchmark*) de

valoração previamente definida. A atribuição de valor visa sugerir o grau de sucesso do programa em cada eixo, a partir indicadores que favoreçam essa determinação. No caso desta pergunta central, visa avaliar se dentro das ações planejadas os municípios possuem sistema municipal e órgãos municipais de meio ambiente estruturados.

Gráfico 24 - Nível de estruturação do sistema municipal e órgão municipal de meio ambiente (eixo 3)



Fonte: Elaborado pelo autor

A análise dos resultados da questão central nº. 3 visa avaliar o nível de estrutura dos sistemas municipais e órgãos municipais de meio ambiente. Esse eixo foi avaliado com a composição de uma série de perguntas específicas vinculadas ao modelo lógico e que se relacionam a capacidade de retorno do município para atender informações locais, a organização para gerir recursos ambientais em sistema de gestão municipal, força de trabalho nos órgãos ambientais, realização de atividades de licenciamento, etc.

Os resultados indicam (Gráfico 24) que 69% dos municípios avaliados demonstraram um alto ou médio grau de estrutura para os sistemas municipais e órgãos municipais de meio ambiente. Por outro lado, 31% dos municípios demonstraram baixo grau de estruturação.

Os 35 municípios que apresentaram um alto índice de avaliação neste eixo são aqueles que concretizaram, no mínimo, 7 das 10 ações previstas. Os 55 municípios que apresentaram um médio índice de avaliação são aqueles que

concretizaram pelo menos 5 das 10 ações previstas. Os demais 40 municípios classificados com baixa avaliação neste eixo concretizaram, no máximo, 4 das 10 ações previstas.

De uma maneira geral, este eixo apresentou um menor desempenho em relação aos eixos 1 e 2 avaliados anteriormente. É possível que esse cenário se deva à complexidade da avaliação desta pergunta central, que possui maior composição de perguntas específicas e, portanto, exige a realização de uma maior quantidade de ações previstas.

As perguntas específicas nº. 1, 5, 8, 9 e 10, relacionadas à realização de licenciamentos, à quantidade mínima de funcionários nos órgãos ambientais e ao retorno de informações dos municípios exemplificado pelo questionário do IDESP apresentaram distribuição mais favorável na comparação de municípios que “concretizaram as ações previstas” em detrimento daqueles que “não concretizaram” ou apresentaram “posicionamento omissivo”.

As perguntas específicas 6 e 7 relacionadas aos núcleos específicos de suporte de licenciamento e de suporte jurídico apresentaram uma distribuição de municípios de maneira mais desfavorável, com níveis de concentração acima de 90% da quantidade de municípios na condição de “não concretização” das ações previstas nestas perguntas. A avaliação desfavorável dessas perguntas em específico contribuiu para uma menor representatividade de municípios com alto nível avaliados neste eixo, com um índice de 27%.

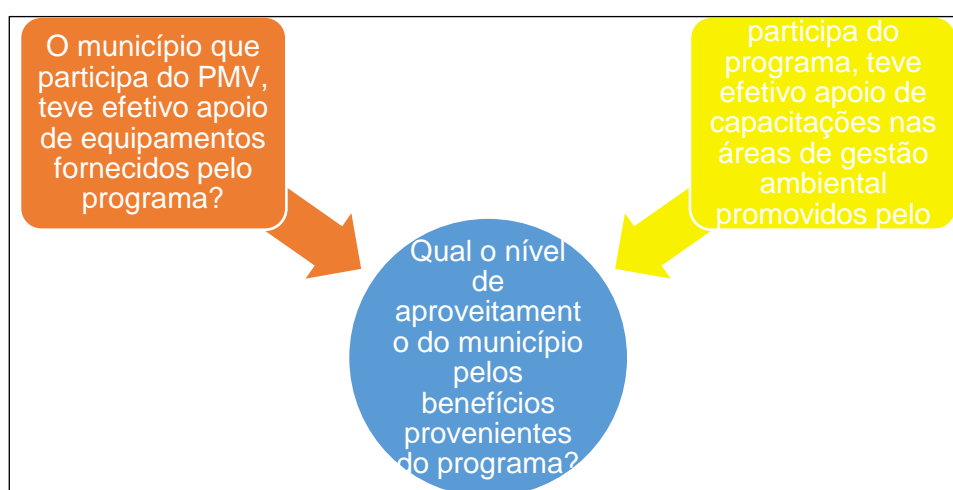
Por outro lado, as perguntas específicas nº. 2, 3 e 4, relacionadas à habilitação para gestão ambiental municipal, à existência de conselho municipal de meio ambiente e à existência de fundo municipal de meio ambiente apresentaram uma distribuição bastante favorável dos municípios com uma concentração média de 80% de municípios na condição de concretização dessas ações previstas. A avaliação dessas perguntas em específica contribuiu positivamente para a avaliação deste eixo e essa realidade se mostra importante, considerando que as ações contidas nesses questionamentos representam relevantes ações para a aplicação e gestão compartilhada de recursos destinados à área ambiental.

Apesar das considerações, a análise de resultados acerca deste terceiro eixo apresenta boa avaliação, constatando que 69% dos municípios analisados demonstraram um alto ou médio nível de estrutura dos sistemas e órgãos municipais. É oportuno salientar que, com base nos apontamentos realizados por este eixo de avaliação, é recomendável que o poder público envide esforços principalmente para maior implantação dos núcleos específicos de licenciamento e de suporte jurídico.

6.1.4 Avaliação de aproveitamento dos municípios participantes pelos benefícios provenientes do programa (quarto eixo de questionamento)

Este eixo de análise é composto pela quarta pergunta principal, que diz: “Qual o nível de aproveitamento do município pelos benefícios provenientes do programa?” (Esquema 5). Esse questionamento está associado a outras duas perguntas específicas, em harmonia com o modelo lógico e com a disponibilidade das informações coletadas. Os resultados destes questionamentos visam verificar se os municípios participantes gozam de alguns dos benefícios previstos pela participação efetiva no PMV.

Esquema 5 - Perguntas central e específicas (eixo 4)

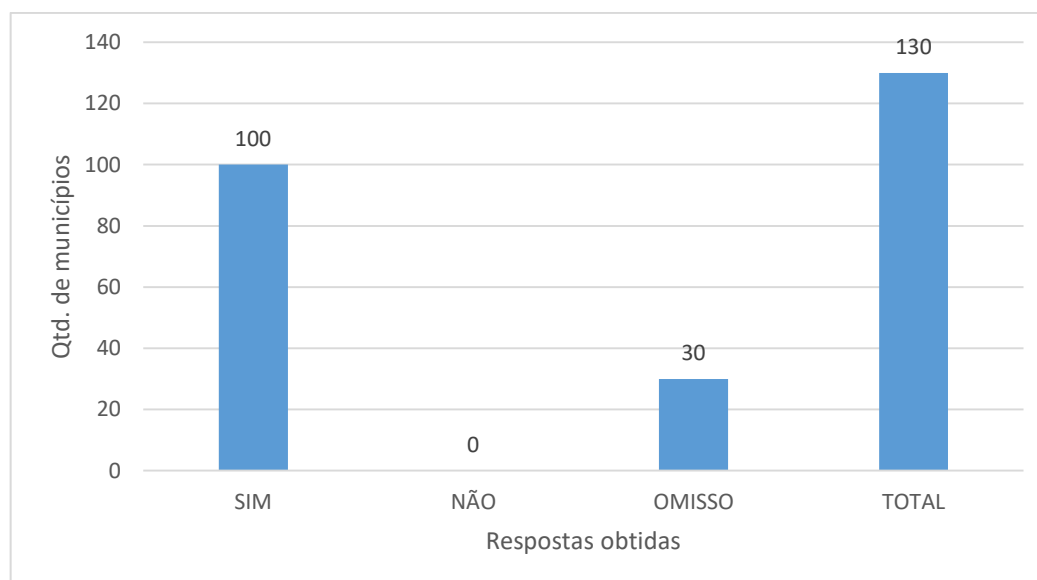


Fonte: Elaborado pelo autor

A primeira pergunta específica (Gráfico 25) deste eixo foi instada com base no item 6 do modelo lógico do programa e busca verificar se os municípios participantes obtiveram apoio do PMV por meio do fornecimento de equipamentos para auxiliar na implementação das ações do programa. A pergunta consiste no

seguinte: “O município que participa do PMV, teve efetivo apoio de equipamentos fornecidos pelo programa?”.

Gráfico 25 – Fornecimento de apoio com equipamentos aos municípios participantes (eixo 4)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do programa

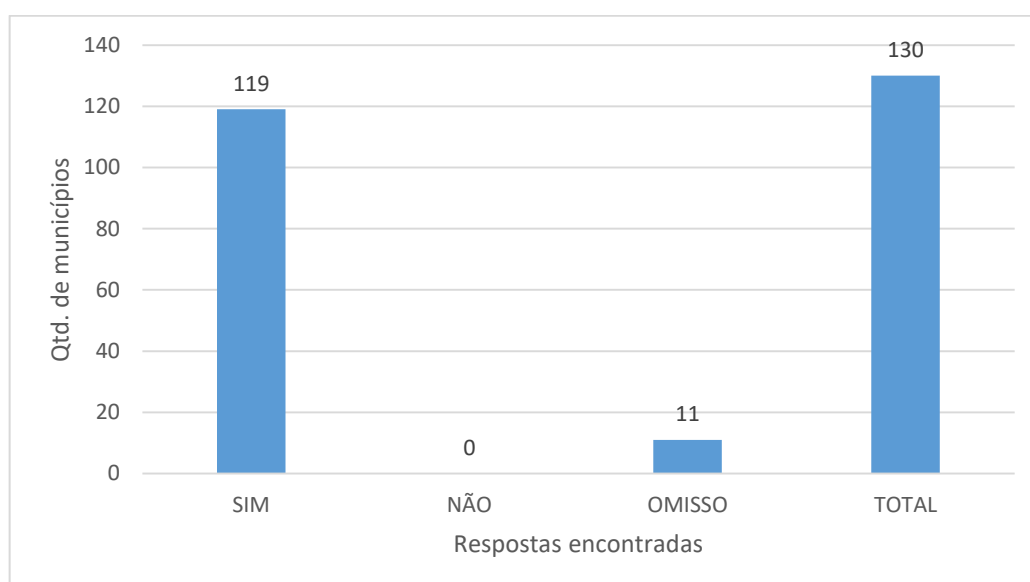
Os dados obtidos (Gráfico 25) com as respostas da primeira pergunta específica indicam que 77% dos municípios foram apoiados pelo PMV com o repasse de algum equipamento, enquanto para 23% dos municípios participantes do programa não se obteve um posicionamento conclusivo acerca desse questionamento. Os 30 municípios que apresentaram situação “omissa” possuem o campo dessa informação em branco, o que não permite, portanto, a afirmação conclusiva. Nenhum município participante apresentou situação de não ter sido apoiado pelo PMV no fornecimento de equipamentos.

Os resultados encontrados para esta ação demonstram uma situação favorável de municípios que foram apoiados com equipamentos pelo PMV (77%). Isso demonstra que o Programa atingiu uma parte considerável dos municípios participantes. Para os casos omissão não se pode tomar posições conclusivas, considerando a ausência da informação nas fichas individuais de cada município. Os equipamentos apoiados aos municípios variam entre os equipamentos de informática (computadores, notebooks e nobreaks), máquinas fotográficas e GPS. O quantitativo dessa distribuição varia entre os municípios em uma faixa de 4 a 12

unidades. Também se constatou a distribuição de um veículo por município para todos aqueles onde se constatou o apoio de equipamentos.

A segunda e última pergunta específica (Gráfico 26) foi instada com base no item 6 do modelo lógico do programa e busca verificar se os municípios participantes obtiveram apoio do PMV por meio capacitações que pudessem auxiliar na implementação das ações do programa. A pergunta consiste no seguinte: “O município que participa do programa, teve efetivo apoio de capacitações nas áreas de gestão ambiental promovidos pelo PMV?”

Gráfico 26 - Fornecimento de apoio com capacitações aos municípios participantes (eixo 4)



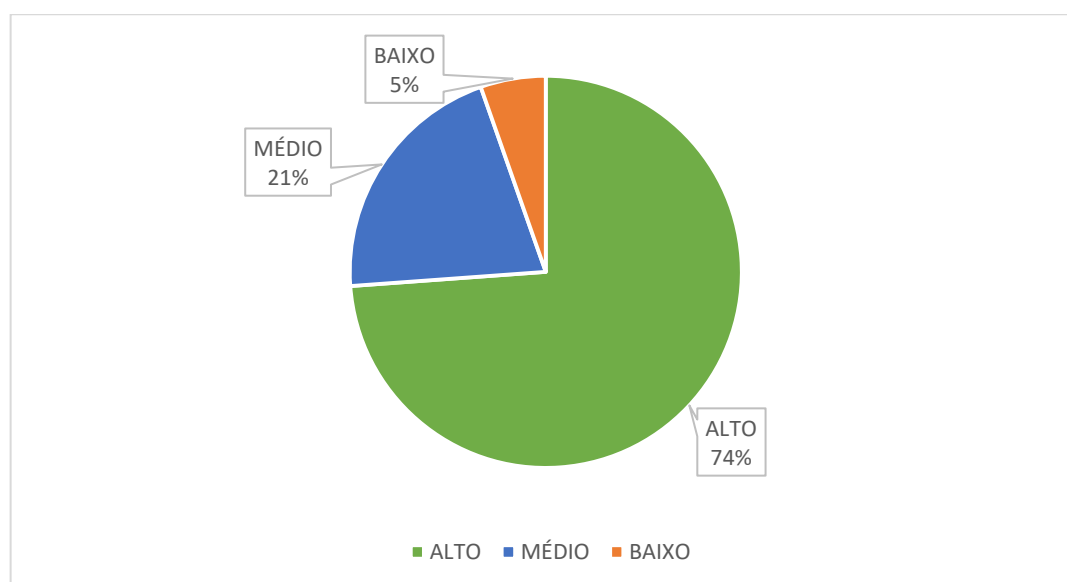
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do programa

Os dados obtidos (Gráfico 26) com as respostas da segunda pergunta específica indicam que 92% foram apoiados pelo PMV com cursos de capacitações, enquanto para 8% dos municípios participantes do programa não se obteve um posicionamento conclusivo acerca desse questionamento. Os 11 municípios que apresentaram situação “omissa” possuem o campo dessa informação em branco, o que não permite, portanto, a afirmação conclusiva. Nenhum município apresentou situação de não ter sido apoiado pelo PMV no fornecimento de capacitações.

Os resultados encontrados para esta ação demonstram uma situação favorável de municípios que foram capacitados PMV (92%). Isso denota que o Programa atingiu uma boa quantidade de municípios participantes no que tange à capacitação. Para os casos omissão não se pode tomar posições conclusivas, considerando a ausência da informação nas fichas individuais de cada município. Os cursos oferecidos e apurados no levantamento foram voltados para “licenciamento ambiental rural” e “gestão ambiental”, fornecidos para servidores do município.

Com a apuração das respostas das duas perguntas específicas que compõem a pergunta central nº. 4, pode-se sintetizar (Gráfico 27) a realidade apurada em cada um dos municípios a partir da valoração previamente definida. A atribuição de valor visa sugerir o grau de sucesso do programa em cada eixo, a partir indicadores que favoreçam essa determinação. No caso desta pergunta central, visa avaliar se, dentro das ações previstas, se os municípios participantes receberam apoio do Programa com equipamentos e capacitações.

Gráfico 27 - Nível de aproveitamento dos municípios participantes pelos benefícios provenientes do programa (eixo 4)



Fonte: Elaborado pelo autor

A análise dos resultados da questão central nº. 4 visa avaliar o nível de apoio concedido pelo PMV com equipamentos e capacitações aos municípios participantes. Esse eixo foi avaliado com a composição de duas perguntas específicas vinculadas ao modelo lógico e que se relacionam a cursos de licenciamento e fornecimento de equipamentos/veículos.

Os resultados indicam (Gráfico 27) que 95% dos municípios avaliados demonstraram um alto ou médio grau de apoio recebido pelo PMV em capacitações e equipamentos. Por outro lado, apenas 5% dos municípios demonstraram baixo grau de apoio.

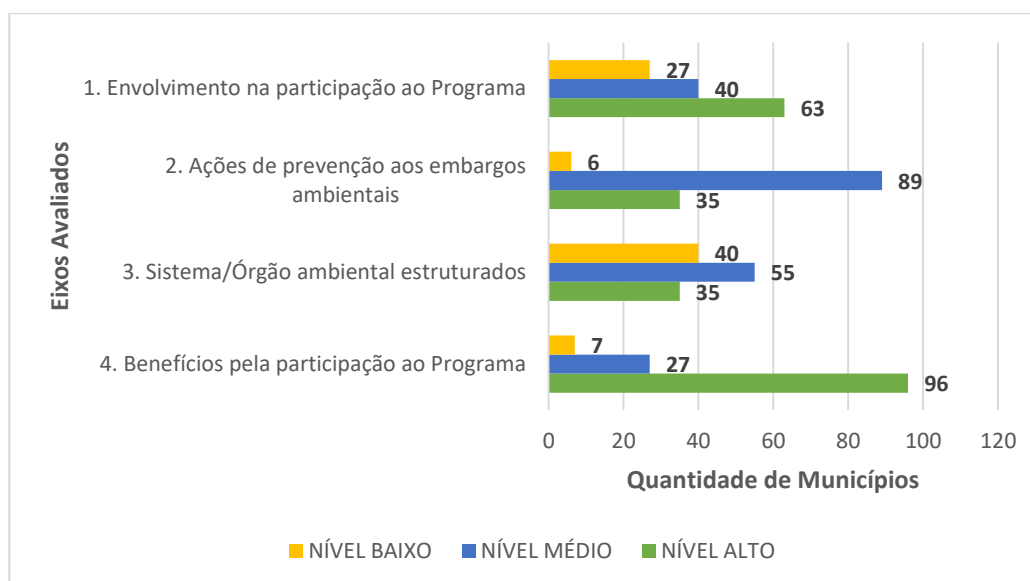
Os 96 municípios que apresentaram um alto índice de avaliação neste eixo são aqueles que receberam apoio, no mínimo, em 2 das 2 ações previstas. Os 27 municípios que apresentaram um médio índice de avaliação são aqueles que receberam apoio em pelo menos 1 das 2 ações previstas. Os demais 7 municípios classificados com baixa avaliação neste eixo não pontuaram ou receberam apoio em nenhuma das duas ações previstas.

De uma maneira geral, este eixo apresentou o melhor desempenho em relação aos demais eixos avaliados. Considerando que ele representa o apoio percebido pelos municípios proveniente do PMV, considera-se muito positiva os resultados encontrados, haja vista que o apoio de equipamentos e capacitações podem contribuir para a melhoria do desempenho nos demais eixos avaliados. Os cursos de capacitação e o fornecimento de equipamentos podem contribuir com o eixo de estruturação dos órgãos ambientais locais, bem como facilitar nas ações que atuem preventivamente contra o embargo ambiental.

6.2 Conclusão da análise de resultados do programa a partir do modelo lógico (avaliação 1)

A análise de resultados do PMV, dividida nos quatro eixos de avaliação buscou verificar o que se pode afirmar sobre o sucesso do programa de governo denominado “municípios verdes”. A partir da metodologia previamente definida e dos resultados constatados que sustentam as afirmações, pôde-se sintetizar (Gráfico 28) os indicadores sucesso entre os resultados previstos e os resultados concretizados no programa.

Gráfico 28 - Análise Consolidada dos Resultados com Base no Modelo Lógico
(avaliação 1)



Fonte: Elaborado pelo autor

A partir do Gráfico 28 consolidado da análise dos resultados apurados, pretendeu-se pontuar os principais destaques encontrados em cada eixo de avaliação, com o objetivo de possibilitar sugestões e recomendações que visem contribuir com o aperfeiçoamento do programa. Logo após a exposição das considerações de cada eixo, apresentou-se uma avaliação de abrangência geral, para sintetizar as avaliações realizadas por cada pergunta central.

Os eixos mais bem avaliados são aqueles relacionados às perguntas centrais nº. 2 e 4, com média de percentual acumulado de 95% de municípios avaliados com alto e médio índice de resultados concretizados. O bom desempenho na avaliação apurada pela pergunta central nº. 2 demonstra um razoável esforço dos municípios participantes em tomar ações para evitar ou suspender o embargo ambiental.

Esse fato sugere conscientização no âmbito municipal acerca da importância da regularização ambiental para o desenvolvimento local. Ressalta-se que na avaliação específica do eixo nº. 2, verificou-se certa dificuldade dos municípios em atingirem o cadastramento ambiental rural (CAR) em proporção de 80% das áreas cadastráveis.

Considerando que dos 130 municípios avaliados, 87 deles não conseguiram atingir esse desempenho, sugere-se ações que reforcem o auxílio aos municípios para realização do CAR ou outra ferramenta similar, para melhoria do desempenho do programa.

O bom desempenho na avaliação apurada pela pergunta central nº. 4 demonstra que os municípios participantes do programa receberam alguns dos benefícios decorrentes de sua participação ao PMV por meio de apoio com capacitações e equipamentos. Nesse eixo, apurou-se uma avaliação de 96 municípios com alto índice de resultados realizados, representando a melhor avaliação entre todos os demais eixos.

Esse resultado demonstra uma perspectiva muito otimista para o programa, considerando que a realização de capacitações e o apoio por meio de equipamentos possibilita a melhoria de fraquezas encontradas em outros eixos. Sugere-se a manutenção e expansão desse apoio pelo PMV aos municípios participantes, visando contribuir mais ainda para os resultados alcançados.

Os eixos 1 e 3 não apresentaram o mesmo desempenho dos eixos 2 e 4, embora também tenham demonstrado boa avaliação dos resultados alcançados com média de percentual acumulado de 74% de municípios avaliados com alto e médio índice de resultados concretizados.

