

# Gestão Ambiental no Pará: o Programa Municípios Verdes no município de Abaetetuba

## Environmental Management in Pará: the Green Municipalities Program in the municipality of Abaetetuba

Rebecca do Nascimento CASTELLO [1](#); Josep Pont VIDAL [2](#); Ligia Henriques BEGOT [3](#); Tamara Lima Martins FARIA [4](#); Silvia Ferreira NUNES [5](#)

Recibido: 17/02/2017 • Aprobado: 23/03/2017

### Conteúdo

- [1. Introdução](#)
  - [2. Metodologia](#)
  - [3. Resultados: Abaetetuba e o Programa Municípios Verdes – Categorias de Análise](#)
  - [4. Considerações Finais](#)
- [Referências bibliográficas](#)

#### RESUMO:

O Programa Municípios Verdes (PMV) foi criado em 2011 pelo governo do estado do Pará, este artigo tem o objetivo de analisar o processo de gestão, a partir do PMV, em Abaetetuba, Pará, Brasil. Através de entrevistas semiestruturadas e por meio de análise de conteúdo, o resultado principal observado foi uma redução sensível do desmatamento. A gestão em Abaetetuba ainda encontra entraves, contudo, é inegável que a adesão ao PMV trouxe avanços ambientais consideráveis para o município.

**Palavras chaves:** política pública; desmatamento; Amazônia.

#### ABSTRACT:

The Green Municipalities Program (PMV) was created in 2011 by the government of the state of Pará, this article aims to analyze the management process, from the PMV, in Abaetetuba, Pará, Brazil. Through semi-structured interviews and through content analysis, the main result observed was a significant reduction of deforestation. Management in Abaetetuba still faces obstacles, however, it is undeniable that the adherence to the PMV has brought considerable environmental advances to the municipality.

**Keywords:** Public policy; deforestation; Amazon.

## 1. Introdução

A Amazônia Legal engloba os estados brasileiros do Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins, além de parte do Maranhão. Essa região que ocupa cerca de 5 milhões de km<sup>2</sup>, representa quase 60% da área total brasileira e envolve os biomas: Cerrado, parte do Pantanal matogrossense, assim como pelo o Amazônia, constituindo-se em

uma rica biodiversidade, fonte de recursos florestais, e muitos outros recursos naturais (IPEA, 2008; O ECO, 2014).

Os recursos madeireiros tornaram-na alvo de exploração ilegal, sendo uma das áreas com as maiores taxas de desmatamento do Brasil. O desmatamento na Amazônia de acordo com os dados do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON, 2015) revelam que em maio de 2015, o Sistema de Alerta de Desmatamento (SAD) detectou 389km<sup>2</sup> de desmatamento, representando um aumento de 110% em relação a maio de 2014, quando o desmatamento somou 185km<sup>2</sup>. Pelo meio do Projeto de Monitoramento do Desmatamento na Amazônia Legal por Satélite (PRODES), o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) registrou que Amazônia Legal até o ano de 2014 acumulou um total desmatado de 760.305 km<sup>2</sup> (INPE/PRODES, 2015a).

Destaca-se que o desmatamento na Amazônia Legal não é homogêneo. Conforme Ferreira et al. (2005), ele é concentrado ao longo do "arco do desmatamento" cujos limites se estendem do sudeste do estado do Maranhão, ao norte do Tocantins, sul do Pará, norte de Mato Grosso, Rondônia, sul do Amazonas e sudeste do estado do Acre.

O Pará não apenas faz parte do eixo de desmatamento, como também é aquele com as maiores taxas de desmatamento na Amazônia Legal. Até 2014, uma área de 257.035 km<sup>2</sup> foi desmatada, com uma taxa de desmatamento anual de 1.887km<sup>2</sup>/ano no território paraense, enquanto que a segunda maior taxa de desmatamento anual registrada em 2014 foi a do estado do Mato Grosso com 1.075km<sup>2</sup>/ano (INPE/PRODES, 2015b).

Desde a década de 1960, com as crescentes denúncias de desastres ambientais, as políticas públicas em prol do desenvolvimento sustentável na Amazônia, assim como a consciência ecológica das populações, começaram a ganhar força. Decorrentes desse processo, diversas ações têm sido realizadas para se construir mecanismos de preservação e conservação da natureza (SOARES; FERREIRA, 2004). Na tentativa de contenção do desmatamento foram realizadas várias ações, sendo o Programa "Municípios Verdes" (PMV) responsável por resultados satisfatórios na amenização do desmatamento paraense.

O PMV criado pelo governo do estado do Pará através do Decreto nº 54, de 29 de março de 2011 (PARÁ, 2011), é um dos mais recentes programas lançados pelo governo com o objetivo de mudar o quadro de devastação da Amazônia e servir de modelo por meio de uma economia mais forte e sustentável. No Pará, o município de Paragominas já ganhou destaque dentre os municípios que aderiram ao programa, saindo da lista dos municípios que possuíam a maior área desmatada, plantando atualmente cerca de 10 mil árvores por ano, se enquadrando desta forma na categoria de "Município Verde".

Essa política pública ainda foi pouco pesquisada, justamente por ainda ser recente e as análises estão surgindo. Temos como exemplo de pesquisa, o trabalho de Silva (2014), no qual a autora aborda a influência do projeto "Paragominas: Município Verde" enquanto prática de adaptação às mudanças climáticas, e que será usado nesse artigo mais adiante.

