

*Pós-Graduação em  
Desenvolvimento Sustentável*

**GESTÃO AMBIENTAL NO AMAPÁ**  
**Evolução e Contribuição do Subprograma de Política de  
Recursos Naturais do PPG7**

**Marco Antonio Augusto Chagas**

**Dissertação de Mestrado**

Brasília – D.F., abril de 2003

**87820786A**

**AMBIENTAL DA**

**SEM-AP**

**MEMORIAL  
AMBIENTAL**

Resp. Rogério Castelo  
2011

Universidade de Brasília  
Centro de Desenvolvimento Sustentável



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - CDS



**GESTÃO AMBIENTAL NO AMAPÁ**  
**Evolução e Contribuição do Subprograma de Política de**  
**Recursos Naturais do PPG7**

**MARCO ANTONIO AUGUSTO CHAGAS**

**Orientador: Prof. Dr. Paul E. Little**

**Dissertação de Mestrado**

**Macapá – AP, abril de 2003**





UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB  
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL - CDS

**GESTÃO AMBIENTAL NO AMAPÁ:  
EVOLUÇÃO E CONTRIBUIÇÃO DO SUBPROGRAMA DE  
POLÍTICA DE RECURSOS NATURAIS DO PPG7**

**Marco Antonio Augusto Chagas**

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB), como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração Política e Gestão Ambiental, opção Acadêmica.

Aprovado por:

Prof. Dr. Paul Elliot Little (UnB/Antropologia)

(Orientador)

Prof. Dr. Elimar Pinheiro do Nascimento (UnB/CDS)

(Examinador Interno)

Profª Dra. Vanessa Fleischfresser (Ministério do Meio Ambiente - MMA)

(Examinadora Externa)

Brasília-DF, 10 de abril de 2003.

---

**CHAGAS, Marco Antonio Augusto**

Gestão Ambiental no Amapá, 142 p (UnB-CDS, Mestre, Política e Gestão Ambiental, 2003).

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Centro de Desenvolvimento Sustentável.

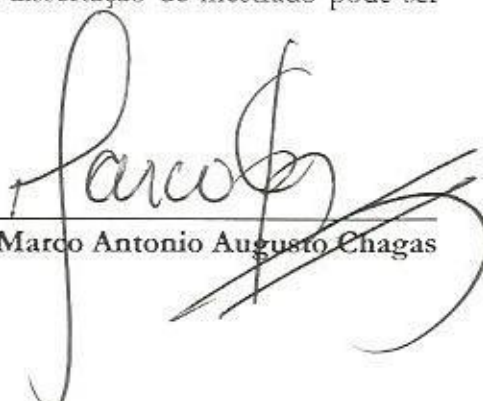
1. Gestão Ambiental. 2. Desenvolvimento Sustentável. 3. Política Ambiental

I. UnB-CDS

II. Título (série)

---

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.



Marco Antonio Augusto Chagas

*A Laila, Amanda e Lucas Chagas*, pela bagunça descontraída, inspiração e acima de tudo pela oportunidade de tê-los ao meu lado.

*Ao casal Francisco e Nair Chagas (in memoriam)*, pela vida simples em família, saudades e eterna gratidão.

*Ao amigo Carlos Nilson*, pelo apoio em momentos difíceis.

## AGRADECIMENTOS

A história do Mestrado em Desenvolvimento Sustentável da UnB no Amapá, o primeiro fora da sede realizado na Amazônia, é inusitada pela atuação de personagens que aqui relaciono. Registro, ainda, como aprendizado dessa experiência, que a construção de políticas públicas eficientes e eficazes para a Região Amazônica depende de ousadia e inovação.

Entre esses personagens destaco a antropóloga Mary Helena Allegretti. Trabalhei com Mary no Amapá em 1995, e voltei a trabalhar em 1999, na Secretaria de Coordenação da Amazônia. Mary defendeu a idéia do mestrado no Amapá junto aos potenciais parceiros e financiadores, apoiou sua realização e ainda ministrou uma emotiva aula sobre “Chico Mendes e a Construção Social das Políticas Ambientais”.

Aos Professores Antonio Brasil Jr., Elimar Nascimento e Marcel Bursztyń, por terem coordenado o mestrado e facilitado as negociações com a UnB/CDS e junto ao Governo do Amapá.

Ao Prof. Paul Little, que recebeu com entusiasmo e muitas cervejas a proposta de minha orientação e sempre esteve disponível para os ensinamentos devidos nos momentos certos e incertos.

Aos amigos Alberto Góes, Alcione Cavalcante, Antonio Carlos Farias, Antonio Tardin, Arnaldo Queiroz, Benedito Rabelo, Jane Lovel, Edvaldo Souza e José Antonio Leite de Queiroz, com quem tenho aprendido os caminhos da ética e compartilhado minha experiência profissional.

Aos amigos Adriana Abreu, Andréia Lopes, Cristianne Rothier, Herbert Emanuel Oliveira (Guru) e Jiddu Saldanha, pela parceria e cumplicidade na construção de uma utopia possível junto aos jovens em situação de risco social no Município de Laranjal do Jari.

Às amigas Graciela Pascoal e Simone Azevedo, pela atenção, carinho e confiança no meu trabalho como Representante da SCA no Amapá.

Aos colegas da turma de mestrado Adalberto Ribeiro, Amaury Farias, Augusto Oliveira, Cláudia Chelala e Sérgio Paulo Jorge, pelos momentos de descontração e de seriedade, quando necessários.

Aos colegas da SEMA/AP, do IEPA/ZEE e do IBAMA/AP que sempre facilitaram minhas pesquisas, e acima de tudo pela demonstração de senso público no desempenho de suas funções.

Aos colegas da SCA, Ana Lúcia Cruz, Daniela de Paula, Débora Almeida, Francisco Fonseca, Gabriel Ferreira, Gina Valmórbida, Henrique Garcia, José Antonio Castro, José de Ribamar Pereira, Leonel Teixeira, Neliton Marques e Mário Menezes, pelo compartilhamento de uma experiência descentralizada de gestão ambiental na Amazônia.

Um agradecimento especial vai para a “Grande Família”, chefiada pelos pioneiros Mário Santos e Paulo Torres.

## RESUMO

O desenvolvimento sustentável e a gestão ambiental encontram um paralelo histórico na formulação de conceitos básicos das políticas ambientais. De um marco lógico em 1972, em Estocolmo, até 2002, em Joanesburgo, avanços significativos foram registrados em vários países na construção da gestão ambiental, tendo o Brasil acompanhado esse processo mundial e transposto experiências de outros países, como a dos EUA, com relação à adoção de instrumentos de comando e controle e criação de áreas protegidas.

O processo de construção da gestão ambiental pode ser entendido a partir da contribuição das diferentes correntes do pensamento ambiental, com ênfase para: i) o conservacionismo, voltado para criação de áreas protegidas (DIEGUES, 2000); ii) o eco-desenvolvimentismo, adeptos da aplicação de instrumentos regulatórios para mediação do crescimento econômico das sociedades industriais (SACHS, 2000) e; iii) o ecologismo social, uma corrente identificada pela atuação dos movimentos sociais da Amazônia na construção de políticas ambientais (ALLEGRETTI, 2002).

O avanço do desmatamento na Amazônia e a luta dos movimentos sociais contra a destruição da floresta pela expansão da agropecuária e pelo direito de viver em propriedades coletivamente, despertaram a atenção da comunidade internacional nos idos dos anos 80. Em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, foi lançado o PPG7, transformando-se no maior programa oficial brasileiro para a área ambiental.

Nesse momento, o Brasil iniciou a formação de seu aparato institucional público para administrar as questões ambientais, produzindo regulamentações e implementando programas e projetos de apoio aos Estados e Municípios para fortalecimento da gestão ambiental. Entre essas iniciativas, o SPRN, um dos subprogramas do PPG7, lançou, em 1994, o desafio de apoiar o fortalecimento dos órgãos estaduais de meio ambiente, principalmente quanto à ampliação de suas capacidades para implementarem de forma integrada instrumentos de gestão ambiental voltados para o comando e controle, entendidos como zoneamento ecológico-econômico, monitoramento, controle ambiental (incluindo fiscalização).

No Amapá, a criação de várias áreas protegidas marcou a atuação do movimento conservacionista, sobretudo nas décadas de 80 e 90, através da ação direta da SEMA, do IBDF e



do IBAMA, com influência indireta dos programas e projetos apoiados pelas instituições de cooperação internacional. Esse é um cenário indicativo da gestão ambiental a ser construída no Amapá.

A SEMA/AP foi criada no início da década de 90, priorizando ações de comando e controle dos empreendimentos de mineração e garimpagem existentes no Amapá. Somente a partir de 1995, quando se iniciou o efetivo apoio do SPRN, é que a SEMA/AP passou a ser fortalecida, ampliando sua estrutura organizacional, quadro de recursos humanos e tecnológicos.

Entretanto, observa-se ainda, a pouca participação qualificada da sociedade civil na discussão das questões ambientais, traduzindo desequilíbrios no Sistema Estadual de Meio Ambiente. Esse fato pode ser explicado pela recenticidade de governos eleitos no Amapá e pela dificuldade que os programas e projetos oficiais de meio ambiente encontram em apoiar o fortalecimento dos movimentos sociais. Esse seria um importante passo para a construção de um modelo de gestão ambiental favorável à integração das questões sociais e mais próximo da realidade local.

A adoção de uma política de governo voltada para o desenvolvimento sustentável no período de 1995 a 2002 facilitou o processo de construção da gestão ambiental no Amapá, principalmente pelo apoio do SPRN.

## ABSTRACT

Sustainable development and environmental management have a historical parallel with the development of environmental policies. From the initial formulations of the Stockholm Conference of 1972 to the recent ones of the Johannesburg Conference of 2002, important advances have been made in numerous countries in environmental management. Brazil has accompanied these worldwide processes and incorporated experiences from other countries, notably the United States, with regard to the adoption of command and control mechanisms and the creation of protected areas.

The process of the development of environmental management policies can be understood using different currents of environmental thought, with emphasis on the following: i) conservationism, directed toward the creation of protected areas (DIEGUES, 2000); ii) ecodevelopmentalism, geared toward the use of regulatory mechanisms for the control of economic growth in industrial countries (SACHS, 2000); and iii) social ecology, a current noted for the presence of social movements in Amazonia in the construction of environmental policies (ALLEGRETTI, 2002).

The increase in deforestation of Amazonia and the struggles of social movements against the destruction of the forest by cattle ranchers and in favor of their common property rights, captured the attention of world opinion in the decade of the 1980s. In 1992, during the United Nations Conference and Environment and Development, the PPG7 was launched, turning it into the largest official Brazilian environmental program.

At this time, Brazil began to form its public institutional apparatus for the administration of environmental issues, which produced new regulations and implemented programs and projects of support for states and municipalities in the strengthening of environmental management policies. One of these initiatives was the SPRN, one of the subprograms of the PPG7, which established in 1994 the goal of providing support for the strengthening of state environmental agencies, particularly with regard to increasing their capabilities for the integral implementation of environmental management mechanisms of the command and control variety, such as ecological-economic zoning, monitoring and environmental control (including enforcement).

In Amapá, the creation of various protected areas was the hallmark of the conservationist movement, especially in the decades of the 1980s and 1990s through the direct action of SEMA, IBDF and IBAMA, and these actions had an indirect influence on the programs and projects supported by international cooperation entities. It was within this context that environmental management policies were implemented in Amapá.

SEMA/AP was created at the beginning of the decade of 1990, with priority given to command and control mechanisms for existing industrial and wildcat mining undertakings in Amapá. It was only in 1995, when the direct support of SPRN was initiated, that SEMA/AP began to be strengthened through the expansion of its organizational structure and its human and technological resources.

Nonetheless, at this time there was little qualified participation by the civil society in the discussion of environmental issues, which was reflected in imbalances in the State Environmental System. This can be explained by the fact that elected governments are a recent phenomena in the state and by the difficulties that official environmental programs and projects had in strengthening social movements. This represents an important step in the construction of an environmental management model geared toward the incorporation of social issues and one that is closer to local realities.

The adoption of state policies directed toward sustainable development in the period from 1995 to 2002 facilitated the process of the construction of environmental management policies, especially due to the support of SPRN.

## ÍNDICE

	Página
RESUMO	i
ABSTRACT	iii
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	vi
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	1
<b>CAPÍTULO 1 – A TRAJETÓRIA AMBIENTAL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: DE ESTOCOLMO 1972 A JOANESBURGO 2002</b> .....	5
<b>CAPÍTULO 2 – GESTÃO AMBIENTAL:PRINCIPAIS CORRENTES E INSTRUMENTOS</b> .....	13
2.1 – A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO AMBIENTAL E AS PRINCIPAIS ESCOLAS E INSTRUMENTOS .....	14
2.1.1- Conservacionismo .....	14
2.1.2 – Eco-Desenvolvimentismo .....	17
2.1.3 – Ecologismo Social ou Sócio-Ambientalismo .....	18
<b>CAPÍTULO 3 – PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, RECURSOS NATURAIS E GESTÃO AMBIENTAL NO AMAPÁ</b> .....	25
3.1 – AMAPÁ: ESPAÇO URBANO E OCUPAÇÃO ESTRATÉGICA .....	25
3.2 – O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO PARA A MAZÔNIA OU A REPRODUÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO? .....	31
3.3 – PROCESSO EVOLUTIVO DA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS E DA GESTÃO AMBIENTAL NO AMAPÁ .....	35
3.3.1 – Período de 1900-19945: do Ouro de Calçoene ao Manganês de Serra do Navio ..	35
3.3.2 – Período de 1945 – Atual: Dos Grandes Projetos a Conservação de um Amapá Selvagem .....	38
3.4 – PDSA: BREVE HISTÓRICO DOS BASTIDORES DA POLÍTICA A CRIAÇÃO DA SEMA/AP .....	53
3.5 – AVANÇA BRASIL E O AMAPÁ: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E VISÃO DE FUTURO .....	56
<b>CAPÍTULO 4 – GESTÃO AMBIENTAL NO AMAPÁ: QUADRO EVOLUTIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	58
4.1 – O DESENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO AMAPÁ .....	58
4.1.1 – Gestão Ambiental Consultiva do Governo Militar .....	59
4.1.2 – Gestão Ambiental Imperativa do Conservacionismo .....	60
4.1.3 – Gestão Ambiental da Fase de Atuação do OEMA .....	65
<b>GESTÃO AMBIENTAL NO AMAPÁ: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b> .....	92
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	103
<b>ANEXOS</b> .....	110

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Figuras</b>		<b>Página</b>
Figura 1	Localização do Amapá, com destaque para o estágio de conservação florestal da calha norte do Amazonas	26
Figura 2	Ecossistemas do Amapá	27
Figura 3	Área degradada por atividades de mineração (Lourenço, Calçoene, Norte do Amapá)	37
Figura 4	Área do sul do Amapá onde atuam as empresas JARI e CADAM (Vitória do Jarí e Laranjal do Jarí)	41
Figura 5	Reserva Biológica do Lago Piratuba e comunidade do Sucuriju, excluída da área delimitada para a reserva	47
Figura 6	Áreas prioritárias para conservação da biodiversidade do Amapá	50
Figura 7	Áreas Protegidas e Terras Indígenas criadas no Amapá	52
Figura 8	Estrutura de Governo idealizada para a gestão do PDSA em 1996	55
Figura 9	Estrutura organizacional da CEMA/AP (Decreto N <sup>o</sup> 0011/89)	66
Figura 10	Estrutura organizacional da CEMA/AP (Decreto N <sup>o</sup> 0046/89)	67
Figura 11	Estrutura organizacional da CEMA/AP (Decreto N <sup>o</sup> 0177/91)	69
Figura 12	Estrutura organizacional da SEMA/AP (Lei N <sup>o</sup> 0267/96)	78
Figura 13	Estrutura organizacional da CEMA/AP (Lei N <sup>o</sup> 0452/99)	79
<b>Gráficos</b>		
Gráfico 1	Evolução orçamentária da SEMA/AP no período 1995 a 2002	91
Gráfico 2	Evolução do percentual de participação da SEMA/AP em relação ao orçamento do Governo do Estado do Amapá no período 1995 a 2002	91
Gráfico 3	Distribuição percentual dos investimentos do SPRN no Amapá por instrumento de gestão ambiental	99
<b>Tabelas</b>		
Tabela 1	Representatividade dos ecossistemas do Amapá	27
Tabela 2	Extensão do desflorestamento bruto (km <sup>2</sup> ) de janeiro de 1978 a agosto 2000	28
Tabela 3	Dados da evolução da população urbana e rural do Brasil, da Amazônia e do Amapá no período 1991 a 2000	29
Tabela 4	Áreas protegidas criadas no Amapá na década de 80	46
Tabela 5	Áreas protegidas criadas no Amapá pelo IBAMA	48
Tabela 6	Áreas protegidas e terras indígenas criadas no Amapá	51
<b>Quadros</b>		
Quadro 1	Instrumentos de gestão ambiental previstos na Lei No 6.938/81 – Política Nacional de Meio Ambiente	23
Quadro 2	Políticas ambientais e relação com a pobreza	24
Quadro 3	Periodização do processo de ocupação da Amazônia	30
Quadro 4	Variação de crescimento das principais atividades econômicas no período 1994 a 2000	34
Quadro 5	Governadores do Amapá e período de gestão	59
Quadro 6	Instrumentos de gestão ambiental praticados pela CEMA/AP em 1989	67

Quadro 7	Quadro evolutivo de recursos humanos da CEMA/AP no período 1989 a 1995	71
Quadro 8	Instrumentos de gestão ambiental praticados pela CEMA/AP no período 1989 a 1995	71
Quadro 9	Legislações ambientais elaboradas no período 1989 a 1995	72
Quadro 10	Convênios celebrados entre o MMA e o Amapá para implementação do SPRN/Fortalecimento Institucional e ZEE no período 1995 a 1996	77
Quadro 11	Convênios celebrados entre o MMA e o Amapá para implementação do SPRN/PGAI Sul do Amapá em 1997	83
Quadro 12	Resumo das atividades do PGAI Sul do Amapá e respectivos custos	84
Quadro 13	Reuniões do COEMA/AP no período 1999 a 2002	87
Quadro 14	Convênios celebrados entre o MMA e o Amapá para implementação do SPRN/PGAI Sul do Amapá no período 1998 a 2000	88
Quadro 15	Evolução do quadro de recursos humanos da SEMA/AP no período 1989 a 2002	93
Quadro 16	Evolução das normas ambientais do Amapá no período 1994 a 2002	94
Quadro 17	Dirigentes da SEMA/AP no período 1989 a 2002	95
Quadro 18	Recursos aplicados pelo SPRN para apoiar o fortalecimento da gestão ambiental no Amapá	98

## LISTA DE SIGLAS

ADA	Agência de Desenvolvimento da Amazônia
APA	Área de Proteção Ambiental
ARIEC	Área de Relevante Interesse Ecológico e Cultural
CADAM	Caulim da Amazônia
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CDS	Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU
CEC	Comunidade Econômica Européia
CEMA/AP	Coordenadoria Estadual do Meio Ambiente do Amapá
CNS	Conselho Nacional de Seringueiros
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
COEMA/AP	Conselho Estadual de Meio Ambiente do Amapá
CONAMA	Conselho Nacional de Meio Ambiente
CONDEMA	Conselho Municipal de Meio Ambiente
CONTERPRAM	Conselho Territorial de Planejamento de Recursos Ambientais
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CPT	Comissão Pastoral da Terra
CRS	Centro de Sensoriamento Remoto
DFID	Agência de Cooperação Internacional do Reino Unido
EIA/RIMA	Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENID	Eixo Nacional de Integração e Desenvolvimento
FAO	Organização para Alimentação e Agricultura da UNO
FBCN	Fundação Nacional de Pesquisas da Amazônia
FERMA	Fundo Especial de Recursos para o Meio Ambiente
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
GEA	Governo do Estado do Amapá
GT	Grupo de Trabalho
GTTP	Grupo Técnico de Trabalho Permanente
IAG	Grupo Consultivo Internacional do PPG7
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IBUC	Instituto Brasileiro de Unidades de Conservação
ICM	Índice de Conservação Ambiental
ICOMI	Indústria e Comércio de Minérios
IEA	Instituto de Estudos Amazônicos
IEPA	Instituto de Pesquisas Científicas e Tecnológicas do Amapá
IMAZON	Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia
INCRA	Instituto de Colonização e Reforma Agrária
INPA	Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IQA	Índice de Qualidade das Águas
IUCN	União Internacional para a Conservação da Natureza
KfW	Banco de Crédito para a Reconstrução da Alemanha
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MPEG	Museu Paraense Emílio Goeldi
NAEA/UFPA	Núcleo de Altos Estudos Amazônicos da Universidade Federal do Pará
NMEAS	Núcleos Municipais de Educação Ambiental
OEMA	Órgão Estadual de Meio Ambiente

ONG	Organização não-Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PCA	Programa de Capacitação Ambiental
PDA	Plano de Desenvolvimento da Amazônia
PDLIS	Plano de Desenvolvimento Local Integrado Sustentável
PDSA	Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá
PEA	Plano Estadual Ambiental
PEGA	Programa Estadual de Gestão Ambiental
PGAI	Projeto de Gestão Ambiental Integrada
PMEAS	Programas Municipais de Educação Ambiental
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPG7	Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil
PRAD	Plano de Recuperação de Áreas Degradadas
PRODAP	Companhia de Processamento de Dados do Amapá
PROECOTUR	Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo da Amazônia Legal
PRONABIO	Programa Nacional da Diversidade Biológica
PSUC	Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável
REAFAP	Rede das Escolas Famílias do Amapá
RENIMA	Rede Nacional de Informação do Meio Ambiente
RESEX	Reserva Extrativista
RFT	Fundo Fiduciário de Floresta Tropical
RURAP	Instituto de Extensão Rural do Amapá
SBF	Secretaria de Biodiversidade e Floresta
SCA	Secretaria de Coordenação da Amazônia
SEED	Secretaria de Estado da Educação
SEMA/AP	Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amapá
SEMA	Secretaria Especial de Meio Ambiente do Ministério do Interior
SEPLAN	Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral
SIAG	Sistema de Informações Ambientais Georreferenciadas
SISEUC	Sistema Estadual de Unidades de Conservação
SLAP	Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras
SNUC	Sistema Nacional de Unidade de Conservação
SPRN	Subprograma de Política de Recursos Naturais
ST	Secretaria Técnica do SPRN
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDEPE	Superintendência de Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA	Superintendência do Desenvolvimento da Borracha
T. F. do Amapá	Território Federal do Amapá
TERRAP	Instituto de Terras do Amapá
UA	Unidade de Apoio do SPRN dentro do OEMA
UnB/CDS	Universidade de Brasília/Centro de Desenvolvimento Sustentável
WWF	Fundo Mundial para a Natureza
ZEE	Zoneamento Ecológico-Econômico



## INTRODUÇÃO

Os fundamentos teóricos da gestão ambiental destacam as conferências da ONU realizadas para discussão de problemas ambientais globais - Estocolmo 1972, Rio de Janeiro 1992 e Joanesburgo 2002 -, com destaque para as mudanças climáticas e perda da biodiversidade, conseqüências do modelo econômico adotado pelas nações ditas desenvolvidas.

Como conseqüência da crise ambiental, nas duas últimas décadas intensificou-se, em todo mundo, a criação de instituições públicas de meio ambiente. Essas instituições passaram a adotar diferentes instrumentos de gestão ambiental para frear a expansão das atividades potencialmente poluidoras ou degradadoras do meio ambiente, notadamente os instrumentos de comando e controle. Para Leff (2002) e Capra (2002), a crise ambiental se instalou como conseqüência da produção capitalista dos países do Norte e suas respostas em termos de políticas ambientais encontram dificuldades de serem replicadas nos países do Sul, pois esses estariam condicionados por outras realidades, tese reforçada por Furtado (apud BURGUEÑO e RODRIGUES, 2001), ao criticar a reprodução de modelos culturalmente exógenos pelos países subdesenvolvidos.

Entre as correntes do pensamento ambiental que têm influenciado a construção de políticas para o setor, destacam-se: i) o eco-desenvolvimento ou desenvolvimento sustentável; ii) o conservacionismo e; iii) o ecologismo social. O eco-desenvolvimento ou desenvolvimento sustentável é apropriado pelo discurso ambiental, passando a fomentar a construção de um novo paradigma alternativo à expansão incoseqüente da produção capitalista dos países industrializados. Sachs (2000) considera o desenvolvimento sustentável uma alternativa equilibrada entre o economicismo arrogante e o fundamentalismo ecológico – *o caminho do meio*.

A contribuição do desenvolvimento sustentável para a formulação dos instrumentos da gestão ambiental no Brasil foi desvirtuada pela ação governamental, pois passou a ser entendido como procedimentos regulatórios mais rigorosos e fortalecimento do comando e controle dos processos industriais potencialmente poluidores. Essa visão prevaleceu na elaboração da Política Nacional de Meio Ambiente e de seus respectivos instrumentos (Lei 6.938/81).

Uma outra vertente influente nas políticas ambientais no Brasil é a corrente conservacionista, identificada como a mais antiga prática de gestão ambiental do planeta. No final do século XIX foram criadas nos EUA várias áreas protegidas destinadas à conservação da

biodiversidade, sendo reaplicadas, em seguida, no mundo inteiro. A criação de áreas protegidas é um dos mais importantes instrumentos de gestão ambiental conhecidos e aplicados por instituições de meio ambiente do mundo e com forte ação na Amazônia, considerando as críticas pertinentes de Diegues (2000), quanto a práticas autoritárias do conservacionismo.

O Amapá, um dos estados da Amazônia mais selvagem em termos de áreas naturais, destina 56% de seu território para áreas protegidas criadas por ações institucionais desarticuladas e com ímpeto de atingir metas estatísticas do Governo Federal quanto ao aumento de índices de conservação da biodiversidade na Amazônia, a exemplo do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque. Por outro lado, esse é um possível cenário prospectivo para a gestão ambiental no Amapá, com forte potencial para o desenvolvimento econômico e social, se assim for considerado a união de esforços das instituições de meio ambiente internacionais, federal, estadual, municipais e sociedade civil para a construção de um modelo de gestão ambiental eficiente e eficaz para implantação das áreas protegidas.

Uma experiência singular de criação de áreas protegidas na Amazônia, as Reservas Extrativistas são espaços territoriais conquistados pela luta dos movimentos sociais contrários à devastação de áreas de floresta para produção agropecuária. Esse movimento social amazônico organizado, exemplificado pelos seringueiros acreanos, resultou na formulação de políticas ambientais com a criação das RESEXs (ALLEGRETTI, 2002), sinalizando uma possível vertente amazônica da ecologia social ou da etnoconservação.