O bom desempenho na avaliação apurada pela pergunta central nº. 1 demonstra que além dos municípios participarem do PMV, há forte engajamento municipal para formalizar compromissos com as metas do programa. Esse engajamento foi mensurado a partir de ações como o estabelecimento de parcerias com o Ministério Público Federal, acordo de cooperação com o PMV, formalização de pactos contra o desmatamento e a instituição de grupos locais de combate ao desmatamento.

Ressalta-se que na avaliação específica deste eixo, verificou-se certa dificuldade dos municípios na formatura de acordo específico com o PMV e na instituição de grupos locais de combate ao desmatamento. Considerando que dos 130 municípios avaliados, cerca de 75 deles não concretizaram essas duas ações. Sugere-se, portanto, que para a melhoria do desempenho do programa, seja trabalhado junto aos municípios participantes a importância da celebração do

acordo específico com o PMV, bem como da essencial relevância da formação de grupos locais de combate ao desmatamento.

O desempenho na avaliação apurada pela pergunta central nº. 3 foi o que mais pontuou municípios com baixo índice de resultados concretizados, com percentual de 31%. É possível que esse cenário se deva à complexidade da avaliação desta pergunta central nº. 3, que possui maior composição de perguntas específicas e, portanto, exige a realização de uma maior quantidade de ações previstas.

Na avaliação específica deste eixo, verificou-se certa dificuldade nas ações que envolvem a existência de núcleos específicos de licenciamento e de suporte jurídico, onde cerca de 92% dos municípios avaliados não possuem concretizados a implantação desses núcleos. Apesar disso, em média 44% dos municípios conseguiram concretizar as ações de licenciamento de atividades de impactos locais, de atividades rurais e de outros tipos de atividades. Sugere-se que os municípios recebam capacitações e apoio do PMV nas áreas de licenciamento e suporte jurídico para melhoria do desempenho do programa.

Na análise consolidada dos eixos avaliados pela pesquisa, constatou-se que, de maneira geral, o Programa Municípios Verdes obteve um excelente nível de resultados concretizados em relação aos resultados previstos pelo programa.

Por meio do gráfico que sintetiza a avaliação nos quatro eixos principais (Gráfico 28) e com base na metodologia estabelecida nesta pesquisa, constata-se que, em média, 44% dos municípios foram avaliados com alto nível de resultados concretizados e que 41% dos municípios foram avaliados com médio nível de resultados concretizados. Ao se considerar a grande quantidade e a complexidade dos 130 municípios paraenses que participam do programa, esses resultados se apresentam de forma muito positiva, pois, ainda com toda as especificidades de cada município, o Programa Municípios Verdes conseguiu atingir um percentual acumulado de 85% de municípios participantes avaliados com alto e médio índice de resultados concretizados, distribuído nos quatros eixos de avaliação.

A análise dos resultados aqui exposta foi realizada a partir do diagnóstico gerado pela metodologia estabelecida por essa pesquisa. A partir desse diagnóstico, tentou-se compreender os resultados encontrados, gerando

indicadores que apoiassem as conclusões estabelecidas. Entretanto, é importante reconhecer as limitações da avaliação de resultados. Esse tipo de análise possui como principal foco a verificação dos resultados alcançados em relação ao que foi planejado e não necessariamente determina causalidade. Existem fatores exógenos que podem influenciar nos resultados encontrados e que estes podem decorrer da conjuntura histórica, política, econômica, cultural, etc. (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p. 224).

De qualquer forma, espera-se que a avaliação realizada por esta pesquisa possa contribuir com o aperfeiçoamento do Programa Municípios Verdes ou, até mesmo, colaborar com demais programas públicos voltados para a mesma área temática.

6.3 Avaliação do programa a partir do questionário aplicado (avaliação 2)

Concluída da avaliação 1, conforme diretriz estabelecida no capítulo de procedimentos metodológicos, seguiu-se para a segunda avaliação - por meio de questionário.

A segunda avaliação utilizou o questionário predominantemente fechado definido no “Apêndice – B” e visou analisar os resultados da política acerca da percepção no âmbito local. Os questionamentos consideraram dois principais fatores: o modelo lógico do programa, não explorados na primeira avaliação, e os fatores abordados pela Teoria do Desenvolvimento Endógeno (explanados no capítulo de “Desenvolvimento Endógeno”), defendidos por BARQUERO (2002).

A análise aplicada desta segunda avaliação teve o caráter exploratório e visou a comparar as perspectivas dos municípios respondentes ao questionário em relação a duas vertentes: o modelo lógico estabelecido para os resultados do programa e dos fatores da Teoria do Desenvolvimento Endógeno. De acordo com o “Mapa de questionamento para avaliação 2” (Apêndice – B), as perguntas de nº. 01 a 15 estão associadas ao modelo lógico de resultados esperados pelo programa. Já as perguntas de nº. 16 a 30 estão associadas aos fatores da Teoria do Desenvolvimento Endógeno (BARQUERO, 2002).

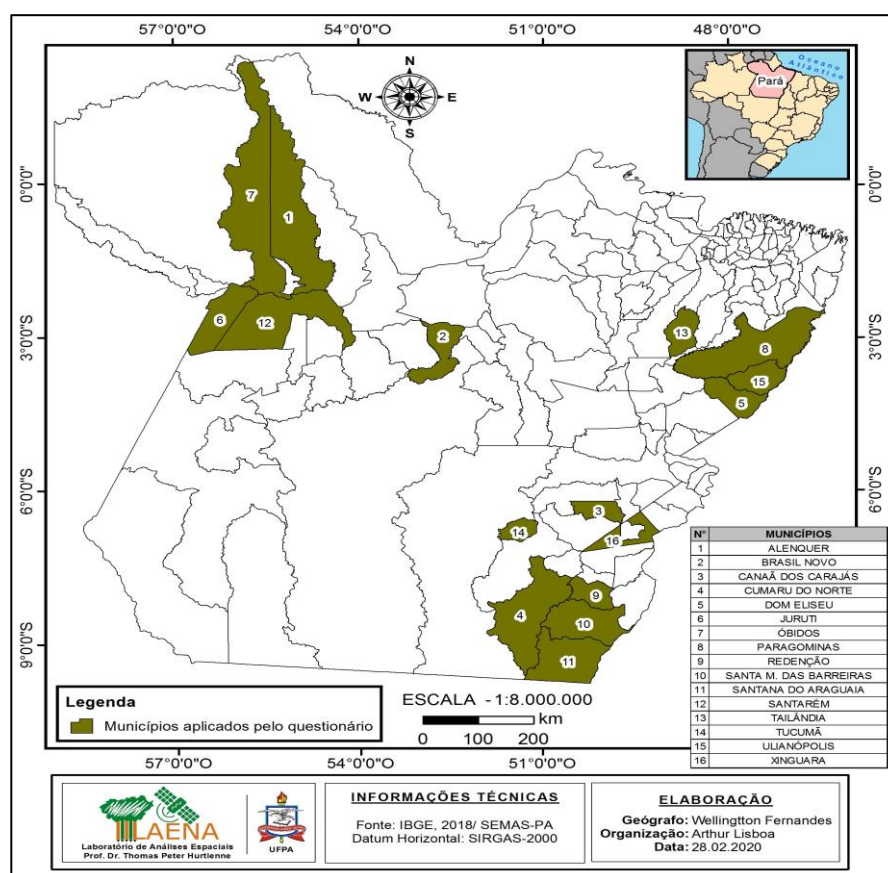
Como critério de avaliação, a cada resposta foi aplicado um indicador de referência (*benchmark*) associado ao modelo lógico ou aos fatores da TDE. Para as respostas das perguntas relacionadas ao modelo lógico, foi atribuído como critério de avaliação as seguintes referências: positivo, neutro e negativo. A referência “positiva” demonstra que a percepção local está aderente aos resultados do modelo lógico associado. A referência “neutra” não demonstra atribuição de valor. A referência “negativa” demonstra que a percepção local não está aderente aos resultados do modelo lógico associado.

Para as respostas de perguntas relacionadas aos fatores da TDE, foi atribuído como critério de avaliação as seguintes referências: alinhado, neutro e não-alinhado. A referência “alinhada” demonstra que o a percepção local está aderente às características da TDE; “neutro” não demonstra valor de atribuição; e “não-alinhado” demonstra que o a percepção local não está aderente às características da TDE na realidade do município.

Antes de iniciar a análise dos dados, é importante estabelecer o escopo da amostra de municípios elegíveis para realização desta segunda avaliação. No caso dos municípios analisados nesta etapa, foi delimitada (Mapa 5) a aplicação de questionário apenas aos municípios categorizados pelo Programa como “municípios verdes”.

A escolha pela aplicação apenas para “municípios verdes” considerou que estes são os municípios que gozam de maior quantidade de benefícios oferecidos pelo programa e que, portanto, teriam melhores condições para responder aos questionamentos. Ademais, a limitação também considerou os fatores de disponibilidade de dados, limitações financeiras e restrições de tempo. Sendo assim, abaixo segue a amostra aplicada (Mapa 5):

Mapa 5 – Relação de Municípios Questionados (avaliação 2)



Os dados foram levantados a partir do questionário definido no Apêndice – B e aplicado por meio de plataforma *online* da “google formulários”⁴. Um e-mail de apresentação foi encaminhado à todas prefeituras e secretarias municipais de meio ambiente dos municípios selecionados no mapa 5. No e-mail, explicou-se acerca do propósito do questionário, sobre sua metodologia e natureza, além de sua finalidade de pesquisa com fins estritamente acadêmicos.

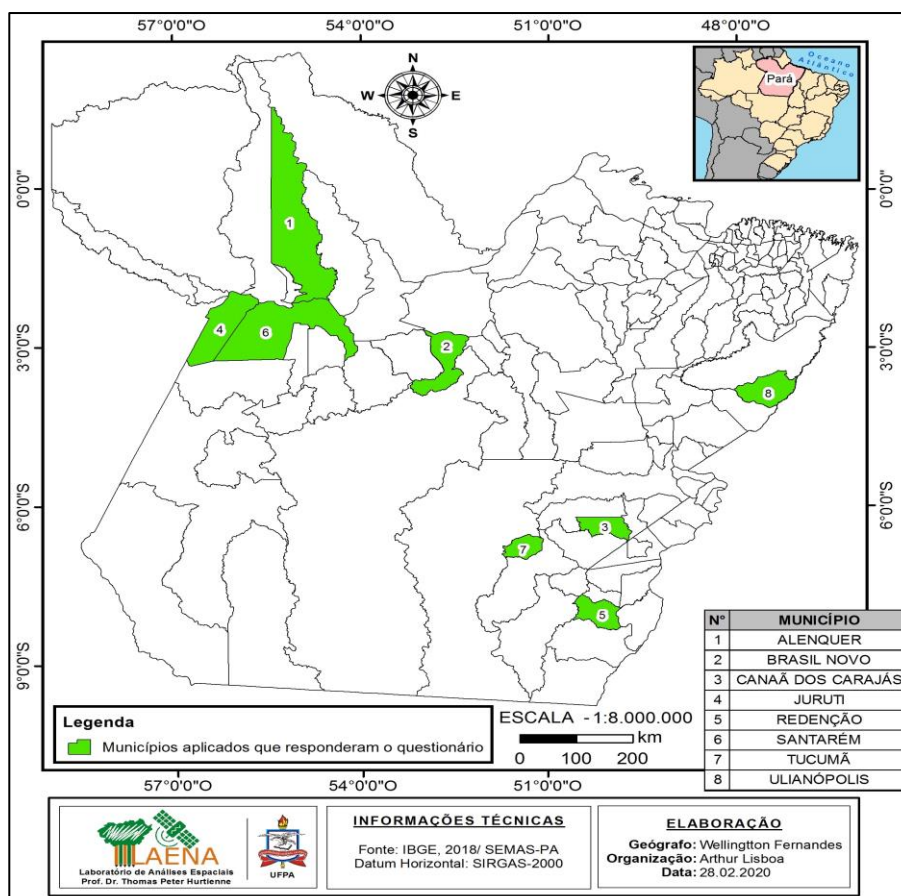
Com vistas a maior participação possível dos municípios aplicados e a fim de evitar possíveis distorções das respostas a serem obtidas, não foi solicitada nenhuma informação de cunho pessoal. Uma das fragilidades no processo de avaliação de políticas públicas encontra-se na proximidade desta área da pesquisa com a própria estrutura governamental.

⁴ <https://forms.gle/wn6Bk8yjrRK8pxvr8>

O processo avaliativo correntemente encontra vínculos e impactos com a agenda política, contribuindo para que algumas avaliações sejam limitadas em relação ao aspecto de análise (Arretche, 2003). Essa fragilidade foi considerada, haja vista que a temática “meio ambiente” e que as respostas concedidas poderiam conotar algum desgaste político acerca do programa municípios verde ou demais relações políticas ou partidárias.

As solicitações foram todas encaminhadas no dia 21 de outubro de 2019 por meio dos endereços eletrônicos oficiais das prefeituras e secretarias de meio ambiente. Suplementarmente, também foi requerida a resposta do questionário pelo sistema de ouvidoria de cada prefeitura. O pedido de resposta aos questionários foi reiterado no dia 14 de novembro de 2019. No total de 16 municípios aplicados, 08 atenderam à solicitação e responderam aos questionamentos (Mapa 6), o que representa uma taxa de retorno de 50% em relação à amostra aplicada.

Mapa 6 – Relação de Municípios analisados que responderam o questionário (avaliação 2)



Os municípios analisados correspondem àqueles que responderam ao questionário. Esses municípios representam diferentes regiões de integração (Mapa 6), sendo elas: região do Araguaia (Redenção e Tucumã), região de Carajás (Canaã dos Carajás), região do Baixo Amazonas (Alenquer, Juruti e Santarém), região do Rio Capim (Ulianópolis) e região do Xingu (Brasil Novo).

Conforme explicado anteriormente, as perguntas de nº. 01 a 15 do “mapa de questionamento para avaliação 2” (Apêndice – B), estão associadas ao modelo lógico de resultados esperados pelo programa, enquanto as perguntas de nº. 16 a 30 estão associadas aos fatores da Teoria do Desenvolvimento Endógeno (BARQUERO, 2002).

Sendo assim, para fins para melhor apresentação dos resultados, as análises acerca do questionário de pesquisa foram apresentadas em dois momentos. O primeiro momento foi voltado para a visão local dos resultados esperados pelo modelo lógico (questões nº 1 a 15) e o segundo momento voltado para a visão local em relação aos fatores da Teoria do Desenvolvimento Endógeno (BARQUERO, 2002).

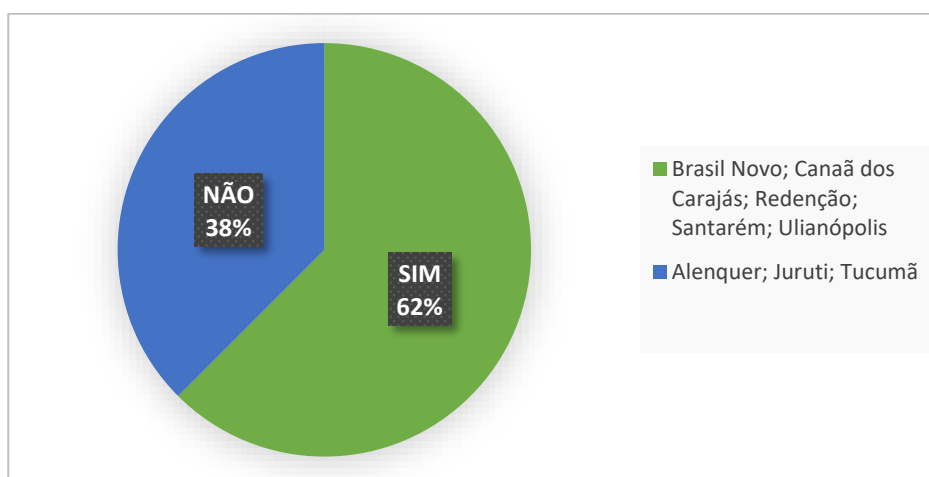
6.3.1 Avaliação do programa com base no questionário e no modelo lógico

Para esta segunda avaliação, utilizou-se de questionamentos embasados no modelo lógico do programa, estabelecido no Quadro 1 do passo 1 dos procedimentos metodológicos. A proposta é que se coteje como a municipalidade se enxerga em relação aos resultados esperados pelo programa municípios verdes. Os itens explorados no questionário foram os resultados não utilizados na primeira avaliação. Dentro do questionário aplicado essas perguntas são representadas pelas questões de número 1 a 15 e serão analisadas a seguir.

Para as respostas das perguntas relacionadas ao modelo lógico, foram atribuído como critério de avaliação as seguintes referências: positivo, neutro e negativo. A referência “positiva” demonstra que a percepção local está aderente aos resultados do modelo lógico associado. A referência “neutra” não demonstra atribuição de valor. A referência “negativa” demonstra que a percepção local não está aderente aos resultados do modelo lógico associado.

A pergunta nº. 1 (Gráfico 29) foi a seguinte: “O município realizou alguma verificação em campo de desmatamento e enviou relatórios dessa ação à coordenação do Programa Municípios Verdes (PMV)?”. Esta pergunta foi realizada com base no item 3 do Modelo Lógico do Programa (resultado). Os resultados apresentados foram os seguintes:

Gráfico 29 – Ocorrência de verificação em campo de desmatamento e comunicação ao PMV (avaliação 2)

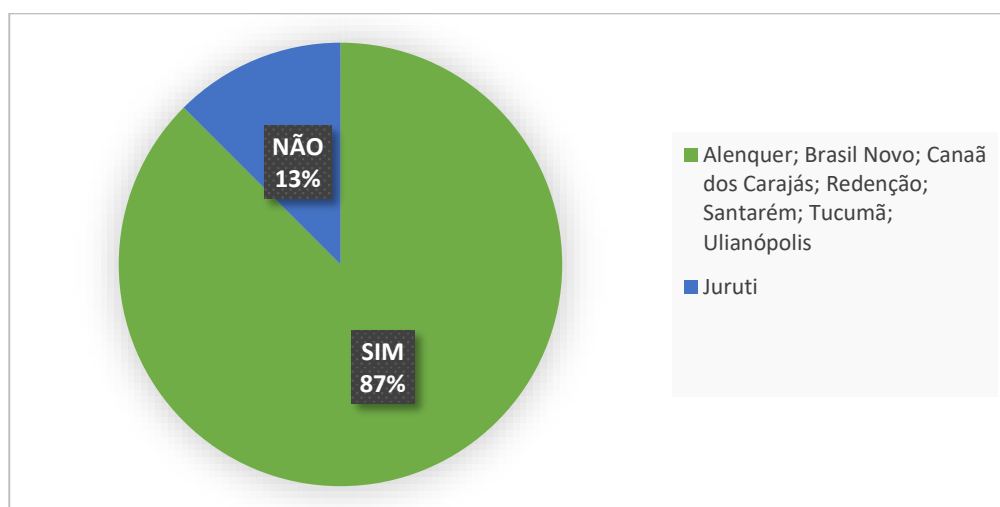


Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o resultado apurado (Gráfico 29) para esse questionamento, verificou-se que 62% (5 municípios) da amostra realizou a verificação em campo do desmatamento e encaminhou os relatórios de verificação à coordenação do PMV. Dessa forma, verificou-se uma referência predominantemente positiva em relação aos resultados esperados para este questionamento.

As perguntas nº. 2 e 3 (Gráficos 30 e 31) foram as seguintes: “Houve autuação de competência municipal junto a algum infrator e/ou embargo de áreas desmatadas?” e “Se sim, quantas áreas foram autuadas?”. Estas perguntas foram realizadas com base no item 3 do Modelo Lógico do Programa (resultado). Os resultados apresentados foram os seguintes:

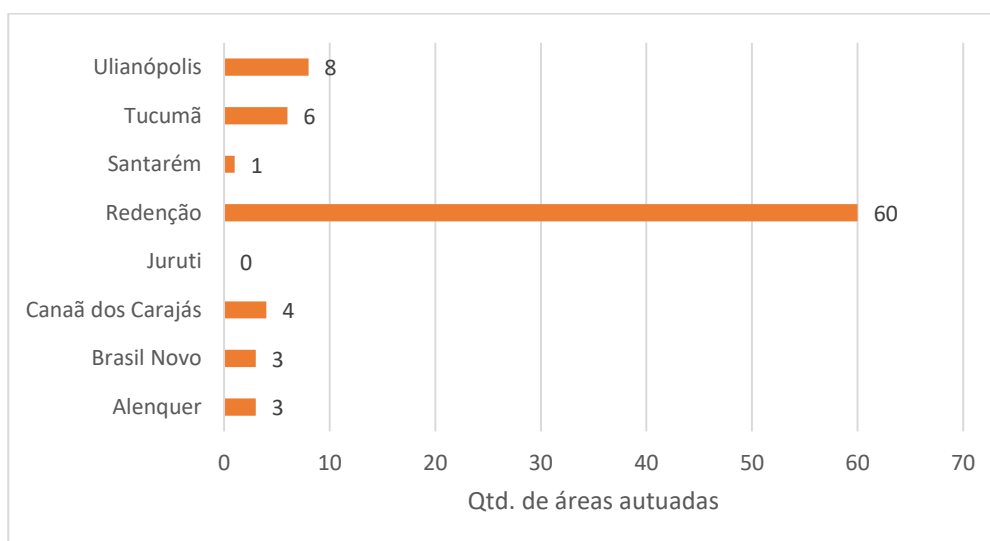
Gráfico 30 – Ocorrência de autuação de competência municipal por infrações e/ou embargos (avaliação 2)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o resultado apurado (Gráfico 30) para esse questionamento, verificou-se que 87% (7 municípios) da amostra autuou, dentro de sua jurisdição, junto a infrações cometidas em áreas desmatadas. Dessa forma, verificou-se uma referência predominantemente positiva em relação aos resultados esperados para este questionamento. Complementarmente, foi questionado às municipalidades também sobre o quantitativo de áreas que teriam sido autuadas (Gráfico 31). As respostas seguem abaixo.