A problemática: A obtenção do título de "município verde" depende de uma gestão ambiental específica do atual governo municipal? Direcionou esse artigo. Para a observação da gestão municipal do referido programa nessas prefeituras foi desenvolvido uma metodologia específica de observação baseada na lógica da Teoria de Sistemas (TS) (BERTALANFFY, 1976; PARSONS, 1951; KLIR; SPRINGER, 1994; MEADOWS, 2008), o qual será o marco teórico- conceitual e metodológico desta pesquisa. Este modelo combina a observação dos sistemas abertos com entradas e saídas de informações (inputs e outputs).

A teoria base para o presente artigo será a Teoria Geral dos Sistemas de Ludwing Von Bertalanffy (2010) que busca explicar fenômenos e/ou áreas da sociedade a partir de uma delimitação de um sistema abstrato ou físico, utilizando-se de um conjunto de conceitos articulados entre si, como o de sistemas abertos/ fechados; sistemas difusos etc. Porém, como esta teoria possui algumas limitações quanto às características de um sistema, também será utilizado o conceito de sistema autorreferencial trazido da Teoria Geral dos Sistemas Sociais

(TGSS) de Niklas Luhmann.

No entanto, consideramos que para a análise do PMV a lógica dos sistemas abertos não é suficiente, pois se admitiria que a administração e gestão municipais possuem exclusivamente a função de "caixa preta" (*black box*), em que as saídas configurariam certas políticas ambientais. Na lógica observacional propõe-se o "sistema", que chamamos de administração pública municipal, como algo muito mais complexo do que uma simples "caixa preta" [6]. Neste sistema existe um lugar para os processos de tomada de decisão, filtragem e seleção de informações, e as operações internas (criando estruturas) usadas para fornecer comunicações na forma de políticas públicas, normas e programa. O Programa "Municípios Verdes" é uma dessas comunicações com o entorno.

Para auxiliar na lacuna trazida pela Teoria Geral de Sistemas (TGS), recorreu-se à Teoria Geral de Sistemas Sociais (TGSS) ou Teoria dos Sistemas Autorreferencial desenvolvido por Niklas Luhmann. Nesta teoria o sistema é denominado autopoiético, pois se produz e reproduz independentemente do entorno, conferindo um grau de complexidade mais elevado para o sistema social que será analisado. Contudo, sabe-se que nenhum sistema pode evoluir a partir de si mesmo, e é por isso que apesar de tratarmos de um sistema operacionalmente fechado ele irá se comunicar com o entorno por meio dos inputs e outputs para conseguir manter-se como sistema.

Para subsidiar a TGS e buscando alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa foi necessária a utilização de outros conceitos como: tomada de decisão, que serve no contexto da teoria de sistemas, para compreender como funcionam as transformações internas do mesmo, partindo do princípio que se analisará um sistema autorreferencial; e de Políticas Públicas que neste trabalho foi utilizada de forma a compreender como se realizam os outputs dos sistemas, que na maioria dos casos são em forma de políticas públicas.

A partir daquela teoria, será analisada a gestão ambiental de uma das prefeituras que aderiram ao Programa "Municípios Verdes"- PMV como sistema aberto, onde se tem os inputs (demandas) relacionados ao meio ambiente este programa aparece como um output (oferta) do sistema global da Administração, obtendo-se desta forma a comunicação do sistema como entorno.

Atualmente, a Secretaria de Meio Ambiente do estado do Pará (SEMA) registra 89 municípios paraenses que assinaram o Termo de Compromisso diante do Ministério Público Federal, de se tornarem Municípios Verdes (SEMA, 2015). O município de Abaetetuba que até o ano de 2014 teve uma área total desmatada de 693,8 km<sup>2</sup>, representando mais de 40% de seu território (INPE, 2015a), foi o município escolhido para essa pesquisa por ser categorizado como "Consolidado" no PMV, isso quer dizer que ele possui uma prefeitura mais estruturada em termos ambientais, caracterizado também por um desmatamento menor que 40Km<sup>2</sup>, a presença da habilitação para a Gestão Ambiental, de Conselho e Fundo Municipal de meio ambiente e o portal eletrônico de transparência. Abaetetuba também se enquadra como assinante do Termo de Compromisso com o Ministério Público Federal e como o Termo de Adesão com o PMV.

Por meio de uma visão sistêmica da sociedade, onde se compreende o todo a partir de uma análise das partes componentes, e partindo da ideia de que a Administração Pública é um sistema aberto, o ponto central desta pesquisa será a análise da gestão ambiental do município paraense de Abaetetuba que participa do Programa "Municípios Verdes" de forma a identificar possíveis entraves e caminhos para a consolidação dessa política.

---

## 2. Metodologia

### 2.1 Área de estudo

Abaetetuba pertence à Mesorregião do Nordeste Paraense e à Microrregião de Cametá, possui sede localizada em 01° 43' 24" S e 48° 52' 54" O, segundo o Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP, 2014). O município foi instalado em 1 de janeiro de 1939, possui uma área de 1.610,408km<sup>2</sup>, limítrofe aos municípios de Barcarena, Mojú, Igarapé-Miri, Muaná e Ponta de Pedras, com uma população estimada para o ano de 2015 de 150,431 habitantes, dos quais 59% estão na área urbana e 41%, na área rural (IBGE, 2010).

A cobertura vegetal nativa de Abaetetuba é de Floresta Densa de Terra Firme, nas áreas de várzea presença de espécies ombrófilas latifoliadas (de folhas largas), intercaladas com palmeiras, e, destaque o açaí, que é um importante recurso para as populações locais (IDESP, 2014).