No campo das estratégias de planejamento do desenvolvimento da Amazônia percebe-se a inserção teórica dos fundamentos da sustentabilidade nos diversos planos e programas desenhados pela extinta SUDAM. Na prática, o modelo adotado seguiu metas de crescimento econômico por meio de políticas de incentivos fiscais direcionadas para projetos agropecuários, fomentadores da devastação da floresta e conseqüente perda de biodiversidade.

O Amapá permaneceu distante da influência desse modelo expansionista de crescimento econômico, mas não distante dos grandes projetos de interesse do sistema capitalista mundial, a exemplo do Projeto ICOMI, de exploração de minério de manganês, instalado no Amapá na década de 50; e do Projeto Jarí, esse na década de 70, um dos mais polêmicos mega-projetos instalados na Amazônia para produção de celulose, minérios e produtos agropecuários.

Acompanhando a trajetória do crescimento das instituições ambientais do País, sob a égide dos incentivos dos programas oficiais, como Nossa Natureza, PNMA e PPG7, todos com objetivos voltados para a conservação da floresta amazônica e com pouca transversalidade às questões sociais e econômicas, o Amapá transpôs modelos de gestão ambiental com forte ênfase a implementação dos instrumentos de comando e controle.

Esses instrumentos funcionaram razoavelmente bem nos Estados Unidos e em outros países industrializados. No Brasil, o que se tem presenciado quanto à aplicação desses instrumentos é que seu funcionamento demanda um aparato sofisticado de tecnologias, recursos humanos especializados e disponibilidade de infraestrutura.

Para fortalecer os órgãos estaduais de meio ambiente da Amazônia para a gestão ambiental, ou mesmo para a construção de um modelo de gestão ambiental para a região, o Governo Federal, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente, concebeu o SPRN, um dos subprogramas do PPG7. O Amapá, desde 1995, vem implementando esse subprograma por meio de um projeto piloto desenvolvido na área sul do Estado, acumulando uma experiência utilizada neste estudo para avaliar o desempenho institucional da SEMA/AP.

Como está sendo construída a gestão ambiental no Amapá? Essa questão delimita o campo de investigação deste estudo. Para qualificação da pesquisa foram levantados indicadores de desempenho aplicáveis a compreensão da evolução das instituições de meio ambiente da Amazônia, em particular a do Amapá.

Esse estudo foi motivado pela convergência positiva de ações públicas no Amapá no período de 1995 a 2002, com destaque para a experiência do PDSA e para a implementação do SPRN, um dos subprogramas do PPG7 desenhado para apoiar o fortalecimento institucional do Estado para a gestão ambiental.

Para a construção metodológica deste estudo os seguintes procedimentos foram adotados: i) revisão e pesquisa bibliográfica sobre temas ambientais globais para a compreensão da evolução do pensamento ambiental e sua relação com o local; ii) levantamento e organização do acervo institucional da SEMA/AP e do PPG7/SPRN, procurando idealizar uma seqüência lógica de documentos, tarefa árdua devido à indisponibilidade ou mesmo inexistência de dados sobre a evolução institucional; iii) realização de entrevistas com dirigentes da SEMA/AP e do

SPRN no Amapá; iv) conhecimento adquirido pela experiência profissional do autor ao longo de 12 anos atuando na área da gestão ambiental, sendo que 09 anos (1990-1999) como técnico da SEMA/AP e 03 (2000-2002) como representante do MMA/SCA no Amapá.

Os resultados das análises e avaliações aqui realizadas são apresentados em cinco capítulos.

O Capítulo 1 resgata a evolução da discussão ambiental global a partir das conferências organizadas pelas Nações Unidas, desde Estocolmo 1972 a Joanesburgo 2002, destacando o pensamento de cientistas políticos sobre o assunto, como: Ignacy Sachs, Boaventura de Sousa Santos, Edgar Morin, Fritjof Capra e Enrique Leff.

O Capítulo 2 apresenta as principais correntes do pensamento ambiental, suas estratégias de atuação e instrumentos aplicados à gestão ambiental. Uma classificação propositiva é apresentada, segundo a concepção do autor, de modo a facilitar a diferenciação das práticas dessas correntes, sem, no entanto, definir limites de atuação ou campos exclusivos.

O Capítulo 3 situa o Amapá no contexto regional e faz uma breve caracterização do espaço físico. Introduce o capítulo uma abordagem histórica e crítica sobre as ações de planejamento regional, discutindo a inserção teórica e prática da questão ambiental nos planos de desenvolvimento regional e seus reflexos no Amapá. Foca ainda, o cenário dos grandes projetos instalados no Amapá para exploração de recursos naturais e as ações públicas na área ambiental, com ênfase para a criação de áreas protegidas. Define o marco lógico do que pode ser entendido como efetiva estruturação de um programa de governo facilitador para a gestão ambiental.

O Capítulo 4 é dedicado a análise da construção da gestão ambiental no Amapá, com destaque para a contribuição do SPRN. Resgata as primeiras ações de governo na área ambiental, fazendo um diagnóstico da evolução da estrutura organizacional da SEMA/AP e do seu desempenho institucional no período 1989 a 2002.

A abordagem desenvolvida neste estudo, fundamentada no esforço teórico de se avaliar uma instituição pública de meio ambiente da Amazônia, permitiram chegar a algumas conclusões e recomendações, cujo objetivo é contribuir para ajustes ao processo de construção da gestão ambiental no Amapá.

## CAPÍTULO 1 – A TRAJETÓRIA AMBIENTAL DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: DE ESTOCOLMO-1972 A JOANESBURGO-2002

As iniciativas de 30 anos das Organizações das Nações Unidas (ONU) em promover o desenvolvimento sustentável a partir de conferências internacionais provocaram um incremento de políticas ambientais em todo o mundo.

Se de fato o desenvolvimento sustentável pode ter um alicerce ambiental, construir esses fundamentos pode facilitar a compreensão e a análise comparativa das políticas ou mesmo das utopias idealizadas para um mundo sustentável.

Desde meados do século XVIII, quando emergem a ciência moderna e a Revolução Industrial, o crescimento das atividades econômicas vem impactando o meio ambiente, em decorrência do fracionamento do conhecimento pela distinção das ciências, da adoção de técnicas de produção e de um modo de consumo predatório e excessivo de uma minoria abastada (BURSZTYN, 1994:13; LEFF, 2002:60).

Por várias décadas, desde o fim da II Guerra Mundial até o início dos anos 70, quando o sistema econômico dominante atingiu seus limites conceituais, vários países que seguiam economias de mercado tiveram grande prosperidade econômica, ignorando custos sociais e ambientais em busca de um crescimento econômico contínuo e indiferenciado, claramente insustentável (CAPRA, 2002:147,157).

Vários pensadores da era moderna destacam que os problemas sociais e ambientais do planeta são conseqüências do desenvolvimento capitalista mundial sob a égide do livre mercado, configurando um preocupante cenário de aumento da pobreza, de desigualdade social, de deterioração das relações humanas e de destruição ambiental (HOBSBAWM, 1992:266; CAPRA, 2002:157; LEFF, 2002:111; SANTOS, 2002:13).

Mesmo reconhecendo que o capitalismo, diferentemente do socialismo, compromete-se, pela sua natureza, com o crescimento sem limites e que o desenvolvimento sustentável não pode operar através do mercado, mas contra ele, Hobsbawm (1992:266) chama a atenção para o fato de que também a prática socialista, especialmente no Leste Europeu, produziu poluição ambiental, contribuindo para a crise ecológica presente.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, Suíça, no ano de 1972, aconteceu num momento de alarme decorrente das teses malthusianas publicadas no estudo “Limites de Crescimento”. A partir de Estocolmo, a problemática ambiental emergiu como uma crise de civilização, questionando a racionalidade econômica e tecnológica dominante (LEFF, 2002:59).

O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) foi criado no contexto de Estocolmo-72, e o desenvolvimento sustentável introduzido como conceito novo e alternativo às políticas de crescimento econômico a qualquer custo (BRUSEKE, 1996:105; VIOLA e LEIS, 1995:76).

Abra-se um parêntese para reconhecer uma possível vertente sociocultural do desenvolvimento sustentável manifestada pelos movimentos eclodidos nas décadas de 60/70, com ideais antiautoritários, pacifistas, feministas e ecológicos (Movimento de 68, Movimento Hippie, Tropicalismo).

Sachs (2000:50-52) comenta que durante a preparação da Conferência de Estocolmo-72 duas posições diametralmente opostas sobre as questões ambientais foram assumidas. De um lado se colocaram os que previam abundância (*the cornucopians*), diante da qual as preocupações com o meio ambiente seriam irrelevantes, pois estariam atrasando os esforços dos países em desenvolvimento rumo à industrialização. Do outro lado, o grupo dos catastrofistas, com influência malthusiana, que pregava que a perturbação do meio ambiente era consequência da explosão populacional.

Na Conferência de Estocolmo-72, ambas as posições foram descartadas, prevalecendo o paradigma do caminho do meio, que introduz um outro desenvolvimento, endógeno, auto-suficiente, orientado para as necessidades, em harmonia com a natureza e aberto às mudanças institucionais: o ecodesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável (Sachs, 2000:54).

A posição oficial brasileira na Conferência de Estocolmo-72, que, a exemplo dos Cornucopianos de Sachs (2000), pregava a poluição como sinônimo de progresso, possibilitou reações do iniciante movimento ambientalista no País, culminando, em 1973, com a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao então Ministério do Interior (BURSZTYN, 1994:87; BERNARDO, 2001:50).

Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA), vinculada ao então Ministério do Interior (BURSZTYN, 1994:87; BERNARDO, 2001:50).

A SEMA, desde sua criação em 1973 até 1986, desenhou as primeiras estratégias para institucionalização da gestão ambiental pública no Brasil, mesmo mantendo-se num status de segundo plano da esfera governamental (BURSZTYN, 1994:87). A criação de áreas de proteção integral no Brasil e a sistematização de estudos para definição de critérios técnicos e científicos visando o estabelecimento dessas áreas marcaram a atuação da SEMA durante o período de sua existência.

Sachs (2000:52-53), ao comentar os antagonismos da Conferência de Estocolmo-72, faz a seguinte crítica ao conservacionismo: *“A conservação da biodiversidade não pode ser equacionada com a opção do não-uso dos recursos naturais precípuos. Por importante que seja, a instituição das reservas naturais é apenas um instrumento das estratégias de conservação”*.

A estratégia global de definir espaços territoriais para uso restrito ou não-uso por meio de áreas protegidas, que antecedeu os resultados da Conferência de Estocolmo-72, e se caracteriza como uma ação de grupos conservacionistas, mais tarde acabou por se enquadrar como um dos mais polêmicos instrumentos alternativos de políticas para o setor.

Pós-Estocolmo-72, Sachs (1994:30) salienta que as décadas de 70 e 80 foram marcadas por importantes avanços conceituais, de conhecimento sobre o funcionamento da biosfera e da institucionalização de organismos governamentais e não-governamentais para a gestão ambiental em muitos países.

Para exemplificar essa ponderação de Sachs, observe-se que os EUA e os países da Comunidade Econômica Européia, protagonistas dos problemas ambientais globais (incremento do CO<sub>2</sub>, depleção da camada de ozônio), iniciaram e ampliaram nas décadas de 70 e 80 a regulamentação de suas políticas ambientais, principalmente com relação à adoção da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). Essa prioridade comprova que nesses países as regulamentações ambientais estão fortemente atreladas às questões econômicas.

No Brasil, em que pese a liderança, na América Latina, da institucionalização da gestão ambiental, a formulação das políticas públicas vem priorizando o crescimento econômico em detrimento de um ajuste mais qualificado para o desenvolvimento sustentável, que incluía um sistema de gestão ambiental eficaz e eficiente.

Little (2001:117) comenta que, apesar do crescimento marcante nos últimos anos do setor ambiental governamental, o Estado é uma entidade contraditória porque representa, mesmo que de forma desigual e diferenciada, os interesses divergentes de sua sociedade.

As organizações não-governamentais ambientalistas também se motivaram com a onda ecodesenvolvimentista de Estocolmo 72, preenchendo um importante espaço na concepção de um modelo de gestão ambiental baseado na qualificação de competências entre o Estado, o setor privado e as organizações sociais.

Santos (2000), ao analisar a crise do paradigma dominante e o novo paradigma emergente, chama a atenção para a importância da emancipação da sociedade, em detrimento do poder do mercado e do Estado, mesmo tendo-se em conta que este último deve ser capaz de promover o fortalecimento da sociedade.

Antecedida pelo diplomático Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, ou Relatório Brundtland (1988), que consagrou o conceito de desenvolvimento sustentável, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida como ECO-92 ou Rio 92, aconteceu num momento de maior clareza científica sobre o avanço da degradação ambiental do planeta e seus riscos à humanidade.

No âmbito do país-sede da ECO-92, dois fatos contextualizam a conferência: o avanço do desmatamento e das queimadas na Amazônia e o assassinato do líder seringueiro Chico Mendes, em Xapuri, no Acre, no ano de 1988. Sob o impacto das críticas nacionais e internacionais, o Governo brasileiro criou, em 1989, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA).

A ECO-92 caracterizou-se pela valorização estratégica da Amazônia e pelo reconhecimento do desenvolvimento sustentável como um novo paradigma universal, embora esse conceito não seja claro, envolvendo, no entendimento de Becker (1994:130), múltiplas e diversas interpretações, constituindo uma “caixa preta”.

No âmbito dos acordos globais firmados na ECO-92, Brüseke (1995:34) faz a seguinte análise com base no conteúdo do Relatório do Worldwatch Institute de 1993:



*Apesar do interesse mundial mais intenso pelo futuro do planeta, a conferência da ONU não correspondeu nem às esperanças e nem às expectativas com ela ligadas. Muitos problemas surgiram em consequência da pressão da delegação dos Estados Unidos em favor da eliminação das metas e dos cronogramas para a limitação da emissão de CO<sub>2</sub> do acordo sobre clima; assim, este foi degradado para uma declaração de boas intenções. Também a convenção sobre a proteção da biodiversidade teve alguns pontos fracos; o mais grave foi a falta da assinatura dos Estados Unidos.*

Sachs (1993:34) alerta para o fato de que o crescimento econômico e conseqüente consumo excessivo das nações do norte, sobretudo dos Estados Unidos da América, não deve externalizar livremente os custos sociais e ambientais sobre o risco do aumento das desigualdades norte/sul.

O desenvolvimento sustentável deve ser alcançado primeiro no norte, conclui Daly (2001:187), ao fazer uma crítica a política adotada pelo Banco Mundial, considerando um absurdo esperar muito sacrifício pela sustentabilidade no sul, se medidas similares não tiverem sido tomadas primeiro no norte.

A Amazônia, um dos assuntos mais focados na ECO-92, apareceu como destaque em diversos documentos produzidos para a conferência, como o do Fórum das ONGs que faz referência aos conflitos de interesses pela região. Se, por um lado, as nações do norte mantêm um interesse potencial na conservação dos recursos genéticos como matéria-prima para seu desenvolvimento futuro, particularmente as indústrias biotecnológicas, como a farmacêutica, por outro existe um interesse mais imediato da exploração de recursos naturais, como o das madeiras e mineradoras (ALBAGLI, 1998:73).

Os Estados Unidos polemizaram em torno dos acordos globais pactuados na ECO-92. A Convenção do Clima não é ratificada, em virtude da alegação da falta de comprovação científica do efeito estufa. A Convenção da Biodiversidade somente um ano depois recebeu adesão dos Estados Unidos. A Agenda 21, também um dos importantes resultados da ECO-92, a exemplo do Relatório Brundland, passou a aglutinar o otimismo da época em relação à implementação do desenvolvimento sustentável como alternativa à economia hegemônica ambientalmente irresponsável.

Em 1993, foi criada a Comissão de Desenvolvimento Sustentável, vinculada ao Conselho Econômico e Social da ONU. Essa comissão passou a ter a função estratégica de fortalecimento

institucional da ONU para intermediar as negociações entre países pelo desenvolvimento sustentável global, dinamizando a implementação dos acordos firmados durante a ECO-92, principalmente a Agenda 21.

Críticas têm sido imputadas ao Sistema ONU quanto à sua autonomia e capacidade de intermediar conflitos de interesses, sobretudo diante de Estados-nações nacionalistas-conservadoras, que defendem economias protecionistas, forças armadas poderosas (VIOLA, 1996:28; ALBAGLI, 1998:53).

No decorrer dos anos após sua criação, a Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU, ao invés de promover o fortalecimento da gestão ambiental ou do desenvolvimento sustentável, tem, de fato, se mostrado ineficiente e com ação de impacto praticamente nula nas relações internacionais (VIOLA, 1996:36).

Morin, em entrevista concedida à Globo News/Programa Milênio, no dia 16.09.2002, reforça a percepção de Viola e outros: “[...] a sociedade global precisa de governança [...] a ONU não tem autoridade legitimada para essa governança....”.

Ao destacar os sete saberes necessários à educação do futuro para se alcançar uma identidade terrena, a terra-pátria, Morin (2000:115) destaca que se deve ter como prioridade ensinar a ética da compreensão planetária, acreditando que isso é possível em sociedades democráticas abertas, sendo esta a missão verdadeira da ONU.

Capra (2002:234) faz registro da proposta da Coalizão de Seattle<sup>1</sup> que defendeu uma reforma da ONU a partir das limitações dos poderes e funções das instituições de Bretton Woods<sup>2</sup> (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial). Segundo esse autor, as instituições de Bretton Woods são responsáveis pela promoção do capitalismo global, e seus projetos foram quase todos destrutivos e impostos à humanidade de maneira coercitiva e antidemocrática.

---

<sup>1</sup> Movimento de organizações não-governamentais internacionais originado na cidade de Seattle, em 1999, durante uma manifestação de protesto contra o Fórum Internacional sobre a Globalização promovido pela Organização Mundial do Comércio. A Coalizão de Seattle realizou o primeiro Fórum Social Mundial em Porto Alegre, no Brasil, como contraponto ao Fórum Econômico Mundial realizado em Davos, na Suíça (CAPRA, 2002:225).

<sup>2</sup> O Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial são conhecidas como instituições de Bretton Woods porque foram criadas numa convenção das Nações Unidas, em Bretton Woods, New Hampshire, em 1944, a fim de proporcionar uma estrutura institucional para uma economia mundial coerente no pós-guerra (CAPRA, 2002:222).

Em alternativa à globalização econômica, as ONGs da Coalizão de Seattle propõem como estratégia para o desenvolvimento sustentável um processo de reestruturação em quatro etapas: 1ª) a extinção das instituições de Bretton Woods; 2ª) a governança mundial sob um sistema reformado de Nações Unidas; 3ª) o fortalecimento de certas organizações da ONU já existentes; e 4ª) a criação de diversas novas organizações dentro da ONU que preencham a lacuna deixada pelas instituições de Bretton Woods (CAPRA, 2002:233).

O pessimismo global decorrente da posição dos EUA em negligenciar os acordos firmados na ECO-92 marcou os antecedentes da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ou Rio+10, realizada na cidade de Joanesburgo, África do Sul, em agosto/setembro de 2002.

Os temas em discussão na Rio+10 permearam exatamente as previsões anteriores de Sachs e Daly e concentraram-se na avaliação dos riscos aos avanços conquistados pós-Rio 92, desencadeando um processo de insegurança global e dando a impressão de um retrocesso nas discussões das políticas de meio ambiente e desenvolvimento sustentável.

Santos (2002:13), contrapondo-se à globalização neoliberal, cada vez mais excludente, aponta para uma globalização alternativa, contra-hegemônica, organizada da base para o topo das sociedades, emergente nas discussões do primeiro Fórum Social Mundial em Porto Alegre, realizado em janeiro de 2001.

Eis que na Rio+10, em Joanesburgo, as discussões da integração dos temas sociais e ambientais globais são finalmente evidenciados como desafios a serem superados e não mais camuflados na retórica dos protocolos ambientais governamentais, quase sempre não cumpridos sob o argumento impositivo da hegemonia econômica desenvolvimentista. Temas como pobreza e meio ambiente, produção e consumo em bases sustentáveis, governança ambiental internacional e globalização ambiental nortearam as discussões na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável 2002 ou Rio+10.

Entretanto, como já se esperava, devido à atitude unilateral de alguns países industrializados, a Rio+10 pouco avançou em relação à Rio 92 em diversos pontos. O princípio já consagrado da responsabilidade comum, porém diferenciada, dos países em relação à

degradação sócio-ambiental do planeta continuou sendo questionado, mesmo tendo sido consagrado na Rio 92.

De Estocolmo 72 a Joanesburgo 2002 há que se reconhecer um longo caminho de conquistas e avanços na política ambiental no Mundo e no Brasil. Um exemplo disso foi o processo de institucionalização da ação ambiental no Brasil, que de uma Secretaria Especial de Meio Ambiente surgida em pleno regime ditatorial, de forma reativa, com traços fortemente burocráticos e sem nenhuma articulação com a sociedade civil (ACSELRAD, 2001), cuja atuação limitou-se à criação de áreas protegidas, chegou a um Ministério do Meio Ambiente (MMA), tendo uma Secretaria vinculada específica para coordenar a gestão ambiental na Amazônia.

Entretanto, não se pode desconsiderar críticas a esse processo, como a de Bernardo (2001:51), que comenta o fato do MMA ser uma área de pouco peso político, reduzida dotação orçamentária e baixa capacidade de interferir em outras políticas setoriais ou de interagir com elas em condições de igualdade nos seus processos decisórios: *“O MMA continua a ser visto como algo semelhante a uma grande ONG incrustada dentro do governo e, de certa forma, esta percepção já é manejada como instrumento político destinado a lidar com a ambigüidade entre discurso e prática de que se reveste a presença da área no organograma do poder federal”*.

De outro lado, um grupo de autores aponta para os movimentos sociais como os verdadeiros responsáveis pelos avanços da gestão ambiental no Brasil, sobretudo na Amazônia, após o assassinato do líder seringueiro Chico Mendes, no Acre, no final década de 80 (GONÇALVES, 2001:188; SILVA, 2001:202).

Os embates liderados por Chico Mendes, no Acre, contra a derrubada da floresta, ao mesmo tempo em que inspiraram os movimentos sociais a assumirem um papel proativo na construção da gestão ambiental na Amazônia, também desvendaram caminhos alternativos para o desenvolvimento sustentável da região.

## CAPÍTULO 02 – GESTÃO AMBIENTAL: PRINCIPAIS CORRENTES E INSTRUMENTOS

As diversas intervenções de políticas sobre o meio ambiente, às quais se tem denominado gestão ambiental, qualificam um importante debate sobre modelos e realidades. Bursztyn (1994:89), comentando sobre a aplicação de modelos a partir da transposição de uma realidade para outra sem as devidas adaptações, menciona que essa tem sido a prática do planejamento tanto no mundo socialista quanto no capitalista, principalmente após a Segunda Guerra Mundial.

Quanto à realidade, cada vez mais se amplia a valorização do campo de ação transdisciplinar capaz de fazer frente aos desafios da construção de um conceito de gestão socioambiental endógeno, como propõe Santos (1993:40), ao analisar a configuração do novo paradigma emergente, sinalizando a tendência de superação da distinção entre ciências naturais e ciências sociais.

Nesse campo, diversos autores têm buscado analisar a complexidade da realidade. Morin (2000:85), por exemplo, comenta que a realidade não é facilmente legível e que é preciso interpretar essa realidade antes de reconhecer onde está o realismo. Capra (2002:83) também introduz um debate sobre realidade social a partir de uma visão teórica unificada e sistemática da vida biológica e da vida social.

Para Leff (2002:62), a problemática ambiental se insere num processo histórico dominado pela expansão do modo de produção capitalista e pelos padrões tecnológicos gerados por uma racionalidade econômica guiada pelo propósito de maximizar os lucros e os excedentes econômicos em curto prazo, numa ordem econômica mundial marcada pela desigualdade entre nações e classes sociais.

Por mais que esse processo narrado por Leff (2002:62) exemplifique o modelo insustentável da economia planetária que tem fomentado desde 1972 os grandes fóruns internacionais sobre meio ambiente e desenvolvimento sustentável, de fato as políticas de gestão ambiental e desenvolvimento sustentável estimuladas pela ONU e formuladas com base na realidade dos países desenvolvidos do Norte encontram dificuldades de implantação na maioria dos países do Sul.

Essa fundamentação teórica permite uma crítica ao que Capra (2002) e Morin (2000) interpretam como a dificuldade em aproximar as ciências da realidade. A construção de políticas na área ambiental tem-se dado nos países do Sul pela transposição de modelos do Norte, influenciados pela “lógica” capitalista do mercado, na qual o crescimento industrial, a tecnologia e a preservação ambiental são sinônimos de desenvolvimento sustentável, como defende a ONU. Entretanto, assim como o desenvolvimento sustentável, essa teoria é duvidosa, e os insucessos dos modelos incentivam a busca de uma definição sistêmica de gestão socioambiental construída a partir de cada realidade e de cada “tempo social local”.

## **2.1 – A EVOLUÇÃO DO PENSAMENTO AMBIENTAL E AS PRINCIPAIS ESCOLAS E INSTRUMENTOS**

Para a compreensão da crítica ao conceito de gestão ambiental, não basta a contraposição entre realidade e modelo. A historicidade do pensamento ambiental no mundo também contribui para o entendimento das diferentes correntes e dos instrumentos atualmente praticados pelas políticas ambientais.

As principais correntes que marcam a trajetória do pensamento ambiental podem ser classificadas pelas práticas e instrumentos aplicados, não significando necessariamente fronteiras ideológicas ou distinção paradigmática. Dessa forma, tem-se: i) o conservacionismo, com políticas voltadas para a conservação da biodiversidade em áreas protegidas restritivas ou de uso indireto; ii) o ecodesenvolvimentismo, adepto da aplicação de instrumentos regulatórios para mediação do crescimento econômico das sociedades industriais; e iii) o ecologismo social ou socioambientalismo, que defende uma abordagem cultural nas práticas de gestão ambiental.

### **2.1.1 – Conservacionismo**

A compreensão da evolução do conservacionismo encontra na obra de Thomas (1988), sobre as mudanças de atitude do homem em relação ao mundo natural na Inglaterra do século XVI ao século XVIII, uma importante referência. Destaca esse autor que até o século XVIII predominava a visão imperativa de que o homem estava acima da natureza, sobretudo dos animais, seres considerados inferiores e desprovidos de inteligência assim como os pobres,

negros, índios, mulheres e irlandeses. Data da Inglaterra do século XVII a criação de reservas de caça para uso exclusivo da nobreza, pois, segundo o pensamento da época, “os animais existem para servir ao homem”, narra Thomas (1988).