Gráfico 31 – Quantidade de autuações municipais por infrações e/ou embargos (avaliação 2)

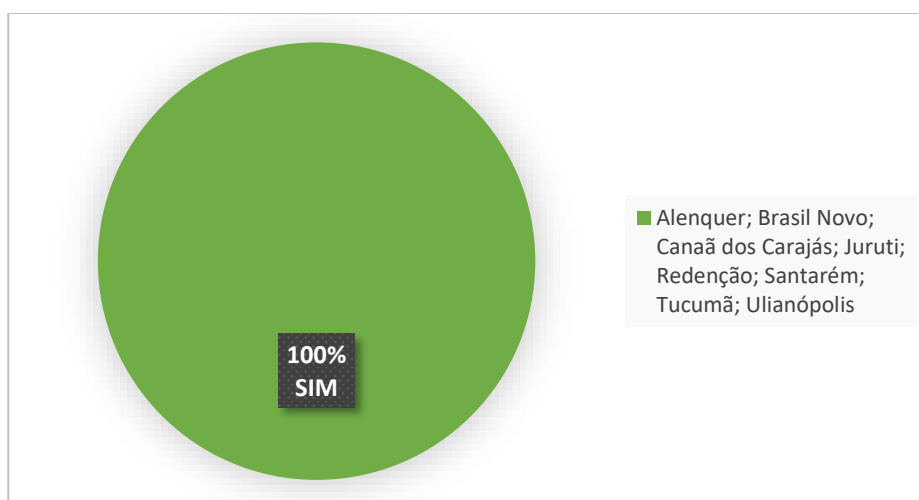


Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

Os resultados apontam (Gráfico 31) que em média, os municípios autuaram entre 3 a 8 áreas de desmatamento, excetuando-se pelo município de Redenção, que informou a autuação de 60 áreas. O município de Redenção consta no rol de municípios com baixa incidência na relação de incremento do desmatamento 2017-2018 (INPE, 2019). É recomendável que o PMV busque entender a logística dessas operações no município de Redenção. Considerando a grande quantidade de áreas autuadas, entender essa logística pode contribuir para que se procure uma melhor eficiência da fiscalização no âmbito local nos demais municípios paraenses.

As perguntas nº. 4 e 5 foram as seguintes: “O município já promoveu alguma atividade (programa ou projetos) voltada para a educação ambiental?” (Gráfico 32) e “Se positivo, qual exemplo pode ser citado?” (Quadro 8). Estas perguntas foram realizadas com base no item 5 do Modelo Lógico do Programa (resultado). Os resultados apresentados foram os seguintes:

Gráfico 32 – Promoção de atividades voltadas para a educação ambiental
(avaliação 2)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o resultado apurado (Gráfico 32) para esse questionamento, verificou-se que 100% (8 municípios) da amostra realizou alguma atividade (programa ou projetos) voltada para a educação ambiental. Dessa forma, verificou-se uma referência positiva em relação aos resultados esperados para este questionamento, o que infere uma excelente disposição dos municípios em promover a conscientização local acerca da conservação do meio ambiente.

Complementarmente, foi questionado (Quadro 2) às municipalidades também sobre quais ações teriam sido promovidas. As respostas seguem abaixo.

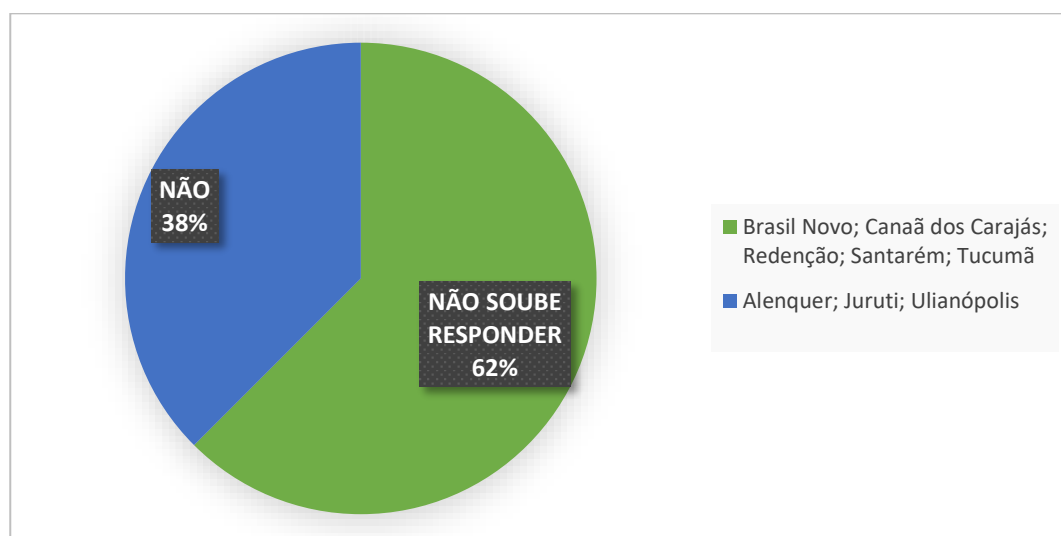
Quadro 2 – Programa ou Projetos realizados para a educação ambiental (avaliação 2)

Municípios	Programas ou Projetos Realizados
Alenquer	Reciclagem de pilhas
Brasil Novo	Audiências Públicas
Canaã dos Carajás	Palestras, eventos, visitas a UC municipal, plantio de mudas em áreas verdes e APPs municipais
Juruti	Campanha de combate às queimadas
Redenção	Programa SEMMA na minha escola
Santarém	Campanhas educativas em escolas municipais, projeto hortas nas escolas; plantio de mudas em áreas de preservação permanente; campanhas educativas em combate às queimadas; campanhas de limpeza em bairros e praias; projeto de sinalização ambiental através de placas educativas; projeto lixeiras sustentáveis; projeto sala verde
Tucumã	Palestras na comunidade sobre o código florestal
Ulianópolis	Ações em datas alusivas ao meio ambiente (dia mundial da água, da árvore, etc.). Além de palestras nas escolas comunidades rurais de temas solicitados

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

A pergunta nº. 6 (Gráfico 33) foi a seguinte: “O município já se beneficiou alguma vez pela aplicação de processo especial para regularização fundiária de acordo com os critérios do Decreto nº. 739/2013?”. Esta pergunta foi realizada com base no item 6 do modelo lógico do programa (resultado) e Decreto Estadual nº. 739/2013. Os resultados apresentados foram os seguintes:

Gráfico 33 – Aplicação de processo especial para regularização fundiária de acordo com os critérios do Decreto nº. 739/2013 (avaliação 2)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

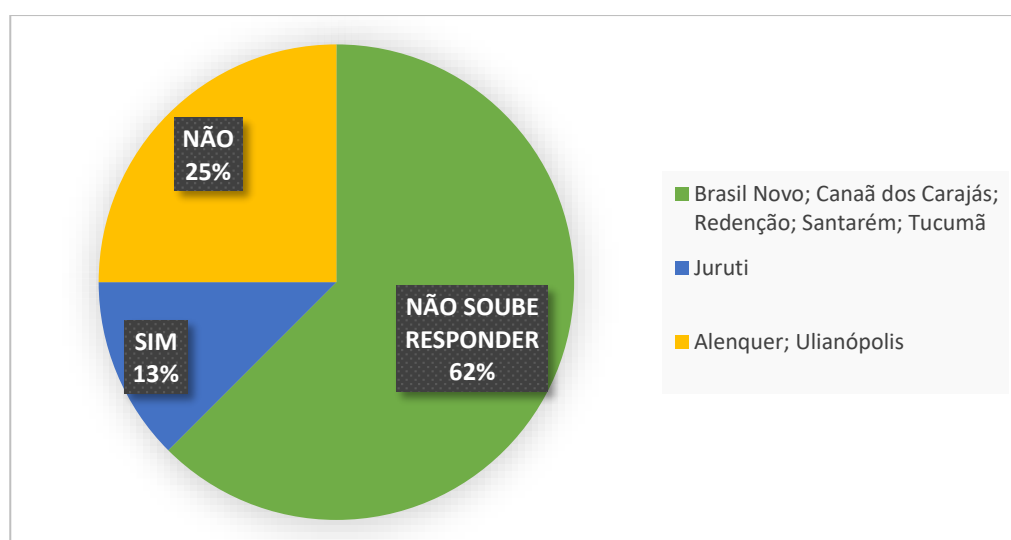
De acordo com o resultado apurado (Gráfico 33) para esse questionamento, verificou-se que 62% (5 municípios) da amostra não soube responder e 38% (3 municípios) respondeu que não aplicou o processo especial de regularização fundiária. Os resultados encontrados evidenciam uma posição predominantemente omissa dos municípios em relação ao que foi questionado. Ao passo que a outra parte dos posicionamentos evidenciou um aspecto negativo em relação aos resultados esperados. Nenhum município apresentou resultados positivos para este questionamento.

É importante destacar que o decreto tratado nesta questão visa incentivar a melhoria da produtividade no âmbito sustentável. Sendo assim, a norma estabeleceu como reconhecimento e recompensa aos municípios com maior ordenamento territorial a possibilidade de processo especial para regularização fundiária. A estrutura proposta visa a simplificação da concessão da titulação do imóvel ou do certificado de ocupação de terra pública (COTP) e abrange ações de forma colaborativa entre o Instituto de Terras do Pará (ITERPA), o município envolvido, o PMV, etc.

Considerando os resultados apurados, recomendam-se ações informativas do Decreto nº. 739/2013, a fim de que os municípios tenham maior conhecimento acerca dessa matéria e possam utilizar o referido dispositivo de forma mais frequente.

A pergunta nº. 7 (Gráfico 34) questionou diretamente acerca da aplicação do referido decreto e foi a seguinte: “Houve alguma ocorrência de concessão de titulação de imóvel ou de certificado de ocupação de terra pública (COTP) no município por meio da aplicação do Decreto nº. 739/2013?”. Esta pergunta foi realizada com base no sequencial 6 do modelo lógico do programa (resultado) e Decreto Estadual nº. 739/2013. Os resultados apresentados foram os seguintes:

Gráfico 34 - Ocorrência de concessão de titulação de imóvel ou de certificado de ocupação de terra pública (COTP) no município por meio da aplicação do Decreto nº. 739/2013 (avaliação 2)



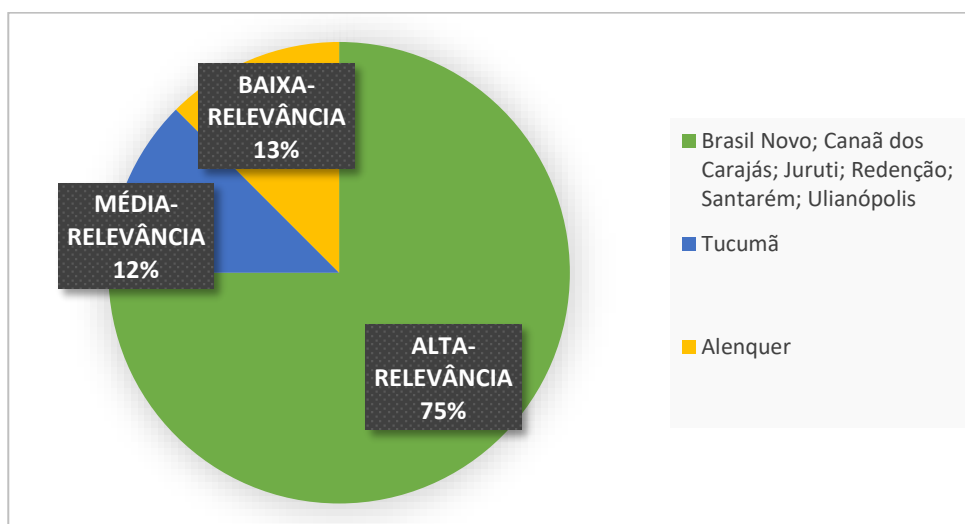
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o resultado apurado (Gráfico 34) para esse questionamento, verificou-se que 62% (5 municípios) da amostra não soube responder, 25% (2 municípios) respondeu que não concedeu titulação de imóvel ou de certificado de ocupação de terra pública (COTP) com base no referido decreto. Um município, entretanto, informou que realizou a concessão/certificação nesses moldes. Os resultados encontrados inferem uma posição predominantemente omissa dos municípios em relação ao que foi questionado.

Os resultados apurados neste questionamento reforçam a recomendação de ações informativas do Decreto nº. 739/2019, a fim de que os municípios tenham maior conhecimento acerca dessa matéria e possam utilizar o referido dispositivo de forma mais frequente.

A pergunta nº. 8 (Gráfico 35) foi a seguinte: “Qual a relevância que o município atribui para a regularização fundiária em relação ao aumento da produtividade local?”. Esta pergunta foi realizada com base no item 6 do modelo lógico do programa (resultado) e Decreto Estadual nº. 739/2013. Os resultados apresentados foram os seguintes:

Gráfico 35 - Relevância que o município atribui para a regularização fundiária em relação ao aumento da produtividade local (avaliação 2)

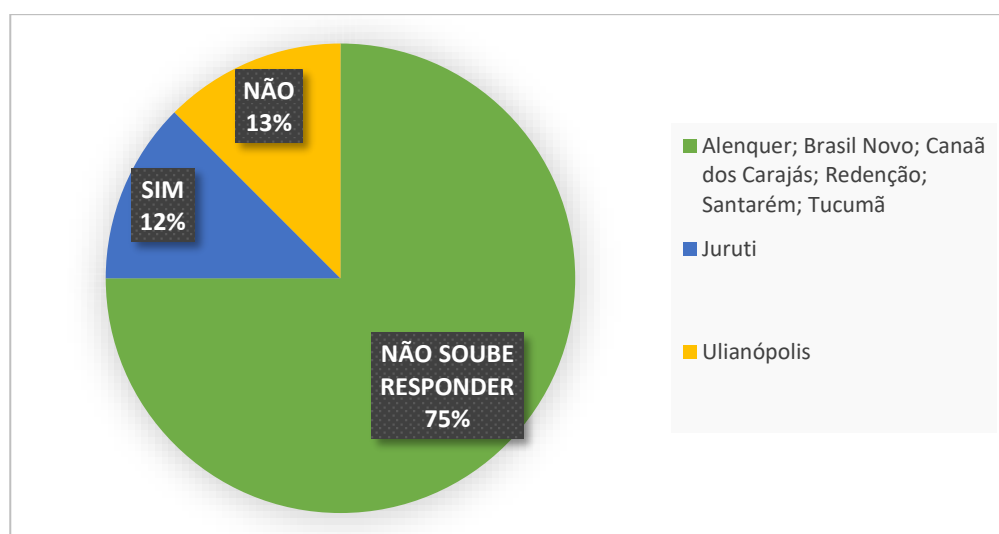


Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o resultado apurado (Gráfico 35) para esse questionamento, verificou-se que 75% da amostra (6 municípios) considerou, de alta-relevância o processo de regularização fundiária e 12% (1 município) da amostra considerou esse processo de média-relevância. Dessa forma, verificou-se uma referência positiva em relação aos resultados esperados para este questionamento. Complementarmente ao já apontado na avaliação 1, reforça-se as recomendações para que se invista em ações e ferramentas que proporcione ou facilite o processo de regularização fundiária nos municípios.

A pergunta nº. 9 (Gráfico 36) foi a seguinte: “Houve alguma ocorrência de prioridade ao município em decorrência dos critérios do Decreto nº. 740/2013 para receber recursos públicos estaduais provenientes de programas, projetos ou investimentos que estimulem o desenvolvimento socioeconômico sustentável?”. Esta pergunta foi realizada com base no item 6 do modelo lógico do programa (resultado) e Decreto Estadual nº. 740/2013. Os resultados apresentados foram os seguintes:

Gráfico 36 - Ocorrência de prioridade ao município em decorrência dos critérios do Decreto nº. 740/2013 para receber recursos públicos estaduais (avaliação 2)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

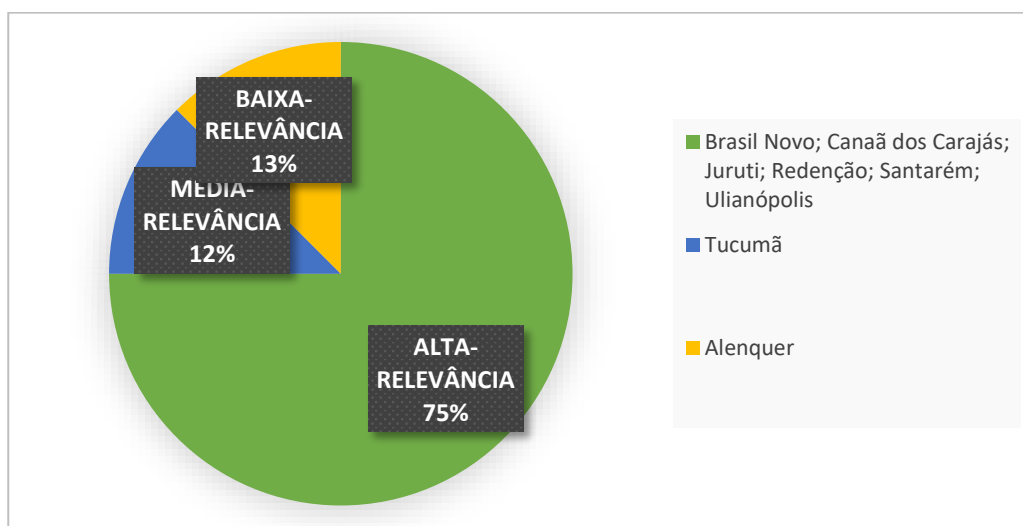
De acordo com o resultado apurado (Gráfico 36) para esse questionamento, verificou-se que 75% (6 municípios) da amostra não soube responder ao questionamento, 13% (1 município) respondeu que não obteve prioridade na distribuição de recursos estaduais com base no Decreto nº. 740/2013. Um município, entretanto, informou que recebeu recursos estaduais nesses moldes. Os resultados encontrados inferem uma posição predominantemente omissa dos municípios em relação ao que foi questionado.

É importante destacar que o Decreto nº. 740/2013 visa priorizar os municípios paraenses participantes do Programa Municípios Verdes - PMV que cumpram as metas fixadas pelo Programa para receberem recursos públicos estaduais, projetos ou investimentos que estimulem o desenvolvimento socioeconômico sustentável. Entretanto, os resultados apresentados inferem desconhecimento e baixa aplicação do referido decreto no âmbito local.

Considerando os resultados apurados, recomendam-se ações informativas do Decreto nº. 740/2019, a fim de que os municípios tenham maior conhecimento acerca dessa matéria e possam utilizar o referido dispositivo de forma mais frequente.

A pergunta nº. 10 (Gráfico 37) foram a seguinte: “Qual a relevância que o município atribui para a aplicação do Decreto nº. 740/2013 e a realidade local em relação ao desenvolvimento socioeconômico sustentável?”. Esta pergunta foi realizada com base no item 6 do modelo lógico do programa (resultado) e Decreto Estadual nº. 740/2013. Os resultados apresentados foram os seguintes:

Gráfico 37 - Relevância que o município atribui para a aplicação do Decreto nº. 740/2013 (avaliação 2)



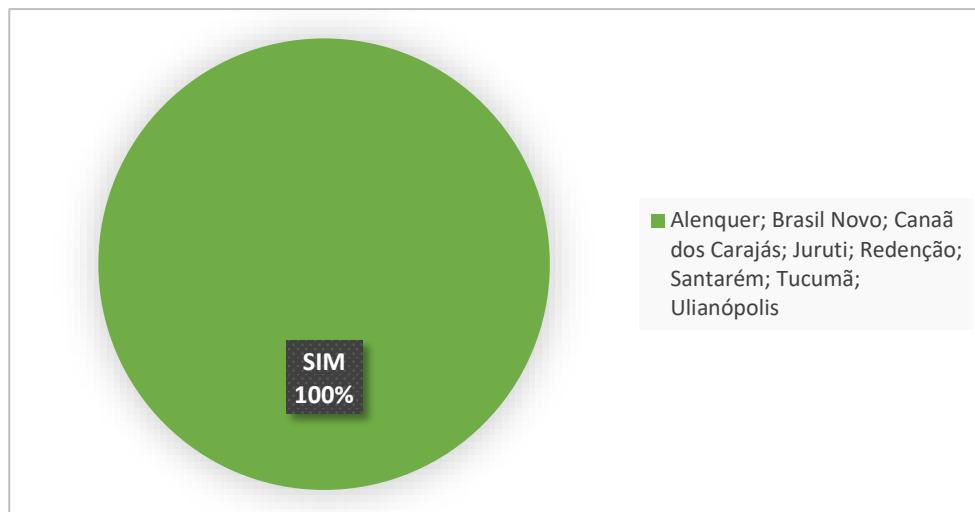
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o resultado apurado (Gráfico 37) para esse questionamento, verificou-se que 75% (6 municípios) da amostra considerou, de alta-relevância o processo priorização para recebimento de recursos e 12% da amostra considerou esse processo de média-relevância. Dessa forma, verificou-se uma referência positiva em relação aos resultados esperados para este questionamento. O que reforça as recomendações para que se dissemine as informações do Decreto nº. 740/2013.