## 2.2 Coleta e análise de informações

Para a resolução da problemática e dos objetivos propostos foi, para essa pesquisa, delimitado um modelo ideal de prefeitura, através do conceito de modelo ideal, a partir da doutrina epistemológica de Weber e da construção parcial da realidade, onde o pesquisador seleciona certo número de características, destaca um ou vários elementos observados e constrói um todo compreensível, entre vários outros possíveis. O tipo ideal de gestão das prefeituras está evidenciada no Quadro 1, buscando demonstrar os entraves na prefeitura de Abaetetuba no PMV e também identificar as características necessárias para se alcançar o êxito.

**Quadro 1.** Modelo ideal de Prefeitura para o Programa Município Verde.

1. Possuir Modelo gerencialista de administração pública predominante
2. Possuir modelo <i>carnegie</i> de tomada de decisão predominante
3. Possuir ações ambientais bem definidas
4. Possuir Projeto de gestão ambiental integrada (Estado/ União/ Sociedade)
5. Possuir ações contra o desmatamento
6. Incentivar os produtores rurais a ingressarem no CAR
7. Possuir ações de reflorestamento
8. Incentivar a pecuária verde
9. Incentivar a agricultura de baixo carbono
10. Ter os programas ambientais inseridos no PPA

**Fonte:** Elaborado por Rebecca Castello.

A coleta de dados foi realizada nos meses de janeiro a setembro de 2015. Quanto ao procedimento de coleta de dados, o instrumento de pesquisa utilizado será o de entrevistas semiestruturadas gravadas, direcionadas aos gestores do programa em cada município selecionado para a pesquisa, buscando obter informações que serão categorizados em três eixos temáticos: tomada de decisão, comunicação na gestão ambiental e Gestão pública municipal. Essa categorização será efetuada somente durante a realização da pesquisa, quando se busca as informações necessárias à complementação do processo de pesquisa.

As entrevistas serão direcionadas aos gestores municipais, incluindo nas amostras:

representante dos Sindicatos Rurais, um representante de uma Organização Não governamental (ONG) ambiental que atua em todo o estado, um representante do PMV em outras instituições que participaram da implantação do programa no estado e/ou município, para que se possa observar a comunicação dessas prefeituras com o governo estadual e outras organizações envolvidas nesse programa, buscando obter uma visão macro do sistema que foi delimitado nesta pesquisa (Tabela 1).

**Tabela 1.** Entrevistados na pesquisa.

<b>Cargo/função</b>	<b>Origem do cargo</b>	<b>Ano que entrou em exercício</b>	<b>Qnt<sup>1</sup></b>	<b>Duração<sup>2</sup></b>
Gestor do PMV em Abaetetuba	Técnico	2014	01	30 min
Representante do STR de Abaetetuba	Presidente	2000	01	26 min
Representante do IMAZON	Pesquisadora e Diretora executiva	2012	01	42min
Representante do MPF	Procurador da República	2007	01	18 min
<b>Total de entrevistados</b>			<b>04</b>	

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2015). **Nota:** <sup>1</sup>Qnt: quantidade; <sup>2</sup>Duração da entrevista.

Nesta pesquisa, a variável independente da pesquisa é a gestão pública ambiental que deve ser eficiente para garantir a diminuição do desmatamento em cada localidade. E como variável dependente tem-se a política pública "Municípios Verdes" que possui resultados de acordo com a sua gestão, ou seja, alcança os objetivos e se torna eficaz se houver uma gestão adequada.

A análise dos dados coletados na entrevista será realizada por meio de alguns instrumentos da análise do conteúdo, que segundo Campos (2004) define como um conjunto de técnicas de pesquisa que possui como objetivo a busca do sentido de um documento, onde serão analisados os conteúdos "manifestos" (explícitos) e os "latentes" (implícitos), ou seja, aqueles que se encontram nas entrelinhas do que o interlocutor disse na entrevista.

Deste modo as entrevistas foram divididas nas seguintes categorias: a) "Atual gestão ambiental nas secretarias", correspondendo às perguntas que possibilitaram a identificação do modelo de gestão praticado na secretaria de meio ambiente de Abaetetuba, essa categoria foi subdividida nos temas: prestação de contas, aprendizagem, participação da sociedade civil, influência externa na gestão e centralização/ descentralização da gestão. A categoria: b) "Tomada de Decisão das Secretarias Estaduais de Meio Ambiente (SEMMA)" nessa será investigado qual o modelo de tomada de decisão predominante no município pesquisado; c) "A comunicação do sistema municipal", nesta categoria busca-se analisar como o sistema delineado a partir da gestão ambiental municipal se comunica com seu entorno, partindo do princípio que nenhum sistema evolui sendo totalmente fechado, procurando identificar como este sistema se comunica e quais transformações são geradas, a partir dos inputs recebidos da sociedade em geral para que o PMV se torne o output. E, d) "Principais entraves para a gestão do Programa", nesta última categoria teremos uma visão bem holística sobre os principais entres para a gestão do PMV a partir da visão de diferentes atores envolvidos no processo de execução deste. Desta forma, se terá um cenário mais claro e fidedigno dos problemas enfrentados pelos municípios para se alcançar a excelência na gestão ambiental.

# 3. Resultados: Abaetetuba e o Programa Municípios Verdes – Categorias de Análise

## 3.1. Atual gestão nas secretarias

A *prestação de contas* no município de Abaetetuba, segundo a entrevistada é realizada da seguinte forma: “A prestação de contas é realizada, apresentando ao conselho de Meio Ambiente e à Prefeita, os comprovantes das taxas ambientais recebidas e os relatórios dos gastos do período” (Sra. S.T). Quanto à *aprendizagem* foi possível observar a questão da capacitação para os servidores em Abaetetuba, de forma bem sintetizada, a Sra. S.T. relata a carência de capacitação para os servidores da secretaria, onde existe uma ausência total por parte do município nesta questão. Os servidores ficam condicionados a ações do Estado e da União, como é observado na fala da entrevistada:

Não possuímos um planejamento de formação para os servidores, geralmente quando os governos estadual e federal oferecem cursos de capacitação direcionamos os servidores de acordo com o perfil do cargo.