A partir do século XVIII, a crescente redução da qualidade de vida nas cidades da Inglaterra, decorrente do processo de industrialização e crescimento populacional, associada à conversão de paisagens naturais pela expansão da fronteira agrícola, despertam a valorização do mundo natural. A opção do campo — onde o contato do homem com o mundo natural é harmonioso e pacífico, e a qualidade de vida tida como sinônimo de vida simples e humilde, equivalente àquela das comunidades campestres e pastoris — introduz os fundamentos dos conceitos de conservação e de equilíbrio entre homem e natureza. Nessa época, surgem as primeiras práticas de conservação da natureza, primeiro por meio da instituição de santuários privados da nobreza e, posteriormente, por intermédio dos movimentos naturalistas que aderem ao vegetarianismo como forma de repudiar o consumo de carne de animais abatidos com crueldade. (THOMAS, 1988; WORSTER, 1994).

A criação de áreas protegidas é uma das mais antigas estratégias de gestão ambiental do planeta. Está associada a práticas do conservacionismo, corrente ambiental cuja concepção remonta ao século XVI, na Europa, consolidando-se definitivamente como política ambiental no final do século XIX, tendo os EUA como principal indutor em decorrência da instituição de vários parques nacionais.

Essa escola do pensamento ambiental sustenta a base do surgimento das primeiras áreas protegidas nos Estados Unidos, com a criação do Parque Nacional de Yellowstone, em 1872, e dos de Yosemite, General Grant, Sequóia e Mount Rainier, este último em 1899. Os parques nacionais dos Estados Unidos foram criados para proteger os santuários naturais existentes, transformando-se gradativamente em símbolos do conservacionismo em todo o mundo.

A experiência norte-americana de manejo de parques nacionais, mesmo influenciada pelos interesses capitalistas, é referência para o conservacionismo mundial. Diversos países também vêm adotando o conservacionismo por intermédio da criação e gestão de parques nacionais como uma das estratégias de compatibilizar o desenvolvimento econômico com a conservação da biodiversidade, podendo ser citados África do Sul e Costa Rica como bons exemplos.

O conservacionismo também desperta críticas de diferentes autores. Acot (1990), por exemplo, ao fazer referência às intervenções do homem sobre o ambiente natural, que ocorrem de forma crescente entre o fim do século XIX e o início dos anos 70, principalmente pelo estabelecimento de áreas protegidas, comenta o fato de que esse processo seria mais uma manifestação visionária de conservadores que pregam o retorno ao sagrado, onde a natureza é objeto de reverência religiosa. Essa posição é reafirmada por Thomas (1988) e Worster (1994), ao retratarem a história ecológica arcadiana na Inglaterra nos séculos XVII e XVIII; citam eles, ainda, a ação de uma outra corrente conservadora emergida no século XX, que defende o domínio do conhecimento sobre os ecossistemas, tendo principalmente biólogos e ecólogos materialistas, herdeiros do pensamento cartesiano, como principais representantes.

Outro autor, Diegues (2000), distingue duas diferentes correntes do conservacionismo: a ecologia profunda e a biologia da conservação. A ecologia profunda surge no início da década de 70 e segue uma linha biocêntrica, com influência espiritualista ou religiosa. Vê o homem como mais uma parte da teia da vida e defende princípios éticos para reger as relações homem/natureza. Capra (1996), com base em princípios ecofilosóficos, faz uma relação da ecologia profunda com a chamada filosofia perene das tradições espirituais, seja a dos místicos cristãos, a dos budistas, ou a filosofia e cosmologia subjacentes às tradições nativas norte-americanas. Conceitua ainda uma outra vertente da ecologia - a rasa - que segundo esse autor é antropocêntrica, ou centralizada no ser humano, vendo a natureza apenas pelo valor instrumental, ou de "uso".

Reigota (1999), baseado no livro "As três ecologias" de Félix Guattari, vê a ecosofia como uma corrente que apresenta pontos comuns, em determinados momentos, com a ecologia profunda. Entretanto, destaca diferenças acentuadas entre essas correntes ou escolas em relação à fundamentação teórica, produção e repercussão da proposta filosófica e principalmente da ação política.

A biologia da conservação, para Diegues (2000), é uma disciplina científica que nasceu no final dos anos 60, com o objetivo de associar ciência e gestão ambiental. Segundo esse autor (2000:15), a biologia da conservação tem uma visão reducionista do conceito de meio ambiente, pois o considera somente segundo uma dimensão exclusivamente biológica ou natural. As práticas dessa filosofia conservacionista são por ele consideradas autoritárias e associadas à



criação de parques nacionais, tendo como prepostos agências conservacionistas internacionais como a WWF e a IUCN.

Entretanto, pesquisas no campo da etnoconservação têm possibilitado a incorporação de temas sociais na discussão sobre áreas prioritárias para conservação, demonstrando que a biodiversidade não é somente um fenômeno natural, mas também cultural. Essa constatação pode significar um campo de transposição entre correntes ambientais, demonstrando que a gestão ambiental é um processo de construção social e seus instrumentos devem ser aplicados em função de cada realidade (Castro e Pinton, 1997).

### 2.1.2 – Ecodesenvolvimentismo

Não obstante essa corrente do pensamento ambiental tenha sua origem a partir do processo de acelerada industrialização que se instituiu nos países do Norte pós-Revolução Industrial, até a metade do século XX as questões ambientais se apresentavam como um problema de caráter setorial, somente tornando-se relevantes após a Segunda Guerra Mundial, quando o modelo de crescimento adotado começou a dar evidências de riscos ao planeta (BURSZTYN 1994:13).

Entre esses perigos, destaca-se a liberação de dióxido de carbono pelas “chaminés” das indústrias dos países desenvolvidos na atmosfera, que tem sido apontada pelos cientistas como causa do aumento da temperatura da terra, acarretando uma série de mudanças climáticas, com conseqüências trágicas para a humanidade.

CAPRA (2002:220) destaca que a maioria dos atuais problemas ambientais e sociais têm suas raízes profundas no sistema econômico hegemônico. Uma legislação ambiental mais rigorosa, uma atividade empresarial mais ética, uma tecnologia mais eficiente – tudo isso é necessário, mas não é suficiente. *“Precisamos de uma mudança sistêmica mais profunda”*, conclui ele.

Para tentar controlar os impactos do sistema econômico baseado no crescimento industrial ilimitado, várias conferências (Estocolmo 72, Rio 92 e Joanesburgo 2002) foram realizadas sob a tutela da ONU. Como resultado, emergiu um notório fortalecimento das políticas ambientais associadas a preocupações com o crescimento econômico. Qual o limite

possível desse crescimento para manter o equilíbrio do planeta? Com base nessa incógnita emerge o ecodesenvolvimento, ou desenvolvimento sustentável, tendo como um dos precursores dessa corrente Ignacy Sachs, cuja obra fundamenta as teorias do desenvolvimento integrado às preocupações ambientais.

Identificam-se como principais linhas de atuação dessa corrente, aplicadas pelas instituições ambientais governamentais do mundo inteiro — em que pese uma certa distinção quanto à eficiência e eficácia de sua aplicabilidade —, o que se tem denominado de instrumentos clássicos da gestão ambiental, ditos “de comando e controle” e “econômicos”. No entanto, reconhece-se que essa interpretação de gestão ambiental a partir dos princípios defendidos por Ignacy Sachs é uma clara demonstração dos limites dos governos em colocar em prática o desenvolvimento sustentável.

Contudo, o problema central que limita o desempenho das políticas ambientais e seus instrumentos, principalmente a partir da atuação da ONU na mediação dos conflitos do crescimento econômico ilimitado, reside no fato de que essa instituição, juntamente com o Banco Mundial, só tem poder de pressão sobre o Sul, não sobre o Norte.

Dessas contradições, questiona-se se o ecodesenvolvimentismo não estaria impondo instrumentos de gestão ambiental para o Sul em detrimento do bem-estar do Norte. Como contraponto, resgata-se a trajetória do movimento ambientalista conhecido como ecologismo social, que qualifica a degradação ambiental como consequência direta da acumulação capitalista.

### **2.1.3 – Ecologismo Social ou Socioambientalismo**

Os ecologistas sociais vêem os seres humanos primeiramente como seres sociais, não como espécie diferenciada. Criticam a noção de Estado e propõem uma sociedade democrática, descentralizada e baseada na propriedade comunal de produção (Diegues, 2000:20).

Diferentemente do conservacionismo e do ecodesenvolvimentismo, o ecologismo social ou socioambientalismo procura analisar as características e os padrões culturais das organizações sociais envolvidas, como promotores ou afetados, na atual crise ecológica, e estimular a construção social de políticas ambientais.

Diegues (1996) destaca Moscovici como uma expressão dessa nova concepção de naturalismo, cujas idéias são dirigidas a uma crítica à oposição entre o culturalismo e o naturalismo. Vários estudos têm contextualizado os fundamentos do ecologismo social, destacando-se os trabalhos sobre etnoconservação publicados pelo Núcleo de Altos Estudos Amazônicos (NAEA), da Universidade Federal do Pará (UFPA) (Castro e Pinton, 1997).

Uma das vertentes da Amazônia do ecologismo social pode ser identificada na atuação dos movimentos de populações tradicionais, principalmente dos seringueiros acreanos, que divergem das formas de dominação exploradora e antiecológica do capitalismo, contrapondo-se a elas por intermédio da organização dos trabalhadores e da luta pelo direito de viver num “seringal sem patrão”.

Esse movimento amazônico pode ser percebido como uma alternativa social do pensamento ambiental, que não se enquadram simplesmente nas práticas do conservacionismo voltadas para a manutenção da natureza selvagem — *wilderness* —, nem tampouco no ecodesenvolvimentismo da economia vigiada pelos regulamentos ambientais públicos.

Diegues (2000:21) considera vários movimentos sociais da Amazônia como seguidores da filosofia da ecologia social, incluindo-se aí o Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) e os movimentos indígenas, entre outros. Entretanto, o caráter de diferenciação dessa vertente socioambientalista está no fato de que esses movimentos têm um tempo social com especificidades subjetivas locais que se contrapõem e resistem ao tempo cronológico da racionalidade da produção do capital, que tenta implantar na Amazônia um modelo de desenvolvimento baseado na exploração extensiva dos recursos naturais e humanos.

Essa vertente do ecologismo social, ligada às lutas sociais travadas pelo movimento dos seringueiros da Amazônia, nos idos dos anos 70, contra a destruição da floresta pelos fazendeiros migrantes do sul do País, incentivados pelas políticas governamentais, obteve grande aderência social, influenciando na formulação de políticas públicas materializadas por meio da criação das Reservas Extrativistas (RESEXs), modalidade de área protegida regulamentada pelo Decreto 98.897, de 30 de janeiro de 1990.

Diferentemente das práticas ditas desenvolvimentistas, que vêem a floresta como empecilho à produção econômica, a corrente socioambientalista tem um bom exemplo na Amazônia acreana com o movimento liderado pelo seringueiro Chico Mendes, que defendia uma gestão diferenciada para a floresta, baseada no uso coletivo da terra e na exploração sustentável dos recursos naturais, dissociada dos mecanismos patronais clássicos.

A história desse movimento, segundo Allegretti (1994:22), apresenta quatro diferentes estágios:

I – Empates e Expulsões (1973-1976): O empate é uma tática coletiva dos seringueiros para impedir a derrubada da floresta e a expulsão de suas famílias pelos fazendeiros oriundos do sul do Brasil;

II – Indenizações e Acordos (1976-1980): Apesar de não impedir a expulsão de seringueiros, os empates deram origem a negociações para assegurar indenizações pelos investimentos que eles tivessem feito em suas áreas.

III – Colonização (1980-1985): Uma das alternativas para evitar conflitos foi a criação, pelo poder público, de projetos de colonização com áreas especialmente destinadas para assentamento de seringueiros e de pequenos agricultores provenientes do sul do Brasil, integradas por lotes de até 100 ha por família.

IV - Reservas Extrativistas (1985-1990): Proposta de ocupação territorial elaborada em 1985, por ocasião do Encontro Nacional de Seringueiros da Amazônia, e que visa assegurar um domínio fundiário pela apropriação coletiva das terras, respeitando o modo tradicional de vida e a implantação de benefícios sociais e econômicos. Por ser a reforma agrária entendida como assentamento de pessoas em áreas vazias e não existir outro enquadramento institucional mais adequado, a proposta de Reserva Extrativista passou a ser denominada pelo INCRA como Projeto de Assentamento Extrativista (PAE). Somente em 1990 criou-se a figura da Reserva Extrativista como unidade de conservação de uso sustentável.

A corrente socioambiental tem demonstrado, com base em estudos de populações tradicionais, que a aplicação de estratégias de uso de recursos naturais, mesmo transformando o meio natural, não altera os princípios de funcionamento, nem coloca em risco as condições de reprodução do meio ambiente. Acrescente-se que a história do movimento dos seringueiros do Acre, como transcrita acima por Allegretti (1994:22), demonstra que quando essas populações

constituem grupos sociais organizados em uma causa ambiental conseguem influenciar a formulação de políticas públicas e conquistar espaço de poder político (ALLEGRETTI, 2002).

Verificou-se que o termo gestão ambiental apareceu em diferentes momentos das abordagens conceituais e acabou por transmitir visões parciais, de acordo com a corrente do pensamento ambiental predominante. Em geral, os conceitos de gestão ambiental estão sempre relacionados ao modo ou procedimento com que as instituições se comportam diante da intervenção do homem sobre determinado recurso natural. Nessa linha de raciocínio, tem-se a corrente do conservacionismo com políticas de gestão ambiental direcionadas para a criação de áreas protegidas; o ecodesenvolvimentismo com preocupações ambientais incidentes sobre os impactos do modelo de desenvolvimento econômico adotado pelos países industrializados; e o socioambientalismo introduzindo a discussão social no cerne das questões ambientais.

Gestão ambiental significa exercer uma efetiva influência ou interferência nos diversos modos de interação das relações sociais com o ambiente, de tal forma que se logre um processo de desenvolvimento que, transcendendo a preocupação exclusiva com metas de crescimento, adote formas e instrumentos de gestão sociocultural que implementem um modelo de desenvolvimento baseado na capacidade ecológica do meio natural e nas aspirações de qualidade de vida da população, tal como elas se expressam nos valores e estilos culturais próprios de cada país (AGRA FILHO e VIÉGAS, 1995:2).

Na prática, a gestão ambiental surgiu com forte influência dos instrumentos regulatórios, ou seja, como um conjunto de regras que deveriam ser cumpridas pela sociedade, principalmente pelos agentes econômicos; essas regras são conhecidas como Instrumentos de Comando ou Controle. Somente nas décadas de 60 e 70 é que se produziu uma nova geração de instrumentos de gestão ambiental, de natureza econômica, voltados para o mercado (SOUZA, 2000:238). Esses são, ainda hoje, os dois principais tipos de instrumentos de gestão ambiental utilizados em diferentes países: i) os Instrumentos de Comando e Controle ou Regulatórios; ii) os Instrumentos Econômicos ou de Mercado. Há ainda outros não enquadrados em nenhuma dessas categorias, como a divulgação ao público, a informação e a educação ambiental.

Os instrumentos de comando e controle, usualmente adotados pelas políticas ambientais de todos os países, são, na maioria das vezes, orientados por relações tecnológicas, padrões e processos, e impostos de forma pouco flexível a todos os usuários e, por vezes, sem

diferenciação espacial, ou seja, não considerando, explicitamente, os custos individuais de cada usuário. Esse tipo de instrumento geralmente impõe níveis máximos de poluentes ou de utilização a serem atingidos, penalizando quem os ultrapassa. Dessa forma, agentes econômicos com estruturas de custo completamente diferentes acabam recebendo o mesmo tratamento. Além disso, a sua aplicação prática é difícil, pois exige um alto grau de conhecimento técnico para a fiscalização, que por vezes se torna também muito onerosa para os órgãos responsáveis (MOTTA, 2000:19).

Os instrumentos econômicos atualmente implementados ou em discussão no Brasil são recentes, e seus objetivos voltados usualmente para a recuperação dos custos da oferta de serviços de esgoto, financiamento governamental de bacias hidrográficas, geração de fundos para subsídio de programas de controle de poluição ou, ainda, compensação para municípios e estados por custos administrativos de gestão ambiental. Em suma, são instrumentos econômicos específicos para financiamentos.

No Brasil, há que se considerar que, passados mais de vinte anos da instituição da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Nº 6.938/81), que estabeleceu os instrumentos de gestão ambiental para o país, com ênfase nos Instrumentos de Comando e Controle<sup>3</sup>, as experiências de gestão ambiental vêm reproduzindo modelos nem sempre apropriados para realidades como a amazônica. Outro registro relevante é o fato de que a gestão ambiental hoje em construção na região recebe forte influência dos programas de cooperação internacional, principalmente do PPG7/SPRN, cujo objetivo geral é contribuir para a redução do desmatamento da floresta amazônica.

É necessário lembrar que antes de 1981 predominavam no Estado brasileiro ora o tratamento geopolítico de administração setorial dos recursos naturais (floresta, águas, pesca, terras), ora o do conservacionismo de caráter biocêntrico — patrimônio natural em áreas protegidas (NEDER, 2001:248).

Os instrumentos de gestão ambiental no Brasil, a serem seguidos pelo Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e órgãos constituídos, prevêm os seguintes procedimentos, de acordo com a Lei Nº 6.938/81:

---

<sup>3</sup> Embora a Lei Nº 6.938/81 defina doze instrumentos de gestão ambiental para a execução da Política Nacional do Meio Ambiente, de fato somente foram disciplinados dois deles: o licenciamento e as penalidades (Milaré, 2001:297).

**Quadro 1 – Instrumentos de gestão ambiental previstos na Lei Nº 6.938/81 – Política Nacional de Meio Ambiente**

Instrumentos da Política Ambiental	Instrumentos de Gestão Ambiental no Brasil (Lei Nº 6.938/81)
Instrumentos de Comando e Controle ou Regulatórios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;</li> <li>• o zoneamento ambiental;</li> <li>• a avaliação de impactos ambientais;</li> <li>• o licenciamento e a revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras;</li> <li>• a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e de relevante interesse ecológico, pelo Poder Público Federal, Estadual e Municipal;</li> <li>• as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não-cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental.</li> </ul>
Instrumentos Econômicos ou de Mercado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• os incentivos à produção e instalação de equipamentos e à criação ou absorção de tecnologia, voltados para melhoria da qualidade ambiental.</li> </ul>
Outros Instrumentos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• o Sistema Nacional de Informações sobre o Meio Ambiente – SINIMA;</li> <li>• o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;</li> <li>• a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo IBAMA;</li> <li>• a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes.</li> </ul>

Esse primeiro arcabouço legal da política ambiental brasileira passou a influenciar diretamente a instituição de políticas públicas estaduais, apresentando hoje desdobramentos nas ações dos órgãos estaduais de meio ambiente, que, quase sempre, não conseguem expressar a atuação integrada e interdisciplinar que muitos programas e projetos ambientais devem apresentar em seu bojo e que tanto os conceitos modernos de gestão ambiental fortalecem quando convergem para o alcance da necessária sustentabilidade do desenvolvimento.

Benjamin (2000:104), ao analisar o uso dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, comenta o fato de que no Brasil os de Comando e Controle têm raquítica implementação, e os Econômicos estão ainda engatinhando. Sem uma profunda modificação da cultura e do contexto social onde a política ambiental pretende operar, tais instrumentos tendem a desperdiçar recursos humanos e financeiros.

Um bom exemplo de como as questões ambientais têm relação com o contexto social é a própria Amazônia. Ao longo dos tempos, a região vem recebendo apoio de programas e projetos ambientais oriundos de cooperação internacional, porém sem possibilitar a construção de um conceito de gestão ambiental legitimamente amazônico e capaz de integrar-se com questões sociais, como a pobreza e a exclusão social.

Neder (2000:256) identifica três gerações de políticas ambientais e sua relação com a pobreza (Quadro 2):

**Quadro 2 – Políticas ambientais e relação com a pobreza**

Proteção e Conservação Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• abrange basicamente a defesa dos recursos naturais. Aqui as soluções adotadas privilegiam a intervenção regulamentadora (controle e coação) do Estado ou de mecanismos de mercado (cláusulas ambientais, por exemplo, no setor financeiro) capazes de induzir à proteção. Neste campo o tratamento integrado da dimensão ambiental e da exclusão social é inteiramente obscurecido ou marginalizado.</li> </ul>
Gestão Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>• abarca o espectro de políticas e medidas que associam a degradação dos recursos naturais à pobreza enquanto característica específica dos países do hemisfério Sul. Opera também com a tentativa de levar os países ricos do Norte à modificação das pautas de consumo opulento e à redução dos desperdícios, o que está longe de ser exitoso. Tem baixa ou nula prioridade no redirecionamento dos sistemas produtivos e sociais; a pobreza é tomada como subproduto de deficiências do mercado e seu tratamento recebe uma prioridade distorcida ou marginal.</li> </ul>
Ecodesenvolvimento/Sustentabilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>• esta abordagem pretende abarcar a proteção e a gestão ambiental, superando-as: trata-se de explorar as interdependências setoriais entre diferentes níveis de governo, bem como entre organizações (empresas, sociedade civil, Estado) e políticas privadas e governamentais (agrícola, urbana, ambiental, industrial, social). Postula seu campo de ação na mudança articulada entre processos produtivos e organização social, associada à manutenção dos ecossistemas, com a inclusão ativa das populações. Trabalha com a possibilidade de uma sociedade oferecer aos seus membros as condições para sua reprodução cultural, social, política e econômica, em bases diversas das oferecidas na sociedade regulada pelo consumo. Sua maior deficiência está na relação com grandes complexos empresariais, inovações tecnológicas e produtivas.</li> </ul>

Fonte: Neder (2000:256)



## CAPÍTULO 03 – PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, RECURSOS NATURAIS E GESTÃO AMBIENTAL NO AMAPÁ

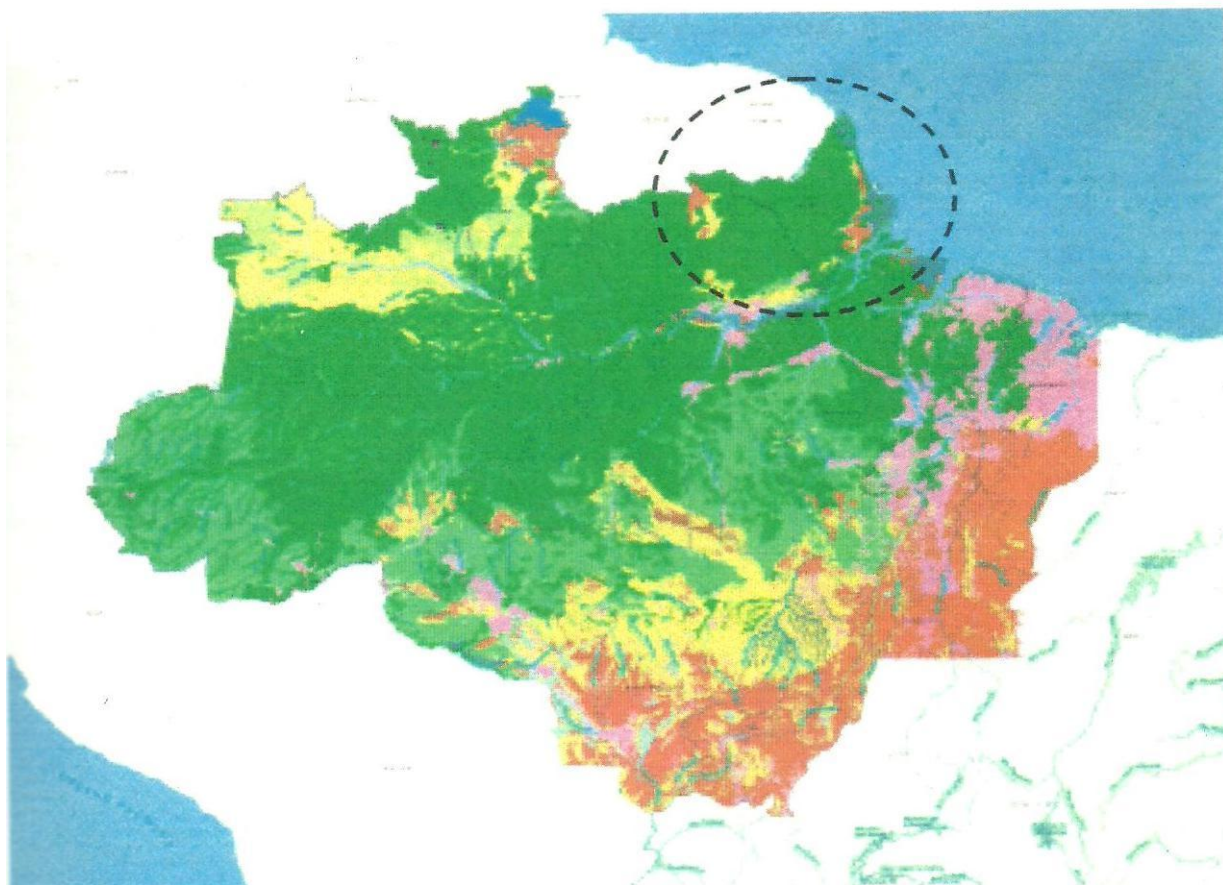
A caracterização do espaço amapaense e de sua história recente — do que é o Amapá — é importante para a compreensão dos argumentos teóricos voltados à implantação de uma estratégia de gestão ambiental que se contraponha tanto aos impactos gerados pelos modelos desenvolvimentistas, centrados nos investimentos econômicos excludentes dos grandes projetos, quanto ao modelo conservacionista, caracterizado por práticas autoritárias que isolam da natureza a humanidade.

Porém, o simples fato de negar um modelo de desenvolvimento ou de ocupação de um determinado espaço somente encontra fundamento se essa negação estiver associada a uma crítica à reprodução de modelos.

Na Amazônia, o espaço é único. Milton Santos (1995:13) comenta que o espaço comporta muitas definições, segundo quem fala e o que deseja exprimir. Com um olhar amazônico, e apropriando um dos muitos e ricos conceitos de Santos (1995), o espaço pode ser entendido como *“um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, formado por uma configuração territorial, por relações de produção e por relações sociais”*.

### 3.1 – AMAPÁ: ESPAÇO URBANO E OCUPAÇÃO ESTRATÉGICA

O Estado do Amapá representa um espaço da Amazônia guianense mantido ainda em boas condições ambientais pelo isolamento geográfico, como, aliás, é toda a porção da calha norte do Amazonas (Figura 1). Em sua porção sul e leste, o sistema fluvio-marinho Amazonas-Atlântico, responsável pela hidrodinâmica costeira e conseqüente formação de ecossistemas frágeis (campos de várzea e manguezais), impõe limites físicos a ocupação humana. Ao norte-oeste, a presença de um maciço florestal ainda pouco impactado pelo homem, constitui o espaço selvagem do Escudo das Guianas, uma das áreas mais conservadas do planeta.