A pergunta nº. 11 (Gráfico 38) foram a seguinte: “O município recebeu repasses de recursos advindos do ICMS Verde entre os anos de 2014 a 2018?”. Esta pergunta foi realizada com base no item 6 do modelo lógico do programa

(resultado) e Decreto Estadual nº. 775/2013. Os resultados apresentados foram os seguintes:

Gráfico 38 – Recebimento de repasses de recursos advindos do ICMS Verde (avaliação 2)

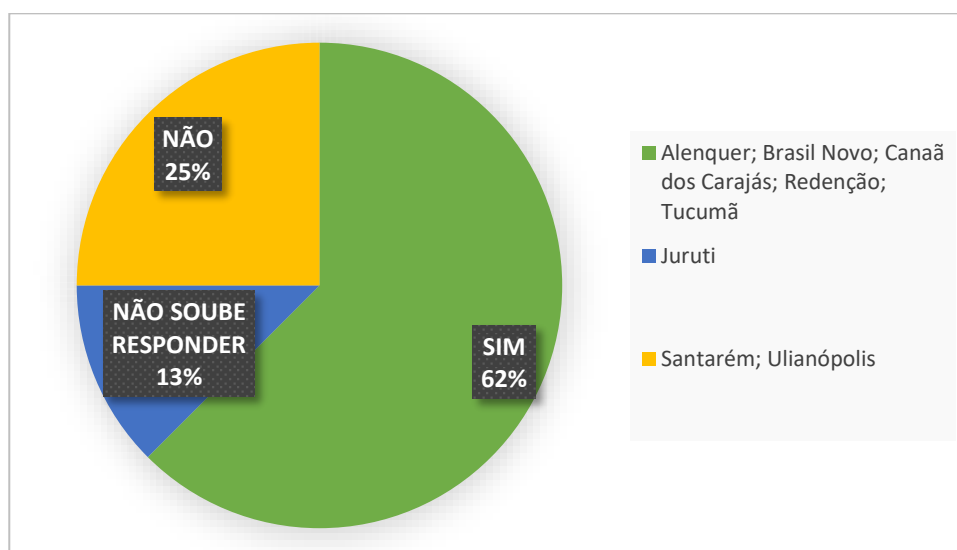


Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o resultado apurado (Gráfico 38) para esse questionamento, verificou-se que 100% (8 municípios) da amostra recebeu recursos advindos do ICMS Verde. Dessa forma, verificou-se uma referência positiva em relação aos resultados esperados para este questionamento, o que infere que os recursos do ICMS Verdes destinados ao meio ambiente estão sendo regularmente repassados.

Complementarmente, a pergunta nº. 12 (Gráfico 39) foram a seguinte: “Caso positivo, o município possui normas ou procedimentos estabelecidos que visem o controle dos valores recebidos a título de ICMS Verde?”. Esta pergunta foi realizada com base no item 6 do modelo lógico do programa (resultado) e Decreto Estadual nº. 775/2013. Os resultados apresentados foram os seguintes:

Gráfico 39 – Existência de normas ou procedimentos que visem o controle dos valores recebidos a título de ICMS Verde (avaliação 2)

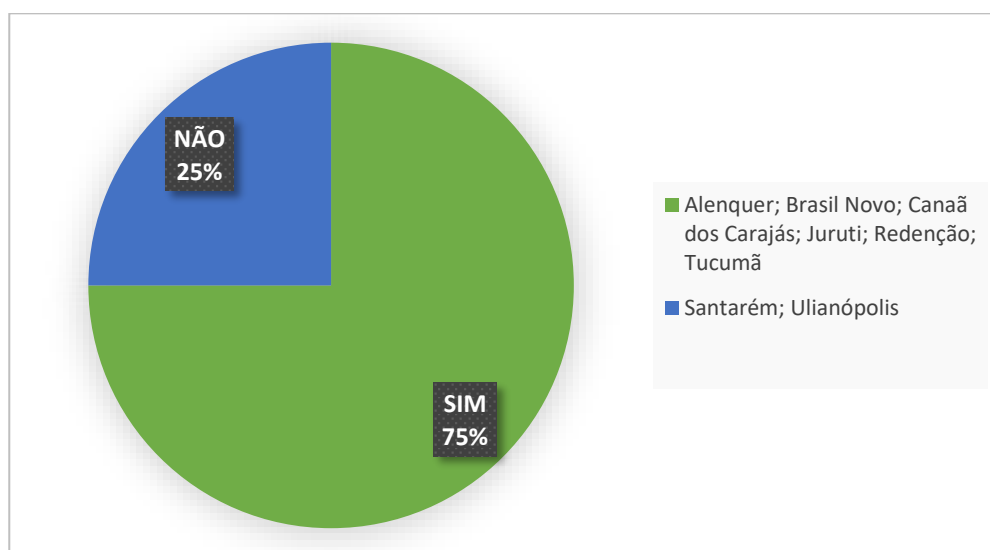


Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o resultado apurado (Gráfico 39) para esse questionamento, verificou-se que 62% (5 municípios) da amostra possui normas ou procedimentos estabelecidos que visem o controle dos valores recebidos a título de ICMS Verde. Os demais municípios não souberam responder ou informaram que não possuem normas ou procedimentos. Os resultados encontrados inferem uma posição predominantemente positiva dos municípios em relação ao que foi questionado. É importante frisar que, conforme foi estabelecido pelo art. 8º do Decreto Estadual nº. 775/2013, a destinação dos recursos oriundos do ICMS Verde deve ser definida em legislação municipal, motivo que reforça a importância de tais dispositivos.

A pergunta nº. 13 (Gráfico 40) foi a seguinte: “Existe política ou norma no âmbito municipal que defina as diretrizes para destinação dos recursos advindos como “ICMS Verde”?”. Esta pergunta foi realizada com base no item 6 do modelo lógico do programa (resultado) e Decreto Estadual nº. 775/2013. Os resultados apresentados foram os seguintes:

Gráfico 40 – Existência de política ou norma no âmbito municipal que defina as diretrizes para destinação dos recursos advindos como ICMS Verde (avaliação 2)

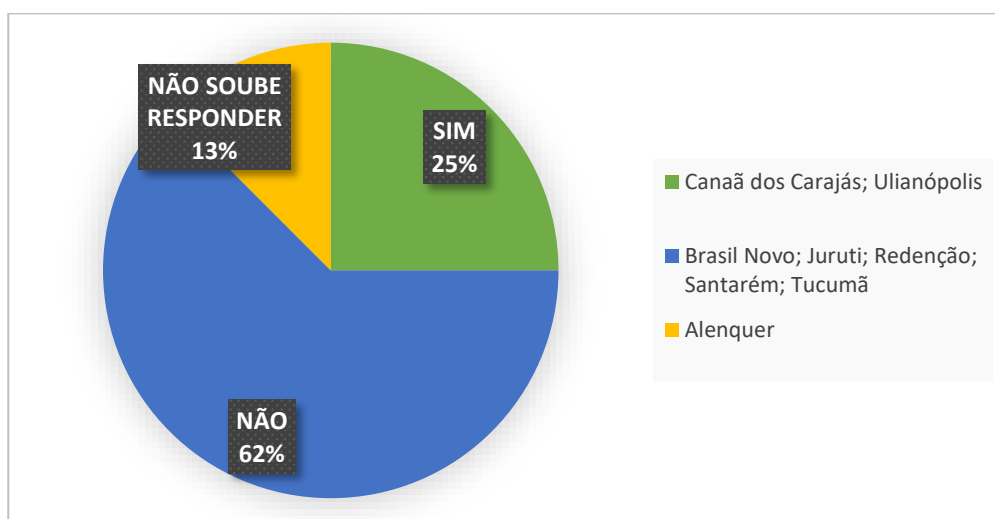


Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o resultado apurado (Gráfico 40) para esse questionamento, verificou-se que 75% (6 municípios) da amostra informou que existe política ou norma no âmbito municipal que define as diretrizes para destinação dos recursos advindos como “ICMS Verde” e 25% (2 municípios) informou que não possui tais dispositivos. Dessa forma, verificou-se uma referência positiva em relação aos resultados esperados para este questionamento.

A pergunta nº. 14 (Gráfico 41) foram a seguinte: “O município obteve alguma suspensão de áreas embargadas relacionadas ao cumprimento das metas do programa municípios verdes?”. Esta pergunta foi realizada com base no item 6 do modelo lógico do programa (resultado) e Resolução nº. 19/2016-COGES. Os resultados apresentados foram os seguintes:

Gráfico 41 – Ocorrência de alguma suspensão de área embargada com base no cumprimento das metas do programa municípios verdes (avaliação 2)

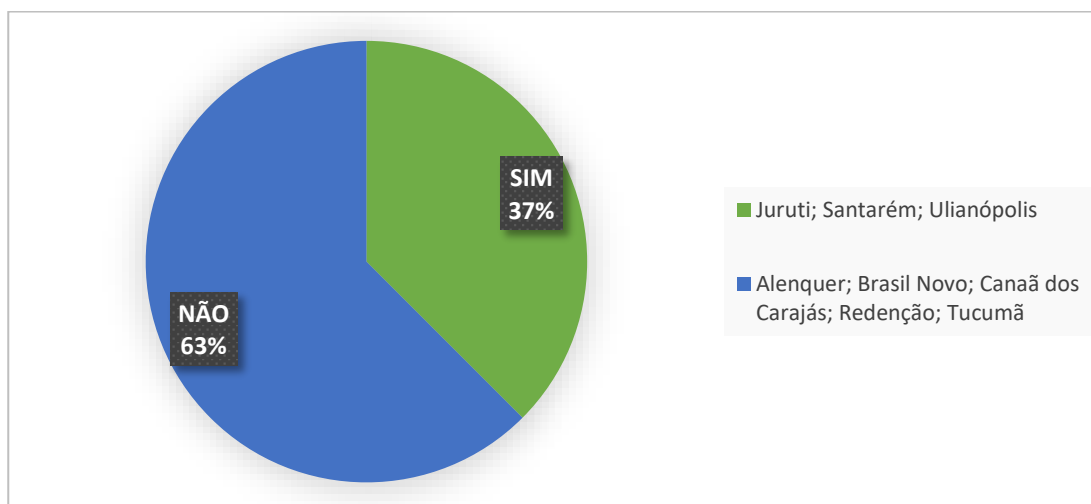


Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o resultado apurado para esse questionamento (Gráfico 41), verificou-se que 25% (2 municípios) da amostra informou que obteve a suspensão de áreas embargadas por ocasião do cumprimento das metas estabelecidas no PMV e 62% (5 municípios) informou que não conseguiu a suspensão de áreas embargadas. Dessa forma, verificou-se uma referência predominantemente negativa em relação aos resultados esperados para este questionamento. É importante destacar que a suspensão de áreas embargadas pelo cumprimento das metas do PMV é um benefício previsto na Resolução nº. 19/2016-COGES.

A pergunta nº. 15 (Gráfico 42) foram a seguinte: “O município teve efetivo apoio do programa para implementar estudos ou consultorias voltadas para o desenvolvimento econômico local sustentável?”. Esta pergunta foi realizada com base no item 6 do modelo lógico do programa (resultado) e Resolução nº. 19/2016-COGES. Os resultados apresentados foram os seguintes:

Gráfico 42 – Percepção de efetivo apoio do programa para implementar estudos ou consultorias voltadas para o desenvolvimento econômico local sustentável (avaliação 2)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o resultado apurado (Gráfico 42) para esse questionamento, verificou-se que 63% (5 municípios) da amostra informou não obteve o efetivo apoio do PMV para implementar estudos ou consultorias voltadas para o desenvolvimento econômico local sustentável e 37% (3 municípios) da amostra informou que obteve o referido apoio. Dessa forma, verificou-se uma referência predominantemente negativa em relação aos resultados esperados para este questionamento.

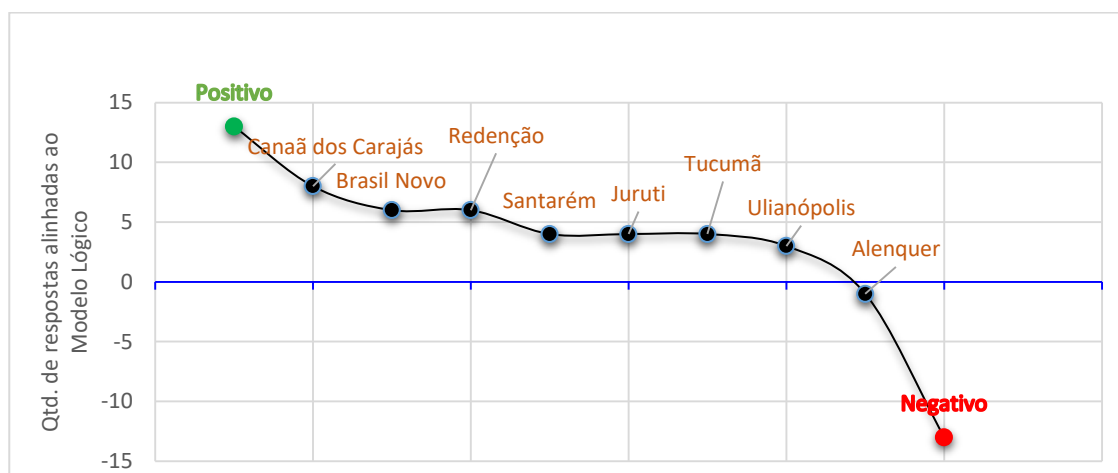
6.3.2 Conclusão da análise do programa com base no questionário e no modelo lógico

Conforme estabelecido anteriormente, este primeiro momento de análise foi direcionado para apurar a perspectiva local em relação aos resultados esperados pelo modelo lógico. A proposta foi de cotejar a visão da municipalidade em relação aos resultados esperados pelo programa municípios verdes. Os itens explorados foram dos resultados não utilizados na avaliação 1. Dentro do questionário aplicado, essas perguntas foram representadas pelas questões de número 1 a 15 analisadas anteriormente.

Para as respostas das perguntas relacionadas ao modelo lógico, foram atribuídas como critério de avaliação as seguintes referências: positivo, neutro e negativo. A referência “positiva” demonstra que a percepção local está aderente aos resultados do modelo lógico associado. A referência “neutra” não demonstra

atribuição de valor. A referência “negativa” demonstra que a percepção local não está aderente aos resultados do modelo lógico associado. De acordo com o analisado pontualmente em cada pergunta, a análise consolidada (Gráfico 43) desta etapa de avaliação se apresenta conforme segue:

Gráfico 43 - Análise consolidada de resultados com base no questionário e modelo lógico (etapa 2.1)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com as referências (*benchmarks*) estabelecidas para as respostas dos questionamentos aplicados nesta etapa da avaliação e a partir da realidade apurada em cada pergunta, elaborou-se o gráfico perceptual acima (Gráfico 43) a fim de constatar se as respostas obtidas junto aos municípios questionados estão, ou não, aderentes aos resultados esperados pelo programa.

A área do gráfico referenciada como “positivo” (ponto na cor verde) demonstra que a percepção local está aderente aos resultados esperados pelo modelo lógico associado do Programa Municípios Verde. A referência “neutra” (linha em azul) não demonstra atribuição de valor. E a referência “negativa” (ponto na cor vermelha) demonstra que a percepção local não está aderente aos resultados do modelo lógico associado.

De acordo com o constatado no Gráfico 43, verificou-se que, nos municípios respondentes ao questionário de pesquisa, os resultados apurados se encontram mais positivamente associados aos resultados esperados pelo programa. Sendo o município de Canaã dos Carajás o município que mais apresentou resultados aderentes aos esperados.

Algumas considerações, porém, devem ser ressaltadas. Ao considerar a análise pontual de cada pergunta, recomenda-se para o aperfeiçoamento deste programa, entender a logística de autuação de competência municipal junto aos infratores de áreas desmatadas no município de Redenção/PA. Essa observação consta a partir da apuração da questão nº. 3. O município apresentou uma quantidade de áreas autuadas muito superior em relação aos demais municípios respondentes. Sendo assim, entender a operacionalização de autuações no âmbito do município de Redenção pode contribuir para que se busque uma melhor eficiência da fiscalização local nos demais municípios paraenses.

Ademais, recomendam-se também ações informativas que disseminem o entendimento acerca dos Decretos nº. 739/2013 e 740/2013 que tratam do processo especial para regularização fundiária e prioridade na aplicação de recursos estaduais para o desenvolvimento socioeconômico sustentável no âmbito local. Verificou-se que nas perguntas relacionadas a esses dispositivos (perguntas nº. 6, 7 e 9) houve a predominância de desconhecimento acerca da questão. Portanto, pode-se inferir que, no caso de um conhecimento mais acurado, possibilitar-se-ia uma melhor utilização dos benefícios estabelecidos nos referidos dispositivos legais de forma mais frequente.

Por fim, ainda como recomendação desta etapa da segunda avaliação, sugere-se verificar a situação de apoio concedido pelo PMV aos municípios participantes. Essa ressalva considera os resultados encontrados nas perguntas de nº. 14 e 15, onde se constatou uma referência predominantemente negativa em relação à suspensão de áreas embargadas a partir do cumprimento das metas do programa e da perspectiva local acerca do efetivo apoio do PMV com estudos ou consultorias voltadas para o desenvolvimento econômico local sustentável.

Em relação à perspectiva local acerca do efetivo apoio do PMV, ressalta-se a importância de complementação das análises por meio da avaliação 2. Isto porque, de acordo com a 1ª pergunta específica⁵ avaliada no eixo 4 da avaliação 1, verificou-se que 77% dos 130 municípios participantes do programa receberam apoio por meio de fornecimento de algum equipamento. Ainda no eixo 4 da primeira avaliação, também se apontou na 2ª pergunta específica⁶ que 92% dos 130 municípios participantes do programa receberam apoio por algum curso de capacitação (cursos de licenciamento ambiental rural e gestão ambiental).

Apesar dos indicadores da primeira avaliação (eixo 4) apresentarem um bom alcance de apoio do PMV junto aos municípios, a segunda avaliação aponta na questão 15⁷ que 63% dos municípios respondentes do questionário de pesquisa não perceberam o efetivo apoio do PMV para implementar estudos ou consultorias voltadas para o desenvolvimento econômico local sustentável. Dessa forma, por meio da segunda avaliação, sugere-se que o PMV fortaleça ativamente esse apoio no âmbito local.

6.3.3 Avaliação do programa com base no questionário e nos fatores da teoria do desenvolvimento endógeno

Para esta etapa da avaliação, utilizou-se de questionamentos embasados no modelo lógico do programa, estabelecido no Quadro 1 do passo 1 dos procedimentos metodológicos. A proposta é que se coteje como a municipalidade se enxerga acerca do alinhamento de suas ações com os fatores da Teoria do Desenvolvimento Endógeno (TDE) defendido por Barquero, 2002. Dentro do questionário aplicado essas perguntas são representadas pelas questões de número 16 a 30 e serão analisadas a seguir.

Para as respostas de perguntas relacionadas aos fatores da TDE, foi atribuído como indicador de avaliação as seguintes referências: alinhado, neutro e não-alinhado. A referência “alinhada” demonstra que o a percepção local está aderente às características da TDE; “neutro” não demonstra valor de atribuição; e “não-

⁵ “O município que participa do PMV, teve efetivo apoio de equipamentos fornecidos pelo programa?”

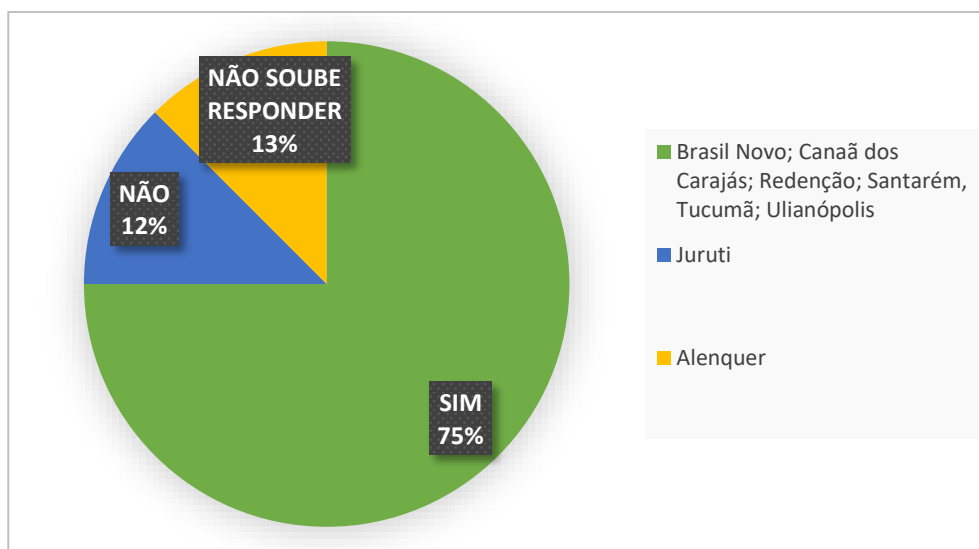
⁶ “O município que participa do programa, teve efetivo apoio de capacitações nas áreas de gestão ambiental promovidos pelo PMV?”

⁷ O município teve efetivo apoio do programa para implementar estudos ou consultorias voltadas para o desenvolvimento econômico local sustentável?

alinhado” demonstra que o a percepção local não está aderente às características da TDE na realidade do município.

As perguntas nº. 16 e 17 foram as seguintes: “O município já fez uso de ferramentas e/ou inovações proporcionadas por outras organizações para a obtenção da redução do desmatamento ou para viabilizar do desenvolvimento sustentável?” (Gráfico 44) e “Se sim, qual(is) organização(ões) foi/foram responsável(veis) pelo compartilhamento da ferramenta e/ou inovação?” (Quadro 3). Estas perguntas foram realizadas com base no Fator 1 da TDE – “inovação e difusão do conhecimento”. Os resultados apresentados foram os seguintes:

Gráfico 44 – Utilização de ferramentas e/ou inovações proporcionadas por outras organizações para a obtenção da redução do desmatamento ou para viabilizar do desenvolvimento sustentável (avaliação 2)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o resultado apurado (GRÁFICO 44) para esse questionamento, verificou-se que 75% (6 municípios) da amostra informou que já fez uso de ferramentas e/ou inovações proporcionadas por outras organizações para a obtenção da redução do desmatamento ou para viabilizar do desenvolvimento sustentável. Dessa forma, verificou-se uma referência predominantemente alinhada entre a visão local dos municípios e o fator nº 1 da Teoria do Desenvolvimento Endógeno. Complementarmente, questionaram-se quais foi às organizações responsáveis pelo compartilhamento da ferramenta e/ou inovação (Quadro 3).