Porém, nesta questão da aprendizagem o Ministério Público Federal (MPF) e o Núcleo Executor do PMV (NEPMV) também se manifestam, relatando que a capacitação tanto dos servidores quanto dos agricultores é realizada de forma sistemática. O Sr. D.A. do MPF relata a importância das parcerias realizadas no programa, assim como a preocupação do MPF com a qualidade da capacitação oferecida aos municípios:

A gente trabalha com parcerias, então vários parceiros desenvolvem cursos e treinamentos para os servidores dos municípios e nós acompanhamos: o que é o curso, Formatação, conteúdo, o que será ensinado. A gente faz isso através de parcerias, mas eu tenho reuniões com eles periódicas e nessas reuniões sempre trazem dúvidas e a gente conversa para melhorar o trabalho.

A entrevistada do Núcleo Executor também corrobora esta ideia de capacitação disponível para qualquer município vinculado ao programa, citando os tipos que são realizados por eles: “capacitações para a elaboração do Cadastro Ambiental Rural (CAR), georreferenciamento, legislação ambiental, Licença Ambiental Rural (LAR), fluxo de processos entre outros. Ano passado a gente capacitou 36 municípios”.

Quanto à participação da sociedade civil em Abaetetuba, a entrevistada foi muito breve na sua resposta afirmando apenas que a participação da sociedade civil se dá por meio dos conselhos municipais e audiências públicas, não citando nenhum exemplo de qualquer outra atividade em que a população participe ativamente.

Já quando se entrevistou um representante do Sindicato dos trabalhadores rurais percebeu-se que esta categoria não participa ativamente das ações da secretaria desde 2009, conforme relata o Sr. E.K.:

Nós tivemos uma participação bastante ativa até o ano de 2009, desse ano para cá, por conta de algumas denúncias que a gente fez em relação à atuação da secretaria de meio ambiente na implantação das culturas de dendê aqui na região, a gente foi praticamente excluído dessa relação com a secretaria. Atualmente a única atividade que nós somos chamados para discutir é sobre o Plano municipal de Resíduos Sólidos. É a única a atividade que nós participamos.

Desta forma, é possível perceber por meio da fala tanto da representante da secretaria quanto do sindicato, que a participação da sociedade civil nesta localidade não está ocorrendo de forma satisfatória, principalmente para o setor prioritário da secretaria do meio ambiente que deveria ser os produtores rurais.

Em relação à influência externa na gestão em Abaetetuba, a entrevistada fala categoricamente que não consegue lembrar-se de nada nesse sentido, o que nos mostra a total falta de

interação desta prefeitura com o meio em que está inserida, se revelando isolada em suas ações ambientais e possivelmente nas demais ações da prefeitura como um todo.

Concluindo, o quesito centralização e/ou descentralização da gestão, que fica evidente na pergunta sobre as pessoas envolvidas na execução do PMV no município de Abaetetuba. Nesta localidade, a entrevistada relata apenas que a Secretaria realiza ações de controle e educação ambiental e os técnicos participam da elaboração e execução de acordo com suas formações curriculares. Desta forma não fica evidente o poder de decisão e funções de cada membro da equipe que compõe a secretaria. Porém, quando a mesma foi indagada sobre o alcance das metas especificamente do PMV, obteve-se como resposta que:

Bem, a prefeitura dividiu as responsabilidades de alcance das metas entre a Secretaria de Meio Ambiente (SEMEIA) e a Secretaria de Agricultura (SEMAGRI). Já o levantamento das coordenadas e a realização do CAR são responsabilidades da SEMAGRI, a fiscalização do desmatamento é realizada pela SEMEIA.

O que se pode concluir é que a descentralização para este programa ocorre de forma predominantemente macro (entre órgãos), mas as atividades internas entre funcionários ainda é desconhecida.

Diante deste cenário apresentado pelo município de Abaetetuba quanto às principais características de gestão é possível identificar que o modelo predominante nesta localidade é o burocrático, já que conforme salienta Araújo (2013) a administração volta-se principalmente aos seus procedimentos internos, a máquina pública apresenta-se lenta e ineficiente, as demandas e anseios sociais não são concretizados. Estas características podem ser observadas por meio das seguintes questões evidenciadas neste município: i) Processo de aprendizagem dos servidores deficiente, a pesar da disponibilidade por parte do estado em habilitá-los quanto aos processos do PMV; ii) Participação da sociedade civil insatisfatória, devido à falta de relatos concretos por parte da representante municipal da secretaria e a falta do sindicato, quanto à falta de diálogo entre esses dois segmentos, o que seria fundamental para o sucesso de qualquer ação realizada por um órgão público; iii) Falta de clareza quanto à descentralização da gestão tanto do PMV como das demais ações desenvolvidas na prefeitura por parte dos servidores da secretaria; e, por fim, iv) a secretaria não possui nenhuma interação com o meio em que atua, pois não recebe influência em nenhum aspecto conforme relata a entrevistada.

## **3.2. Tomada de decisão na Secretaria Municipal de Meio Ambiente**

Decidir para Vidal (2013), está relacionado ao processo de buscar informações, conferir importância a elas, buscando possíveis alternativas de solução e posteriormente, fazer a escolha entre as alternativas. Para o município foi apresentado sete questões sobre este tema de forma a abranger todas as características necessárias para esta categorização.