**Figura 1 – Localização do Amapá, com destaque para o estágio de conservação da floresta amazônica guianense.**

Entretanto, em que pesem essas aparentes dificuldades de acesso, responsáveis, em tese, pelo excelente estágio de conservação dos recursos naturais, é bom ressaltar que o Amapá está situado na embocadura do Amazonas, portal de entrada e saída da bacia fluvial e ante-sala de acesso à grande massa florestal amazônica (BECKER, 2001:26). Essa condição, ao mesmo tempo em que se configura estrategicamente como uma vantagem comparativa, também projeta facilidades para a exploração ilegal de recursos naturais, principalmente a madeira.

O Amapá possui um dos conjuntos mais diversificados de ecossistemas na Amazônia (Figura 2). Predomina em seu território floresta densa de terra firme, seguida por campos de várzea, cerrado, floresta de várzea e manguezal (Tabela 1).

Tabela 1 – Representatividade dos ecossistemas do Amapá

Ecossistema	Área (km <sup>2</sup> )	% da Área
Floresta densa de terra firme	103.236,22	71,97
Campos de várzea	15.787,60	11,01
Cerrado	9.861,89	6,87
Floresta de várzea	6.949,81	4,84
Floresta de transição	3.905,92	2,72
Manguezal	2.917,52	2,03
Águas superficiais	794,74	0,56
Total	143.453,70	100

Fonte: GEA/IEPA (1997)

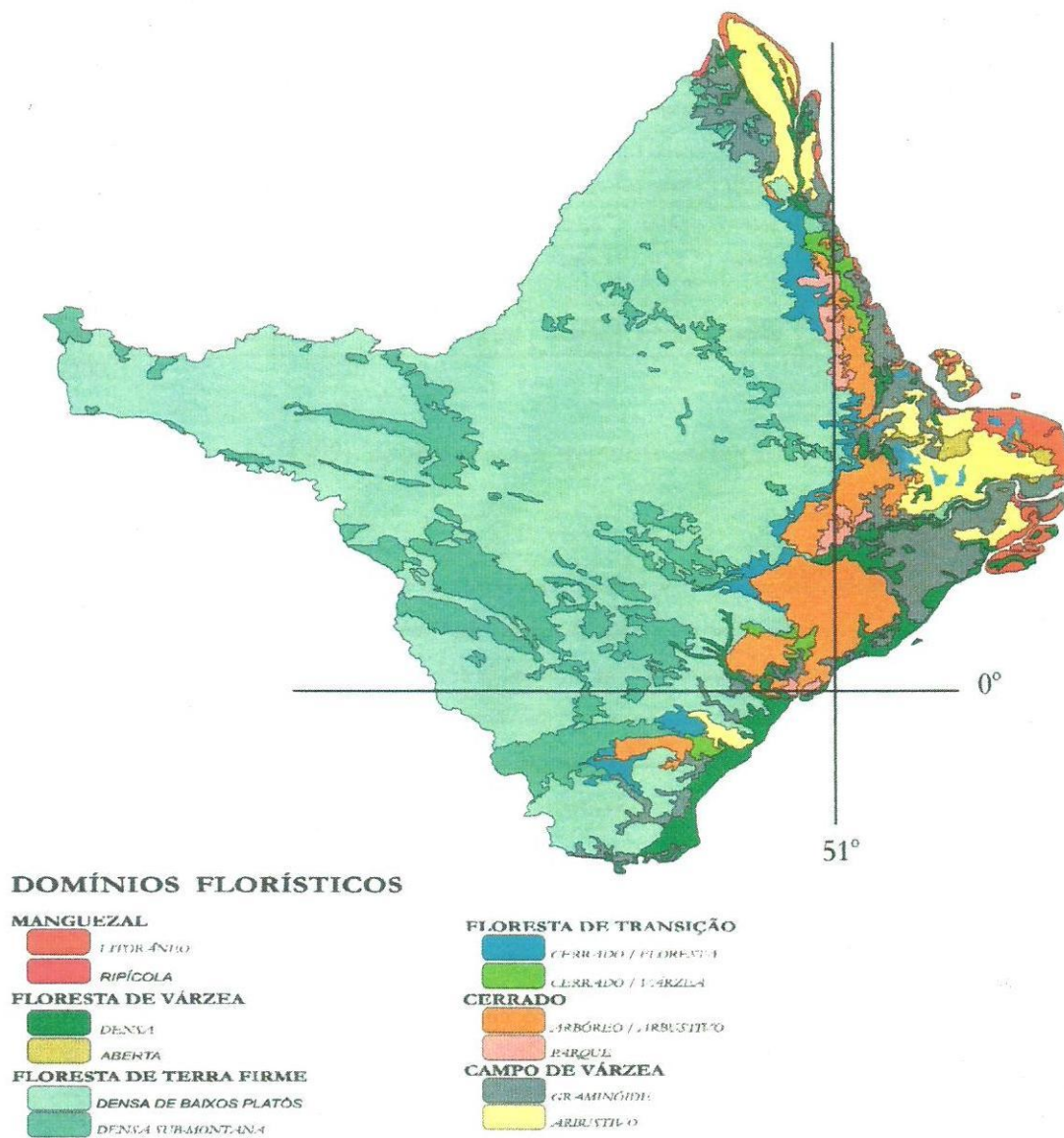


Figura 2 – Ecossistemas do Amapá

O Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) calcula que o Amapá apresenta índices de desflorestamento praticamente desprezíveis, quando comparado com os demais Estados amazônicos (Tabela 2). Em que pesem limitações de ordem climática para registros de boas imagens de satélite, o que de certa forma poderia refletir-se nos dados do desflorestamento, o Amapá não tem história de exploração madeireira intensiva. Apenas para exemplificar, o mogno, uma das espécies mais cobiçadas pela indústria ilegal madeireira, não tem registro de ocorrência no Estado.

**Tabela 2 – Extensão do desflorestamento bruto (km<sup>2</sup>) de janeiro de 1978 a agosto de 2000**

1. Estado	jan 78	abr 88	ago 89	ago 90	ago 91	ago 92	ago 94	ago 95	ago 96	ago 97	ago 98	ago 99	ago 00
Acre	2500	8900	9800	10300	10700	11100	12064	13306	13742	14203	14714	15136	15767
<b>Amapá</b>	<b>200</b>	<b>800</b>	<b>1000</b>	<b>1300</b>	<b>1700</b>	<b>1736</b>	<b>1736</b>	<b>1782</b>	<b>1782</b>	<b>1846</b>	<b>1962</b>	<b>1963</b>	<b>1963</b>
Amazonas	1700	19700	21700	22200	23200	23999	24739	26629	27434	28140	28866	29616	30322
Maranhão	63900	90800	92300	93400	94100	95235	95979	97761	99338	99789	100590	102326	104256
Mato Grosso	20000	71500	79600	83600	85500	91174	103614	112150	119141	125023	131808	137610	143930
Pará	56400	131500	139300	144200	148000	151787	160355	169007	176138	181225	188372	194619	200118
Rondônia	4200	30000	31800	33500	34600	36865	42055	46152	48648	50529	53275	55274	58143
Roraima	100	2700	3600	3800	4200	4481	4961	5124	5361	5563	5791	6112	6386
Tocantins	3200	21600	22300	22900	23400	23809	24475	25142	25483	25768	26404	26613	26842
<b>Amazônia</b>	<b>152200</b>	<b>377500</b>	<b>401400</b>	<b>415200</b>	<b>426400</b>	<b>440186</b>	<b>469978</b>	<b>497055</b>	<b>517069</b>	<b>532086</b>	<b>551782</b>	<b>569269</b>	<b>587727</b>

Fonte: INPE (2002)

Estudo do Imazon (1999) aponta para a seguinte situação do Amapá em relação à exploração florestal:

*Atualmente, o Estado do Amapá produz menos de 1% da madeira em tora extraída e processada na Amazônia. Entretanto, por causa da sua localização estratégica em relação aos mercados internacionais, a exploração de madeira no Estado poderá crescer expressivamente nas próximas décadas. Sem o controle e planejamento por parte do governo estadual, o setor madeireiro pode crescer de forma desordenada, resultando em impactos negativos sobre o meio ambiente e a população. Além disso, os benefícios econômicos podem ficar concentrados em poucas empresas.*

Outro dado relevante em relação ao Amapá é o grande incremento populacional nos últimos anos. Comparando os Censos do IBGE de 1991 e 2000, verifica-se que o Amapá teve um crescimento exponencial, passando de uma população de 289.397 para 477.032 habitantes, correspondendo a um incremento populacional de 60,7 % em 10 anos. Acrescente-se o fato de o Amapá ser um Estado urbano, com 89,0% de sua população concentrada nas cidades. A Tabela 3 demonstra comparativamente os dados da população urbana e rural do Brasil, da Amazônia e do Amapá no período entre 1991 e 2000. Enquanto a média de concentração populacional urbana

da Amazônia encontra-se na ordem de 68,2%, no Amapá a média chega a 89%. Becker (2001:12) utiliza o termo “floresta urbanizada” para destacar o processo de concentração populacional na Amazônia.

**Tabela 3 – Dados da evolução da população urbana e rural do Brasil, da Amazônia e do Amapá no período 1991-2000**

<b>Censo 1991</b>					
Unidade Espacial	Urbana		Rural		Total
	Pop.	%	Pop.	%	
Brasil	110.990.990	75,6	35.834.485	24,4	146.825.475
Amazônia	9.380.105	60,6	6.104.282	39,4	15.484.387
Amapá	234.131	80,9	55.266	19,1	289.397

<b>Censo 2000</b>					
Brasil	137.953.959	81,2	31.845.211	18,8	169.799.170
Amazônia	14.366.161	68,2	6.690.371	31,8	21.056.532
Amapá	424.683	89,0	52.349	11,0	477.032

Fonte: www.ibge.gov.br

Uma preocupação à parte para as políticas públicas é o perfil da migração para o Amapá: a grande maioria provém dos Estados do Pará e Maranhão, e quase sempre essas pessoas apresentam baixo nível de escolaridade ou analfabetismo.

A ocupação do espaço amapaense foi essencialmente voltada para o controle territorial, mantido este por um aparato de segurança erguido em defesa do patrimônio natural e das terras dos Tucujus<sup>4</sup>, cobiçadas por ingleses, holandeses e franceses. As fortificações erguidas no Amapá são registros do modelo de ocupação imperativo na Amazônia na época, sendo a Fortaleza de São José de Macapá, construída na foz do Rio Amazonas no século XVIII, o mais imponente monumento do período colonial na região.

Até 1943, o Amapá era mantido sob a governança do Estado do Pará, quando então foi criado o Território Federal do Amapá (T.F. do Amapá). Entre os fatores de influência para a criação do Território, Santos (1994:63) destaca que:

*Os Territórios Federais criados pelo presidente Getúlio Vargas (Rio Branco, hoje Roraima; Guaporé, hoje Rondônia; Ponta Porã, extinto em 1946; Iguazu, extinto em 1946; e Amapá), também visavam a formação de áreas que protegessem as fronteiras brasileiras, numa época em que a Segunda Guerra*

<sup>4</sup> Índios que ocupavam o Amapá na época das primeiras incursões estrangeiras no século XVI.

*Mundial estava em seu ápice. Dentro desse contexto, o Território do Amapá destacava-se dos demais por sua posição geográfica estratégica e por terem os norte-americanos, em 1941, construído na área, uma imponente base militar aérea, que servia de ponto estratégico para incursões ao norte da África durante o conflito e proteção da Amazônia, onde novamente a exploração da borracha ressurgia como principal produto, em decorrência das tropas japonesas ameaçarem os seringais asiáticos que abasteciam os mercados dos Estados Unidos e Europa.*

No final da década de 40, em decorrência da descoberta das minas de manganês na região de Serra do Navio o Amapá desperta o interesse do mercado mundial. Isso ocorre exatamente no momento em que, por conta da Guerra Fria, a ex-União Soviética, produtora do minério, fecha o mercado para os Estados Unidos.

Até esse momento da história do Amapá impera a visão de um espaço selvagem e rico em recursos naturais. Não se tem registro de iniciativas de gestão ambiental e de planejamento, conclusão esta confirmada por Becker (2001) ao projetar a periodização do processo de ocupação da Amazônia (Quadro 3):

**Quadro 3 – Periodização do processo de ocupação da Amazônia**

<b>Discriminação</b>	<b>Período</b>
I) Formação Territorial	1616-1930
Apropriação do território	1616-1777
Delineamento da Amazônia	1850-1899
Definição dos limites	1899-1930
II) Planejamento Regional	1930-1985
Início do planejamento	1930-1966
A produção do espaço estatal	1966-1985
III) Uma Fronteira Experimental	1985- .....
A fronteira socioambiental	1985-1996
A incógnita do “heartland” ecológico	1996-.....

Fonte: Becker (2001)

### 3.2 – O PLANEJAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO PARA A AMAZÔNIA OU A REPRODUÇÃO DO SUBDESENVOLVIMENTO?

Não é intenção deste trabalho avaliar a evolução do planejamento para o desenvolvimento da Amazônia, pois isso remeteria à necessidade de analisar uma complexa rede de relações institucionais do Governo Federal com funções de planejamento regional. Mas uma sutil abordagem sobre as estratégias de planejamento do desenvolvimento regional contribui para introduzir a discussão sobre como a gestão ambiental insere-se nos planos governamentais elaborados para a Amazônia, ou para confirmar a hipótese de que impera ainda o velho planejamento centralizado, sem preocupações ambientais e visto de uma perspectiva estritamente econômica.

Nesse sentido, as teses de Celso Furtado sobre o subdesenvolvimento, mesmo com mais de três décadas, contribuem para compreender a questão ambiental na Amazônia e no Amapá e suas relações de interesse na economia-mundo. Ajudam ainda a refletir sobre as razões que levaram o modelo de crescimento que se tem promovido no mundo a um fracasso no combate à pobreza, além de destruir o meio ambiente, conclusão aparentemente retórica, mas tão presente na história da Amazônia.

Cavalcanti (2001:74), ao analisar a obra de Celso Furtado “Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico”, publicada pela primeira vez em 1967, assim discorre sobre o pensamento furtadiano:

*A leitura do livro instiga a pensar, levando quem a faz a procurar compreender de que forma ele pode ajudar nas iniciativas de mudar essa realidade frustrante, de um mundo que não consegue vencer o subdesenvolvimento – tendendo, na verdade, a perpetuá-lo ou, perversamente, a reproduzir o que denomino de subdesenvolvimento sustentável.*

Trazer Celso Furtado para a Amazônia não é difícil, considerando a riqueza de sua obra. Entretanto, algumas especificidades tocam a realidade local dos amazônidas, principalmente quando se analisam temas relacionados ao desenvolvimento e à cultura.

Furtado critica, segundo Burgueño e Rodríguez (2001:84), a imitação, pelos subdesenvolvidos, do consumo dos grandes centros desenvolvidos, feita sob a alegação de que o estrangeiro desenvolvido reflete as grandes conquistas do progresso, e de que a essas conquistas

estão associadas considerações de destaque e prestígio social. Certa semelhança com a prática de planejamento na Amazônia não é mera coincidência. São modelos estrangeiros de economias desenvolvidas transpostos para uma realidade periférica e subdesenvolvida.

De certa forma, o que aconteceu durante a ocupação da Amazônia pelo Governo Federal foi nada mais do que a reprodução de um modelo culturalmente exógeno, que Furtado tanto critica, para fomentar o setor privado e com isso promover o crescimento da economia regional. Essa crítica de Furtado encontra afinidade com as ideologias ecodesenvolvimentistas ou dos ecologistas sociais, tão presentes nos movimentos socioambientais do terceiro mundo, sobretudo Índia, Zimbábue, Brasil e outros (DIEGUES, 2000:41).

O planejamento desempenha um papel central na abordagem do ecodesenvolvimento, destinado à harmonização dos objetivos sociais, ambientais e econômicos, ensina Sachs (1999:210). De fato, apenas no começo da década de 50 dá-se o primeiro ensaio do planejamento de políticas para a Amazônia pelo Governo Federal, quando é criada a Superintendência do Plano de Valorização Econômico da Amazônia (SPVEA). Mas é somente nos meados dos anos 60 que são lançadas as bases para um aparente “novo” ciclo de desenvolvimento da Amazônia, a partir de uma ação mais efetiva do Governo Federal, mediante a criação de um aparato institucional público e de um conjunto de instrumentos financeiros e fiscais, visando a promoção e o fomento da ocupação econômica da Região (SUDAM, 2000).

Tendo em vista a integração da Amazônia à economia nacional e a redução das disparidades regionais, o Governo Federal lança, em 1966, a “Operação Amazônia”, extinguindo a SPVEA e criando em seu lugar a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)<sup>5</sup>; e extinguindo o Banco de Crédito da Borracha (criado em 1942 para garantir o suprimento natural de borracha aos aliados durante a Segunda Guerra Mundial) para dar origem ao Banco da Amazônia (BASA), além de instituir uma legislação reguladora dos incentivos fiscais à iniciativa privada.

Esses incentivos fiscais passam a facilitar a expansão da fronteira agropecuária na Amazônia, dando início ao acúmulo de um passivo ambiental fomentado pelo próprio Estado. Haddad e Rezende (2002:33) comentam que *“Embora a relação direta entre os incentivos fiscais e o meio*

---

<sup>5</sup> Em sua estrutura institucional, a SUDAM possuía uma Coordenadoria de Recursos Naturais, que, em tese, seria o setor responsável pela avaliação dos impactos ambientais dos projetos financiados.



*ambiente tenha se tornado menos nítida, a falta de sintonia deste instrumento com a questão ambiental continua sendo objeto de preocupação”.*

Ao analisar o crescimento econômico da Amazônia no período de 1960/1995, Gomes e Vergolino (1997) chegaram à conclusão de que a economia da região aumentou em quase doze vezes. O Governo Federal, com seu aparato institucional, incluindo-se aí a SUDAM, seria o responsável pelo rápido impulso econômico regional, sobretudo em virtude de grandes adições de capital físico ao seu estoque — novas rodovias, ferrovias, fábricas, recursos minerais postos em exploração, áreas abertas para a agricultura e a pecuária —, e por um crescimento demográfico muito rápido, em larga medida decorrente da imigração.

Apesar da importância, esse tipo de estudo, tão comum na literatura para a Amazônia, ampara-se em análises de crescimento material, quantitativo, da economia, dissociado, portanto, dos aspectos sociais e ambientais:

*Não negamos a importância dos aspectos sociais ou ambientais do desenvolvimento, embora consideremos (nadando contra a correnteza) que é na economia que a sorte é lançada. Não existe nenhum caso de um país rico — ou seja, uma nação que passou por um duradouro processo de crescimento econômico — que tenha falhado em se tornar um país justo, sobretudo quando comparado aos países que fracassaram economicamente (GOMES e VERGOLINO, 1997).*

Eis um bom exemplo do que não se deve fazer para planejar políticas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia, sob o risco de se esquecer que o mesmo aparato estatal que se instalou na Amazônia na década de 60, promovendo o “crescimento econômico”, também foi responsável, via incentivos fiscais e financeiros, pela concentração de riqueza, pelo aumento das desigualdades sociais, pela depleção dos recursos naturais e pela destruição do meio ambiente.

O Quadro 4 exemplifica o “dito” crescimento econômico da Amazônia no período 1994-2000. Chamam a atenção os índices de variação de crescimento referentes ao abate de reses, demonstrando a expansão da pecuária na região, e a (in)conseqüente contabilização de ganhos imediatos, cujos responsáveis se esqueceram de amortizar as perdas oriundas dos impactos econômicos sobre a floresta e os prejuízos indiretos futuros.

**Quadro 4 – Variação de crescimento das principais atividades econômicas da Amazônia no período 1994 a 2000**

Atividades	Variação %
Abate de aves	235,3
Abate de reses	425,5
Beneficiamento de arroz	358,9
Fabricação de laticínios	334,2
Preparação de outros Alimentos	312,5
Serviços na agricultura	277,5
Serviços na pecuária	144,9

Fonte: Gasques (2002)

Outro ponto passível de críticas refere-se à tripolarização espacial da atuação institucional da SUDAM no eixo Pará-Maranhão-Mato Grosso, inserindo-se os demais Estados amazônicos numa categoria de beneficiários secundários das políticas implementadas pelo órgão, o que, de certa forma, contribuiu para o aumento das desigualdades intrarregionais.

A importância da SUDAM para o desenvolvimento sustentável da Amazônia é inquestionável. Sua extinção em 2001 não está relacionada à incompetência técnica de seus quadros, e sim à influência externa da política, tão comum nos (des)caminhos das instituições públicas no Brasil. Pinto (2002) pondera que em seus quase 35 anos de vida a SUDAM deve ter liberado o equivalente a pouco mais de US\$ 6 bilhões, para mais de dois mil projetos da iniciativa privada. Prossegue ele:

*A SUDAM morreu não porque um balanço de contabilidade pública ou uma análise de projetos revelou um déficit final insuportável. Morreu de podre, acumulando casos escabrosos de desvio de recursos públicos, numa orgia de dinheiro que impressiona tanto pelo volume dilapidado como pelo audacioso cinismo na apropriação de recursos do tesouro nacional. (2002).*

Apesar de serem os Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PDAs)<sup>6</sup>, elaborados pela SUDAM<sup>7</sup> para o período 1992-1995 e revisados para 1994-1997, textualmente fundamentados

<sup>6</sup> Os Planos de Desenvolvimento da Amazônia (PDAs) propugnam pela implantação de um modelo de desenvolvimento sustentável que contemple o crescimento econômico, a geração de emprego e a melhoria das condições de vida da população, assegurando a conservação dos recursos naturais e a sustentabilidade, a longo prazo, da utilização econômica desses recursos.

<sup>7</sup> A SUDAM foi extinta em 2001. Em seu lugar foi criada, pela Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), cuja missão institucional prevê a elaboração do Plano de Desenvolvimento da Amazônia para o período 2004-2007. Através dessa mesma MP foi criado o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, de natureza contábil, gerido pela ADA com a finalidade de assegurar recursos para a realização de investimentos na Amazônia. Em 2002, a dotação orçamentária do fundo foi de R\$ 440 milhões.

em princípios da sustentabilidade, o que, de fato, prevalecia na hora de decidir sobre a aprovação dos projetos não eram os critérios definidos nos planos, e sim externalidades relacionadas à interferência política e livre vontade do empresário, em detrimento do esforço técnico em incorporar a dimensão ambiental nos financiamentos, empréstimos ou concessões de incentivos fiscais.

As iniciativas de planejamento para a Amazônia tiveram preocupações meramente economicistas voltadas para incentivos de atividades produtivas extensivas, como a pecuária e a agricultura. Em alguns documentos públicos que nortearam o planejamento do desenvolvimento regional, observaram-se preocupações ambientais e direcionamento para a sustentabilidade; no entanto, não houve, na prática, a efetiva implementação.

### **3.3 – PROCESSO EVOLUTIVO DA EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS E DA GESTÃO AMBIENTAL NO AMAPÁ**

Para sistematizar o processo evolutivo de exploração dos recursos naturais e da gestão ambiental no Amapá, optou-se por uma classificação cronológica em dois períodos históricos, que de certa forma representam a trajetória desse processo no Estado:

- I) período 1900-1945: do ouro de Calçoene ao manganês de Serra do Navio.
- II) período 1945-atualidade: dos Grandes Projetos à conservação do Amapá selvagem.

Um terceiro período pode ainda ser identificado a partir do início da década de 1990, quando tem início a atuação institucional da Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amapá (SEMA/AP) e o conseqüente desenvolvimento da história da gestão ambiental pública do Estado. Entretanto, esse assunto é objeto de um capítulo específico deste estudo.

#### **3.3.1 - Período de 1900-1945: Do Ouro de Calçoene ao Manganês de Serra do Navio**

No final do século XIX o Amapá foi alvo de cobiça internacional decorrente da descoberta de ouro na região do Lourenço, Município de Calçoene. Uma grande corrida de

garimpeiros (em torno de 6.000) ocorreu na região de Calçoene, como registra Picanço (1981:103):

*A boa nova da descoberta de um novo “El Dorado” no continente americano, em terras amapaenses, motivou uma corrida de aventureiros de todas as partes, principalmente das então três Guianas existentes e de outras regiões, delirando-se na “fome amarela” do precioso metal, na esperança do enriquecimento fácil [...] Só os franceses, em dois meses de trabalho, fisciaram o metal nobre num valor de 9 milhões de francos, levando esse ouro todo para Caiena.*

A disputa entre o Brasil e a França pelo território aurífero de Calçoene trouxe inspiração para várias narrativas em diferentes estilos. *Saraminda*, romance de José Sarney, é a história de uma bela mulher que encanta e desperta paixões num cenário assim descrito:

*O Brasil e a França, até o fim do século XIX, disputavam o território entre os rios Oiapoque e Araguari, hoje Estado do Amapá. A questão foi resolvida pela arbitragem da Suíça, que reconheceu o direito brasileiro, interpretando o Tratado de Utrecht, de 1713, que estabelecia os limites da América portuguesa. É uma região de imensas florestas, desconhecida, mítica, de grandes e encachoeirados rios, que correm para o sul, na direção do Amazonas, ou para o Atlântico, a leste. Depois da descoberta das minas de ouro, no vale do lendário rio Calçoene, aventureiros, desbravadores, embusteiros, heróis e vagabundos correm para a região: franceses creóles de Caiena e brasileiros do Pará e Maranhão. Abre-se na solidão daqueles vãos uma floresta sangrenta, de violência e paixões, onde se luta por território, mulheres, aventura e riqueza. Foi nesse mundo e nessa época de magia, entre a realidade e a fabulação, que viveu Saraminda (Sarney, 2000).*

A partir da descoberta e exploração do ouro de Calçoene no final do século XIX, o Amapá passou a figurar no mercado nacional e internacional como uma das promissoras regiões minerárias do Brasil.

A região do Lourenço começou a receber garimpeiros de várias regiões do país. Após vários ciclos de garimpagem, na década de 1980, instalaram-se no local duas empresas de mineração (Mineração Novo Astro e Mineração Yukio Yoshidome), cujos abusos no despejo de mercúrio no ambiente e na modificação do sistema hídrico natural deram origem a uma das áreas mais degradadas do Amapá (Figura 3), cujo passivo ambiental é negligenciado pelas empresas com o aval do Governo do Amapá<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> O Governo do Amapá, através da SEMA/AP, concedeu em 1996 certificado de cumprimento do Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD) à Empresa de Mineração Novo Astro. Em vistoria “in loco”, verificou-se que não foram cumpridos os procedimentos constantes no PRAD.