Quadro 3 – Relação de organizações responsáveis pelo compartilhamento da ferramenta e/ou inovação (avaliação 2)

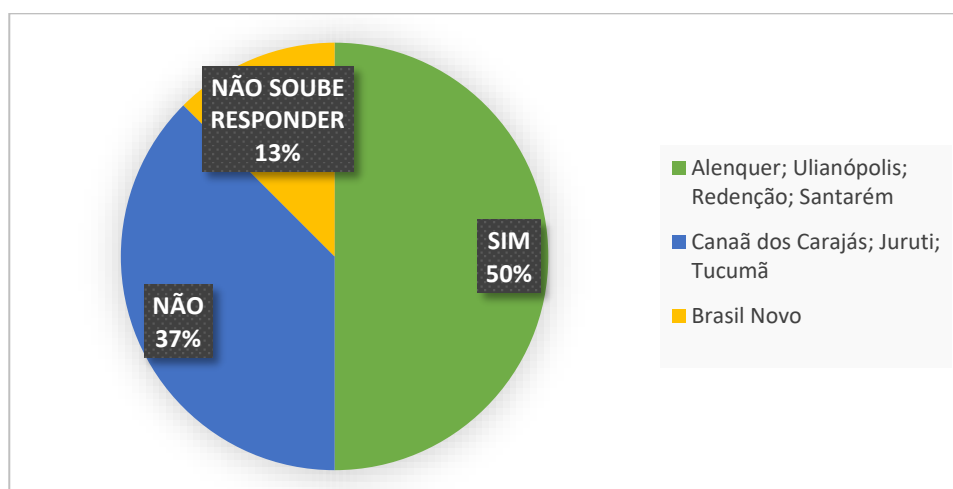
Municípios	Programas ou Projetos Realizados
Alenquer	-
Brasil Novo	ISA
Canaã dos Carajás	SEMMAS, GOOGLE;
Juruti	-
Redenção	Plataforma SSSON
Santarém	TNC; IMAZON; SEMAS-PA; PMV
Tucumã	TNC
Ulianópolis	IMAZON, Fundo Amazônia e SEMAS

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o respondido pelos municípios (Quadro 3), as ferramentas proporcionadas foram advindas de diferentes tipos de organizações, de natureza pública, privada e não-governamental. Isso reforça a importância do fator de inovação e difusão do conhecimento da Teoria do Desenvolvimento Endógeno, que possibilita que novas tecnologias ou conhecimentos possam ser incorporados e difundidos nos sistemas de produção. Os resultados indicam que os municípios respondentes possuem um perfil abertos para utilizar novas soluções e tecnologias. Ademais, o detalhamento das ferramentas utilizadas demonstra uma participação ativa das Organizações Não-Governamentais (ONGs) como IMAZON, ISA e TNC, o que reforça a importância da gestão compartilhada da gestão ambiental.

A pergunta nº. 18 (Gráfico 45) foram a seguinte: “O município utiliza ou já utilizou a ferramenta de lista de desmatamento ilegal no estado do Pará (LDI) como base para subsidiar alguma decisão do poder público? (ex.: embargos, liberação de licenças, critérios para seleção de fornecedores, etc.)”. Esta pergunta foi realizada com base no Fator 1 da TDE – “inovação e difusão do conhecimento e “Decreto nº. “838/2013”. Os resultados apresentados foram os seguintes:

Gráfico 45 – Utilização da ferramenta de lista de desmatamento ilegal no estado do Pará - LDI (avaliação 2)



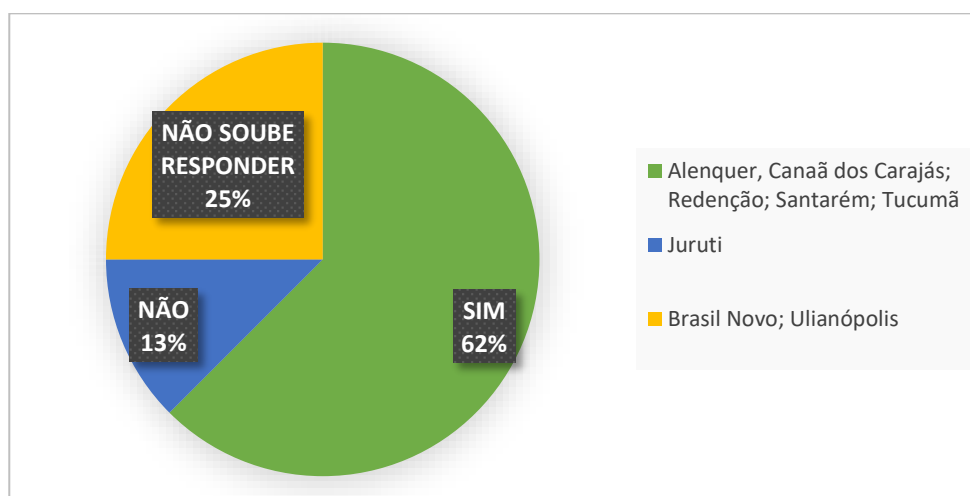
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o resultado apurado (Gráfico 45) para esse questionamento, verificou-se que 50% (4 municípios) da amostra informou que já fez uso da ferramenta de lista de desmatamento ilegal no estado do Pará (LDI), 37% (3 municípios) informou que não utilização deste recurso e 13% (1 município) não soube responder a este questionamento. Dessa forma, verificou-se para este caso uma referência dividida entre os municípios alinhados e não alinhados com a visão local e o fator nº 1 da Teoria do Desenvolvimento Endógeno.

Entretanto, considerando que a questão em comento trata de uma única ferramenta em específico em detrimento da questão anterior, que tratou das ferramentas de inovação de maneira ampla, recomenda-se ações informativas acerca da lista de desmatamento ilegal no estado do Pará (LDI), a fim de que os municípios tenham maior conhecimento acerca dessa matéria e possam utilizar o dispositivo de forma mais frequente.

As perguntas nº. 19 e 20 foram as seguintes: “Na visão da municipalidade, alguma característica regional inerente ao município contribuiu para o atingimento das metas estabelecidas pelo programa municípios verdes?” (Gráfico 46) e “Se sim, qual característica pode ser citada como exemplo?” (Quadro 4). Estas perguntas foram realizadas com base no Fator 2 da TDE – “organização flexível da produção”. Os resultados apresentados foram os seguintes:

Gráfico 46 – Reconhecimento de características regionais para contribuir com atingimento das metas do programa (avaliação 2)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o resultado apurado (Gráfico 46) para esse questionamento, verificou-se que 62% (5 municípios) da amostra considerou que alguma característica regional inerente ao município contribuiu para o atingimento das metas estabelecidas pelo programa municípios verdes, 13% (1 município) não considerou a contribuição e 25% (2 municípios) não soube responder a este questionamento.

Dessa forma, verificou-se uma referência predominantemente alinhada entre a visão local dos municípios e o fator nº 2 da Teoria do Desenvolvimento Endógeno. Este fator defende a utilização dos atributos regionais para gozar de vantagens competitivas. Complementarmente, questionaram-se quais características poderiam ser citadas como exemplo (Quadro 4).

Quadro 4 – Relação de características consideradas favoráveis para o atingimento de metas do programa (avaliação 2)

Municípios	Programas ou Projetos Realizados
Alenquer	Ações de controle, fiscalização e licenciamento ambiental
Brasil Novo	-
Canaã dos Carajás	Município com desmatamento consolidado
Juruti	-
Redenção	Município com desmatamento consolidado
Santarém	Devido uma área significativa de o território municipal

	ser de áreas de projeto de assentamento da reforma agrária, e serem áreas passíveis de cadastramento do CAR, que contribuíram para atingir a meta de 80% da área cadastrável do CAR.
Tucumã	Município com desmatamento consolidado
Ulianópolis	-

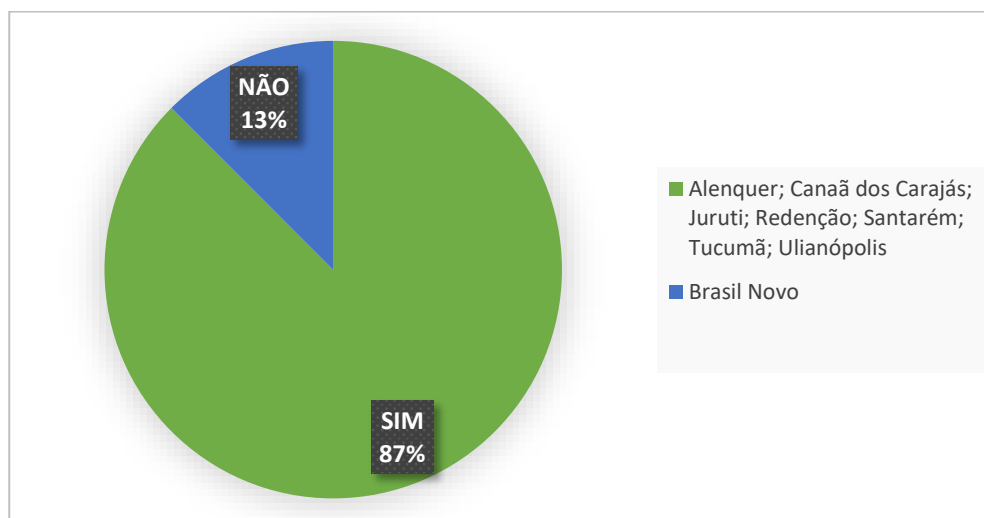
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

As respostas das características citadas reforçam a importância do fator de organização flexível da produção da Teoria do Desenvolvimento Endógeno, que possibilita a utilização de atributos regionais para gozar de vantagens competitivas. Os resultados indicam (Quadro 4) que alguns municípios respondentes consideraram o diagnóstico do perfil local de desmatamento “consolidado” como uma potencialidade para atingir as metas do PMV.

Os municípios “consolidados” são considerados aqueles que com médio risco para o desmatamento. Isso abre uma reflexão para o desenho da política. Considerando a abrangência do PMV, recomenda-se que se trabalhe as potencialidades locais de maneira mais específica, considerando que ainda que o programa tenha estabelecido o atingimento de mesmas metas a todos os municípios, eles possuem diferentes perfis de desmatamento.

As perguntas nº. 21 e 22 foram as seguintes: “O município consegue identificar alguma ação promovida pela municipalidade no âmbito do programa municípios verde e que favoreceu o desenvolvimento sustentável?” (Gráfico 47) e “Se positivo, qual exemplo pode ser citado?” (Quadro 5). Estas perguntas foram realizadas com base no Fator 3 da TDE – “relevância dos territórios urbanos”. Os resultados apresentados foram os seguintes:

Gráfico 47 – Ocorrência de alguma ação promovida pela municipalidade no âmbito do programa municípios verde e que favoreceu o desenvolvimento sustentável (avaliação 2)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o resultado (Gráfico 47) apurado para esse questionamento, verificou-se que 87% (7 municípios) da amostra identificou alguma ação promovida pela municipalidade no âmbito do programa municípios verdes e que favoreceu o desenvolvimento sustentável e 13% (1 município) não identificou alguma ação nesse sentido. Dessa forma, verificou-se uma referência predominantemente alinhada entre a visão local dos municípios e o fator nº 3 da Teoria do Desenvolvimento Endógeno.

Esse fator defende que as organizações, enquanto espaços construídos por um conjunto de atores que tomam decisões devem fomentar ações que visem desenvolvimento, tornando-se elementos além de um mero ponto no espaço. Complementarmente, questionaram-se quais ações poderiam ser citadas como exemplo (Quadro 5).

Quadro 5 – Relação de ações promovidas pelas municipalidades para o desenvolvimento sustentável (avaliação 2)

Municípios	Programas ou Projetos Realizados
Alenquer	Ações de controle, fiscalização e licenciamento ambiental
Brasil Novo	-
Canaã dos Carajás	Alertas de desmatamento, verificação em campo do desmatamento, acesso a imagens de satélite

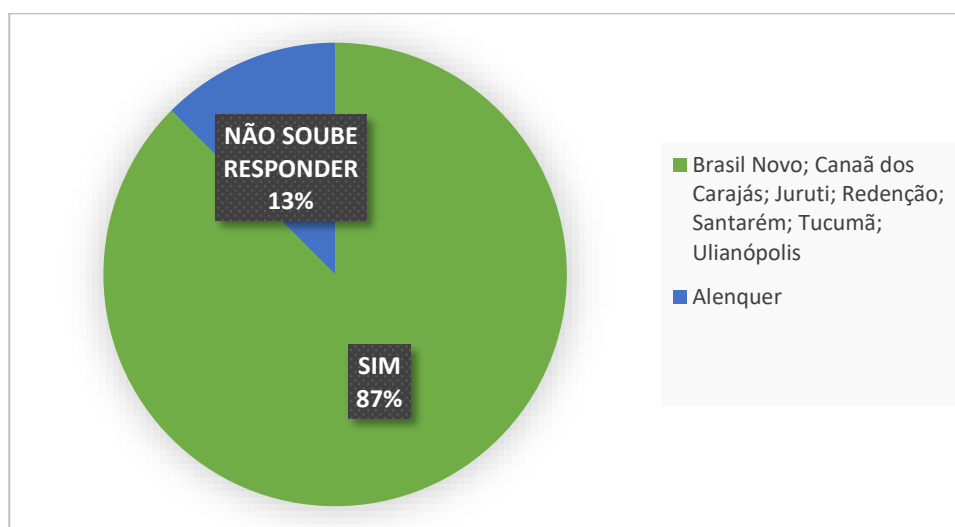
	de alta resolução, recebimento de equipamentos
Juruti	Programa GeoJuruti e Monitoramento Ambiental
Redenção	Programa Redenção Município Verde Cidade Sustentável
Santarém	Educação Ambiental; Campanhas de estímulo à elaboração do CAR.
Tucumã	Viveiro Municipal, Projeto Rural Sustentável
Ulianópolis	Pacto e Re-pacto pelo Desmatamento Zero

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o respondido pelos municípios, foram citadas diversas ações de âmbito local que buscam fomentar a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável (Quadro 5). Isso reforça a importância do fator de relevância dos territórios urbanos da Teoria do Desenvolvimento Endógeno. Os resultados indicam que os municípios respondentes possuem um perfil proativo para promoverem diferentes projetos de iniciativa do âmbito local e que promovam o desenvolvimento ambiental.

As perguntas nº. 23 e 24 foram as seguintes: “Existe alguma política ou serviço público municipal, no âmbito ambiental, que apresente características de diálogo ou contraprestações com o setor produtivo e seus cidadãos?” (Gráfico 48) e “Se positivo, qual exemplo pode ser citado?” (Quadro 6). Estas perguntas foram realizadas com base no Fator 3 da TDE – “relevância dos territórios urbanos”. Os resultados apresentados foram os seguintes:

Gráfico 48 – Existência de políticas e/ou serviços municipais que apresentem diálogo ou contraprestações com o setor produtivo e cidadãos (avaliação 2)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o resultado apurado (Gráfico 48) para esse questionamento, verificou-se que 87% (7 municípios) da amostra informou a existência de alguma política ou serviço público municipal, no âmbito ambiental, que apresente características de diálogo ou contraprestações com o setor produtivo e seus cidadãos. Dessa forma, verificou-se uma referência predominantemente alinhada entre a visão local dos municípios e o fator nº 3 da Teoria do Desenvolvimento Endógeno. Complementarmente, questionaram-se quais políticas/serviços poderiam ser citados como exemplo (Quadro 6).

Quadro 6 – Relação de políticas e/ou serviços municipais que apresentem diálogo ou contraprestações com o setor produtivo e cidadãos (avaliação 2)

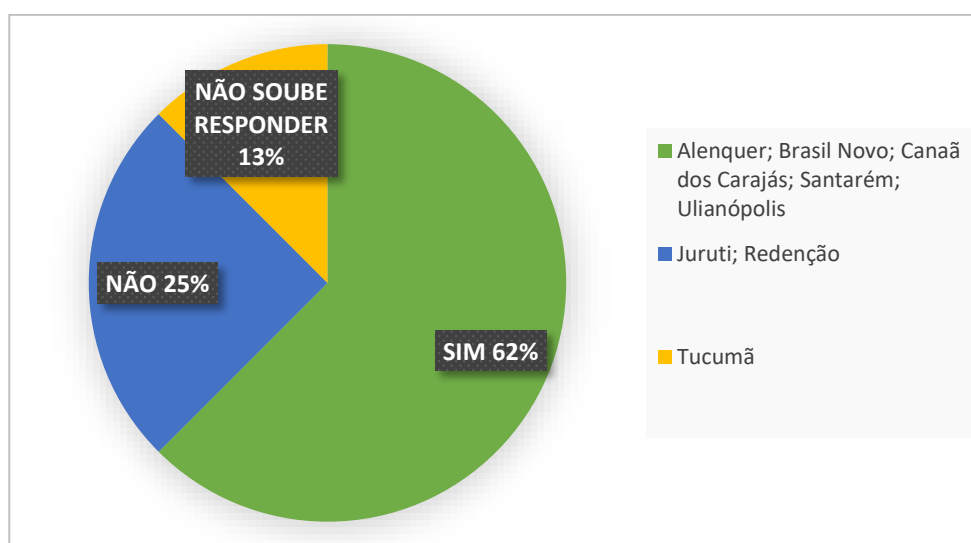
Municípios	Programas ou Projetos Realizados
Alenquer	-
Brasil Novo	Audiências Públicas
Canaã dos Carajás	Conselho Municipal de Meio Ambiente
Juruti	Conselho Municipal de Meio Ambiente
Redenção	-
Santarém	Validação do CAR e discussões sobre as áreas protegidas.
Tucumã	-
Ulianópolis	Conselho Municipal de Meio Ambiente – Lei Municipal 311/2011

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o respondido pelos municípios (Quadro 6), foram citadas diversas ações de âmbito local que buscam fomentar a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável. Isso reforça a importância do fator de relevância dos territórios urbanos da Teoria do Desenvolvimento Endógeno. Os resultados reforçam a importância da visão local acerca dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente que possuem atribuições de participação coletiva e espaço de diálogo, além das funções deliberativas já explanadas na primeira avaliação.

As perguntas nº. 25 e 26 foram as seguintes: “O município celebrou com outras organizações públicas ou privadas acordos/convênios de compartilhamento de gestão ambiental ou de combate ao desmatamento?” (Gráfico 49) e “Se positivo, qual exemplo pode ser citado?” (Quadro 7). Estas perguntas foram realizadas com base no Fator 4 da TDE – “flexibilidade e a complexidade institucional”. Os resultados apresentados foram os seguintes:

Gráfico 49 – Celebração de acordos/convênios de compartilhamento de gestão ambiental ou de combate ao desmatamento (avaliação 2)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o resultado apurado (Gráfico 49) para esse questionamento, verificou-se que 62% (5 municípios) da amostra indicou a celebração com outras organizações públicas ou privadas de acordos/convênios de compartilhamento de gestão ambiental ou de combate ao desmatamento; 25% (2 municípios) não indicou a celebração de acordos/convênios e 17% (1 município) não soube responder a este questionamento.

Dessa forma, verificou-se uma referência predominantemente alinhada entre a visão local dos municípios e o fator nº 4 da Teoria do Desenvolvimento Endógeno. Este fator defende a disposição das organizações em cooperarem entre si e com o entorno a fim de alcançar o desenvolvimento endógeno de maneira mais satisfatória. Complementarmente, questionaram-se quais características poderiam ser citadas como exemplo (Quadro 7).

Quadro 7 – Relação de acordos/convênios de compartilhamento de gestão ambiental ou de combate ao desmatamento (avaliação 2)

Municípios	Programas ou Projetos Realizados
Alenquer	INCRA;
Brasil Novo	Repacto pela redução do desmatamento
Canaã dos Carajás	O Município recebeu recursos da Câmara de Compensação Ambiental Federal, e existem dois projetos de reposição florestal a serem realizados no município.
Juruti	-
Redenção	-
Santarém	Controle de combate ao desmatamento.
Tucumã	-
Ulianópolis	Convênio com Fundo Nacional do Meio Ambiente para Fomentar a Recuperação de Áreas Alteradas e Degradadas no Município, por meio da Distribuição de Mudanças Florestais e Monitoramento das Áreas em Processo de Recuperação

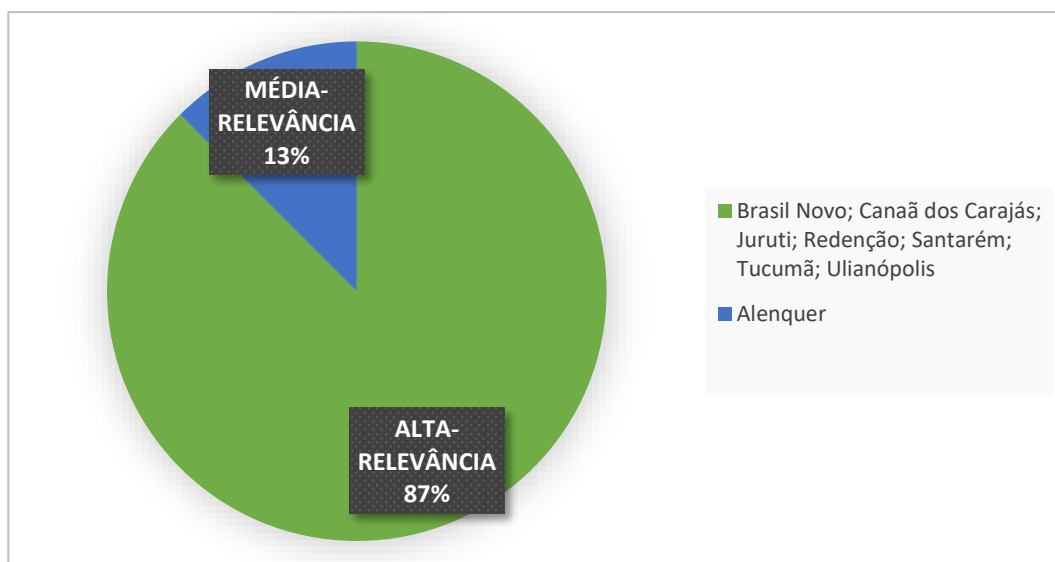
Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o respondido pelos municípios (Quadro 7), foram citados diversos acordos de âmbito local que buscam fomentar a proteção ambiental e o desenvolvimento. Isso reforça a importância do fator de flexibilidade e complexidade institucional da cooperação compartilhada da gestão ambiental entre diferentes organizações. Recomenda-se o estímulo de celebrações neste sentido, visando a união de esforços para cumprimento em comum da agenda ambiental.