Na secretaria de Abaetetuba as respostas sobre o processo de tomada de decisão foram bastante simplórias, sem detalhamento, apesar da indagação por parte do entrevistador para obter maiores informações sobre cada pergunta.

Quanto à coleta de informações para tomada de decisão apenas respondeu que dependendo da situação podem ser informações internas como de relatórios da própria secretaria como de outros órgãos estaduais como Secretaria de Agricultura ou Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA). Porém, ressalta que nem sempre as informações estão disponíveis, sendo necessária a coleta em campo. Em relação à escolha de assuntos prioritários para se tomar uma determinada decisão a Sra. S.T. destaca que: "na maioria das vezes, as decisões são tomadas levando em consideração as urgências ambientais e as prioridades da coletividade", porém a entrevistada afirma sempre possuir todas as alternativas possíveis para solucionar um problema:

A secretaria de meio ambiente é um órgão subordinado à Prefeitura, em algumas

situações é necessário consultar a procuradoria, a prefeita ou mesmo consultar os demais secretários para tomar a decisão mais acertada. As alternativas de resolução de um problema estão na participação dos entes municipais.

Contudo, aspectos relacionados à troca de informação com o entorno, assim como a influência de decisões passadas para se tomar uma decisão não são praticados, conforme a fala da Sra. S.T.: "As decisões se baseiam na legislação atual e nas competências da Secretaria. Ainda não houve uma situação em que claramente utilizamos experiência de outras prefeituras" e "as decisões levam em consideração o que é legal e que está de acordo com o interesse público e a favor da proteção ambiental. Não necessariamente decisões anteriores".

E por fim, quando se trata de tomar decisões coletiva ou individualmente, a resposta da entrevistada é a seguinte: "as decisões de caráter coletivo são discutidas pelos grupos organizados que participam dos conselhos. As decisões mais internas são tomadas pelos profissionais da área levando em consideração o interesse público". Esta resposta corrobora a expressa anteriormente sobre a baixa participação da sociedade civil nas ações ambientais.

Com as informações obtidas acima sobre tomada de decisão no município de Abaetetuba é possível identificar o modelo *carnegie* de tomada de decisão predominante. Jones (2010) explana que este modelo possui algumas características como a informação está sempre disponível e não possui custo, a tomada de decisão ser desprovida de valores e a solução escolhida ser a melhor para a organização.

Apesar de a entrevistada relatar que acredita possuir todas as alternativas possíveis para tomar uma decisão, o que é uma característica do modelo racional, as características do modelo *carnegie* ainda são predominantes quando a mesma aborda a vinculação das decisões à legislação, o que elimina a interferência de valores pessoais nas mesmas. O fato das informações estarem sempre disponíveis, mesmo quando há a necessidade de uma coleta em campo, assim estas informações são isentas de custos para secretaria. E por fim, como as decisões são sempre de acordo com o interesse público, assim como àquelas decididas por meio de conselhos e grupos organizados, o que nos leva a conclusão que a solução escolhida sempre é a melhor para o órgão.

### **3.3 A comunicação do sistema municipal**

Em relação à comunicação da secretaria com as esferas estaduais e federais quanto ao PMV a entrevistada relata que:

O PMV realiza a cada dois meses reuniões ordinárias para discutir o planejamento, informar ações e apresentar o andamento do programa. O Município de Abaetetuba sempre está presente nessas reuniões. Quando necessário a Secretaria do PMV envia e-mails informativos para as secretarias de meio ambiente.

Onde se pode observar que sua comunicação está restrita ao estado, conforme o NEPMV, porém existe uma participação do MPF neste programa, e este órgão se manifesta relatando seu diálogo com os municípios da seguinte forma:

A gente faz as duas coisas, tanto na repressão daquele que quer jogar errado, quanto no fomento e incentivo de quem quer trabalhar corretamente. E a gente acaba intermediando muito diálogo entre as três esferas de governo, às vezes entre órgãos da mesma esfera. A gente faz isso muito. E também cobramos celeridade nas ações, que tem que ser feita também pelas três esferas de governo.

Logo, pode-se perceber que este diálogo do MPF com o município de Abaetetuba não esteja ocorrendo da forma como deveria, o que pode levar a muitas inferências sobre os motivos os quais não são interessantes analisar neste momento.

Já o NEPMV, informa que há uma comunicação com os municípios através de relatórios, reuniões, e-mails, telefone e até mensagens de celular.

Quando questionada sobre o tipo de informação externa necessária para a execução do PMV a Sra. S. T. apenas informa que qualquer informação que possa contribuir para as ações de comando e controle da secretaria de meio ambiente, não exemplificando algo mais concreto, assim como não identificou nenhuma informação nova sobre questões ambientais a partir da execução do PMV.

Partindo da ideia de que para analisarmos a comunicação da secretaria municipal de Abaetetuba a delimitamos como um sistema aberto (BERTALANFFY, 2010), e seguindo as definições de Katz e Khan (1975) são sistemas que importam do meio externo os recursos que, depois de transformados em bens e serviços são exportados para o ambiente, pode-se perceber que apesar desta ser um sistema aberto, ainda possui algumas falhas de comunicação com o seu entorno, por exemplo, com o MPF e o próprio sindicato dos trabalhadores rurais do município.