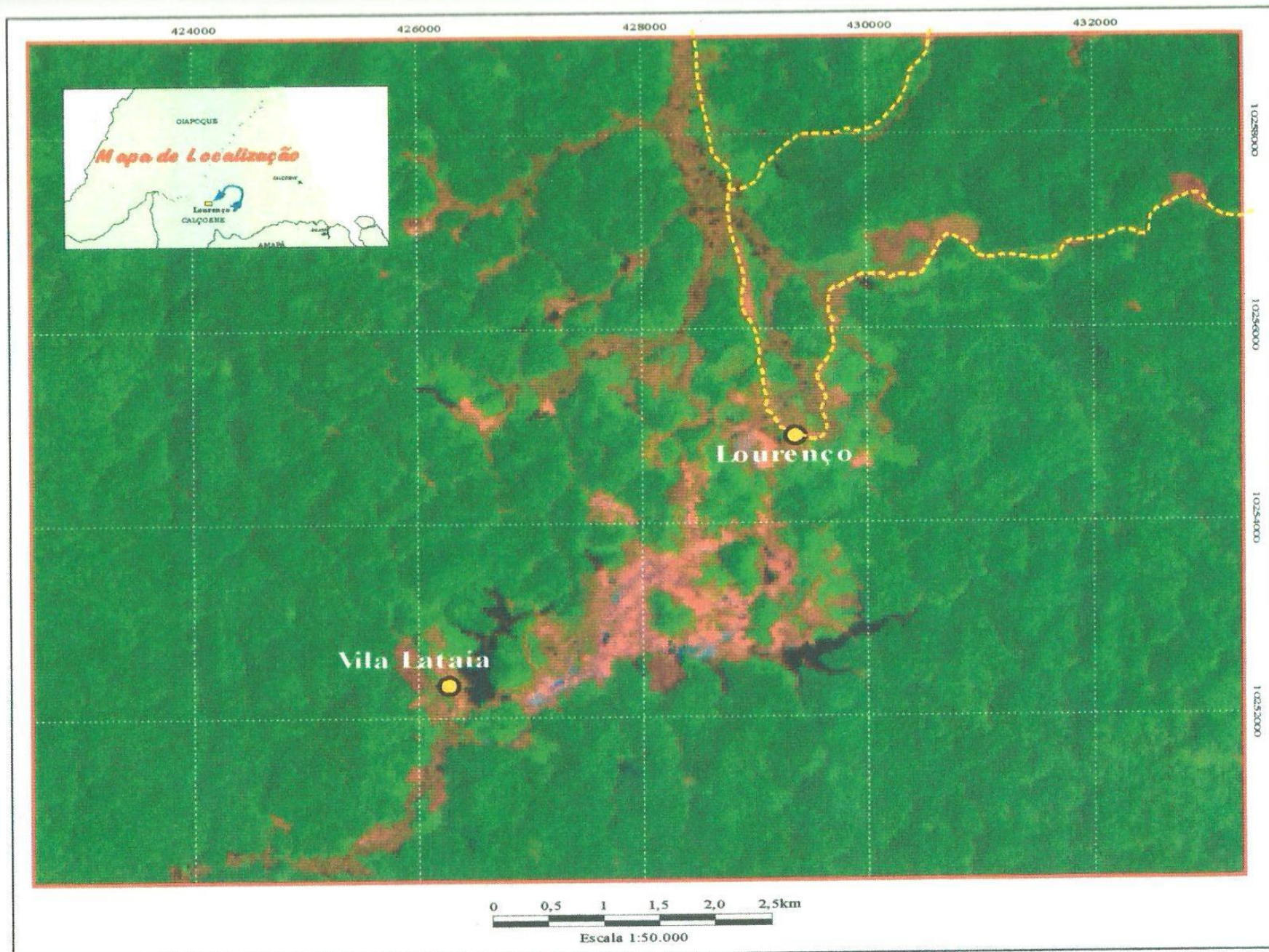


Figura 3 – Área degradada por atividades de mineração (Lourenço, Calçoene, Norte do Amapá)

Em meados da década de 1940 foi descoberto no Amapá um dos maiores depósitos de manganês do planeta e que viria a constituir-se num dos projetos mais polêmicos da história da Amazônia.

### **3.3.2 - Período 1945-Atualidade: Dos Grandes Projetos à Conservação de um Amapá Selvagem**

Duas diferentes estratégias de apropriação dos recursos naturais e de ocupação territorial permearam esse período da trajetória ambiental do Amapá. A primeira, marcada pela atuação dos grandes projetos e com um acúmulo de passivos ambientais a serem repassados às futuras gerações. A segunda, pela intervenção institucional pública, que, seguindo a corrente conservacionista, demarcou espaços naturais isolados e selvagens para a criação de áreas protegidas.

#### **⇒ A ICOMI e a JARI: Passivo ambiental e externalidades**

Dois grandes projetos marcaram a história do Amapá. O projeto ICOMI, instalado no Amapá no final da década de 40 para explorar o manganês de Serra do Navio; e o Projeto Jari, esse já nos idos dos anos 60/70.

Primeiro empreendimento mineral de grande porte instalado na Amazônia, a empresa ICOMI, até então uma desconhecida mineradora sediada no Estado de Minas Gerais, adquiriu os direitos de pesquisa e lavra do manganês de Serra do Navio, no Amapá, assinando contrato de exploração em 1950. Isso após obter todas as facilidades possíveis, como empréstimos do Banco Mundial e do Eximbank dos EUA, para financiar, com o aval do Governo Federal, os investimentos necessários para instalação e operação do projeto exploratório na região (Cunha, 1962).

Com o advento da Lei 6.938/81, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente, e por intermédio do Decreto 97.632, que fixou regras para novos empreendimentos, dentre eles os do setor mineral, tornando obrigatórios o Estudo de Impacto Ambiental (EIA), o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA) e o Programa de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), os empreendimentos já existentes passaram a dispor de um prazo de seis meses para a apresentação

do PRAD, sendo dispensados o EIA e o RIMA. A ICOMI apresentou seu PRAD ao IBAMA em 1989, recebendo então a Licença de Operação.

Ao criticar o modelo de desenvolvimento decorrente da exploração predatória da natureza sem ponderável compensação pela perda irreversível de capital natural, Cavalcanti (2001:24) cita, como caso ilustrativo, justamente a exploração de manganês no Amapá, de onde, durante quatro décadas (1950-1990), cerca de um milhão de toneladas de minério foram extraídas a cada ano<sup>9</sup>, contabilizando ganhos anuais de exportação para o Brasil de 40 milhões de dólares, dos quais apenas 4% representavam o pagamento de *royalties* para a reserva (1,6 milhões de dólares ao ano).

Mesmo considerando-se a conclusão dos estudos de Drummond (2000:789), que, a partir de uma visão desenvolvimentista, minimiza os impactos ambientais da atuação da ICOMI no Amapá, o caso do minério de manganês contaminado por arsênio<sup>10</sup> é um exemplo de que as externalidades devem ser consideradas ao se analisar qualquer projeto que explore capital natural, sobretudo não-renovável.

Esse projeto sempre vai ser o de maior densidade emocional nas discussões do povo amapaense. Vários estudos, dissertações e teses têm sido elaborados para avaliar os impactos da ICOMI no Amapá (Lins, 1988; Brito, 1994; Drummond, 2000). Nesses trabalhos, observa-se a busca incessante de dados quantificáveis para tentar comprovar ou não os impactos ambientais e socioeconômicos da atuação da ICOMI no Amapá. Entretanto, o sentimento captado no cotidiano das pessoas do Amapá é que o manganês “se foi” e isso é uma perda irreversível de capital natural. De forma subjetiva, Lima Filho (2000) assim narra “*A vera história do manganês*”:

*Chegaram no final dos anos quarenta. Perfuraram a epiderme da terra para ver o negro minério da Serra, que Antônio James, caboclo de Mazagão, achara no Amapari e entregara a Mário Cruz. Passa tempo, é o Território. O Mário, muito esperto, foi ao Janary: — Capitão, olhe o que descobri. A essa altura a história apagou o nome do garimpeiro, e o Mário emprego e pensão ganhou. Vieram com uma mão na frente e outra atrás, lá das Minas Gerais. Após constatar que o manganês bamburrava, assinaram contrato com o Governo. Via Congresso, conseguiram 65 milhões do Eximbank. Amigaram-se à Bethlehem Steel, e a Foley Brothers surgiu para construir a estrada de ferro. Operários*

<sup>9</sup> Segundo o ex-funcionário da ICOMI Paulo Torres, a empresa intensificou de tal forma a exploração de manganês que chegou a extrair três toneladas de minério/ano, trabalhando diariamente 24 horas ininterruptas.

<sup>10</sup> Em 2000, a ICOMI recebeu duas multas da SEMA/AP. A primeira no valor de R\$ 40 milhões, pela contaminação de uma área residencial no município de Santana, onde a empresa depositou minério contaminado com arsênio; e outra no valor de R\$ 12 milhões, pelo transporte do minério contaminado para a Serra do Navio.

*armaram o cais, levantaram vilas para os funcionários. Máquinas vorazes começaram a abocanhar a terra e os vagões a levar rumo ao Rio-Mar, além Atlântico, as pedras negras do lugar. A empresa tornou-se forte. Emprenhava os cargueiros, exportava para a Europa, Oriente, América do Norte. E o "good american friend" foi nos comendo na conversa, o bom sacana, pagando a tonelada a preço de banana. Assim os anos rolaram e eles enricaram. Um dia amordaçaram a Liberdade. Denunciaram as falhas do contrato, tentaram revisá-lo; não puderam. Nomes da imprensa e um poeta protestaram, mas no Congresso as vozes se calaram. Eu mesmo amarguei na Fortaleza oitenta dias miseráveis porque escrevera contra a safadexa. Agora o que resta são crateras. Na face magra do chão a marca de exploração, um manganês fracassado. Mudaram pra cromita, pinho, dendê, celulose, outras pastagens. Dispensaram operários, venderam a Vila, planejam novas sacanagens. Essa história não muda, meus senhores. Vem do Brasil Colônia, é secular. Não são nossos amigos, nunca o foram. É preciso por isso examinar os projetos que trazem na bagagem essa sede infinita de enganar. Nem sequer olham o homem, a terra, a gente. A eles interessa simplesmente o que de nossa terra vão levar.*

O Projeto Jari<sup>11</sup>, não menos polêmico do que a exploração de manganês no Amapá pela ICOMI, instalou-se na década de 1960 em uma área de 1,7 milhão de hectares de terras, entre os Estados do Amapá e Pará, para produção de madeira para celulose, cultivo de arroz, criação de búfalos e exploração de caulim (Figura 4). Estima-se que cerca de 100 mil hectares de floresta<sup>12</sup> já foram desmatados para plantio de eucalipto e para geração de energia, transformando em realidade o sonho de menino do norte-americano Daniel Ludwig, idealizador do Projeto Jari: *"Ver a floresta crescer uniformemente, como se fosse um plantio de milho"* (Lins, 1997:61).

---

<sup>11</sup> Em fevereiro de 2000, o Grupo ORSA, por meio da Saga Investimentos e Participações e com financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), assumiu o controle acionário da Companhia do Jari, fabricante de celulose de fibra curta branqueada.

<sup>12</sup> O Projeto Jari detém apenas 13 mil hectares de plantio de eucalipto no Amapá. O restante é no Pará.



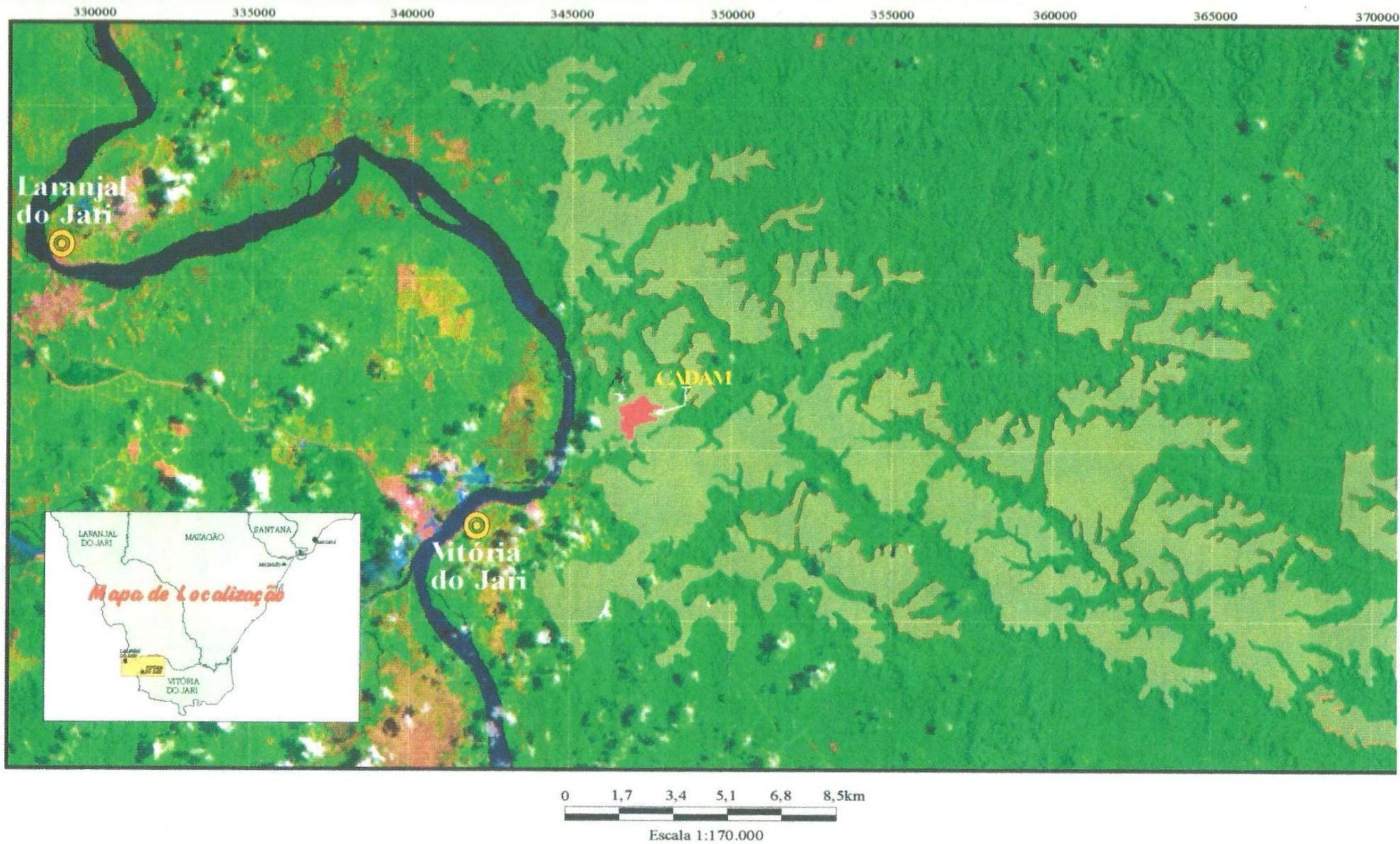


Figura 4 – Área de atuação das empresas JARI e CADAM, no sul do Amapá (Vitória do Jari e Laranjal do Jari)

O Projeto Jari instalou-se na Amazônia em razão da disponibilidade de grandes extensões de terras. Planejado para transformar a região no maior celeiro de produção agrosilvopastoril do mundo, o projeto apropriou-se de tecnologias e recursos humanos externos para dominar a floresta. O conhecimento tecnológico imperativo dos Estados Unidos era entendido como solução para todos os obstáculos com que se defrontassem os interesses voltados para a expansão da produção capitalista. Como não poderia ser solução para os desafios impostos por uma floresta aparentemente passiva?

Ao discutir a evolução do conhecimento e o novo paradigma emergido sobre a sustentação de uma nova visão de mundo e de vida, Santos (2000) chama a atenção para as formas dogmáticas e autoritárias do rigor científico dominante ou hegemônico, representado pela ciência a serviço de interesses militares e do poder econômico do capital. Exatamente isso o que ocorreu naquela região nos confins do Amapá.

Entre os impactos do Projeto Jari, dois se destacam: i) a perda da biodiversidade pela substituição da floresta nativa por plantio de eucalipto; ii) o surgimento da favela do Beiradão, às margens do Rio Jari, no Amapá.

Quanto ao plantio de eucalipto, de técnica simples, dominada em todo mundo, passa a assunto complexo à medida que questionamentos surgem sobre o valor da mata nativa e de sua biodiversidade. Valeria a pena desmatar a floresta, cujo valor como capital natural é desconhecido e, portanto, desconsiderado pelo interesse imediatista do capital?

Quanto ao Beiradão, atual cidade de Laranjal do Jari, um contingente humano de 30 mil pessoas, atraído pelo grande projeto, constituiu a maior favela fluvial do Brasil, sobrevivendo em condições precárias de habitabilidade, saneamento, saúde e educação. Estudo do Banco Mundial indica que em Laranjal do Jari 48,7% da população são considerados pobres urbanos<sup>13</sup>; 80% não têm abastecimento de água; e 100% não possuem esgotamento sanitário (Banco Mundial, 2002).

Na região do vale do Jari existe também mineração de caulim<sup>14</sup>, no município de Vitória do Jari, explorada pela empresa Caulim da Amazônia (CADAM). As reservas de caulim do Amapá são estimadas em 361.112.632 toneladas (medidas 245.374.632 + indicadas 115.738.000)

<sup>13</sup> Por pobre urbana se entende a família que habita a área urbana e cujo chefe tenha renda inferior a 1,5% salário mínimo (Banco Mundial, 2002).

<sup>14</sup> As minas de caulim do Amapá têm significativa contribuição no abastecimento do mercado nacional e internacional. As reservas do Amapá e do Pará respondem por 84% da oferta nacional.

— a terceira maior jazida do Brasil —, tendo uma exploração na ordem de 750.000 toneladas/ano. Considerando-se o ritmo atual de exploração, a vida útil da mina é de 500 anos. Essa atividade, apesar de pouco debatida no Amapá, constitui-se numa das mais gritantes explorações aparentemente legalizadas no país, sendo toda a produção transportada por um mineroduto para o lado do Estado do Pará, onde recebe beneficiamento, deixando os tributos no Estado vizinho e a depleção do capital natural e a degradação ambiental no Amapá. Em 1992, a Assembléia Legislativa do Estado do Amapá instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) com a finalidade de investigar as operações das mineradoras e da garimpagem no Estado, incluindo entre as recomendações o item 18, específico sobre a situação da CADAM:

*Que seja fiscalizada a extração do caulim, para que não se repita com esta substância o mesmo da exploração mineral de manganês, que permitiu a reprodução dos capitais no centro-sul, onde a rentabilidade e a valorização são maiores, sem o correspondente desenvolvimento do Estado produtor do minério (Relatório Final da CPI, 1993).*

Os projetos ICOMI e JARI, instalados no Amapá durante o período 1950/70, exemplificam a voracidade do mercado pela exploração de recursos e pelo acúmulo de capital no cenário amazônico, onde o Estado facilita ao mesmo tempo a ocupação autoritária e a entrada do capital internacional, resultando numa transferência de estoques e riquezas para os países desenvolvidos e num legado de passivos socioambientais para as futuras gerações do Amapá.

Entre esses passivos que, inevitavelmente, marcaram o processo de implantação da gestão ambiental no Amapá, podem-se destacar diretamente os seguintes:

- áreas degradadas pela mineração em Serra do Navio, com descaracterização da paisagem topográfica, problemas de erosão e poluição hídrica na bacia do rio Amapari;
- contaminação ambiental por arsênio em Santana (company-town da ICOMI), decorrente de processos de enriquecimento do minério de manganês a altas temperaturas;
- perda da biodiversidade, pelo desmatamento da floresta nativa do vale do Jari para plantio de pinus/eucalipto visando a produção de celulose, e uso indiscriminado da floresta substituída para geração de energia;
- surgimento espontâneo, ao lado da company-town do Projeto Jari, da cidade de Laranjal do Jari, onde se concentrou a mão-de-obra dispensada pelas sucessivas crises econômicas,

constituindo num dos núcleos populacionais com maiores problemas sociais e ambientais da Amazônia<sup>15</sup>;

- atração de migrantes e conseqüente abertura de novas áreas na floresta no entorno dos Projetos da ICOMI e da JARI;
- poluição ambiental, decorrente da operação da fábrica de celulose da JARI e da mineração de caulim pela CADAM;
- passivos sociais e ambientais transferidos para o Estado após finalização do projeto de exploração mineral da ICOMI.

Becker e Egler (1994), ao resumirem a geopolítica regional, comentam com propriedade e aplicação aos casos do Projeto ICOMI e JARI o fato de que o território amazônico foi um instrumento de consolidação e crescimento do Leviatã, mas também expressão de sua própria vulnerabilidade.

Esse cenário de “enclaves” de grandes projetos no Amapá, tão discutido no meio acadêmico, deixa polêmicas e contradições, mas também consolida uma experiência importante para a tomada de decisão sobre os caminhos a serem adotados pelas políticas de desenvolvimento e de gestão ambiental para a região.

#### ⇒ Áreas Protegidas: a visão conservacionista e diferentes discursos

No espaço amazônico concorrem diferentes interesses, e tal lógica torna difícil negar os conflitos entre crescimento econômico, motivado pelos instrumentos governamentais, e proteção ambiental, pressionada, em grande parte, por forças externas conservacionistas (Becker e Miranda, 2001:26; Diegues, 2000:16).

A criação de áreas protegidas no Amapá se deu predominantemente na década de 80, acompanhando a trajetória da política ambiental do Governo Federal, primeiro por meio da atuação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) e, posteriormente, a partir de 1989, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), órgão originado da fusão do IBDF, da

---

<sup>15</sup> A Secretaria de Coordenação da Amazônia vem apoiando a implantação de um Plano de Gestão Ambiental Urbano de Laranjal do Jari, cujo objetivo é melhorar as condições de vida locais.

SEMA, da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) e da Superintendência do Desenvolvimento da Borracha (SUDHEVEA).

O IBDF, amparado legalmente pelo Código Florestal (Lei 4.771/65) e pela Lei de Proteção à Fauna (Lei 5.197/67), dedicou-se à criação de Reservas Biológicas e Parques Nacionais. A SEMA, para evitar conflitos com o IBDF, idealizou a figura das Estações Ecológicas.

Em 1979, o IBDF, com apoio da Organização para Alimentação e Agricultura das Nações Unidas (FAO), elaborou o 1º Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil (PSUC), marcando o início do planejamento da expansão da corrente conservacionista no Brasil, com prioridade para a Amazônia. Em 1982, em parceria com a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN), o plano foi reeditado em uma segunda versão.

Segundo Pádua (1997:218), o PSUC, embora tenha sofrido críticas por se apoiar na teoria dos refúgios, gradativamente abandonada, e também pelas escalas imprecisas de suas informações científicas, foi fundamental para dar credibilidade à proposta de criação de áreas protegidas no Brasil, constituindo-se no primeiro documento a contemplar critérios científicos, técnicos e políticos para indicação de um sistema de unidades de conservação.

Apesar da existência do PSUC, o Amapá sempre foi um Estado desprovido de dados científicos, devido a poucos estudos realizados ou mesmo ao fato de ainda não possuir quadros de pesquisadores nas diversas áreas do conhecimento. As informações disponíveis devem-se a estudos realizados nas décadas de 70/80 por pesquisadores do extinto Museu de História Natural Joaquim Caetano da Silva, notadamente no campo da botânica, e por esporádicas expedições realizadas pelo Museu Paraense Emílio Goeldi (MPEG) e pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA).

O baixo nível de compromisso das instituições de pesquisa e de formação de recursos humanos do país para com aquelas instituições das regiões em desenvolvimento é citado como sintoma do fraco desempenho do setor de C&T do Governo Federal. No caso da Amazônia, essa postura atinge patamares críticos, sendo esse espaço utilizado, principalmente, como fonte de dados e de materiais para pesquisas desenvolvidas e financiadas fora de suas fronteiras pelas instituições do Sul e do Sudeste (SUDAM, 2000).

Desse modo, pode-se admitir que os critérios de criação de áreas protegidas no Amapá, adotados tanto pelo IBDF quanto pela SEMA e, posteriormente, de forma não muito diferente, pelo IBAMA, eram a disponibilidade de extensas áreas selvagens, a aparentemente ausência de ocupação humana e, ainda, dados isolados acerca da existência de determinada espécie animal, como felinos, primatas e aves.

Nogueira Neto (1980:184), no início da década de 80, ao comentar a atuação dos órgãos que detinham competência para criar áreas protegidas, registrou: “[...] todos concordam que realmente o importante era preservar o maior número possível de áreas naturais, e que pouco importaria se essas áreas preservadas estivessem na SEMA ou no IBDF, ou nas Universidades ou onde quer que estivessem”.