A pergunta nº. 27 (Gráfico 50) foram a seguinte: “Qual a relevância que o município atribui para as parcerias compartilhadas no atingimento das metas estabelecidas pelo programa municípios verdes e no combate ao desmatamento?”.

Esta pergunta foi realizada com base no Fator 4 da TDE – “flexibilidade e a complexidade institucional”. Os resultados apresentados foram os seguintes:

Gráfico 50 – Nível de relevância atribuído pelos municípios para as parcerias compartilhadas (avaliação 2)

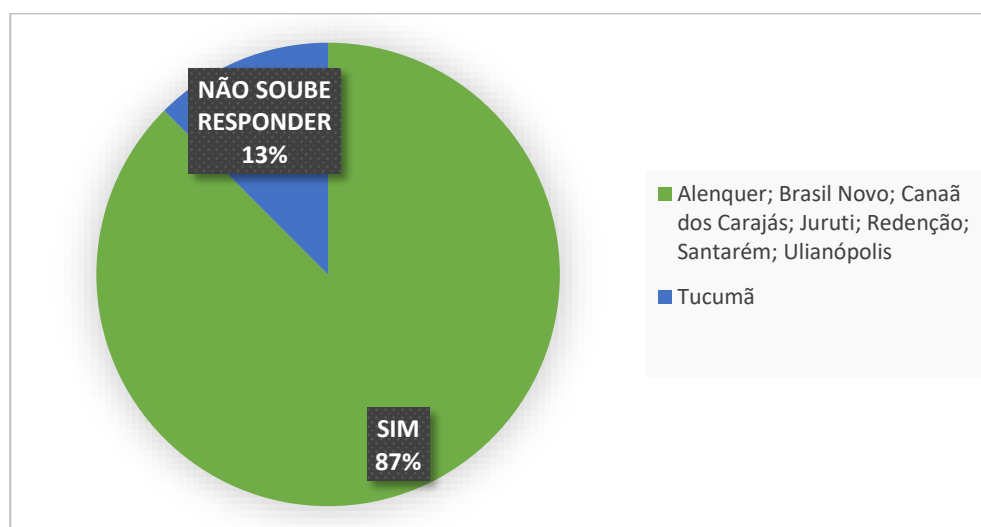


Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o resultado apurado (Gráfico 50) para esse questionamento, verificou-se que 87% (7 municípios) da amostra considerou de alta-relevância as parcerias compartilhadas no atingimento das metas estabelecidas pelo programa municípios verdes e no combate ao desmatamento. Dessa forma, verificou-se uma referência predominantemente alinhada entre a visão local dos municípios e o fator nº 4 da Teoria do Desenvolvimento Endógeno, reforçando a importância da cooperação compartilhada da gestão ambiental entre diferentes organizações.

As perguntas nº. 28 29 e 30 foram respectivamente as seguintes: “O município foi responsável pela elaboração de alguma ação que tenha solucionado algum problema ambiental em comum?” (Gráfico 51); “Se sim, qual exemplo pode ser citado?” (Quadro 8) e “Se sim, houve o município chegou a compartilhar essa solução com outros municípios?” (Gráfico 52). Estas perguntas foram realizadas com base no Fator 4 da TDE – “flexibilidade e a complexidade institucional”. Os resultados apresentados foram os seguintes:

Gráfico 51 - Elaboração de ações municipais que tenham solucionado algum problema ambiental em comum (avaliação 2)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o resultado apurado (Gráfico 51) para esse questionamento, verificou-se que 87% (7 municípios) da amostra indicou que foi responsável pela elaboração de alguma ação que tenha solucionado algum problema ambiental em comum e 13% (1 município) não soube responder a este questionamento.

Dessa forma, verificou-se uma referência predominantemente alinhada entre a visão local dos municípios e o fator nº 4 da Teoria do Desenvolvimento Endógeno. Complementarmente, questionaram-se quais ações poderiam ser citadas como exemplo (Quadro 8).

Quadro 8 – Relação de ações municipais que tenham solucionado algum problema ambiental em comum (avaliação 2)

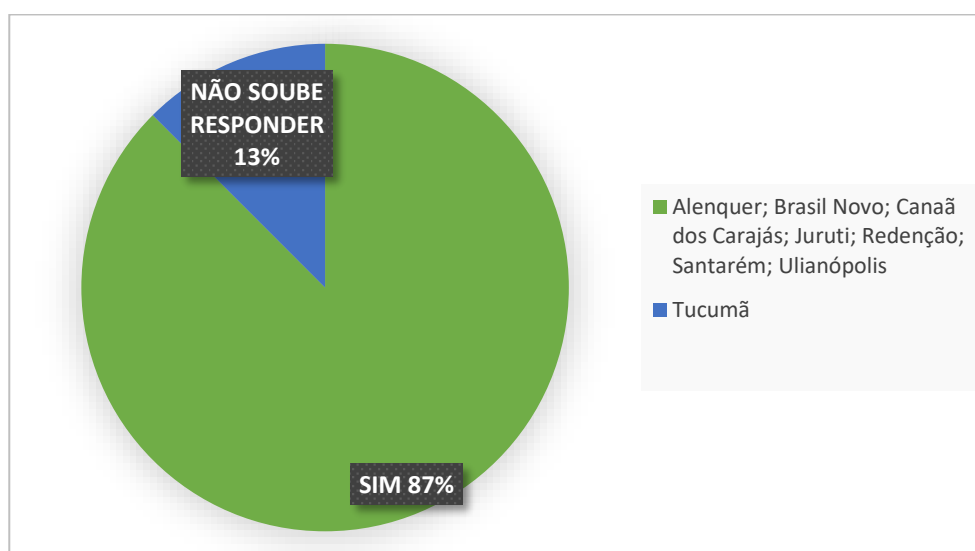
Municípios	Programas ou Projetos Realizados
Alenquer	Acordos de pesca, TCA
Brasil Novo	Casinhas coletoras
Canaã dos Carajás	O município entrou em contato com uma empresa, que vem executando serviços de reposição florestal nas áreas degradadas da Unidade de Conservação Municipal.
Juruti	Ação de combate e redução das queimadas
Redenção	Comitê de Combate a Incêndios Florestais
Santarém	Educação Ambiental contínua referente às demandas ambientais do município; Plantio de mudas para recomposição de mata ciliar; CAR; LDI;

	Ações fiscalizatórias;
Tucumã	-
Ulianópolis	Ações de Fiscalização Ambiental diversas.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o respondido pelos municípios (Quadro 8), foram citadas diversas ações de âmbito local que buscam fomentar a proteção ambiental e o desenvolvimento. Isso reforça a importância do fator de flexibilidade e complexidade institucional da cooperação compartilhada da gestão ambiental entre diferentes organizações. Complementarmente, questionou-se acerca compartilhamento dessas soluções locais com outros municípios (Gráfico 52).

Gráfico 52 – Compartilhamento das ações municipais criadas e que tenham solucionado algum problema ambiental em comum (avaliação 2)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com o resultado apurado (Gráfico 52) para esse questionamento, verificou-se que 87% (7 municípios) da amostra indicou que compartilhou as ações locais com outros municípios e 17% (1 município) não soube responder a este questionamento, o que demonstra uma disponibilidade dos municípios em realizar uma gestão compartilhada das ações locais.

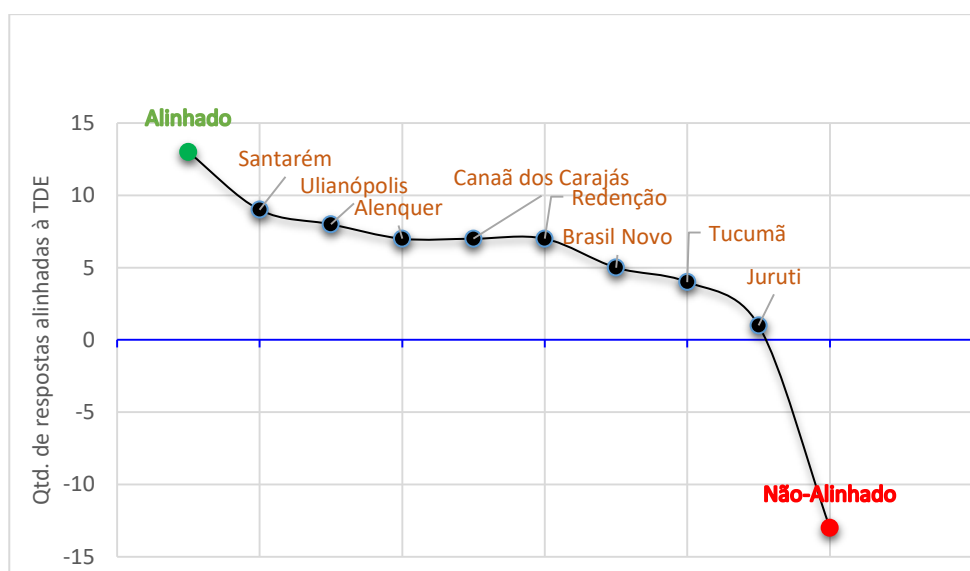
6.3.4 Conclusão da análise do programa com base no questionário e fatores da teoria do desenvolvimento endógeno (avaliação 2)

Conforme informado anteriormente, este segundo momento de análise foi direcionado para apurar, de forma exploratória, a visão da municipalidade em relação aos resultados esperados pelos fatores da Teoria do Desenvolvimento

Endógeno de Barquero (2002). Dentro do questionário aplicado, essas perguntas foram representadas pelas questões de número 16 a 30 analisadas anteriormente.

Para as respostas das perguntas relacionadas aos fatores da TDE, foi atribuído como indicador de avaliação as seguintes referências: alinhado, neutro e não-alinhado. A referência “alinhada” demonstra que o a percepção local está aderente às características da TDE; “neutro” não demonstra valor de atribuição; e “não alinhado” demonstra que a percepção local não está aderente às características da TDE na realidade do município. De acordo com o analisado pontualmente em cada pergunta, a análise consolidada (Gráfico 53) desta etapa de avaliação se apresenta conforme segue:

Gráfico 53 - Análise Consolidada de Resultados do Programa com Base nos Fatores da Teoria do Desenvolvimento Endógeno (etapa 2.2)



Fonte: Elaborado pelo autor com base nas respostas do questionário

De acordo com as referências (*benchmarks*) estabelecidas para as respostas dos questionamentos aplicados nesta etapa da avaliação e a partir a realidade apurada em cada pergunta, elaborou-se o gráfico perceptual acima (Gráfico 53) a fim de constatar se as respostas obtidas junto aos municípios questionados estão, ou não, alinhados aos fatores da Teoria do Desenvolvimento Endógeno.

A área do gráfico referenciada como “alinhado” (ponto na cor verde) demonstra que a percepção local está aderente aos fatores da TDE. A referência “neutra” (linha em azul) não demonstra atribuição de valor. E a referência “não alinhada” (ponto na cor vermelha) demonstra que a percepção local não está aderente aos fatores da TDE.

De acordo com o constatado no Gráfico 53, verificou-se que, nos municípios respondentes ao questionário de pesquisa, os resultados apurados se encontram mais alinhados aos fatores defendidos por Barquero (2002) da Teoria do Desenvolvimento Endógeno. Sendo o município de Santarém o município que mais apresentou alinhamento aos fatores explorados.

A demonstração de uma tendência de alinhamento das ações dos municípios respondentes aos fatores do desenvolvimento endógeno gera algumas reflexões acerca da implementação do programa aos demais municípios paraenses. Considerando que os municípios respondentes são categorizados pelo PMV como “municípios verdes”, infere-se como positivo o alinhamento de suas ações com a TDE. Sendo assim, recomenda-se que ações com estas características sejam estimuladas para os demais municípios participantes do programa, onde a realidade do desmatamento seja mais crítica.

Verificou-se que na realidade da amostra, os resultados apontados pela maior parte dos questionamentos indicaram que os municípios manifestaram características alinhadas aos fatores da TDE para o combate ao desmatamento e a promoção do desenvolvimento sustentável. O exemplo disso destaca-se: a) a verificação de um perfil aberto para utilização e difusão de novas soluções e tecnologias; b) a existência de características regionais para cumprimento das metas do programa; c) a promoção ativa de diferentes projetos de iniciativa de âmbito local que promovam o desenvolvimento ambiental; d) a existência de políticas ou serviços municipais com características de diálogo ou contraprestações com o setor produtivo; e) flexibilidade para realização de cooperação compartilhada da gestão ambiental entre diferentes organizações;

Dessa forma, recomenda-se que essas características sejam exploradas e incentivadas para os demais municípios participantes do Programa a fim de que se atinjam resultados mais eficazes no combate ao desmatamento e na promoção do desenvolvimento sustentável.

Algumas considerações, porém, devem ser ressaltadas. Ao considerar a análise pontual de cada pergunta, recomenda-se para o aperfeiçoamento deste programa que algumas ferramentas sejam incentivadas. O exemplo da lista de desmatamento ilegal no Estado do Pará (LDI). Recomendam-se ações informativas acerca desta ferramenta, a fim de que os municípios tenham maior conhecimento desta tecnologia e possam utilizar o dispositivo de forma mais frequente.

Identificou-se que os municípios respondentes consideraram o diagnóstico do perfil local de desmatamento “consolidado” como uma potencialidade para atingir as metas do PMV. Os municípios “consolidados” são considerados aqueles que com médio risco para o desmatamento. Considerando a abrangência do PMV, recomenda-se que se trabalhem as potencialidades locais de maneira mais regional, considerando que ainda que o programa tenha estabelecido o atingimento de mesmas metas a todos os municípios, eles possuem diferentes perfis de desmatamento.

Também é importante ressaltar que a Teoria do Desenvolvimento Endógeno possui um campo de abrangência muito maior do que o Programa Municípios Verdes é capaz de alcançar. Entretanto, a referência desta teoria foi utilizada, considerando determinadas similaridades entre algumas características dos fatores do desenvolvimento endógeno e as metas estabelecidas pelo programa.

Em relação a amostra selecionada para a segunda avaliação e que responderam ao questionário, o Quadro 9 abaixo elenca a relação dos municípios participantes com suas respectivas datas de adesão ao programa.

Quadro 9 – Relação de datas de adesão ao PMV pelos municípios do questionário

Municípios	Datas de assinatura dos acordos
Alenquer	28/01/2011 (MPF)
Brasil Novo	10/08/2010 (MPF)
Canaã dos Carajás	30/11/2010 (MPF)
Juruti	17/01/2011 (MPF)
Redenção	15/12/2010 (MPF) e 25/03/2015 (PMV)
Santarém	21/03/2010 (MPF) e 05/03/2013 (PMV)
Tucumã	14/12/2010
Ulianópolis	30/11/2010

Fonte: Relatório do PMV ficha completa disponível em http://www.municipiosverdes.pa.gov.br/relatorios/seleciona_territorio/ficha_completa.

O quadro 9 demonstra a data em que os municípios se comprometeram em realizar atividades relacionadas ao Programa Municípios Verdes. Cabe destacar que esta formalização de compromisso pode ocorrer por meio do Termo de Compromisso com o MPF ou formatura de acordo específico com o PMV. Verificou-se no Quadro 9 que todos os municípios da amostra se comprometeram em atingir metas relacionadas à sustentabilidade e meio ambiente desde o início da concepção do programa.

Além disso, é importante também demonstrar como se comportou o desmatamento nesses municípios desde a criação do PMV em 2011 até o ano de 2018. No Quadro 10 abaixo, demonstrou-se qual foi a tendência do desmatamento nesses municípios. Percebe-se que em quase todos os municípios a taxa de desmatamento anual manteve-se abaixo do limite estabelecido pelo programa (40 km² anuais).

Quadro 10 - Desmatamento anual por série histórica nos municípios da amostra em km²

Municípios	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Redenção	1,2	2,3	1,3	0,4	0,2	0,4	0,4	0,3	6,5
Canaã dos Carajás	1,2	0,3	0,4	1,4	2,7	2,1	1,4	1	10,5
Tucumã	1,7	1,1	1,7	2,6	4,2	2,8	4,1	1,9	20,1
Juruti	6,5	1,6	2,4	12,9	8,4	4	11,6	5,4	52,8

Ulianópolis	23	31,5	11,1	2,9	22,5	18,2	15,6	6,6	131,4
Alenquer	20	13,6	14,9	14,3	13,3	14,5	24,2	20,6	135,4
Brasil Novo	39,4	9	31,5	8,8	11	6,5	28,2	19,8	154,2
Santarém	22,5	18,3	9,8	17,2	54,3	16,9	40,5	38,9	218,4

Fonte: Elaborado pelo autor com base em INPE, 2019, disponível em <http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>

A partir do Quadro 10, pode-se verificar que, em algum momento da série histórica, as taxas de desmatamento registradas nos municípios da amostra sofreram significativa redução, para todos os municípios. Dessa forma, por mais que as taxas registradas eventualmente tenham oscilado, em pelo menos um dos períodos anuais elas diminuíram. Isso infere uma possibilidade de relação entre as ações do programa e os resultados no desmatamento.

Ademais se verificou que no Gráfico 43 da “análise consolidada de resultados com base no questionário e modelo lógico (etapa 2.1)” foram apontados os municípios Canaã dos Carajás, Brasil Novo e Redenção como os três municípios onde a percepção local está mais aderente aos resultados esperados pelo modelo lógico associado do Programa Municípios Verde.

Verifica-se no Quadro 10 que da relação desses 03 municípios, 02 deles (Redenção e Canaã dos Carajás) também configuram entre os municípios com as menores taxas de desmatamento acumulada no período do programa (2011 a 2018). O que pode sugerir que aqueles municípios com mais percepção de resultados alcançados em relação ao PMV também possuem melhores taxas anuais de desmatamento.

Muito embora o município de Brasil Novo esteja entre as posições mais baixas na relação do Quadro 10, ainda assim, nota-se que na trajetória histórica desse município houve distorções de acréscimos e decréscimos latentes em determinados períodos. O exemplo disso tem-se os registros realizados nos anos de 2011-2014, com uma queda de 39,4km² em 2011 para apenas 9k m² em 2012, sucedendo-se com um aumento para 31,5km² em 2013, seguido de uma nova queda para 8,8km² em 2014. Essas alterações sugerem que neste município possam existir fatores locais específicos que influenciam o desmatamento na região.

Ademais, é importante destacar que a pressão pelo desmatamento dentro do Estado do Pará não é uniforme em suas diferentes regiões. A questão do desmatamento é também influenciada pela dinâmica econômica e a forma de ocupação e desenvolvimento do território. No caso do Pará, algumas atividades como construção de rodovias, implantação de grandes projetos de energia, mineração e agropecuária explicam as diferentes pressões por desmatamento nos municípios e as medidas de prevenção necessárias (WHATELLY, 2013).

Dessa forma, sugere-se para pesquisas futuras, uma avaliação que inclua um estudo dos efeitos esperados pelo programa em relação as ações previstas e as taxas de desmatamento registradas pelos municípios.

Ressalva-se que a análise dos resultados aqui exposta foi realizado a partir do diagnóstico gerado pela metodologia estabelecida por essa pesquisa. A partir desse diagnóstico, tentou-se compreender os resultados encontrados, gerando indicadores que apoiassem as conclusões estabelecidas.

Entretanto, é importante reconhecer as limitações da avaliação de resultados. Esse tipo de análise possui como principal foco a verificação dos resultados alcançados em relação ao que foi planejado e não necessariamente determina causalidade. Existem fatores exógenos que podem influenciar nos resultados encontrados e que estes podem decorrer da conjuntura histórica, política, econômica, cultural, etc. (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p. 224).

De qualquer forma, espera-se que a avaliação realizada por esta pesquisa possa contribuir com o aperfeiçoamento do Programa Municípios Verdes ou, até mesmo, colaborar com demais programas públicos voltados para a mesma área temática.

7 CONCLUSÃO

Nesse estudo foram realizadas duas avaliações do Programa Municípios Verdes. Optou-se inicialmente pela análise de resultados de abrangência geral em uma primeira avaliação, aplicada aos municípios participantes do programa e com base em dados secundários, disponíveis na ficha completa⁸ de cada município. Complementarmente, combinou-se a análise de resultados da primeira avaliação com uma segunda avaliação, de natureza exploratória e com base em dados primários, abrangendo acerca da visão das ações locais em relação aos resultados esperados do modelo lógico e a associação com os fatores da teoria do desenvolvimento endógeno, defendida por BARQUERO (2002).

Considerando a metodologia utilizada e os resultados encontrados na avaliação 1, pôde-se afirmar que, em média, 44% dos municípios foram avaliados com alto nível de resultados concretizados; 41% dos municípios foram avaliados com médio nível de resultados concretizados e 15% dos municípios foram avaliados com baixo nível de resultados concretizados. O escopo da análise compreendeu um número de 130 municípios que participam do programa.

Ao se considerar a quantidade e a complexidade dos municípios que participam do programa, esses resultados foram avaliados de forma muito positiva, pois, ainda com todas as especificidades de cada município, o Programa Municípios Verdes conseguiu atingir um percentual acumulado de 85% de municípios participantes avaliados com alto e médio índice de resultados concretizados, distribuído em quatro diferentes eixos de avaliação.

As principais dificuldades encontradas para cumprimento dos resultados foram relacionadas: a) certa dificuldade dos municípios em atingirem o cadastramento ambiental rural (CAR) em proporção de 80% das áreas cadastráveis; b) dificuldades dos municípios na assinatura de acordo específico com o PMV; c) dificuldades na instituição dos grupos locais de combate ao desmatamento e; d) dificuldades nas ações que envolvem a existência de núcleos específicos de licenciamento e de suporte jurídico.