Sua configuração como sistema aberto, ainda pode ser corroborada no Quadro 2 abaixo, onde se destaca as características de qualquer sistema aberto:

**Quadro 2.** Características do Sistema Aberto no município de Abaetetuba.

<b>Importação de energia</b>	<b>Transformação</b>	<b>Produto</b>	<b>Diferenciação</b>
Degradação ambiental Carência de Educação ambiental	Elaboração de novas ações ambientais	- Adesão ao Programa "Municípios Verdes" - Inclusão de palestras e minicursos nas escolas	Habilitação para elaborar o CAR

**Fonte:** elaborado pelos autores.

### **3.4 Principais entraves para a gestão do programa**

Em relação às dificuldades enfrentadas para a gestão do programa a entrevistada da secretaria responde que: "As dificuldades estão na falta de recursos humanos e de equipamentos. Necessitamos de técnicos em todos os setores desta Secretaria e principalmente técnicos para realizar o CAR". Esta observação corrobora com a centralização das ações ambientais por falta de recursos humanos, assim como possui, obviamente, um foco estritamente local dos problemas enfrentados.

O relato do NEPMV já possui uma visão mais macro dos problemas enfrentados no estado, mas muitas vezes enfatiza questões que poderiam estar ocultas nas respostas do servidor municipal, como questões políticas:

Bem, questões políticas não influenciam muito por que nossas diretrizes são bem amarradas, o que não impacta em partido político, mas tem do outro lado. Existem alguns prefeitos que assinam o pacto, mas acham que se fizerem alguma coisa vão estar levantando bandeira para o governo do estado. Mas a maior dificuldade hoje é a equipe que é muito pequena, pela abrangência que a gente trabalha e atua. Verba a gente não pode mais dizer, por que o fundo Amazônia traz oitenta e dois milhões de reais para essa agenda específica que a gente não tinha um ano atrás. A logística do estado nos atrapalha um pouco, por que não dá para a gente estar em cinco municípios ao mesmo tempo. Outra dificuldade eu acho que é essa coisa do *feedback* político mesmo, a gente investir e não ter essa cultura do investimento que seja só do "pires na mão".

A questão de carência de recursos humanos é percebida tanto no NEPMV como no município de Abaetetuba, porém enfrentam outros problemas como logística no Estado que possui dimensão muito grande e falta de iniciativa dos municípios que sempre esperam que o Estado promovam

todas as transformações necessárias nos municípios.

Em outra fala a entrevistada também aponta problemas com a internet no Estado, o que dificulta um pouco a comunicação entre eles e alguns municípios. E quando questionada sobre a dificuldade para os municípios consolidados em se tornarem "municípios Verdes", ela traz algumas questões importantes como vontade política e estruturação das secretarias:

Eles não têm a dinâmica do desmatamento no dia- a -dia, então eles não têm um comércio embargado, por exemplo, que os outros têm. Ai, eles não se veem tanto na obrigação. E a questão do "pires na mão" que no Pará ainda tem. E não enxergam que é uma bandeira para a cidade que poderia mudar o município completamente. O município consolidado que foi "Paragobala" no passado e foi o auge no programa. E como é que a gente mede toda essa captação de investimento? É óbvio que é com o município estruturado, que se conhece, que sabe a dinâmica. Tu vê em cada cidadão falando isso, é impressionante a autoestima deles lá. Por que a sociedade lá não deixa retroceder, tenho certeza.

Na visão do MPF, a dificuldade está mais centrada na transparência das informações dos municípios, assim como na estruturação mais qualificada das secretarias de meio ambiente municipais:

[...] uma ausência de maior apoio do governo federal, dificuldade de gestão dos municípios quanto à desorganização, como eu falei no começo nem secretaria municipal tinha, hoje quase todos já tem, agora já trabalhamos na qualidade da informação, a questão da transparência de dados também, então a gente conversa com os municípios para eles divulgarem dados por que isso você dá controle, controle social, de entidades da sociedade civil que fica mais fácil, eles olham para você e te trazem informações, isso ajuda muito o processo. Mas se eu pudesse resumir é a questão da gestão a maior dificuldade.

Por fim a visão do sindicato, que apesar de não estar envolvido na implementação e execução do PMV, possui uma opinião baseada em experiências passadas com a secretaria de meio ambiente de Abaetetuba:

Eu acho que uma das dificuldades é a falta de estrutura da própria secretaria e a falta de pessoal capacitado para fazer esse processo de fiscalização por exemplo. E outra questão é a intervenção política, por que às vezes o secretário tem até vontade de fazer, mas ai chega uma pessoa com cargo mais alto no município e manda parar. Isso acontece muito.

Em relação a mudanças na gestão ambiental do município a partir da adesão do PMV a entrevistada da secretaria municipal não identificou nenhuma mudança significativa que pudesse ser relatada, resposta ratificada pelo sindicato dos trabalhadores rurais.

Por fim, a visão sobre o que é o PMV, também pode levar a uma noção mais clara sobre possíveis entraves na sua gestão. Para a Sra. S. T. o PMV é:

A possibilidade de fortalecimento da gestão ambiental no município, a união dos profissionais que estão envolvidos em ações de cunho ambiental no Pará e sistematização da partilha de informações e conhecimentos.

Já para o sindicato dos trabalhadores rurais:

Eu entendo que o programa que foi lançado a partir de uma determinada constatação em alguns municípios que tiveram uma ação muito danosa ao meio ambiente e que hoje a implantação do programa tem a finalidade de recuperar todos aqueles danos que foram causados ao meio ambiente. Esse município tinha um passivo ambiental muito grande e que o programa tenta justamente adotar políticas de incentivo tanto para os agricultores como para os órgãos de governo que tentam recuperar esse passivo ambiental tentando recuperar áreas degradadas. Eu entendo que o programa tem esse objetivo, embora as concepções sejam diferentes. Por que as próprias empresas de dendê que incentivam a monocultura elas acham que a prática delas é sustentável e a

gente entende que não.