O Amapá, na década de 80, passou a fazer parte da meta conservacionista global em aumentar a quantidade de áreas protegidas na Amazônia, conforme acima enfatizado por Nogueira Neto. Nessa época, foram criadas no Amapá várias dessas áreas (Tabela 4):

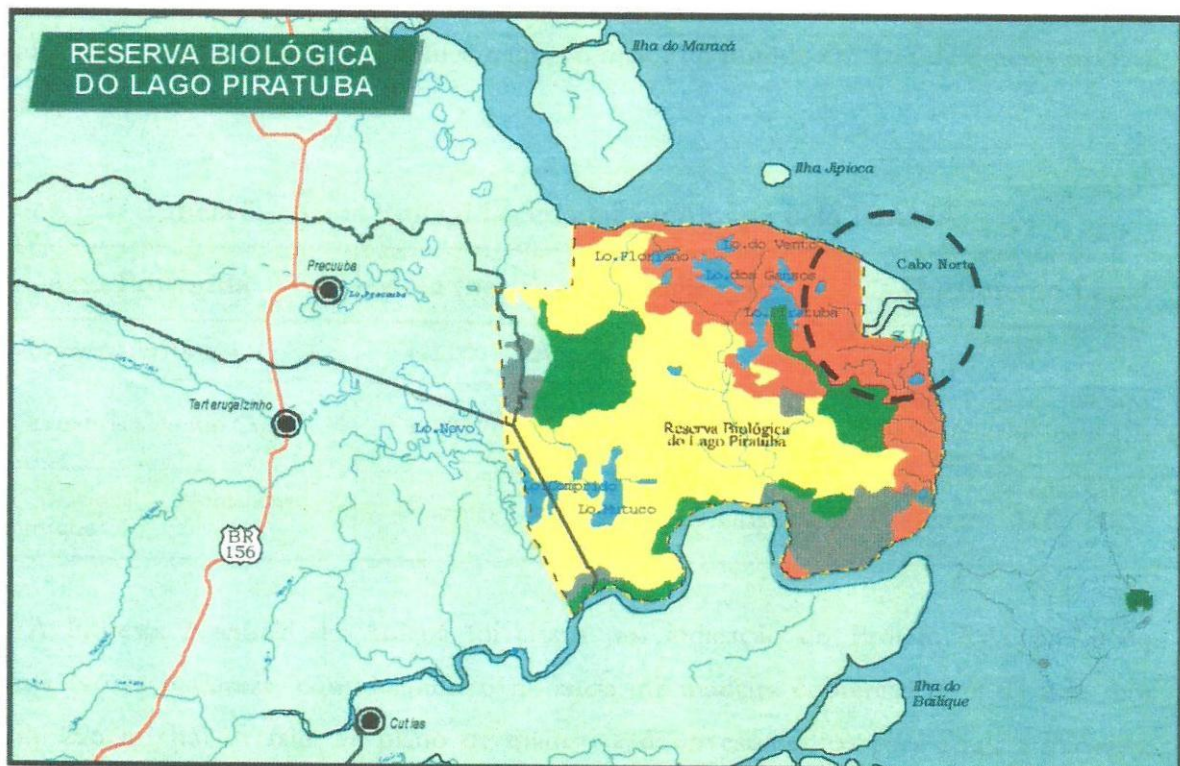
**Tabela 4 – Áreas Protegidas criadas no Amapá na década de 80**

Área Protegida	Extensão (ha)	Localização	Documento Legal
Parque Nacional do Cabo Orange	619.000	Oiapoque e Calçoene	Decreto Federal 84.913, de 15.07.80
Reserva Biológica do Lago Piratuba	395.000	Amapá, Pracuúba e Tartarugalzinho	Decreto Federal 84.914, de 16.07.80 (alterado pelo Decreto Federal 89.932, de 10.07.84)
Reserva Biológica da Fazendinha*	193	Macapá	Decreto Estadual 020, de 14.12.84
Reserva Biológica do Parazinho*	111	Macapá	Decreto Estadual 005, de 21.01.85
Estação Ecológica das Ilhas Maracá-Jipióca	72.000	Amapá	Decreto Federal 86.061, de 02.06.81
Estação Ecológica do Jari	227.126	Laranjal do Jari e Almerim (PA)	Decreto Federal 87.092, de 12.04.82 (alterado pelo Decreto Federal 89.440, de 13.03.84)

\* Estadual

Mesmo fazendo parte da meta do antigo PSUC, alguns aspectos sobre o Parque Nacional do Cabo Orange e Reserva Biológica do Lago Piratuba mantêm-se presentes, atualmente, nas discussões técnicas sobre a implantação dessas áreas protegidas no Amapá, e ajudam a compreender as limitações institucionais da atuação do IBDF quanto à definição de critérios para escolha de categorias de áreas protegidas na Amazônia:

- Parque Nacional do Cabo Orange: área de difícil acesso, de paisagem em sua maioria homogênea. Em seu entorno estão três terras indígenas (Uaçá, Galibi e Juminã). Nesse caso, a categoria de Reserva Biológica aplicar-se-ia melhor em função das características da área.
- Reserva Biológica do Lago Piratuba: área que abriga uma impressionante coleção de formações lacustres, sendo considerada como a área protegida de maior beleza cênica do Amapá. Nesse caso, a categoria que melhor adequar-se-ia as características da área seria de Parque Nacional. Para “manter gente fora da reserva” e garantir os objetivos da área protegida, a comunidade do Sucuriju<sup>16</sup> foi excluída do polígono de criação, deixando um recorte geográfico bastante característico das práticas conservacionistas, que entendem a conservação da biodiversidade somente possível isolando-se os seres humanos dos sistemas naturais (Figura 5).



**Figura 5 – Reserva Biológica do Lago Piratuba (observar recorte geográfico onde está localizada a Comunidade do Sucuriju)**

Com relação à Estação Ecológica das Ilhas Maracá-Jipioca e a Estação Ecológica do Jari, resgatam-se alguns comentários de Nogueira Neto (1980:192), que destaca a aparente

<sup>16</sup> Comunidade extrativista de pescadores que habita a zona costeira do Amapá

importância da área, respeitado, é claro, o devido tempo e estágio da arte de estabelecimento de áreas protegidas no Brasil:

*Na região amazônica, nós temos todo um mundo para cobrir de Estações Ecológicas. E lá, com auxílio da SUDAM, do Pólo Amazônia, da FINEP, nós conseguimos montar algumas dessas Estações Ecológicas. Uma delas está sendo no momento estabelecida. Nós já temos a terra, mas as pessoas que moram lá estão sendo removidas para o continente, duas ou três famílias somente. Estas ilhas são ilhas atlânticas. Estão a 40 km do litoral norte brasileiro, perto da fronteira da Guiana Francesa. E é uma Estação muito interessante. Já foram vistos flamingos nas suas proximidades. Tem uma rica fauna aquática e tem uma característica muito especial porque tem o jaguar, que é a nossa onça pintada [...] Junto ao Projeto Jari, nós estamos com idéia de estabelecer uma Estação Ecológica, aliás, é determinação do Ministro do Interior, como parte do programa do Governo Federal de ocupar efetivamente aquela área onde se encontra o Projeto Jari<sup>17</sup>.*

Já na fase do IBAMA, foram criadas mais três áreas protegidas no Amapá, dentre as quais o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, o maior do mundo em área de floresta tropical (Tabela 5):

**Tabela 5 – Áreas Protegidas criadas no Amapá pelo IBAMA**

Área Protegida	Área (ha)	Localização	Documento Legal
Floresta Nacional do Amapá	412.000	Amapá	Decreto Federal 97.630, de 10.04.89
Reserva Extrativista do Rio Cajari	501.771	Mazagão, Vitória do Jari e Laranjal do Jari	Decreto Federal 99.145, de 12.03.90 (alterado pelo Decreto s/n, de 30.09.97)
Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque	3.867.000	Laranjal do Jari, Serra do Navio, Amapari, Oiapoque e Calçoene	Decreto Presidencial de 22/08/2002 (D.O 163, de 23/08/2002)

A Floresta Nacional do Amapá foi criada por indicação do Projeto RADAM e do Programa Nossa Natureza, considerando o potencial de madeira comercializável da área (em torno de 296 m<sup>3</sup>/ha). A falta de plano de manejo e de investimentos para atrair a iniciativa privada mantêm a unidade em condição de reserva de estoque de produtos e subprodutos da floresta. Nesse caso, a recomendação é que essa área seja entendida como reserva estratégica (MMA, 2000:49).

<sup>17</sup> Em 1981, o Projeto Jari deixou de ser de propriedade do norte-americano Daniel Ludwig, passando a ser administrada por um *pool* de 23 empresários brasileiros, comandados por Augusto Trajano de Azevedo Antunes, o mesmo dono da empresa ICOMI.



Na década de 80, uma estratégia diferenciada em selecionar e delimitar áreas para conservação da sociobiodiversidade<sup>18</sup> foi idealizada pelos movimentos sociais da Amazônia. As Reservas Extrativistas surgiram com dois propósitos básicos: i) garantir o direito coletivo de posse da terra ocupada pelas populações extrativistas e; ii) valorizar os serviços ambientais prestados pelos extrativistas ao desenvolver atividades de baixo impacto sobre a floresta.

A proposta das Reservas Extrativistas encontra defensores e opositores. No primeiro grupo têm-se os adeptos da corrente do socioambientalismo, da qual fazem parte Chico Mendes, Mary Allegretti, Marina Silva e muitos outros personagens de uma história que tem contribuído na construção de uma “utopia amazônica” que contraria grupos de interesses hegemônicos no controle das terras e na exploração econômica dos recursos sob a tutela da burocracia estatal neoliberal. De outro lado, se não opositores, críticos da proposta das Reservas Extrativistas: pesquisadores que consideram o extrativismo como atividade econômica inviável (HOMMA, 1980, 1983, 1985 e 1986, *apud* ALMEIDA, 1994), e outros autores que apontam a dificuldade dos extrativistas em adotar medidas coletivas, pelo fato de, historicamente, sempre terem sido guiados por um comportamento individualista (PINTON e AUBERTIN, 1997:279).

A Reserva Extrativista do Rio Cajari foi instituída no sul do Amapá em 1990, com uma área em torno de 501.771 hectares, abrigando ecossistemas de floresta de terra firme, várzea e cerrado. Destacou-se no processo de criação dessa reserva a atuação do Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais (IEA) e do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS), responsáveis pela articulação das comunidades e pelo aprimoramento da proposta de reforma agrária adotada pelo então Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), por meio da criação de Projetos de Assentamento Extrativista<sup>19</sup>, embriões das Reservas Extrativistas.

No âmbito do Programa Nacional da Diversidade Biológica (PRONABIO), instituído pelo Ministério do Meio Ambiente, em 1994, em cumprimento de compromissos assumidos na Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), resgatou-se o processo de planejamento para expansão de áreas protegidas no Brasil e na Amazônia.

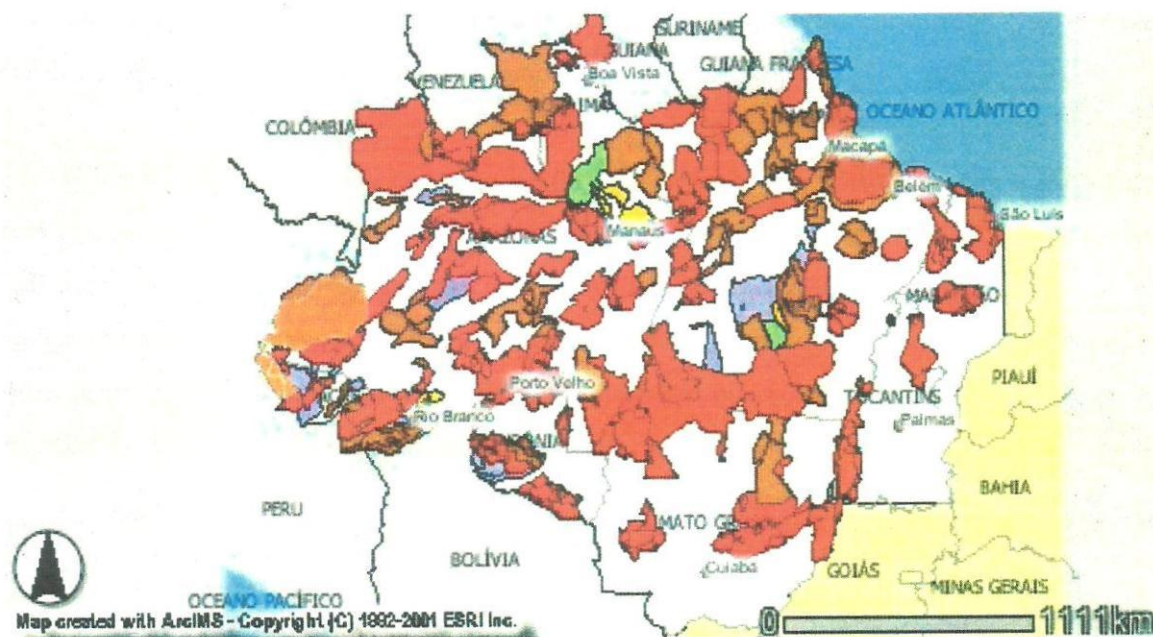
---

<sup>18</sup> Termo utilizado por Becker (1994:139) para qualificar a importância da interface entre a biodiversidade e a variedade cultural amazônica.

<sup>19</sup> Em 1988, no Amapá, foi desapropriada por interesse social uma área de 323.500 hectares, tendo o INCRA nela instituído os Projetos de Assentamento Extrativista do Rio Maracá, por meio das Portarias de nºs 1.440/88, 1.441/88 e 1.442/88.

Em 1998, um *workshop* realizado em Brasília identificou as “Ações Prioritárias para a Conservação da Biodiversidade do Cerrado e Pantanal”. Esse *workshop* indicou o cerrado do Amapá como de “muita importância para criação de área protegida”. O critério adotado foi o fato de que esse enclave não possui nenhuma amostra protegida. Essa prioridade é sustentada por vários autores (Sanaiotti, 1994; Pádua, 1998, Chagas, 1998; Marinho Filho, 2000).

Em 1999, o PRONABIO realizou em Macapá o *workshop* “Avaliação e Identificação de Ações Prioritárias para a Conservação, Utilização Sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade na Amazônia Brasileira” (Figura 6).



Fonte: [www.isa.org.br](http://www.isa.org.br)

**Figura 6 – Áreas Prioritárias para Conservação, Utilização Sustentável e Repartição dos Benefícios da Biodiversidade na Amazônia Brasileira**

Pelos *workshops* acima mencionados o Amapá teria duas prioridades para criação de áreas protegidas:

- a faixa longitudinal de cerrado do Amapá;
- a região das serras do Tumucumaque.

Em 2002, antecedendo a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável ou Rio+10, realizada entre 26 de agosto e 4 de setembro em Joanesburgo, na África do Sul, o Governo Brasileiro, por intermédio do Ministério do Meio Ambiente, resgatou os

encaminhamentos do *workshop* de Macapá/99 e criou no Amapá, como já dito, o maior parque em área de floresta tropical do planeta: o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque.

O Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque fez parte de um pacote ambiental lançado pelo Governo Federal como estratégia para acelerar a implementação de medidas de fortalecimento do desempenho do país na área ambiental e da sua posição política em relação a outras nações participantes da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +10).

Com 3.867.000 hectares, o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, em meio a polêmicas e num processo pouco participativo, foi criado no dia 22 de agosto de 2002 e propagandeado, em Joanesburgo, como símbolo de “compromisso cumprido” pelo Governo Brasileiro para com as instituições conservacionistas internacionais.

Com o Parque, o Amapá passou a destinar 56% de seu território para Áreas Protegidas e Terras Indígenas (Tabela 6 e Figura 7). Se por um lado esse cenário, ao ser usado como indicador de alcance de compromissos internacionais do Governo Brasileiro, facilitou o aval para financiamentos multilaterais a projetos conservacionistas, por outro gera uma incógnita em termos de gestão ambiental, pela trajetória de descaso em que se encontram a maioria das áreas protegidas da Amazônia, entre as quais as criadas no Amapá.

**Tabela 6 – Áreas Protegidas e Terras Indígenas criadas no Amapá**

<b>Unidades Territoriais</b>	<b>Extensão (ha)</b>	<b>%</b>
Área do Amapá	14.345.370	100,00
Áreas Protegidas Federais (1)	6.093.897	42,47
Áreas Protegidas Estaduais (2)	828.467	5,78
Terras Indígenas (3)	1.111.454	7,75
Total em Relação à Área do Amapá (1)+(2)+(3)	8.033.818	56,00



Figura 7 – Áreas Protegidas e Terras Indígenas criadas no Amapá

### 3.4 – PDSA: BREVE HISTÓRICO DOS BASTIDORES DA POLÍTICA À CRIAÇÃO DA SEMA/AP

Ares de planejamento estratégico, com inserção da temática ambiental, alcançaram o Amapá somente na década de 90, mais precisamente no ano de 1995, quando foi elaborado o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA). A lógica de contrapor algo ao modelo expansionista de uso predatório dos recursos naturais pelos grandes projetos, até então vigente na região, alimentou a utopia de promover políticas públicas para o ecodesenvolvimento ou desenvolvimento sustentável na escala de um pequeno Estado da Amazônia, mesmo considerando-se que o Governo Federal então eleito aderiria ao caminho inverso — o modelo neoliberal.

O PDSA foi idealizado pela antropóloga Mary Allegretti, que havia assumido pela primeira vez um cargo público<sup>20</sup> por sugestão do jornalista Elson Martins, pessoa ligada diretamente ao então governador João Alberto Capiberibe. O PDSA foi construído por uma equipe multidisciplinar instituída pelo Decreto N<sup>o</sup> 0414, de 24 de março de 1995 (Anexo 01) e lançado na Semana Nacional do Meio Ambiente de 1995, durante reunião pública da qual participaram os membros do Grupo de Assessoria Internacional (*International Advisory Group*) do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) e o Presidente da Comissão de Desenvolvimento Sustentável da ONU, Henrique Brandão Cavalcanti.

O Decreto N<sup>o</sup> 2453, de 14 de agosto de 1995 (Anexo 2), que instituiu oficialmente o PDSA, apresentou seis diretrizes:

- I. Valorização das Vantagens Comparativas do Amapá
- II. Sustentabilidade da Economia
- III. Equidade Social
- IV. Utilização de Parcerias na Execução de Projetos
- V. Desconcentração das Atividades
- VI. Municipalização

Colocar em prática o PDSA, após 15 anos de governadores nomeados pelo regime militar e com o primeiro civil eleito após a transformação do Amapá em Estado federado (1979-1994), e tendo ainda uma sociedade em intenso processo de crescimento quantitativo e com pouca

---

<sup>20</sup> Mary Allegretti dirigiu em 1995 a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, e em 1996 a Secretaria de Estado do Meio Ambiente, ambas instituições da estrutura do Governo do Amapá.

motivação para participação na construção de políticas públicas, além de um quadro de servidores públicos pouco qualificado, demandou uma engenharia institucional diferenciada.

O primeiro passo desse processo foi definir o papel do Governo na implementação do PDSA e dos instrumentos públicos disponíveis ou indisponíveis para as ações necessárias. Para isso, recorreu-se à tentativa do planejamento governamental. Classificaram-se então as ações de governo em duas categorias: Básicas e Estratégicas. O Plano Plurianual 96/99 aglutinou as ações de governo consideradas básicas, conforme definição constitucional e normas legais específicas. O PDSA voltou-se para as ações consideradas estratégicas. A distinção entre as ações é que nas básicas o resultado foi projetado a curto prazo, e nas estratégicas a médio-longo prazo. Estas últimas eram destinadas a apoiar a democratização do terceiro setor para complementar ações de governo, apoiando-se nas teses de Santos (1999, 2002) sobre a regulação da modernidade pela emancipação da sociedade.

O Plano Plurianual 1996-1999, textualmente, é um dos melhores documentos da administração pública do Amapá, pois valoriza as diretrizes do PDSA e demonstra claramente uma organização setorial de funções de governo. Entretanto, a alocação de recursos do orçamento público para as ações básicas ainda se manteve segundo os critérios convencionais dos antigos governos; e, no que tange às ações estratégicas, a transferência inconseqüente de grande volume de recursos para o terceiro setor demonstrou como é fácil descaracterizar sua participação, transformando-se o processo em formas mais ou menos benevolentes de paternalismo e de autoritarismo (SANTOS, 1999:269)<sup>21</sup>.

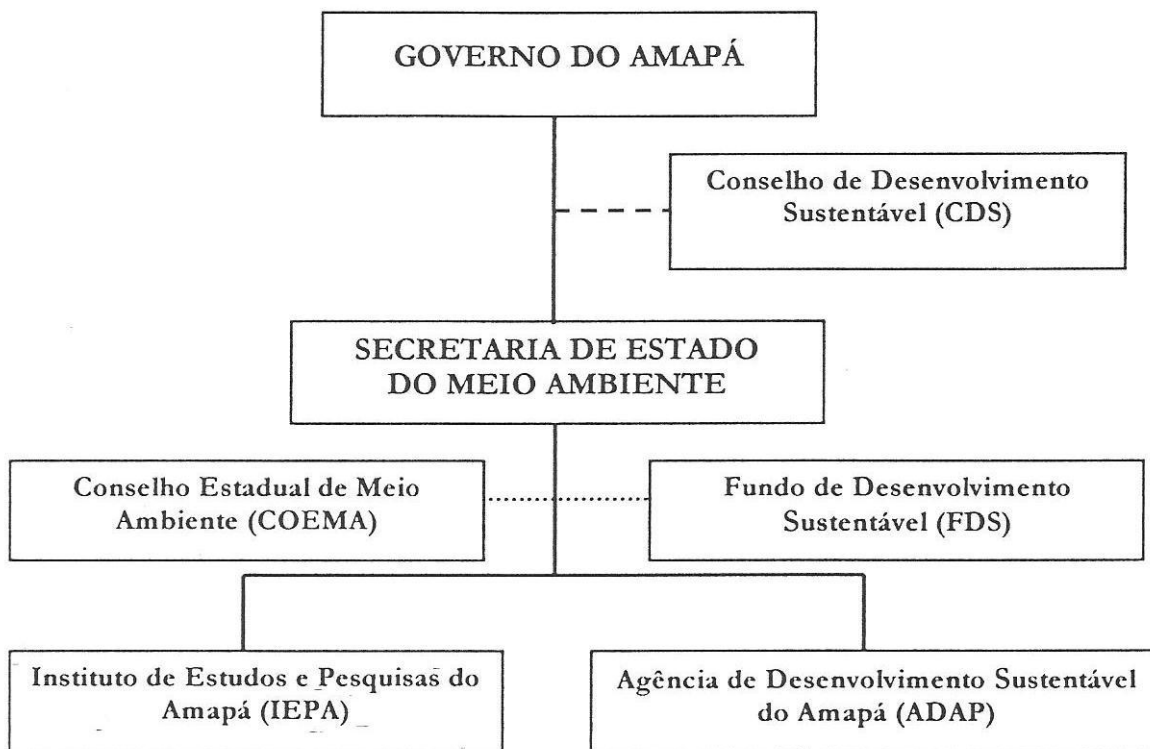
Durante o ano de 1995, o PDSA esteve vinculado organicamente à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN). Ali foram dados os primeiros passos visando organizar o Governo para promover as mudanças estruturais que o novo modelo de desenvolvimento sustentável requeria: ajustes das contas públicas; reforma administrativa; ordenamento territorial por meio do zoneamento ecológico-econômico e do gerenciamento costeiro; negociações com grandes empresas em benefício de comunidades locais; e busca de recursos internacionais para financiar o PDSA.

O PDSA requereu modelos de gestão modernos e dinâmicos. Ao vincular o PDSA à SEPLAN, o objetivo era internalizar a dimensão ambiental em todos os setores da administração

---

<sup>21</sup> Em 1996, o Governo do Amapá repassou para organizações do terceiro setor recursos da ordem de R\$ 6 milhões de reais (SEMA, 1997). A maioria das organizações beneficiadas foi criada sob o estímulo dos repasses do Governo.

pública e organizar o Governo para se dedicar às suas funções básicas. O passo seguinte foi concentrar ações de coordenação do PDSA em uma instituição com maior capacidade operacional, optando-se pelo seguinte modelo de gestão pública (Figura 8).



**Figura 8 – Estrutura de Governo idealizada para a gestão do PDSA em 1996**

Em abril de 1996, a Secretaria de Estado do Meio Ambiente do Amapá (SEMA/AP) foi reorganizada para gerenciar as ações do PDSA, definindo uma estratégia política voltada para a integração de diferentes instituições, com funções consultiva, deliberativa e operacional. Em decorrência da exoneração da então Secretária, Mary Allegretti<sup>22</sup>, por motivos até a presente data não claros, essa estratégia não chegou a ser colocada em prática, deixando o PDSA sem coordenação política e técnica, confirmando aquilo que Bursztyn (1994) considera como um dos maiores males do setor público: a descontinuidade das ações.

<sup>22</sup> A vinculação da descontinuidade do PDSA à exoneração da Secretária de Meio Ambiente deve-se ao fato de que, em vista desse acontecimento, não houve tempo suficiente para qualificar uma equipe local com competência política e técnica para dar prosseguimento ao programa, que era conceitualmente muito novo e inovador em ações.

### 3.5 – AVANÇA BRASIL E O AMAPÁ: PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E VISÃO DE FUTURO

Em 2000, o Governo Federal elaborou o Programa Avança Brasil 2000-2003, propondo Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (ENIDs) e inserindo o Amapá no contexto do Arco Norte. Adotou como estratégia para o desenvolvimento regional investimentos em infra-estrutura para valorizar a interligação internacional com a Guiana Francesa e com todo o Caribe:

*De Macapá para o norte, a BR-156, com projeto de pavimentação, se tornará na outra ponta brasileira do “Arco do Norte”, interligando a capital do estado a Oiapoque na fronteira com a Guiana Francesa, cidade que estará, por sua vez, interligada à capital Cayenne, por iniciativa do governo guianense. A expectativa é de que esta seja uma importante via de saída para produtos do Amapá e de outros estados amazônicos e de entrada de turistas, europeus principalmente (PROGRAMA AVANÇA BRASIL 2000-2003).*

Ao projetar a visão de futuro para a região compreendida no Arco Norte, onde o Amapá está inserido, o Programa Avança Brasil 2000-2003 destacou algumas oportunidades de desenvolvimento:

*Região com imenso acervo de recursos naturais. As oportunidades de investimento estão na exploração sustentável de produtos da floresta, no ecoturismo e na biotecnologia, somados à agropecuária, agroindústria, exploração mineral e serviços. Demanda a construção de uma infra-estrutura moderna de transporte fluvial, energia com base em gás natural e telecomunicações, integrada à natureza amazônica. Abre possibilidades de integração econômica internacional (PROGRAMA AVANÇA BRASIL 2000-2003).*

Becker (2001) chama a atenção para as transformações globais, nacionais e regionais que influenciam na definição de ações para um novo padrão de desenvolvimento para a Amazônia (sustentável?), propondo um conjunto de estratégias setorializadas. Para o Amapá, a estratégia projetada, com base na análise do ENID para o Arco Norte, seriam ações conservacionistas e a expansão controlada.

As ações conservacionistas propostas por Becker (2001) são justificadas pelo atual cenário de áreas protegidas já criadas, tanto pelo Governo Federal, por intermédio do IBAMA, quanto pelo Governo do Amapá, por meio da SEMA/AP. A expansão controlada é traduzida pelas



oportunidades de usos econômicos dos recursos, desde que orientadas pelo zoneamento ecológico-econômico.

A proposta da Agência de Desenvolvimento da Amazônia (ADA), ex-SUDAM, em termos de estratégias para o desenvolvimento da Amazônia 2000-2003, recomendou ações preventivas para o Amapá, como o zoneamento da área da Rodovia Macapá/Oiapoque, previsto no Avança Brasil, e o gerenciamento costeiro (Zacca, 2001:376).

Os estudos prospectivos de Becker (2001) e Zacca (2001) apontaram para a região do Amapá como um dos cenários da Amazônia mais propícios para a implantação de um modelo de desenvolvimento baseado na sustentabilidade. Ressaltam-se, nesses estudos, recomendações preventivas aos prováveis impactos agregados das ações do Avança Brasil no Amapá, como a adoção do zoneamento ao longo da BR-156.

Observa-se nos vários estudos realizados pelos autores acima citados uma tendência em projetar para o Amapá políticas que se alinham ao conservacionismo e ao socioambientalismo. Conservacionismo pelo cenário atual de ocupação do espaço territorial amapaense pelas áreas protegidas; e socioambientalismo pela diversidade de comunidades tradicionais e suas diferentes experiências de uso sustentável de recursos naturais.