⁸ http://www.municipiosverdes.pa.gov.br/relatorios/seleciona_territorio/ficha_completa

Como recomendações que visem a melhoria e aperfeiçoamento do Programa Municípios Verdes e levando em consideração os resultados encontrados, sugere-se que o Programa reforce o auxílio junto aos municípios participantes para realização do Cadastro Ambiental Rural ou outra ferramenta que contribua com ordenamento territorial. Também se verificou a necessidade de capacitações que auxiliem na implantação de setores locais que tratem de licenciamento e suporte jurídico. A pesquisa reforça a necessidade de manutenção e expansão do apoio pelo PMV aos municípios participantes, visando contribuir mais ainda para os resultados alcançados.

Já considerando a segunda avaliação, de acordo com as análises realizadas no primeiro bloco de questionamentos, verificou-se que, nos municípios respondentes ao questionário de pesquisa, os resultados apurados se encontram positivamente associados aos resultados esperados pelo programa. Sendo o município de Canaã dos Carajás o município que mais apresentou resultados aderentes aos esperados.

Algumas considerações, porém, foram ressaltadas. Entre as principais ressalvas, verificou-se que houve a predominância de desconhecimento sobre as perguntas relacionadas aos Decretos nº. 739/2013 e 740/2013, que tratam do processo especial para regularização fundiária e prioridade na aplicação de recursos estaduais para o desenvolvimento socioeconômico sustentável no âmbito local esses dispositivos (perguntas nº. 6, 7 e 9). Dessa forma, recomenda-se que o PMV realize ações informativas que disseminem o entendimento acerca da matéria, visando uma melhor utilização dos benefícios estabelecidos nos referidos dispositivos legais de forma mais frequente.

Complementarmente, a “avaliação 2” reforçou a necessidade de maior apoio do PMV junto aos municípios participantes, considerando que a pergunta de nº. 15 (O município teve efetivo apoio do programa para implementar estudos ou consultorias voltadas para o desenvolvimento econômico local sustentável?) apontou que 67% (4 municípios) dos municípios respondentes ao questionário considerou que não obteve o efetivo apoio do PMV para implementar estudos ou consultorias voltadas para o desenvolvimento econômico local sustentável.

Em relação à análise direcionada para apurar, de forma exploratória, a visão das municipalidades acerca de suas ações e a associação aos fatores da Teoria do Desenvolvimento Endógeno de Barquero (2002), verificou-se que, nos municípios respondentes ao questionário de pesquisa, os resultados apurados se encontram mais alinhados aos fatores defendidos por Barquero (2002) da Teoria do Desenvolvimento Endógeno. Sendo o município de Santarém o município que mais apresentou alinhamento aos fatores explorados.

As principais características identificadas foram: a) a verificação de um perfil aberto para utilização e difusão de novas soluções e tecnologias; b) a existência de características regionais para cumprimento das metas do programa; c) a promoção ativa de diferentes projetos de iniciativa de âmbito local que promovam o desenvolvimento ambiental; d) a existência de políticas ou serviços municipais com características de diálogo ou contraprestações com o setor produtivo; e) flexibilidade para realização de cooperação compartilhada da gestão ambiental entre diferentes organizações;

Considerando que os municípios respondentes deste questionário foram categorizados pelo PMV como “municípios verdes”, infere-se como positivo o alinhamento das ações com a TDE. Sendo assim, recomenda-se que ações com estas características sejam estimuladas para os demais municípios participantes do programa, onde a realidade do desmatamento seja mais crítica, a fim de que se atinjam resultados mais eficazes no combate ao desmatamento e na promoção do desenvolvimento sustentável.

Também foi levantado os registros de desmatamento nos municípios da amostra utilizados na segunda avaliação. Verificou-se que para esses municípios, em algum momento da série histórica, as taxas de desmatamento registradas sofreram significativa redução. Dessa forma, pôde-se inferir uma possibilidade de relação entre as ações do programa e os resultados no desmatamento. Ademais, foi possível relacionar que aqueles municípios com mais percepção de resultados alcançados em relação ao PMV também possuem melhores taxas anuais de desmatamento.

Sugere-se como pesquisas futuras, a realização de avaliações que incluam estudos dos efeitos esperados pelo programa em relação às ações previstas e as taxas de desmatamento registradas pelos municípios.

Na análise dos resultados realizada a partir do diagnóstico gerado pela metodologia estabelecida por essa pesquisa, tentou-se compreender os resultados encontrados, gerando indicadores que apoiassem as conclusões estabelecidas. Entretanto, é importante reconhecer as limitações da avaliação de resultados. Esse tipo de análise possui como principal foco a verificação dos resultados alcançados em relação ao que foi planejado e não necessariamente determina causalidade. Existem fatores exógenos que podem influenciar nos resultados encontrados e que estes podem decorrer da conjuntura histórica, política, econômica, cultural, etc. (IPEA, Avaliação de Políticas Públicas, 2018, p. 224).

De qualquer forma, espera-se que a avaliação realizada por esta pesquisa possa contribuir com o aperfeiçoamento do Programa Municípios Verdes ou, até mesmo, colaborar com demais programas públicos voltados para a mesma área temática.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron, ROBINSON, James. **Por que as nações fracassam: as origens do poder da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

ALA-HARJA, Marjukka, HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ALMEIDA, Rita Heloísa de. **O Diretório dos índios: um projeto de civilização no Brasil do século XVIII**. Brasília: UnB, 1997.

AMARAL FILHO, J. "A Endogeneização no desenvolvimento econômico regional". **Anais**. Encontro Nacional de Economia, 27. Belém: Anpec, 1999.

ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 7-9, fev. 2003.

ARRUDA, R. "Populações Tradicionais" e a Proteção de Recursos Naturais em Unidades de Conservação. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, Ano II, n. 5, p.78-92, 2º Semestre de 1999.

BARQUERO, Antônio Vazquez. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre, UFRS, 2002. A política de desenvolvimento local, p. 181-209.

BATISTA, I. M da S, SIMONIAN, L. T. L. Implicações Políticas, Econômicas e Socioambientais da RESEX Mãe Grande de Curuçá: perspectivas de desenvolvimento sustentável no estuário paraense. **Novos Cadernos NAEA**, v. 16. n.1. Suplemento, p. 203-220, jun. 2013. Disponível em <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/ncn>>. Acesso em 20 mai. 2018.

BRASIL. Casa Civil. **Decreto nº. 7.029 de 10 de dezembro de 2009**. Brasília, DF, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D7029.htm>. Acesso em: 06 jan. 2019;

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº. 12.651 de 25 de maio de 2012**. Brasília, DF, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 06 jan. 2019;

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº. 9.638 de 31 de agosto de 1981**. Brasília, DF, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm>. Acesso em: 06 jan. 2019;

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº. 7.347 de 24 de julho de 1985**. Brasília, DF, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 06 jan. 2019;

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº. 7.805 de 18 de julho de 1989**. Brasília, DF, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7805.htm>. Acesso em: 06 jan. 2019;

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº. 9.443 de 08 de janeiro de 1997**. Brasília, DF, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9433.htm>. Acesso em: 06 jan. 2019;

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº. 9.605 de 12 de fevereiro de 1998**. Brasília, DF, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm>. Acesso em: 06 jan. 2019;

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº. 9.985 de 18 de julho de 2000**. Brasília, DF, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm>. Acesso em: 06 jan. 2019;

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº. 11.284 de 02 de março de 2006**. Brasília, DF, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11284.htm>.

Acesso em: 06 jan. 2019;

BRASIL. Casa Civil. **Lei nº. 12.651 de 25 de maio de 2012**. Brasília, DF, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm>. Acesso em: 06 jan. 2019;

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **A política de municípios prioritários**.

Disponível em: <<http://combateadesmatamento.mma.gov.br/municipios-prioritarios>>. Acesso em: 01 nov. 2017.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Unidades de Conservação: conservando a vida, os bens e os serviços ambientais**. Disponível em:

<http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/_arquivos/prj_mc_061_pub_car_001_uc.pdf>. Acesso em 04 abr. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Lista de Municípios Prioritários da Amazônia**. Disponível em:

<http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/conteudo/lista_municipios_prioritarios_AML_2017.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Balanco de Execução 2018 – PCCDAm e PPCerrado 2016-2020** Disponível em:

<http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/Doc_ComissaoExecutiva/Balano-PPCDAm-e-PPCerrado_2018_f.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **PPCDAm**. Disponível em:

<<http://redd.mma.gov.br/pt/acompanhamento-e-a-analise-de-impacto-das-politicas-publicas/ppcdam>>. Acesso em: 03 jan. 2019.

BROUSSELLE, Astrid et al. **Avaliação: conceitos e métodos**. Fiocruz. Rio de Janeiro, 2011.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3-4, p. 185-197, jul./dez. 2003.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. Vozes. Petrópolis, 1993.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 962-969, set./out. 2003.

COTTA, Tereza Cristina. Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb). **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 4, p. 89-110, out./dez. 2001.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 3 ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

D'ÁVILA, Luiz Felipe. **Os 10 Mandamentos: do país que somos para o Brasil que queremos**. Rio de Janeiro: Topbooks, 2017. p. 35-48; 59-69.

DERLIEN, Hans-Ulrich. **Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas**. Revista do Serviço Público, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 105-122, jan./mar. 2001.

ESTADÃO. **Agropecuária na Amazônia: é possível produzir sem desmatar**, diz pesquisador da Embrapa. Disponível em: <<https://ciencia.estadao.com.br/blogs/herton-escobar/agropecuaria-na-amazonia-e-possivel-produzir-sem-desmatar-diz-pesquisador-da-embrapa/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

FERREIRA, Paulo. **A aplicação de índices para organização dos dados**. São Paulo: Universidade Federal de Pelotas, 2008;

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUNDO AMAZÔNIA. **Programa Municípios Verdes**. Disponível em: <http://www.fundoamazonia.gov.br/FundoAmazonia/fam/site_pt/Esquerdo/Projetos_Apoiados/Lista_Projetos/Estado_Para_PMV>. Acesso em: 03 nov. 2017.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GAULEJAC, V. Os fundamentos da ideologia gerencialista. In: GAULEJAC, V. **Gestão como doença social**. Aparecida, SP: Ideias e Letras, 2007. p. 63 a 80.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GUIMARÃES, Jayne et al. **Municípios verdes: caminhos para a sustentabilidade**. Belém: Imazon, 2011.

HOLANDA. Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 13ª ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1979.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Biomass**. Disponível em: <ftp://geofp.ibge.gov.br/informacoes_ambientais/vegetacao/mapas/brasil/biomass.pdf>. Acesso em: 01 nov. 2017.

IDEFLOR-BIO. Instituto de Desenvolvimento Florestal e da Biodiversidade do Estado do Pará. **Mapa de Áreas Protegidas do Estado do Pará**. Disponível em: <https://ideflorbio.pa.gov.br/wp-content/uploads/2015/08/UCs_Estado_Para_A0-IA-v5-final.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2019.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Avaliação de Políticas Públicas: Guia prático de análise ex post, Volume 2**. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=34504>. Acesso em: 04 jul. 2019.

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **PRODES estima 7.989 km² de desmatamento por corte raso na Amazônia em 2016**. Disponível em: <http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=4344f>. Acesso em: 09 nov. 2017.

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **A estimativa da taxa de desmatamento por corte raso para a Amazônia Legal em 2019 é de 9.762 km²**. Disponível em: <http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5294>. Acesso em: 17 dez. 2019.

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite**. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/prodes>>. Acesso em: 03 set. 2019.

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Taxas anuais do desmatamento - 1988 até 2019 (Km²/ano)**. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/prodes/dashboard/prodes-rates.html>>. Acesso em: 17 dez. 2019.

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais. **Deter – Desmatamento em tempo real**. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/OBT/assuntos/programas/amazonia/deter>>. Acesso em: 03 set. 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programa social no Brasil. **Revistas do Serviço Público**. Abr/Jun, 2005.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 7.ed. São Paulo: Atlas, 2012;

MATTAR, Fauze N. **Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, Helena Salles. **Gestão democrática e participativa**. UFSC p. 15-25; 65-75. Florianópolis-SC, 2010.

PARÁ. Decreto nº 54, de 29 de março de 2011. Institui o Programa Municípios Verdes- PMV no âmbito do Estado do Pará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Pará, PA, Seção 1, p. 1-12, 30 mar.2011.

PARÁ. **Decreto nº 739, de 29 de maio de 2013**. Dispõe sobre o processo especial de regularização fundiária nos municípios que atendem as metas do Programa Municípios Verdes - PMV e dá outras providências. Disponível em: <http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/arquivos/lei739_2013_92885.pdf> Acesso em: 02 set. 2019.

PARÁ. **Decreto nº 740, de 29 de maio de 2013**. Dispõe sobre o apoio e incentivos aos municípios que atendem as metas do Programa Municípios Verdes - PMV. Disponível em: <http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/arquivos/lei740_2013_19831.pdf> Acesso em: 02 set. 2019.

PARÁ. **Decreto nº 775, de 26 de junho de 2013**. Regulamenta a Lei Estadual no 7.638, de 12 de julho de 2012. Disponível em: <http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/arquivos/lei775_2013_54537.pdf> Acesso em: 02 set. 2019.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Pará. **Lei nº 5.645, de 11 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre critérios e prazos de créditos e repasse da cota-parte das parcelas do ICMS e outros Tributos da arrecadação do Estado e por este recebida, pertencente aos Municípios, e dá outras providências. Disponível em: <http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/arquivos/lei5645_1991_22437.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Pará. **Lei nº 5.587, de 09 de maio de 1995**. Dispõe sobre a Política Estadual do Meio Ambiente e dá outras providências. Disponível em: <http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/arquivos/lei5887_1995_43252.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2017.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Pará. **Lei nº 7.756, de 04 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre a criação do Núcleo Executor do Programa Municípios Verdes e dá outras providências. Disponível em: <http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/arquivos/lei7756_2013_25535.pdf>. Acesso em: 05 dez. 2017.

PARÁ. Assembleia Legislativa do Pará. **Lei nº 7.638, de 12 de julho de 2012**. Dispõe sobre o tratamento especial de que trata o § 2º do art. 225 da Constituição do Estado do Pará. Disponível em:

<http://bancodeleis.alepa.pa.gov.br:8080/arquivos/lei7638_2012_49563.pdf>. Acesso em: 02 set. 2019.

PARÁ. Programa Municípios Verdes. Disponível em <<http://www.municipiosverdes.pa.gov.br/>> Acesso em: 10 nov. 2017.

PARÁ. Programa Municípios Verdes: Resolução nº. 01/2012. Disponível em <http://www.municipiosverdes.pa.gov.br/files/999816d7a617e650c796109566e1337c/6f4922f45568161a8cdf4ad2299f6d23/1%20-%20RESOLU%C3%87%C3%83O%20COGES_PMV%20N%C2%BA%2001_2012.pdf> Acesso em: 04 jan. 2019.

PARÁ. Programa Municípios Verdes: Resolução nº. 19/2016. Disponível em <http://www.municipiosverdes.pa.gov.br/files/999816d7a617e650c7961095603.16.DOE_33.pdf> Acesso em: 02 set. 2019.

PARÁ. Programa Municípios Verdes: Atividades e Resultados 2014/2015. Disponível em <<http://www.municipiosverdes.pa.gov.br/files/999816d7a617e650c796109566e1337c/3988c7f88ebcb58c6ce932b957b6f332/Atividades%20e%20Resultados%202014%20V1.pdf>> Acesso em: 02 set. 2019.

PARÁ. Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade – SEMAS. Lista do Desmatamento Ilegal do Estado do Pará. Disponível em: <<https://monitoramento.semas.pa.gov.br/ldi/#inicio>>. Acesso em: 02 de set. 2019.

PORTER, Michael E. **A vantagem competitiva das Nações.** RJ: Campus, 1993.

MOURA, Renan et al. **Desmatamento zero no Pará: desafios e oportunidades.** Belém: Imazon, 2017.

ROCHA, Roberto. A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade. **Cad. EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 01-12, mar. 2004. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512004000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 02 set. 2019.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, M. Izabel. **O Estudo da política: tópicos selecionados.** Brasília: Paralelo, 1998.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. **Rev. Adm. Contemp.**, Curitiba, v. 15, n. 6, Dec. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552011000600017&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 nov. 2017.

SECRETARIA de Estado da Fazenda. **Boletim Mensal de Arrecadação.** Disponível em: <<http://www.sefa.pa.gov.br/index.php/orientacoes/manual-de-atendimento/beneficio-fiscal/12783-boletim-mensal-de-arrecadacao>>. Acesso em: 02 de set. 2019.

SILVA, Fábio Carlos. **Instituições e desenvolvimento regional**: o papel da universidade na construção de políticas públicas na Amazônia. I Seminário de Desenvolvimento Regional da ANPUR. Rio de Janeiro, 2012.

SIMONIAN, L. T. L. Tendências recentes quanto à sustentabilidade no Uso dos Recursos Naturais pelas Populações Tradicionais Amazônidas. In: ARAGÓN, E (Org.). **População e Meio Ambiente na Pan-Amazônia**. p. 25-44. Belém, 2007.

SCHMINK, Mariane, WOOD, Charles H. **Conflitos sociais e formação da Amazônia**. Belém, EDUFPA, 2012. P. 75-143.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n° 16, p.20-45, jul./dez. 2006.

WHATELY, Marussia, CAMPANILI, Maura. **Programa Municípios Verdes**: lições aprendidas e desafios para 2013/2014. Belém: Governo do Estado. Programa Municípios Verdes, 2013.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Mapa de Questionamentos para Avaliação 1

Hierarquia	Pergunta Central	Pergunta nº. 1	Indicador de respostas	Referência (<i>benchmark</i>)	Base para o Questionamento	Etapa de Aplicação
		Qual o nível de envolvimento na participação do município ao programa?	ALTO	Entre 4 e 2 pontos	Item 1 do Modelo Lógico do Programa (ação)	Avaliação 1
MÉDIO	Entre 1 e 0 pontos					
BAIXO	<Zero ponto					
		Perguntas Relacionadas	Indicador de respostas	Referência (<i>benchmark</i>)	Base para o Questionamento	Etapa de Aplicação
Hierarquia	Perguntas Específicas	Houve segurança jurídica para o exercício dos órgãos competentes na regularização de produtores por meio de parceria com o Ministério Público Federal?	SIM	1 ponto	Item 1 do Modelo Lógico do Programa (resultado)	Avaliação 1
			OMISSO	0 ponto		
			NÃO	-1 ponto		
		Houve formalização de compromisso do município com os objetivos do programa por meio de acordo específico com o PMV?	SIM	1 ponto	Item 1 do Modelo Lógico do Programa (resultado)	Avaliação 1
			OMISSO	0 ponto		
			NÃO	-1 ponto		
		Houve a promoção da cooperação e parcerias interinstitucionais por meio de formalização de pacto contra o desmatamento?	SIM	1 ponto	Item 1 do Modelo Lógico do Programa (resultado)	Avaliação 1
			OMISSO	0 ponto		
			NÃO	-1 ponto		
		Houve mobilização da sociedade por meio da formalização de grupos de combate ao desmatamento, sendo suas ações validadas pelo programa?	SIM	1 ponto	Item 2 do Modelo Lógico do Programa (ação/resultados)	Avaliação 1
			OMISSO	0 ponto		
			NÃO	-1 ponto		
Hierarquia	Pergunta	Pergunta nº. 2	Indicador de respostas	Referência (<i>benchmark</i>)	Base para o Questionamento	Etapa de Aplicação
		Qual o nível de ações tomadas para suspender ou evitar o embargo pelo	ALTO	2 pontos	Item 4 do Modelo Lógico do Programa (ação)	Avaliação 1
			MÉDIO	0 ponto		

		Ministério do Meio Ambiente?	BAIXO	<Zero ponto		
		Perguntas Relacionadas	Indicador de respostas	Referência (benchmark)	Base para o Questionamento	Etapa de Aplicação
Hierarquia	Perguntas Específicas	Houve o cadastro das áreas cadastráveis no CAR na proporção estabelecida pelo Programa (80%)?	SIM	1 ponto	Item 4 do Modelo Lógico do Programa (resultado)	Avaliação 1
			OMISSO	0 ponto		
			NÃO	-1 ponto		
		Houve o controle do desmatamento em proporção igual ou inferior a 40 km ² ?	SIM	1 ponto	Item 4 do Modelo Lógico do Programa (resultado)	Avaliação 1
			OMISSO	0 ponto		
			NÃO	-1 ponto		
Hierarquia	Pergunta Central	Pergunta nº. 3	Indicador de respostas	Referência (benchmark)	Base para o Questionamento	Etapa de Aplicação
		Qual o nível de estruturação do sistema municipal e órgão municipal de meio ambiente?	ALTO	Entre 10 e 4 pontos	Item 5 do Modelo Lógico do Programa (ação)	Avaliação 1
			MÉDIO	Entre 3 e 0 pontos		
			BAIXO	<Zero ponto		
		Perguntas Relacionadas	Indicador de respostas	Referência (benchmark)	Base para o Questionamento	Etapa de Aplicação
Hierarquia	Perguntas Específicas	O município participou da pesquisa do Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará sobre gestão ambiental municipal?	SIM	1 ponto	Item 5 do Modelo Lógico do Programa (resultado)	Avaliação 1
			OMISSO	0 ponto		
			NÃO	-1 ponto		
		O município possui habilitação para gestão ambiental?	SIM	1 ponto	Item 5 do Modelo Lógico do Programa (ação)	Avaliação 1
			OMISSO	0 ponto		
			NÃO	-1 ponto		
Hierarquia	Perguntas Específicas	O município possui conselho municipal de meio ambiente?	SIM	1 ponto	Item 5 do Modelo Lógico do Programa (resultado)	Avaliação 1
			OMISSO	0 ponto		
			NÃO	-1 ponto		
		O município possui fundo municipal de meio ambiente?	SIM	1 ponto	Item 5 do Modelo Lógico do Programa (resultado)	Avaliação 1
			OMISSO	0 ponto		
			NÃO	-1 ponto		