É possível observar que mesmo o sindicato não possuindo um diálogo com a Secretaria municipal de Meio Ambiente, sua visão sobre o programa é bem definida e clara o que lhes garante suporte para cobranças sobre resultados deste programa para a localidade.

Diante dessas falas, é possível perceber alguns entraves bem evidentes para a gestão do PMV como, por exemplo, a falta de recursos humanos tanto na secretaria como no NEPMV o que pode ocasionar a falta de celeridades nas ações a serem implantadas e executadas; falta de equipamentos para a execução do PMV que deveria ser viabilizado tanto pelo município, como pela gestão estadual do programa; a questão do “pires na mão” que ainda perpetua no estado do Pará, pois os municípios consolidados por não possuírem embargos econômicos não se mobilizam mais eficazmente para o alcance de um resultado melhor no desmatamento e nas metas do PMV como um todo; mais apoio do governo federal, visões diferenciadas sobre o que é o PMV por parte de empresas privadas e governo; intervenções políticas desfavoráveis à execução do programa; e melhor estruturação das secretarias municipais.

---

## 4. Considerações Finais

É inegável que o Programa estadual “Municípios Verdes”, trouxe significativa importância e evolução ambiental para muitos municípios paraenses, principalmente a partir do grande exemplo de Paragominas, que teve uma ampla visibilidade nacional e internacional. Partindo do princípio de que cada localidade possui uma realidade específica, o próprio programa fez uma categorização dos municípios tomando como base sua situação florestal atual. Porém, este trabalho trouxe uma nova perspectiva para esta categorização, trazendo para o centro da discussão a questão da gestão ambiental nos municípios, que se entende ser uma variável de grande peso para mostrar o “por quê” de cada município estar no patamar de execução do programa em que se encontra.

As principais categorias criadas para se chegar a uma resposta sobre o processo de gestão deste município trouxeram contribuições bastante interessantes sobre o a atual classificação dos municípios feita pelo PMV.

Com uma visão holística, foi possível observar que a secretaria de meio ambiente de Abaetetuba ainda possui um modelo de gestão administrativa predominantemente burocrática, o que pode gerar um formalismo desnecessário no trâmite dos processos, assim como impactar diretamente no processo de tomada de decisão dos gestores.

Esta segunda categoria (tomada de decisão) evidenciou como modelo predominante de tomada de decisão o *carnegie* que possui grandes benefícios, entre eles a tomada de decisão isenta de valores pessoais, informações sem custos e escolha de soluções sempre buscando o melhor para a organização, mesmo quando as decisões não são coletivas.

Quanto a comunicação do sistema, observou-se ainda falhas nessa comunicação com órgãos como o MPF e o próprio sindicato dos trabalhadores rurais do município, o que pode gerar um processo incompleto de *feedback* da secretaria, sobre suas ações.

E por fim, os entraves na gestão do PMV, que por meio dos relatos que diversos atores envolvidos na execução do PMV evidenciaram foram: a falta de recursos humanos tanto na secretaria como no NEPMV; falta de equipamentos para a execução do PMV; a política do “pires na mão” que ainda perpetua no estado do Pará, já que os municípios consolidados por não possuírem embargos econômicos não se mobilizam mais eficazmente para o alcance de um resultado melhor no desmatamento e nas metas do PMV como um todo; mais apoio do governo federal, visões diferenciadas sobre o que é o PMV por parte de empresas privadas e governo; intervenções políticas desfavoráveis à execução do programa; e melhor estruturação das secretarias municipais.

Com os resultados obtidos nesta pesquisa, foi possível observar que esta categorização, unicamente feita com base florestal, não atende a real situação do município sobre suas

possibilidades de alcançar um patamar superior na sua situação ambiental ou mesmo conseguir o título de "município verde", já que como relatado pela entrevistada do NEPMV, Óbidos foi um município que saiu da categoria "base florestal" para "município verde" em um curto espaço de tempo. As questões para o avanço dos municípios estão amplamente, porém não unicamente, voltada para a gestão ambiental praticada pelos mesmos.

O município de Abaetetuba ainda possui um processo de gestão que precisa urgentemente ser mais bem estruturada, principalmente no que diz respeito a sua comunicação com o entorno, ou seja, com o sindicato, pois eles são os atores que poderão promover a mudança ambiental de forma direta. Sem essa comunicação é praticamente impossível qualquer avanço por parte do município com relação às metas do PMV. Assim como, uma melhor ação política dos gestores, de maneira a entender o quanto o município pode avançar em termos de visibilidade, qualidade de vida e benefícios econômicos com o alcance da certificação "município verde".