Como contraponto, pode-se ressaltar que o Amapá detém uma história ambiental associada à exploração intensiva de recursos naturais, que não gerou desenvolvimento, e à criação de áreas protegidas, ainda não implantadas, mas que sinalizam uma tendência para a gestão ambiental do Amapá.

## **CAPÍTULO 4 – GESTÃO AMBIENTAL NO AMAPÁ: QUADRO EVOLUTIVO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Como se deu a construção da gestão ambiental pública no Amapá a partir da influência das diferentes correntes ambientais? Qual a contribuição do PPG7/SPRN para o fortalecimento do desempenho institucional do órgão estadual de meio ambiente do Amapá? Mais, de que conceito de gestão ambiental as instituições públicas estão se apropriando, a partir da influência dos programas e projetos de cooperação internacional, a exemplo do PPG7/SPRN? Essas são algumas questões que serão analisadas nesse capítulo.

### **4.1 – O DESENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS NO AMAPÁ**

Dissertar sobre a gestão ambiental no Amapá pode ser facilitado pela recentidade da atuação institucional pública e pela ausência de conflitos entre governo e sociedade civil em torno de questões ambientais. Esses aspectos contribuem para uma ausência de modelos impositivos, que tanto têm marcado a história da região, e ajudam a estabelecer referências para novas estratégias de desenvolvimento institucional do setor ambiental.

Desse modo, dois fatos contribuem para a construção do processo de análise da gestão ambiental no Amapá. O primeiro, de natureza geopolítica, é o predomínio de políticas de governo que, iniciadas na década de 1940, voltaram-se para questões meramente administrativas, de manutenção de um “status” que garantisse a presença do Estado-Militar na fronteira, sem compromissos com políticas de desenvolvimento institucional, social, econômico e ambiental. O segundo fato, de natureza ecopolítica, se assenta no olhar do Governo Federal para o Amapá como um “local isolado e selvagem”, tendo como consequência a criação de áreas protegidas motivada pelos movimentos conservacionistas, notadamente na década de 80.

Considerando-se que o Amapá não possui registros de ações que possam ser entendidas como de gestão ambiental em período anterior à década de 70, pode-se analisar esse processo pelas seguintes trajetórias históricas relacionadas às ações de governo:

- I – Gestão Ambiental Consultiva do Governo Militar;
- II – Gestão Ambiental Imperativa do Conservacionismo;
- III – Gestão Ambiental da Fase de Atuação do OEMA

- Fase I: CEMA/AP e o Monitoramento da Mineração
- Fase II: SEMA/AP e a Influência do PPG7/SPRN.

#### 4.1.1 - Gestão Ambiental Consultiva do Governo Militar

O Amapá teve sucessivos governos militares nomeados pelo Presidente da República, desde a criação do Território Federal do Amapá, em 13 de setembro de 1943 (Decreto-Lei nº 5.812/43), até 1990, quando então é eleito pelo voto popular o primeiro Governador do Amapá pós-Constituição de 1988 (Quadro 5).

**Quadro 5 – Governadores do Amapá e período de gestão**

Nº	Governador	Período de Gestão
01	Janary Gentil Nunes	1943 a 1956
02	Teodoro Arthur	1954 (25 dias)
03	Raul Monteiro Valdez	1949
04	Amílcar da Silva Pereira	1956 a 1958
05	Pauxy Gentil Nunes	1958 a 1961
06	José Francisco de Moura Cavalcante	1961
07	Mário de Medeiros Barbosa	1961
08	Raul Monteiro Valdez	1961 a 1962
09	Terêncio Furtado de Mendonça Porto	1962 a 1964
10	Luiz Mendes da Silva	1964 a 1967
11	Ivanhoé Gonçalves Martins	1967 a 1972
12	José Lisboa Freire	1972 a 1974
13	Arthur Azevedo Hening	1974 a 1979
14	Anníbal Barcellos	1979 a 1985
15	Jorge Nova da Costa	1985 a 1990
16	Dolly Mendes Boucinhas	1990
17	João Gilton Pinto Garcia	1990
18	Anníbal Barcellos	1991 a 1994
19	João Alberto Rodrigues Capiberibe	1995 a 2002
20	Waldez Góes	2003 - Atual

Fonte: Souza (2001) - Atualizado

Uma das primeiras iniciativas governamentais no Amapá na área ambiental deu-se no governo militar de Arthur Azevedo Hening (1974-1979), quando foi instituído o Conselho

Territorial de Planejamento de Recursos Ambientais (CONTERPRAM). Esse conselho era constituído por 12 membros do governo, escolhidos pelo governador, que se reuniam para deliberar sobre matérias ambientais, quase sempre relacionadas a encaminhamentos do Governo Federal e denúncias relativas a atividades de mineração.

Poucos registros oficiais estão disponíveis sobre a atuação desse conselho. De relevante, registra-se sua intervenção em casos de denúncias de danos ambientais decorrentes da atuação da empresa de mineração ICOMI no Amapá, destacando-se a denúncia relacionada à utilização, pela empresa, de grande quantidade de agrotóxicos para controle de ervas daninhas ao longo da estrada-de-ferro do Amapá, construída para escoamento do minério de manganês de Serra do Navio ao Porto de Santana. Esse agrotóxico lançado no ambiente gerou problemas para as plantações de pequenos agricultores instalados ao longo da Perimetral Norte – BR-210 (FARIAS, entrevista concedida em 03/12/2002).

Estudos e pesquisas sobre recursos naturais (fauna e flora) também foram iniciados durante os governos militares para subsidiar normas ambientais, notadamente no início da década de 80, por intermédio da atuação dos Museus Ângelo Moreira da Costa Lima e Waldemiro Gomes. Com relação à fauna, há trabalhos publicados em 1983 sobre aves ameaçadas de extinção (FARIAS, 1984). O projeto Flora Amapá marcou a implementação de pesquisas no campo da botânica durante o período de governo militar.

Há registros de que as pesquisas de fauna e flora realizadas no início da década de 80 contribuíram para subsidiar o desenvolvimento de ações de educação ambiental junto a comunidades rurais do Amapá, caracterizando uma espécie de extensão dessas pesquisas.

#### **4.1.2 - Gestão Ambiental Imperativa do Conservacionismo**

Esse período compreende ações de gestão ambiental implementadas no Amapá no início dos anos 80, estendendo-se até a presente data. É marcado pelo predomínio de ações conservacionistas de proteção da biodiversidade, tanto desencadeadas pelo extinto IBDF quanto pela SEMA, IBAMA e órgãos públicos estaduais.

Como visto no capítulo anterior, o Amapá teve um grande número de áreas protegidas criadas pelo Governo Federal, desde o Parque Nacional do Cabo Orange, em 1981, até o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, em 2002. O conjunto dessas áreas totaliza 56% do domínio territorial do Estado, abrangendo diferentes ecossistemas, com predomínio da floresta densa.

No âmbito do Governo do Estado do Amapá as primeiras experiências de criação de áreas protegidas deram-se por intermédio da Secretaria de Estado da Agricultura (SEAG), quando, na década de 80, foram criadas as Reservas Biológicas da Fazendinha e do Parazinho, ambas com amparo no Código Florestal (Lei 4.771/65).

A Reserva Biológica da Fazendinha, criada pelo Decreto Estadual nº 020, de 14.12.1984, é uma área de várzea de 193 hectares situada entre os municípios de Macapá e Santana. A reserva foi criada pelo GEA/SEAG com objetivo de servir como laboratório para o desenvolvimento de pesquisas com espécies florestais de várzea. Na época de sua criação, a área da reserva era praticamente desabitada, contendo apenas 03 ou 04 famílias de ocupantes. Em função de sua localização — entre dois centros urbanos —, a reserva sofreu intensa ocupação humana, sendo pressionada por atividades portuárias, comércio e pecuária. Existem propostas para transformar a Reserva Biológica em uma Área de Proteção Ambiental (APA).

A Reserva Biológica do Parazinho é uma pequena ilha de 111 hectares localizada no arquipélago do Bailique, na foz do Rio Amazonas, criada pelo Decreto Estadual nº 005, de 21.01.1985, com o objetivo de desenvolver estudos, manejo e controle da reprodução de quelônios. Essa iniciativa do GEA/SEAG teve como objetivo complementar as ações do Projeto de Proteção e Manejo dos Quelônios da Amazônia, estabelecido em 1979 pelo ex-IBDF e coordenado pelo IBAMA a partir de 1989.

Duas outras importantes áreas protegidas foram criadas no Amapá na década de 90. A primeira foi a Área de Proteção Ambiental do Curiaú<sup>23</sup>, uma área de 21.979 hectares instituída pela Lei nº 0431, de 15.09.98, com o objetivo de proteção ambiental e preservação cultural de comunidades remanescentes de antigo quilombo da localidade denominada Curiaú, no município de Macapá.

---

<sup>23</sup> O Governo do Amapá criou pelo Decreto Estadual nº 0024, de 20.02.1990, a Área de Relevante Interesse Ecológico e Cultural do Curiaú (ARIEC do Curiaú). Em 20.09.1992, pelo Decreto 1417, a ARIEC foi transformada em Área de Proteção Ambiental do Curiaú (APA do Curiaú), e, posteriormente, em 1998, o decreto de criação foi reformulado e transformado em Lei Estadual.

A segunda área foi a Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru<sup>24</sup>, com 806.184 hectares, localizada no sul do Amapá. Essa reserva foi criada com o objetivo de garantir o uso sustentável dos recursos naturais, notadamente da castanha-do-brasil. A estratégia adotada para sua criação levou em consideração a experiência da Reserva Extrativista do Rio Cajari (RESEX Rio Cajari), significando, teoricamente, em termos de categoria de manejo, uma evolução das RESEXs.

O que poderia ser um bom exemplo de gestão ambiental passou a receber as críticas inerentes às fragilidades institucionais com que as áreas protegidas foram inseridas na estrutura organizacional dos órgãos responsáveis pelo seu gerenciamento. No caso do IBAMA, o gigantismo institucional centralizado compromete a eficiência do órgão no desempenho de suas funções, entre as quais inclui-se o gerenciamento das áreas protegidas.

No caso do GEA, a existência de uma Divisão de Unidade de Conservação na estrutura da SEMA/AP (Figura 13), se por um lado insere o Estado na condição técnica para implementação de áreas protegidas como instrumento de gestão ambiental, por outro faz com que aquela passe a competir com o órgão federal e sofrer as mesmas mazelas.

A proposta de criação do Instituto Brasileiro de Unidades de Conservação (IBUC), defendida pelo ambientalista Paulo Nogueira Neto, vem recebendo a adesão do movimento conservacionista. Por ocasião do III Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação, realizado em setembro de 2002, em Fortaleza, Ceará, uma moção de apoio a essa proposta foi aprovada por unanimidade. Capobianco (2002), entre os argumentos favoráveis ao IBUC, enfatiza que “da forma como está, não dá para continuar. As Unidades de Conservação estão sob uma hierarquia complexa, sem visibilidade ou conexão direta com a sociedade civil e num segundo ou mesmo terceiro plano no nível político”.

Por mais que os Governos Federal e Estadual busquem nas reformas das instituições públicas alternativas para melhorar a gestão das áreas protegidas, iniciativas reconhecidamente importantes quando necessárias, Bursztyn (1994:98), ao destacar as vias a serem seguidas pelas políticas ambientais, menciona que o importante, diante de problemas comuns que afligem os governos, é a busca de pactos de funcionalidade, que levem em conta as fragilidades específicas

---

<sup>24</sup> O projeto original de criação da RDS do Iratapuru previa uma área de 865.845 hectares. Divergências fundiárias entre o GEA e a Empresa Jari, até hoje não muito bem esclarecidas, levaram a exclusão de uma área de 59.661 hectares do projeto, exatamente a área que compreende a foz do Rio Iratapuru, onde está instalada a Cooperativa Mista Agro-Extrativista do Rio Iratapuru (COMARU).

de cada contexto, buscando agregar forças e complementar lacunas, no lugar de desagregar e competir.

#### ⇒ **Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque: Conflitos e Oportunidades**

A criação no Amapá do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, uma área de 3,8 milhões de hectares de floresta amazônica, é um bom exemplo de implementação de política pública produtora de conflitos, mas que também apresenta grande potencial de geração de oportunidades. Comprovar que o conservacionismo é uma alternativa de desenvolvimento sustentável para a Amazônia passa a ser um dos desafios das políticas públicas, e, mais ainda, a desmistificação do conservacionismo impositivo e autoritário, tão criticado por Diegues (1996, 2000).

A noção de conflito é quase sempre entendida como uma relação negativa entre grupos ou classes sociais. Nascimento (2001) discute a noção de conflitos na sociedade moderna segundo as concepções de diversos pensadores, entre os quais Émile Durkeim, Karl Marx e Georg Simmel, demonstrando que a noção de conflitos também pode ser revestida de positividade. Sob essa ótica, com ênfase em Simmel, os conflitos são meios pelos quais os atores sociais dirimem divergências, interesses antagônicos ou pontos de vista conflitantes, possibilitando que a sociedade alcance uma certa unidade. A sociedade se constrói por meio de conflitos, defende Nascimento (2001:94).

Os conflitos decorrentes do processo de criação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque<sup>25</sup> foram motivados pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente do Amapá (COEMA/AP), que se manifestou contrário à iniciativa alegando não cumprido o artigo 22 da Lei nº 9.985/2000 (instituidora o Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC), o qual prescreve:

*Art. 22. As unidades de conservação são criadas por ato do Poder Público.*

*§ 2º A criação de uma unidade de conservação deve ser precedida de estudos técnicos e de consulta pública que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade, conforme se dispuser em regulamento.*

*§ 3º No processo de consulta de que trata o § 2º, o Poder Público é obrigado a fornecer informações adequadas e inteligíveis à população local e a outras partes interessadas.*

---

<sup>25</sup> Em que pese a função institucional do IBAMA em criar o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, todo o processo foi conduzido pelo Ministério do Meio Ambiente, por intermédio da Secretaria de Biodiversidade e Floresta (MMA/SBF).

O COEMA/AP também passou a exigir do Governo Federal medidas compensatórias pela criação do Parque, com prioridade para a pavimentação da BR-156, que corta o Amapá no sentido norte-sul.

Os conflitos entre o COEMA/AP e o MMA/SBF se acentuaram em face da interpretação dada pelo Governo Federal às exigências contidas no art. 22 da Lei do SNUC. Segundo o relato do Secretário de Biodiversidade e Floresta do MMA, em reunião do COEMA/AP, ocorrida em 15/04/2002, “houve uma consulta, por meio de ofício consultivo enviado pelo Ministro do Meio Ambiente, ao Governador do Amapá, que se manifestou favoravelmente à proposta de criação do Parque”.

Outro ponto de controvérsia em relação ao entendimento do referido artigo é o procedimento do IBAMA em promover consulta pública somente por meio do seu *site* na internet ([www.ibama.gov.br](http://www.ibama.gov.br)), cujo acesso é restrito na Amazônia, e mais ainda nos municípios do Amapá que cederam área para a criação do Parque.

Uma das medidas adotadas pelo MMA para o tratamento dos conflitos decorrentes da criação do Parque foi a instituição de um Grupo de Trabalho (GT) com a participação das partes envolvidas. O GT do Tumucumaque realizou quatro reuniões, e seus encaminhamentos poucos resultados tiveram, pois as reivindicações esbarraram na indefinição das fontes dos recursos financeiros e na proximidade do final do exercício do Governo Fernando Henrique Cardoso. Na reunião ocorrida no dia 22/11/2002, em Macapá, o representante da Comissão Pastoral da Terra (CPT) no COEMA/AP, Sandro Gallazzi, manifestou-se da seguinte forma: “Temos que ficar andando de pires na mão junto ao Governo Federal para que seja cumprido aquilo que é obrigação do próprio Governo: implantar o Parque!”.

De fato, o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque, criado por Decreto de 22 de agosto de 2002, às vésperas da Rio+10, serviu mais para elevar o percentual de áreas protegidas na Amazônia e concretizar os compromissos de Fernando Henrique Cardoso com a comunidade conservacionista internacional do que para sinalizar um marco diferencial no processo de criação e implantação de áreas protegidas no Brasil, que até então só tem confirmado as críticas de Diegues (1996; 2000) quanto ao conservacionismo autoritário praticado no país.



A partir do resgate das negociações dos conflitos pelo GT, na fase de criação, pode-se ter uma idéia das oportunidades nascidas para o Amapá com o surgimento do Parque. Nesse contexto, o Parque coloca efetivamente o movimento conservacionista do Brasil diante de um dilema: ou continua atrás de estatísticas voltadas tão-somente para o aumento do percentual de áreas protegidas na Amazônia, entendido pelos conservacionistas como avanço nas metas internacionais de conservação da biodiversidade, ou passa a comprovar, de fato, que o processo de criação e implantação de áreas protegidas pode contribuir para o desenvolvimento institucional, social e econômico da região. E, nesse ponto, é bom lembrar que o Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque está situado no entorno de uma das áreas de maior concentração de pobreza da Amazônia, Laranjal do Jari, o que é uma demonstração clara da fragilidade do Estado em promover ações de desenvolvimento a partir das oportunidades proporcionadas pelo que Albagli (1998), com base nas teses de Becker (1990; 1993; 1994; 1997), qualifica de “geopolítica da biodiversidade amazônica”.

#### 4.1.3 – Gestão Ambiental da Fase de Atuação do OEMA

As primeiras iniciativas de criação de um órgão público de meio ambiente no Amapá aconteceram no governo de Jorge Nova da Costa, nomeado para o período 1985-1990. Nesse período, o Presidente do Brasil era José Sarney, cuja relação com Nova da Costa era e é muito próxima<sup>26</sup>.

Em 1989 foi lançado pelo Presidente José Sarney o “Programa Nossa Natureza”. Esse programa passou a influenciar o Governo do Amapá quanto à criação de um órgão estadual de meio ambiente, conforme registro em documento oficial elaborado pela Secretaria de Planejamento e Coordenação do Amapá como contribuição ao Encontro de Governadores da Amazônia sobre Preservação Ambiental, realizado em Manaus, nos dias 07 e 08/03/1989:

*“Com a transformação do Amapá em Estado é meta do Governo a criação de um órgão estadual de meio ambiente, cujos estudos preliminares já foram iniciados e culminarão dentro de pouco tempo, com a implantação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, que virá normatizar a questão no Amapá e terá um papel importantíssimo no desenvolvimento do Estado, pois será através de suas ações que o Governo compatibilizará desenvolvimento com preservação” (GEA/SEPLAN, 1989:13).*

<sup>26</sup> Jorge Nova da Costa foi Governador do Amapá (1985-1990) nomeado pelo Presidente José Sarney, e, durante os mandatos deste no Senado da República pelo Amapá, sempre ocupou o cargo de suplente do Senador.

Nesse mesmo ano, o Governador Jorge Nova da Costa criou a Coordenadoria Estadual de Meio Ambiente (CEMA/AP), por intermédio do Decreto Estadual nº 0011, de 12.05.89. A Constituição Federal de 1988 havia transformado o então Território Federal do Amapá em Estado Federado, e um dispositivo da Constituição Estadual impossibilitou que fosse concedido ao novo órgão, encarregado de gerenciar as questões ambientais do Amapá, o “status” de Secretaria, haja vista a estrutura governamental vigente exceder o número máximo de secretarias por ele permitidas: “Art. 235. Nos dez primeiros anos de criação de Estado, serão observadas as seguintes normas básicas: II – O Governo terá no máximo dez Secretarias”.(Constituição do Estado do Amapá, 1991).

#### ⇒ A Fase CEMA/AP e o Controle Ambiental

A CEMA/AP iniciou suas atividades no ano de 1989 com uma estrutura organizacional direcionada para o desempenho de ações de controle, principalmente de empresas de mineração, garimpo e pesca (Figura 9).

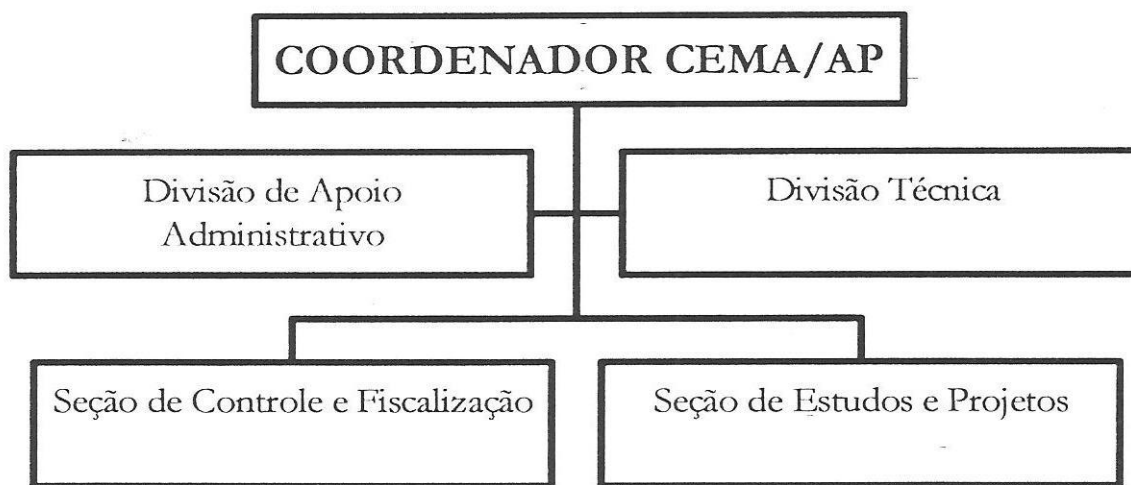


Figura 9 – Estrutura organizacional da CEMA/AP (Decreto Estadual nº 0011/89)

A Divisão Técnica da CEMA/AP, segundo o artigo 7º do Decreto Estadual nº 0011/89, tinha a competência de “exercer atividades de vigilância, fiscalização e proteção à natureza, compreendendo como tal a fauna e a flora terrestre e aquática, bem como os recursos hídricos e minerais, sendo ainda de sua competência o fornecimento de pareceres, laudos e processos de licenciamento de atividades que ocasionam poluição”.

Logo em seguida, sobreveio o Decreto nº 0046, de 16.11.89, que modificou o Decreto Estadual nº 0011/89, passando a CEMA/AP a adotar uma nova estrutura organizacional (Figura 10).

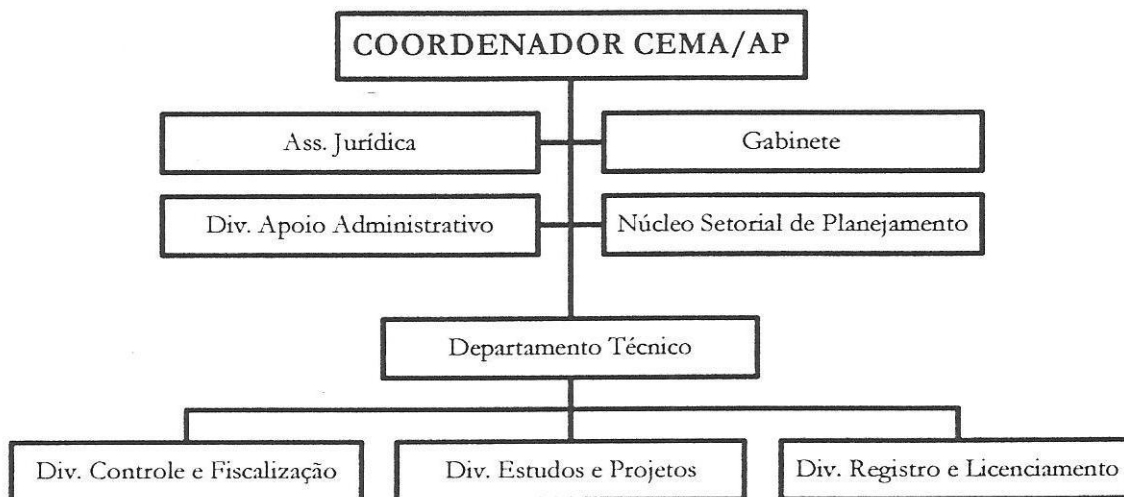


Figura 10 - Estrutura organizacional da CEMA/AP (Decreto Estadual nº 0046/89)

Essas ações iniciais de adequação estrutural demonstraram que a CEMA/AP adotava uma estratégia de gestão ambiental direcionada à implementação do ciclo de instrumentos de comando e controle (licenciamento-monitoramento-fiscalização). Os Relatórios de Monitoramento Ambiental arquivados no acervo da CEMA/AP confirmam essa tese e dão direcionamento aos principais focos de atuação (Quadro 6):

Quadro 6 – Instrumentos de gestão ambiental praticados pela CEMA/AP em 1989

Empresa	Área	Instrumentos de Gestão Ambiental
Empresa ICOMI	Serra do Navio	Fiscalização/Monitoramento de Recursos Hídricos (metais pesados) e do PRAD
Empresa Novo Astro	Calçoene/Lourenço	Fiscalização/Monitoramento de Recursos Hídricos (cianeto e mercúrio) e do PRAD
Empresa CADAM	Vitória do Jari	Fiscalização/Monitoramento de Recursos Hídricos e do PRAD
Garimpo do Lourenço	Calçoene/Lourenço	Educação Ambiental para o Uso de Mercúrio
Garimpo de Tartarugalzinho	Tartarugalzinho	Educação Ambiental para o Uso de Mercúrio

Fonte: Relatórios de Monitoramento Ambiental constantes do acervo da SEMA

Nessa fase, que se iniciou no começo dos anos 90 e estendeu-se até 95, observa-se que o foco se concentrava na fiscalização e no monitoramento das atividades de mineração, que na época eram as de maior impacto ambiental no Amapá, notadamente nas áreas onde atuavam

empresas de mineração e garimpo, como na região do Lourenço, no Município de Calçoene, norte do Estado do Amapá.

A CEMA/AP exigia das empresas de mineração a apresentação de relatórios mensais demonstrativos da qualidade ambiental e das etapas desenvolvidas em relação ao Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), conforme disposição legal definida pelo Decreto nº 97.632/89<sup>27</sup> e pelas Resoluções CONAMA nºs 009/90 e 010/90<sup>28</sup>. De posse desses relatórios, a CEMA/AP fazia visitas mensais às empresas para checar *in loco* o cumprimento das etapas planejadas. As primeiras visitas foram realizadas com acompanhamento de técnicos do IBAMA, que tiveram importante papel na descentralização das atividades de controle da mineração, ao desenvolverem uma espécie de “capacitação em serviço” junto aos técnicos da CEMA/AP.