		Os órgãos ambientais do município possuem equipe estruturada com pelo menos 3 profissionais?	SIM	1 ponto	Item 5 do Modelo Lógico do Programa (resultado)	Avaliação 1			
			OMISSO	0 ponto					
			NÃO	-1 ponto					
		O município possui núcleo específico de licenciamento?			SIM	1 ponto	Item 5 do Modelo Lógico do Programa (resultado)	Avaliação 1	
					OMISSO	0 ponto			
					NÃO	-1 ponto			
		O município possui núcleo específico de suporte jurídico?			SIM	1 ponto	Item 5 do Modelo Lógico do Programa (resultado)	Avaliação 1	
					OMISSO	0 ponto			
					NÃO	-1 ponto			
		O município licencia atividades de impacto local?			SIM	1 ponto	Item 5 do Modelo Lógico do Programa (resultado)	Avaliação 1	
					OMISSO	0 ponto			
					NÃO	-1 ponto			
		O município licencia atividades rurais?			SIM	1 ponto	Item 5 do Modelo Lógico do Programa (resultado)	Avaliação 1	
					OMISSO	0 ponto			
					NÃO	-1 ponto			
		O município licencia outros tipos de atividades?			SIM	1 ponto	Item 5 do Modelo Lógico do Programa (resultado)	Avaliação 1	
					OMISSO	0 ponto			
					NÃO	-1 ponto			
		Hierarquia	Pergunta Central	Pergunta nº. 4	Indicador de respostas	Referência (benchmark)	Base para o Questionamento	Etapa de Aplicação	
					Qual o nível de aproveitamento do município pelos benefícios provenientes do programa?	ALTO	2 pontos	Item 6 do Modelo Lógico do Programa (ação)	Avaliação 1
						MÉDIO	1 ponto		
BAIXO	≤ Zero ponto								
		Perguntas Relacionadas	Indicador de respostas	Referência (benchmark)	Base para o Questionamento	Etapa de Aplicação			
er ar	Pe rg	O município que participa do PMV teve efetivo apoio de equipamentos	SIM	1 ponto	Item 6 do Modelo Lógico do Programa (resultado)	Avaliação 1			

		fornecidos pelo programa?	OMISSO	0 ponto	e Resolução nº. 19/2016-COGES	Avaliação 1
			NÃO	-1 ponto		
	O município que participa do programa, teve efetivo apoio de capacitações nas áreas de gestão ambiental promovidos pelo PMV?		SIM	1 ponto	Item 6 do Modelo Lógico do Programa (resultado) e Resolução nº. 19/2016-COGES	
			OMISSO	0 ponto		
			NÃO	-1 ponto		

Fonte: Elaborado pelo autor

APÊNDICE B – Mapa de Questionamentos para Avaliação 2

Perguntas		Indicador de respostas	Referência (benchmark)	Base para o Questionamento	Etapa de Aplicação
Pergunta nº. 1	O município realizou alguma verificação em campo de desmatamento e enviou relatórios dessa ação à coordenação do Programa Municípios Verdes (PMV)?	Sim	Positivo	Item 3 do Modelo Lógico do Programa (resultado)	Avaliação 2
		Omisso	Neutro		
		Não	Negativo		
Pergunta nº. 2	Houve autuação de competência municipal junto a algum infrator e/ou embargo de áreas desmatadas?	Sim	Positivo	Item 3 do Modelo Lógico do Programa (resultado)	Avaliação 2
		Omisso	Neutro		
		Não	Negativo		
Pergunta nº. 3	Se sim, quantas áreas foram autuadas?	Quantidade de autuações	-	Item 3 do Modelo Lógico do Programa (resultado)	Avaliação 2
Pergunta nº. 4	O município já promoveu alguma atividade (programa ou projetos) voltada para a educação ambiental?	Sim	Positivo	Item 5 do Modelo Lógico do Programa (resultado)	Avaliação 2
		Omisso	Neutro		
		Não	Negativo		
Pergunta nº. 5	Se positivo, qual exemplo pode ser citado?	Exemplo de caso prático	-	Item 5 do Modelo Lógico do Programa (resultado)	Avaliação 2
Pergunta nº. 6	O município já se beneficiou alguma vez pela aplicação de processo especial para regularização fundiária de acordo com os critérios do Decreto nº. 739/2013?	Sim	Positivo	Item 6 do Modelo Lógico do Programa (resultado) e Decreto nº. 739/2013	Avaliação 2
		Omisso	Neutro		
		Não	Negativo		
Pergunta nº. 7	Houve alguma ocorrência de concessão de titulação de imóvel ou de certificado de ocupação de terra pública (COTP) no município por meio da aplicação do Decreto nº. 739/2013?	Sim	Positivo	Item 6 do Modelo Lógico do Programa (resultado) e Decreto nº. 739/2013	Avaliação 2
		Omisso	Neutro		
		Não	Negativo		
Pergunta nº. 8	Qual a relevância que o município atribui para a regularização fundiária em relação ao aumento da produtividade local?	Alta	Positivo	Item 6 do Modelo Lógico do Programa (resultado) e Decreto nº. 739/2013	Avaliação 2
		Média	Positivo		
		Baixa	Negativo		
Pergunta nº. 9	Houve alguma ocorrência de prioridade ao município em decorrência dos critérios do Decreto nº. 740/2013 para receber recursos públicos estaduais provenientes de programas, projetos ou investimentos que estimulem o desenvolvimento socioeconômico sustentável?	Sim	Positivo	Item 6 do Modelo Lógico do Programa (resultado) e Decreto nº. 740/2013	Avaliação 2
		Omisso	Neutro		
		Não	Negativo		
9 un ta	Qual a relevância que o município atribui para a aplicação do Decreto nº.	Alta	Positivo	Item 6 do Modelo Lógico do	Avaliação 2

	740/2013 e a realidade local em relação ao desenvolvimento socioeconômico sustentável?	Média	Positivo	Programa (resultado) e Decreto nº. 740/2013	
		Baixa	Negativo		
Pergunta nº. 11	O município recebeu repasses de recursos advindos do ICMS Verde entre os anos de 2014 a 2018?	Sim	Positivo	Item 6 do Modelo Lógico do Programa (resultado) e Decreto nº. 775/2013	Avaliação 2
		Omisso	Neutro		
		Não	Negativo		
Pergunta nº. 12	Caso positivo, o município possui normas ou procedimentos estabelecidos que visem o controle dos valores recebidos a título de ICMS Verde?	Sim	Positivo	Item 6 do Modelo Lógico do Programa (resultado) e Decreto nº. 775/2013	Avaliação 2
		Omisso	Neutro		
		Não	Negativo		
Pergunta nº. 13	Existe política ou norma no âmbito municipal que defina as diretrizes para destinação dos recursos advindos como "ICMS Verde"?	Sim	Positivo	Item 6 do Modelo Lógico do Programa (resultado) e Decreto nº. 775/2013	Avaliação 2
		Omisso	Neutro		
		Não	Negativo		
Pergunta nº. 14	O município obteve alguma suspensão de áreas embargadas relacionadas ao cumprimento das metas do programa municípios verdes?	Sim	Positivo	Item 6 do Modelo Lógico do Programa (resultado) e Resolução nº. 19/2016-COGES	Avaliação 2
		Omisso	Neutro		
		Não	Negativo		
Pergunta nº. 15	O município teve efetivo apoio do programa para implementar estudos ou consultorias voltadas para o desenvolvimento econômico local sustentável?	Sim	Positivo	Item 6 do Modelo Lógico do Programa (resultado) e Resolução nº. 19/2016-COGES	Avaliação 2
		Omisso	Neutro		
		Não	Negativo		
Pergunta nº. 16	O município já fez uso de ferramentas e/ou inovações proporcionadas por outras organizações para a obtenção da redução do desmatamento ou para viabilizar do desenvolvimento sustentável?	Sim	Alinhado	Fator 1 da TDE – "inovação e difusão do conhecimento"	Avaliação 2
		Omisso	Neutro		
		Não	Não-alinhado		
Pergunta nº. 17	Se sim, qual(is) organização(ões) foi/foram responsável(veis) pelo compartilhamento da ferramenta e/ou inovação?	Exemplo da instituição parceira	-	Fator 1 da TDE – "inovação e difusão do conhecimento"	Avaliação 2
Pergunta nº. 18	O município utiliza ou já utilizou a ferramenta de lista de desmatamento ilegal no estado do Pará (LDI) como base para subsidiar alguma decisão do poder público? (ex.: embargos, liberação de licenças, critérios para seleção de fornecedores, etc.)	Sim	Alinhado	Fator 1 da TDE – "inovação e difusão do conhecimento" e Decreto nº. 838/2013	Avaliação 2
		Omisso	Neutro		
		Não	Não-alinhado		
Pergunta nº. 19	Na visão da municipalidade, alguma característica regional inerente ao município contribuiu para o atingimento das metas estabelecidas	Sim	Alinhado	Fator 2 da TDE – "organização flexível da produção"	Avaliação 2
		Omisso	Neutro		

	pelo programa municípios verdes?	Não	Não-alinhado		
Pergunta nº. 20	Se sim, qual característica pode ser citada como exemplo?	Exemplo de característica regional	-	Fator 2 da TDE – “organização flexível da produção	Avaliação 2
Pergunta nº. 21	O município consegue identificar alguma ação promovida pela municipalidade no âmbito do programa municípios verde e que favoreceu o desenvolvimento sustentável?	Sim	Alinhado	Fator 3 da TDE – “relevância dos territórios urbanos”	Avaliação 2
		Omisso	Neutro		
		Não	Não-alinhado		
Pergunta nº. 22	Se positivo, qual exemplo pode ser citado?	Exemplo da ação promovida	-	Fator 3 da TDE – “relevância dos territórios urbanos”	Avaliação 2
Pergunta nº. 23	Existe alguma política ou serviço público municipal, no âmbito ambiental, que apresente características de diálogo ou contraprestações com o setor produtivo e seus cidadãos?	Sim	Alinhado	Fator 3 da TDE – “relevância dos territórios urbanos”	Avaliação 2
		Omisso	Neutro		
		Não	Não-alinhado		
Pergunta nº. 24	Se positivo, qual exemplo pode ser citado?	Exemplo da política ou serviço	-	Fator 3 da TDE – “relevância dos territórios urbanos”	Avaliação 2
Pergunta nº. 25	O município celebrou com outras organizações públicas ou privadas acordos/convênios de compartilhamento de gestão ambiental ou de combate ao desmatamento?	Sim	Alinhado	Fator 4 da TDE – “flexibilidade e a complexidade institucional”	Avaliação 2
		Omisso	Neutro		
		Não	Não-alinhado		
Pergunta nº. 26	Se positivo, qual exemplo pode ser citado?	Exemplo do acordo compartilhado	-	Fator 4 da TDE – “flexibilidade e a complexidade institucional”	Avaliação 2
Pergunta nº. 27	Qual a relevância que o município atribui para as parcerias compartilhadas no atingimento das metas estabelecidas pelo programa municípios verdes e no combate ao desmatamento?	Alta	Alinhado	Fator 4 da TDE – “flexibilidade e a complexidade institucional”	Avaliação 2
		Média	Alinhado		
		Baixa	Não-alinhado		
Pergunta nº. 28	O município foi responsável pela elaboração de alguma ação que tenha solucionado algum problema ambiental em comum?	Sim	Alinhado	Fator 4 da TDE – “flexibilidade e a complexidade institucional”	Avaliação 2
		Omisso	Neutro		
		Não	Não-alinhado		
Pergunta nº. 29	Se sim, qual exemplo pode ser citado?	Exemplo da ação	-	Fator 4 da TDE – “flexibilidade e a complexidade institucional”	Avaliação 2
U n t	Se sim, houve o município chegou a	Sim	Alinhado	Fator 4 da TDE –	Avaliação

	compartilhar essa solução com outros municípios?	Não aplica	Neutro	“flexibilidade e a complexidade institucional”	2
		Não	Não-alinhado		

Fonte: Elaborado pelo autor.

ANEXOS

ANEXO A – Decreto Estadual nº. 54/2011**DECRETO Nº 54, DE 29 DE MARÇO DE 2011**

- Publicado no DOE(Pa) de 30.03.11.
- Alterado pelo Decreto [308/11](#).

Institui o Programa de Municípios Verdes - PMV no âmbito do Estado do Pará e dá outras providências.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ, no uso das atribuições que lhe confere o art. 135, incisos III, V e VII, alínea "a", e

Considerando que a promoção do desenvolvimento econômico e social deve ocorrer através do uso sustentável e conservação dos recursos naturais;

Considerando a necessidade de fortalecimento do Sistema Municipal de Meio Ambiente com incentivo à criação dos órgãos e conselhos municipais de meio ambiente, incluindo mecanismos que facilitem a sua estruturação, aparelhamento e funcionamento regular;

Considerando a necessidade de compartilhamento e descentralização da agenda ambiental, o que pressupõe ações integradas entre o Governo do Estado e os municípios, e permite uma participação mais efetiva da sociedade civil e do setor produtivo,

DECRETA:

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

Redação dada ao art. 2º pelo Decreto 308/11, efeitos a partir de 29.12.11.

Art. 2º O PMV será implementado por meio de parceria interinstitucional com entidades públicas, privadas e não-governamentais, consoante os termos de cooperação específicos firmados com o Estado do Pará, por meio da Coordenação do PMV.

§ 1º Compete ao Secretário Extraordinário de Estado para Coordenação do Programa Municípios Verdes articular, junto aos diversos parceiros institucionais, as ações necessárias à operacionalização do PMV.

§ 2º Os Municípios poderão, voluntariamente, aderir ao PMV através de protocolo a ser firmado junto à Coordenação do PMV, ficando sujeitos às regras, responsabilidades e aos benefícios do Programa.

Redação original, efeitos até 28.12.11.

Art. 2º O PMV será implementado por meio de parceria interinstitucional com entidades públicas, privadas e não-governamentais, consoante termos

de cooperação específicos firmados com a Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA.

§ 1º Compete à SEMA articular, junto aos diversos parceiros institucionais, as ações necessárias à operacionalização do PMV.

§ 2º Os municípios poderão, voluntariamente, aderir ao PMV através de protocolo a ser firmado com a SEMA, ficando sujeitos às regras, responsabilidades e aos benefícios do Programa.

Art. 3º São objetivos do PMV:

- a) intensificar a atividade agropecuária nas áreas consolidadas;
- b) promover o reflorestamento;
- c) promover a regularização fundiária;
- d) apoiar a conclusão do Cadastro Ambiental Rural - CAR e Licenciamento Ambiental Rural - LAR;
- e) reduzir o desmatamento e a degradação ambiental;
- f) regularizar passivos ambientais do Estado, recuperando as Áreas de Preservação Permanentes – APPs e as áreas degradadas em Reserva Legal;
- g) apoiar a gestão dos resíduos sólidos;
- h) promover Ações de Educação Ambiental;
- i) fortalecer os órgãos municipais incluindo os sistemas municipais de meio ambiente;
- j) modernizar a legislação ambiental; e
- k) contribuir para que o Pará seja referência em economia de baixo carbono com alto valor agregado.

Redação dada ao parágrafo único do art. 3º pelo Decreto 308/11, efeitos a partir de 29.12.11.

Parágrafo único. O Secretário Extraordinário de Estado para Coordenação do Programa Municípios Verdes - PMV fica autorizado a realizar convênios e parcerias que assegurem o cumprimento dos objetivos do PMV, descritos neste artigo.

Redação original, efeitos até 28.12.11.

Parágrafo único. A SEMA fica autorizada a realizar convênios e parcerias que assegurem o cumprimento dos objetivos do PMV, descritos no caput deste artigo.

Art. 4º O PMV abrange, no mínimo, os seguintes componentes:

- a) intensificação da pecuária;
- b) tecnificação e agregação de valor na agricultura;
- c) reflorestamento;
- d) incentivo à piscicultura e regulação da pesca artesanal;

- e) agroindústria e indústria florestal;
- f) manejo de florestas nativas;
- g) recuperação de Área de Preservação Permanente e Reserva Legal;
- h) redução do desmatamento;
- i) regularização ambiental;
- j) regularização fundiária; e
- k) fortalecimento dos órgãos e entidades municipais com atuação nas áreas abrangidas pelo Programa.

Redação dada ao art. 5º pelo Decreto 308/11, excetuado o § 3º, efeitos a partir de 29.12.11.

Redação original do § 3º do art. 5º, efeitos a partir de 30.03.11.

Art. 5º O PMV terá um Comitê Gestor constituído pelos seguintes Órgãos e Instituições:

I - Secretaria Especial de Estado de Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção;

II - Secretaria Especial de Estado de Infraestrutura e Logística para o Desenvolvimento Sustentável;

III - Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA;

IV - Secretaria de Estado da Agricultura - SAGRI;

V - Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA;

VI - Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano - SEIDURB;

VII - Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Inovação - SECTI;

VIII - Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará - IDEFLOR;

IX - Instituto de Terras do Pará - ITERPA;

X - Federação das Associações dos Municípios do Estado do Pará - FAMEP;

XI - Federação da Agricultura do Estado do Pará - FAEPA;

XII - Federação das Indústrias do Estado do Pará - FIEPA;

XIII - Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia - IMAZON;

XIV - The Nature Conservancy - TNC;

XV - Associação Vale para o Desenvolvimento Sustentável - Fundo Vale;

XVI - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA/PA.

§ 1º O Comitê Gestor regimentará seu funcionamento enquanto órgão consultivo e deliberativo do PMV, devendo estabelecer os critérios de renovação, participação ou ingresso de novas entidades.

§ 2º O Secretário Especial de Estado de Desenvolvimento Econômico e Incentivo à Produção exercerá a presidência do Comitê Gestor do PMV, ficando a coordenação executiva sob a responsabilidade do Secretário Extraordinário de Estado para Coordenação do Programa Municípios Verdes - PMV.

§ 3º Será facultada ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público Estadual a participação no Comitê Gestor.

Redação original, efeitos até 28.12.11.

Art. 5º O PMV será gerido por um Comitê Gestor constituído pelas seguintes Instituições:

- a) Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA;
- b) Secretaria de Estado de Projetos Estratégicos - SEPE;
- c) Secretaria de Estado da Agricultura - SAGRI;
- d) Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA;
- e) Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional - SEDURB;
- f) Secretaria de Estado de Desenvolvimento, Ciência e Tecnologia - SEDECT;
- g) Secretaria de Estado de Integração Regional – SEIR;
- h) Instituto de Desenvolvimento Florestal do Estado do Pará - IDEFLOR
- i) Instituto de Terras do Pará - ITERPA;
- j) Federação das Associações dos Municípios do Estado do Pará - FAMEP;
- k) Federação da Agricultura do Estado do Pará - FAEPA;
- l) Federação das Indústrias do Estado do Pará - FIEPA;
- m) Instituto do Homem e do Meio Ambiente da Amazônia - IMAZON;
- n) The Nature Conservancy - TNC;
- o) Associação Vale para o Desenvolvimento Sustentável - Fundo Vale;
- p) Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CREA/PA.

§ 1º O Comitê Gestor regimentará seu funcionamento enquanto órgão coordenador do PMV, devendo estabelecer os critérios de renovação, participação ou ingresso de novas entidades.

§ 2º Ficará sob a responsabilidade do(a) Secretário(a) de Estado de Meio Ambiente a presidência do Comitê Gestor do PMV.

§ 3º [...]

Art. 6º São atribuições do Comitê Gestor:

Redação dada a alínea "a" do art. 6º pelo Decreto 308/11, efeitos a partir de 29.12.11.

a) zelar pelo cumprimento dos objetivos do PMV previsto no art. 4º do presente Decreto e dos termos de cooperação específicos firmados com o Estado, por meio da Coordenação do PMV;

Redação original, efeitos até 28.12.11.

a) zelar pelo cumprimento dos objetivos do PMV, previsto no art. 4º do presente Decreto e dos termos de cooperação específicos firmados com a SEMA;

b) elaborar plano de trabalho com metas, atividades, cronograma e orçamento;

c) estabelecer diretrizes técnicas;

d) aprovar a participação de entidades na etapa de avaliação da situação ambiental municipal do PMV;

e) sugerir critérios para priorização em ações de incentivo e fórmula para atribuição de situação ambiental municipal;

f) criar e monitorar um sistema transparente de ouvidoria e controle do sistema PMV voltado à sociedade;

g) arbitrar sobre os casos omissos e dispor sobre demais medidas que se façam necessárias para garantir a transparência e independência do PMV.

Redação dada ao art. 7º pelo Decreto 308/11, efeitos a partir de 29.12.11.

Art. 7º Fica criado o Comitê Executivo do PMV, responsável por implementar e acompanhar as ações necessárias para atingir as metas e objetivos do PMV, tendo como coordenador o Secretário Extraordinário de Estado para Coordenação do Programa Municípios Verdes - PMV e como integrantes sua equipe de suporte, além dos parceiros governamentais e institucionais convidados a fazer parte do referido comitê.

Redação original, efeitos até 28.12.11.

Art. 7º Será criado, por ato da SEMA, um Comitê Executivo composto por servidores designados, responsável por implementar o PMV e conduzir as ações necessárias para o seu pleno sucesso.

Art. 8º As despesas decorrentes da execução das atividades do PMV serão financiadas com recursos do Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMA, advindos da compensação ambiental e de outras fontes de recursos previstas no orçamento estadual.

Redação dada ao art. 9º pelo Decreto 308/11, efeitos a partir de 29.12.11.

Art. 9º O Secretário Extraordinário de Estado para Coordenação do Programa Municípios Verdes - PMV e o Comitê Gestor baixarão os atos administrativos necessários à implantação e ao cumprimento dos objetivos do PMV.

Redação original, efeitos até 28.12.11.

Art. 9º A Secretaria de Estado de Meio Ambiente - SEMA editará, num prazo de 90 (noventa) dias, os atos normativos necessários à implantação e ao cumprimento dos objetivos do PMV.

Art. 10. Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

PALÁCIO DO GOVERNO, 29 de março de 2011.

SIMÃO JATENE
Governador do Estado

TERESA LUSIA MÁRTIRES COELHO CATIVO ROSA
Secretaria de Estado de Meio Ambiente

SHYDNEY JORGE ROSA
Secretário de Estado de Projetos Estratégicos