---

## Referências bibliográficas

- Araújo, J. F. (2013): Da nova gestão pública à nova governação pública: pressões emergentes da fragmentação da estrutura da administração pública. In: Silvestre, H.C.; Araújo, J. F. *Coletânea em Administração Pública*. Lisboa: Escolar, p. 25-61.
- Bertalanffy, V. L. (1976): *Teoría General de los Sistemas*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México.
- Bertalanffy, V. L. (2010): *Teoria General dos Sistemas: fundamentos, desenvolvimento e aplicações*. Petrópolis-RJ: Vozes.
- Campos, C. J. (2004): Método de análise do Conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. *Revista Brasileira de enfermagem*, Brasília, n.5, setembro 2004, p. 611-614.
- Ferreira, L. V., Venticinque, E., Almeida, S. (2005): O desmatamento na Amazônia e a importância das áreas protegidas. *Estudos Avançados*, v.19, n.53, fevereiro 2005, p. 157-166.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010): *Censo Demográfico 2010*. Brasília: . Disponível em: <<http://ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?lang=&codmun=150010&search=para|abaetetuba>>. Acesso em: 12/09/2015.
- Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP) (2014): *Estatística Municipal: Abaetetuba*. Belém: Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará. 50p. Disponível em: <<http://www.idesp.pa.gov.br/pdf/estatisticaMunicipal/pdf/Abaetetuba.pdf>>. Acesso em: 29/10/2015.
- Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (IMAZON) (2015): *Dados SAD 2015*. Disponível em: <[http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/transparencia\\_florestal/amazonia\\_legal/SAD-Maio2015.pdf](http://imazon.org.br/PDFimazon/Portugues/transparencia_florestal/amazonia_legal/SAD-Maio2015.pdf)> Acesso em: 01/07/2015.
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) (2015): Dados PRODES. *Deflorestamento anual por município*. Projeto de Monitoramento do Desflorestamento nos Municípios da Amazônia Legal. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais / Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação INPE/MCTI. 2015a. Disponível em: <<http://www.dpi.inpe.br/prodesdigital/prodesmunicipal.php>>. Acesso em: 29/09/2015.
- Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) (2015):. Dados PRODES. *Taxa anual de desmatamento por estado de 1988 a 2014*. Projeto de Monitoramento do Desflorestamento nos Municípios da Amazônia Legal. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais / Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação INPE/MCTI. 2015b. Disponível em: <[http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes\\_1988\\_2014.htm](http://www.obt.inpe.br/prodes/prodes_1988_2014.htm)>. Acesso em: 29/09/2015.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) (2008): O que é? Amazônia Legal. *Desafios do*

- desenvolvimento*. 2008. Ano 5 . 44. ed., Brasília: 08 jun. 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2154:catid=28&Itemid=23](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2154:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em: 21/10/2015.
- Jones, G. *Teoria das organizações*. (2010): Tomada de decisão, aprendizagem, gestão do conhecimento e tecnologia da informação. São Paulo: Pearson, pp.254 - 271.
- Katz, D., Kahn, R. L. (1975): *Psicologia social das organizações*. São Paulo: Atlas.
- Klir, G. J., Springer, V. (1994): *Facets of systems science*. [S.l.: s.n.].
- Luhmann, N. (2009): *Introdução à teoria dos sistemas*. Petrópolis: Vozes.
- Meadows, D. H. (2008): *Thinking in Systems: a primer*. White River Junction, VT: Chelsea Green Publishing Company.
- O ECO. *O que é a Amazônia Legal*. (2014): Disponível em: <<http://www.oeco.org.br/dicionario-ambiental/28783-o-que-e-a-amazonia-legal/>>. Acesso em: 12/09/2015.
- Pará. *Decreto nº 54, de 29 de março de 2011*. Institui o Programa de Municípios Verdes - PMV no âmbito do Estado do Pará e dá outras providências. Publicado no DIÁRIO Oficial do estado do Pará em 30.03.11, alterado pelos Decretos 308/11, 1.053/14. Disponível: <[http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/decreto/dc2011\\_00054.pdf](http://www.sefa.pa.gov.br/legislacao/interna/decreto/dc2011_00054.pdf)>. Acesso em: 20/09/2015.
- Parsons, T. (1951): *The social system*. Nova York: Free Press.
- Secretaria de Meio Ambiente (SEMA) (2015): *Lista de Municípios Verdes*. Belém: Secretária de Meio Ambiente e Sustentabilidade. Disponível em: <<http://www.sema.pa.gov.br/documentos/municipios-verdes/lista-de-municipios-verdes/>>. Acesso em: 10/10/2015.
- Silva, L. C. T. (2014): *Avaliação do projeto público "Paragominas: município verde" sob a ótica das mudanças climáticas*. 87f. 2014. Dissertação de mestrado, Belém: Universidade Federal do Pará, Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido, Belém.
- Soares, B. E. C., Ferreira, A. P. (2004): Desenvolvimento sustentável e biodiversidade. *Biotecnologia Ciência e Desenvolvimento*. n. 33, junho 2004, p.72-75.
- Vidal, J. P. (2013): Teoria da decisão: racionalidade autorreferencial (Luhmann), processual (Sfez), e autopoietica comunicativa. Belém: *Paper do NAEA*. [s.n.].

- 
1. M.Sc. Planejamento do Desenvolvimento (Universidade Federal do Pará, UFPA) e doutoranda no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), UFPA. E-mail: [rebeccacastello@gmail.com](mailto:rebeccacastello@gmail.com)
  2. Dr. em Sociologia Política. Professor e pesquisador do NAEA/UFPA. E-mail: [vidalpont@yahoo.es](mailto:vidalpont@yahoo.es)
  3. M.Sc. Ecologia (Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ) e doutoranda no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), UFPA. E-mail: [ligiabegot@ufpa.br](mailto:ligiabegot@ufpa.br)
  4. M.Sc. Planejamento do Desenvolvimento (Universidade Federal do Pará, UFPA) e doutoranda no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), UFPA. E-mail: [tam\\_lima@hotmail.com](mailto:tam_lima@hotmail.com)
  5. M.Sc. em Economia (Universidade Federal de Santa Catarina, UFSC) e doutoranda no Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), UFPA. E-mail: [silvnunes@yahoo.com.br](mailto:silvnunes@yahoo.com.br)
  6. Segundo Luhmann (2009) caixa preta ou *black box* está relacionado ao fato de não ser possível conhecer, em virtude da sua complexidade, a parte interna de um sistema, e que só podem ser analisadas as regularidades de suas relações externas. A partir disto, é possível deduzir um mecanismo que mostre como o sistema reage a determinados *inputs* que se desenvolvem em condições específicas.