Observou-se que a maior dificuldade nas ações de monitoramento desenvolvidas pela CEMA/AP residia na falta de estrutura tecnológica (laboratório de análises químicas) para obter a contraprova aos dados exibidos pelas empresas, cujos indicadores, em geral, sempre se apresentavam dentro da faixa de normalidade considerada pela legislação ambiental vigente (Resolução CONAMA Nº 020/86<sup>29</sup>).

Nas áreas de garimpo, em que pesem as limitações da exploração, decorrentes das técnicas utilizadas, os problemas ambientais eram de difícil gerenciamento. A CEMA/AP atuava nessas áreas por meio da educação ambiental, instruindo garimpeiros quanto aos perigos do uso descontrolado do mercúrio para aglutinação do ouro fino, prática usual nos garimpos da Amazônia<sup>30</sup>.

Em 01.10.91, o Decreto nº 0177 modificou a estrutura organizacional da CEMA/AP, inserindo um setor responsável exclusivamente pelas atividades de educação ambiental (Figura 11).

---

<sup>27</sup> Decreto nº 97.632, de 10.04.89 – Determina que as atividades minerárias deverão apresentar Plano de Recuperação de Áreas Degradadas – PRAD (Milaré, 2001:160).

<sup>28</sup> Resoluções CONAMA nºs 009, de 06.12.90 e 010, de 06.12.90 – Estabelecem normas para o licenciamento de atividades minerárias e os estudos necessários (Milaré, 2001:160).

<sup>29</sup> Resolução CONAMA nº 020, de 18.06.86 – Classifica as águas doces, salobras e salinas, determina seu enquadramento segundo os usos preponderantes e estabelece os níveis suportáveis de presença de elementos potencialmente prejudiciais nas águas (Milaré, 2001:149)

<sup>30</sup> Entre 1994 e 1996, a Universidade de São Paulo, no âmbito do projeto de pesquisa “Estudo do Ciclo do Mercúrio no Ecossistema da Floresta Amazônica: Avaliação do Impacto da Mineração de Ouro com Utilização de Mercúrio”, realizou estudos na região garimpeira de Tartarugalzinho (AP). Esses estudos identificaram, em amostras de cabelos humanos, a presença de teores de mercúrio acima do máximo permitido pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e pela legislação ambiental vigente.

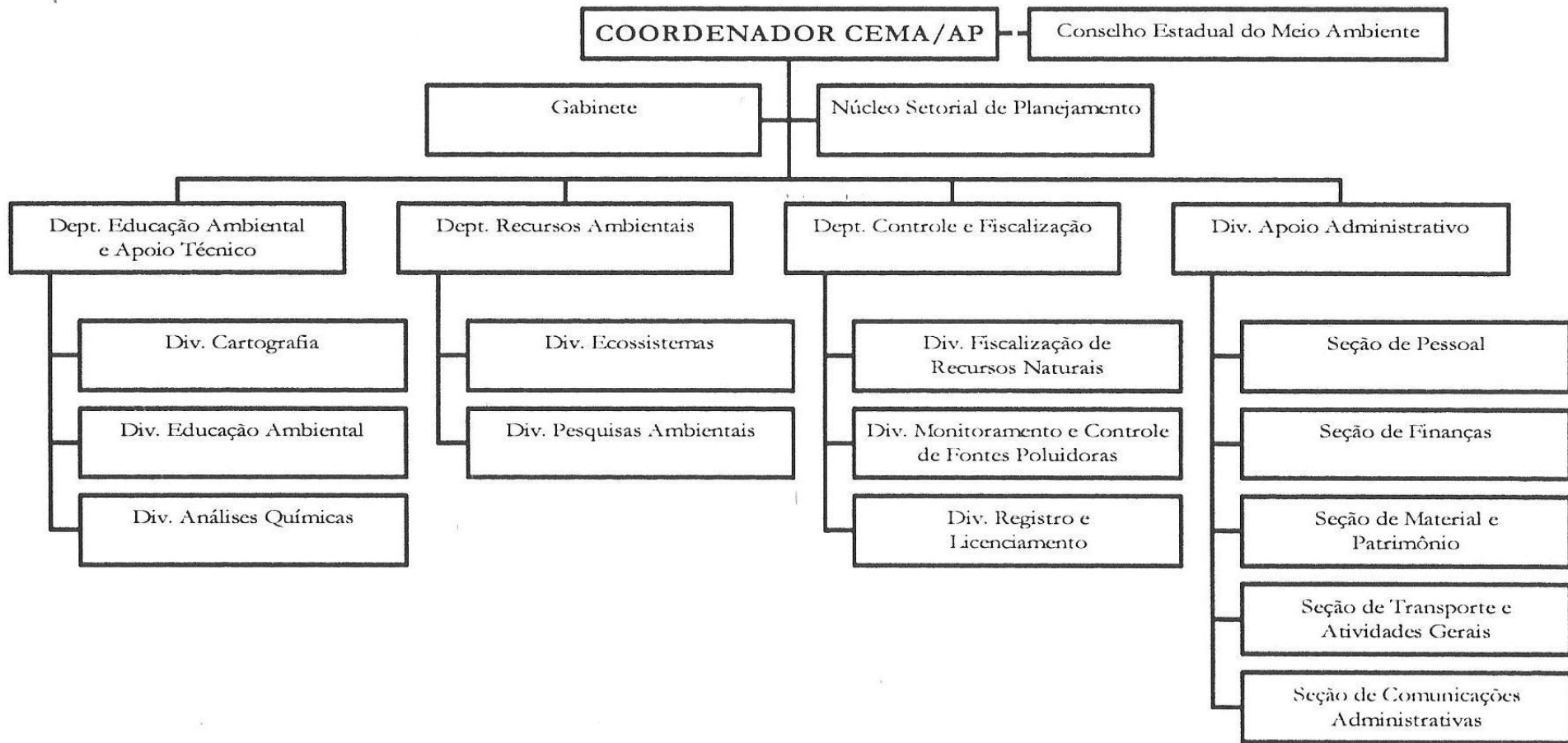


Figura 11 – Estrutura organizacional da CEMA/AP (Decreto Estadual nº 0177/90)

## ⇒ **Primeira Manifestação dos Movimentos Sociais em Causa Ambiental no Amapá**

Nos registros da CEMA/AP, o processo de interdição da construção da BR-156, trecho Macapá-Laranjal do Jari, chama a atenção por marcar a primeira manifestação dos movimentos sociais diante de uma causa ambiental no Amapá. Esse fato se deu em 1991, quando o IBAMA/AP interditiu a mencionada obra pela falta de Estudo de Impacto Ambiental (EIA)<sup>31</sup>, após denúncia do Conselho Nacional dos Seringueiros (CNS) e do Instituto de Estudos Amazônicos (IEA).

A obra, que cortaria a então recém-criada Reserva Extrativista do Rio Cajari, teve o EIA/RIMA elaborado e a audiência pública realizada sete meses após a sua interdição<sup>32</sup>. A atuação dos movimentos sociais, liderados pelo IEA, foi fundamental para conquistar um espaço de negociação entre os extrativistas da reserva e o Governo do Amapá, sinalizando a importância do terceiro setor na construção de uma gestão ambiental democrática e participativa.

O Governo do Amapá atendeu às reivindicações dos movimentos sociais, instituindo uma comissão especial para elaboração de uma política extrativista para o Amapá e firmando um convênio com o CNS para construção de uma usina de beneficiamento de castanha na RESEX do Rio Cajari. No registro do vice-presidente do CNS da época, Pedro Ramos, a discussão em torno da construção da BR-156 possibilitou a mobilização das entidades ambientalistas em nível local, nacional e internacional. “A sociedade tem que dizer por onde as coisas têm que ser feitas no Amapá”, comentou Ramos em entrevista ao Jornal do Dia de 15.08.91.

## ⇒ **Desempenho Institucional da CEMA/AP no Período 1989-1995**

O período de 1989 a 1995 marca os primeiros passos da atuação da CEMA/AP enquanto instituição pública responsável pela política de gestão ambiental do Amapá. Entretanto, esse período é muito curto para permitir uma avaliação do desempenho institucional do órgão. Alguns indicadores foram identificados e levantados para subsidiar a construção de um processo de avaliação do desempenho institucional, entre os quais: i) a evolução da estrutura organizacional da CEMA/AP para a gestão ambiental; ii) a evolução do quadro de recursos

---

<sup>31</sup> A lei 6.938/81 e o artigo 225 da Constituição Federal exigem o EIA/RIMA para obra ou atividade potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente.

<sup>32</sup> A audiência pública para discussão do RIMA da BR-156, trecho Macapá-Laranjal do Jari, foi realizada no dia 24.07.1991, no Município de Laranjal do Jari.

humanos; iii) a implementação dos instrumentos de gestão ambiental e; iv) a elaboração de legislação ambiental

O quadro de evolução de recursos humanos da CEMA/AP no período de 1989 a 1995 demonstra que a instituição, inicialmente, foi em grande parte integrada por técnicos de nível médio transferidos de outras Secretarias de Estado, a maioria para desempenhar atividades administrativas, e, gradativamente, foi incorporando técnicos de nível superior para desempenho de atividades de controle ambiental (Quadro 7).

**Quadro 7 – Evolução dos recursos humanos da CEMA/AP no período 1989-1995**

<b>Recursos Humanos</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1995</b>
Nível Auxiliar	00	18	20	24
Nível Médio	01	28	47	50
Nível Superior				
- Graduação	02	11	18	33
- Especialização	00	00	00	00
- Mestrado	01	01	01	01
<b>Total</b>	<b>04</b>	<b>58</b>	<b>86</b>	<b>108</b>

Quanto à implementação dos instrumentos de gestão ambiental, o Quadro 8 demonstra que nesse período a CEMA/AP atuou basicamente no desenvolvimento de atividades de comando e controle:

**Quadro 8 – Instrumentos de gestão ambiental praticados pela CEMA/AP no período 1989-1995**

<b>Instrumentos de Gestão Ambiental</b>		<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1995</b>
Comando e Controle	Licenciamento				X
	Monitoramento		X	X	X
	Fiscalização		X	X	X
	Zoneamento		X	X	X
Econômicos					
Educação Ambiental				X	X
Unidades de Conservação			X	X	X

As legislações ambientais então elaboradas foram basicamente destinadas ao controle do uso dos recursos naturais e ao cumprimento das exigências do Governo Federal para credenciamento do Estado a receber recursos do PPG7/SPRN, conforme abaixo relacionadas pelo Quadro 9:

**Quadro 9 – Legislações ambientais elaboradas no período 1989-1995**

<b>Portaria</b>	
<b>Identificação</b>	<b>Objetivo</b>
Portaria nº 02, de 25.11.94	Estabelece o período de defeso das espécies de pescado curimatá, tambaqui, pacu, piratininga e branquinha
Portaria nº 01, de 25.11.94	Estabelece o período de defeso do peixe pirarucu
Portaria nº 0155, de 02.08.95	Estabelece o período de defeso das espécies curimatá, tambaqui, pacu, piratininga e branquinha
<b>Instrução Normativa</b>	
<b>Identificação</b>	<b>Objetivo</b>
Inst. Norm. nº 01, de 07.02.92	Estabelece audiências para divulgar informações e colher opiniões, críticas e sugestões de segmentos da população sobre implantação de determinado empreendimento
Inst. Norm. nº 01, de 07.02.92	Estabelece normas de instalação, convocação e condução de audiências públicas
<b>Decreto</b>	
<b>Identificação</b>	<b>Objetivo</b>
Decreto nº 0106, de 07.11.90	Aprova o regulamento dos serviços do Sistema de Licenciamento de Atividades Utilizadoras de Recursos Ambientais e estabelece normas técnicas e administrativas necessárias ao desenvolvimento do sistema no Estado do Amapá
Decreto nº 0107, de 07.11.90	Cria o Conselho Estadual de Meio Ambiente
Decreto nº 0024, de 20.12.90	Cria a Área de Relevante Interesse Ecológico e Cultural do Curiaú
Decreto nº 0023, de 03.06.91	Proíbe a entrada, a montagem, o uso e o funcionamento de balsas e dragas escariantes para atividades de exploração mineral nos cursos d'água do território do Estado do Amapá
Decreto nº 1417, de 20.09.92	Cria a Área de Proteção Ambiental do Curiaú
Decreto nº 0474, de 08.03.93	Proíbe a pesca no Estado do Amapá no período da piracema
Decreto nº 320, de 24.02.94	Considera imunes ao corte, por motivo de sua beleza cênica e raridade, as árvores denominadas Benjaminzeiro e Faveira localizadas, respectivamente, na rua São José esquina com General Gurjão, quadra 63, lote 01 e Av. Iracema Carvão Nunes, entre General Rondon e Tiradentes, quadra 51, lote 04
<b>Lei</b>	
<b>Identificação</b>	<b>Objetivo</b>
Lei nº 0064, de 01.04.93	Dispõe sobre a pesca industrial de arrasto do camarão e aproveitamento compulsório da fauna acompanhante da pesca na costa do Estado do Amapá
Lei nº 0080, de 02.07.93	Dispõe sobre o controle de agrotóxicos, seus componentes e afins no território do Estado do Amapá
Lei Complementar nº 005, de 18.08.94	Institui o Código de Proteção ao Meio Ambiente do Estado do Amapá
Lei nº 0165, de 18.08.94	Cria o Sistema Estadual de Meio Ambiente, dispõe sobre a organização, composição e competência do Conselho Estadual do Meio Ambiente e cria o Fundo Especial de Recursos para o Meio Ambiente



Apesar da anterior expedição de normas ambientais específicas para fauna e flora, somente a partir de 1994 o Amapá passou a dispor de um Código Ambiental, elaborado sob influência do início das negociações para adesão do Estado ao PPG7/SPRN. Após cumprir algumas obrigações específicas, em 05.12.94 o Estado do Amapá celebrou convênio com o Ministério do Meio Ambiente, objetivando a implementação das ações do PPG7/SPRN.

#### ⇒ **A Fase SEMA/AP e a Influência do PPG7/SPRN**

No final de 1994 um novo governo foi eleito no Amapá, quebrando uma seqüência de 51 anos de governo militar. Em 1995 foi lançado o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA), internalizando preocupações ambientais no contexto das políticas públicas setoriais de governo e delegando à CEMA/AP essa missão institucional (Anexo 2).

Em 1995, iniciou-se também no Amapá a implementação do PPG7/SPRN. Para introduzir uma discussão sobre a influência desse Programa no fortalecimento do desempenho institucional do órgão estadual de meio ambiente e, conseqüentemente, na construção da gestão ambiental no Amapá, faz-se necessário resgatar seus pressupostos.

#### ⇒ **O Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PPG7 e o Subprograma de Política de Recursos Naturais - SPRN**

Surgido em decorrência das críticas mundiais à elevada progressão dos índices de desmatamento da floresta amazônica nos anos 80, aliada à insurgência, no Acre, de um movimento socioambientalista contra a destruição da floresta que culminou, em 1988, com a morte de um dos seus líderes, o seringueiro Chico Mendes, o PPG7, proposto e negociado entre o governo brasileiro e a cooperação internacional no início da década de 90 e em execução desde 1995, constitui o principal programa oficial na área de meio ambiente.

Os objetivos do PPG7 deixam claro que o principal foco do programa é o combate ao desmatamento na Amazônia (MMA, 2002):

- demonstrar a viabilidade de harmonizar o desenvolvimento econômico e a proteção do meio ambiente nas florestas tropicais;

- contribuir para a conservação dos recursos genéticos das florestas tropicais;
- reduzir a contribuição das florestas tropicais brasileiras na emissão de gás carbônico;
- proporcionar um exemplo de cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento em temas ambientais globais.

O orçamento previsto para o PPG7 é da ordem de 280 milhões de dólares, tendo como principal doador a Alemanha (41%), que, além de fornecer recursos financeiros, atua também no âmbito de cooperação técnica. Segue-se, quanto à participação financeira no PPG7, a União Européia (23%), acompanhada a maior distância pelo Reino Unido, que tem forte atuação na pesquisa científica. O Japão tem uma participação insignificante no PPG7, interessando-se mais por investimentos produtivos, como o incentivo à expansão da soja no cerrado (BECKER e MIRANDA, 2001). O Brasil entra com 15% do montante dos recursos do PPG7, a título de contrapartida.

O PPG7 é composto por um conjunto de 26 subprogramas e projetos, atuando em cinco categorias principais ou linhas de ação:

- 1) Proteção e Manejo de Unidades de Conservação e de Terras Indígenas
- 2) Experimentação e Demonstração de Produção Sustentável e Manejo de Recursos
- 3) Fortalecimento Institucional de Governos Estaduais e Municipais para a Gestão Ambiental Integrada
- 4) Apoio à Pesquisa Aplicada em Ciência e Tecnologia
- 5) Identificação e Disseminação de Lições Aprendidas

O Subprograma de Política de Recursos Naturais (SPRN) é um dos componentes do PPG7, e se propõe a apoiar o fortalecimento dos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente da Amazônia para incrementar as suas capacidades de formulação e implementação de políticas de gestão ambiental integrada.

O SPRN tem uma evolução burocrática bastante complexa, inerente ao PPG7, que trabalha com recursos de diferentes doadores, cada um com seu grau de autonomia e missão institucional. Assim, de 1993, quando foi desenhado o projeto original, até 1995, quando se iniciou o desembolso de recursos para sua implementação, o SPRN sofreu ajustes e modificações no sentido de compatibilizar e complementar diferentes visões e interesses em relação ao alcance dos objetivos inicialmente propostos, conforme relatado no Relatório do Banco Mundial

conhecido como “Memorandum of the Director – MOD” ou “Blue Cover” (Capa Azul), datado de 22.11.94:

*Os objetivos do projeto são: (i) fortalecer a análise da política, a capacidade reguladora e de implementação das atividades envolvidas na gestão ambiental no âmbito estadual, para que possam desenvolver e implementar suas funções principais de uma maneira integrada; (ii) implementar as atividades de zoneamento, monitoramento, controle e fiscalização em locais selecionados nos estados, para mitigar as principais preocupações ambientais em áreas críticas; e (iii) apoiar a descentralização da gestão ambiental federal para os níveis estadual e municipal. As metas institucionais e políticas são mais especificamente: (a) integrar melhor as entidades ambientais estaduais com outras entidades setoriais; com entidades federais presentes nos estados; com ONGs; e com o setor privado, aumentando assim sua capacidade no âmbito da política ambiental e na internalização das preocupações ambientais nas decisões de investimentos; (b) melhorar a consistência interna do quadro jurídico para a política ambiental, integrando-a nas demais leis e políticas setoriais; (c) melhorar a conscientização pública sobre problemas ambientais através da participação da sociedade civil nas principais discussões que afetam o setor e mediante a disseminação de informação sobre a qualidade do meio ambiente; (d) assegurar que as entidades encarregadas da proteção do meio ambiente tenham capacidade básica de implementar e fiscalizar os instrumentos da política ambiental; (e) melhorar a sustentabilidade financeira e institucional dos OEMAs; (f) aumentar a capacidade de responder com rapidez a demandas específicas consideradas prioritárias em termos de proteção do meio ambiente; e (g) fortalecer as capacidades de zoneamento, monitoramento, controle e fiscalização dos estados em localidades críticas e prioritárias. (BANCO MUNDIAL, 1994:14)*

Com esses objetivos iniciais, o SPRN foi estruturado nos seguintes componentes: (A) Fortalecimento Institucional (tendo como enfoque as entidades estaduais envolvidas na gestão ambiental nos nove estados amazônicos), (B) Zoneamento, Monitoramento, Controle e Fiscalização, onde se incluíram: i) Subprojetos Integrados e ii) Subprojetos Emergenciais (direcionados a problemas ambientais específicos dentro de uma área geográfica limitada em cada Estado) e (C) Administração do Projeto (incluindo custos administrativos do MMA relativos ao SPRN especialmente para assistência técnica aos Estados).

Essa estrutura foi a base para a assinatura do Acordo de Subvenção do Fundo Fiduciário da Floresta Tropical (dezembro de 1994), para a elaboração do Manual Operacional (setembro de 1995), e para firmar os Acordos com a Comunidade Econômica Européia - CEC (novembro de 1995), em separado com a Alemanha (julho de 1996) e os ajustes complementares com a Alemanha (abril de 1997) e o Reino Unido (setembro de 1997).

O volume dos recursos para o SPRN está assim distribuído: RFT, US\$ 20,0 milhões; CEC, US\$ 22,0 milhões; KfW, US\$ 24,8 milhões; GTZ, US\$ 5,8 milhões; DFID, US\$ 8,6 milhões; e contrapartida brasileira, US\$ 11,4 milhões, totalizando recursos da ordem de US\$ 89,0 milhões<sup>33</sup>.

Em nível federal o SPRN é coordenado por uma Secretaria Técnica (ST) criada no âmbito do MMA/SCA e pela Comissão de Projetos, instâncias responsáveis pela aprovação de projetos e deliberação dos encaminhamentos do SPRN em questões estratégicas. Nos Estados, o SPRN é coordenado por um Grupo de Trabalho (GT) integrado por representantes de entidades afins aos objetivos do subprograma e pela Unidade de Apoio (UA), que tem a função de secretariar o GT. O fórum técnico interestadual do SPRN é o Grupo de Trabalho Técnico Permanente (GTTP), composto pelos coordenadores estaduais dos GTs, sendo responsável pelo acompanhamento do subprograma e por sinalizar à ST problemas e soluções.

Em 05.12.94, após cumprir algumas obrigações contratuais para se tornar elegível, o Estado do Amapá celebrou com o Ministério do Meio Ambiente o Convênio MMA/PPG7 nº 006/94, objetivando a implementação das ações do SPRN, tornando-se habilitado para receber recursos do subprograma.

A partir de 1995, o SPRN iniciou a implementação de suas atividades no Amapá, mesmo momento em que a CEMA/AP recebeu a missão de governo de internalizar preocupações ambientais junto aos programas e projetos do PDSA.

Num primeiro momento, os recursos do SPRN recebidos pelo Estado do Amapá foram destinados a apoiar o fortalecimento institucional da CEMA/AP e a implementação do zoneamento ecológico-econômico. Dois convênios foram assinados pelo SPRN com o Estado do Amapá para dar suporte a essas atividades:

---

<sup>33</sup> O montante de recursos destinados ao SPRN tem sofrido alterações motivadas por ajustes cambiais, estando atualmente estimado em aproximadamente US\$82,5 milhões (MMA/SCA, 2003). Isso significa que o SPRN, após 07 anos de implementação (1995-2002), dispõe de recursos em caixa equivalentes aos inicialmente negociados com os doadores.

**Quadro 10 – Convênios celebrados entre o MMA e o Amapá para implementação do SPRN/Fortalecimento Institucional e do ZEE no período 1995-1996**

Ano	Convênio	Executor	Valor do Convênio (R\$)			Valor Repassado pelo SPRN (R\$)
			SPRN	Contrapartida	Total	
1995	95CV003	IEPA	114.455,55	30.525,93	144.981,48	114.455,55
1996	96CV00161	CEMA	392.916,20	51.355,80	444.272,00	392.916,20
Total			507.371,75	81.881,73	589.253,48	507.371,75

Fonte: UA/SPRN - Amapá

Em 1996, o Governo do Estado do Amapá promoveu uma reforma administrativa, promulgando a Lei nº 0267, de 09.04.96, que elevou o “status” do órgão ambiental, passando de uma simples Coordenadoria, integrante do segundo escalão da estrutura de governo, para uma Secretaria de Estado (Figura 12). Esse ato teve influência indireta do SPRN, pois havia uma sinalização clara de aporte de volumosos recursos para fortalecimento institucional do órgão ambiental.

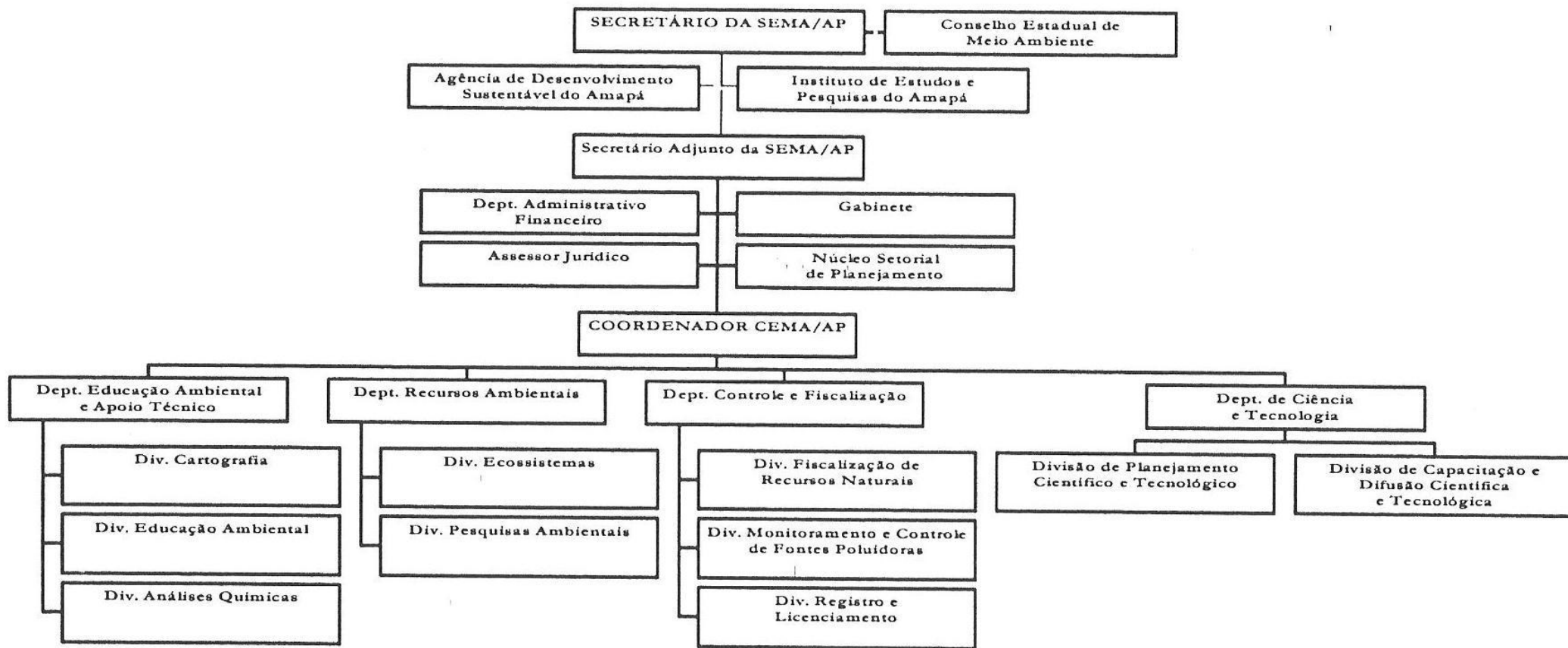
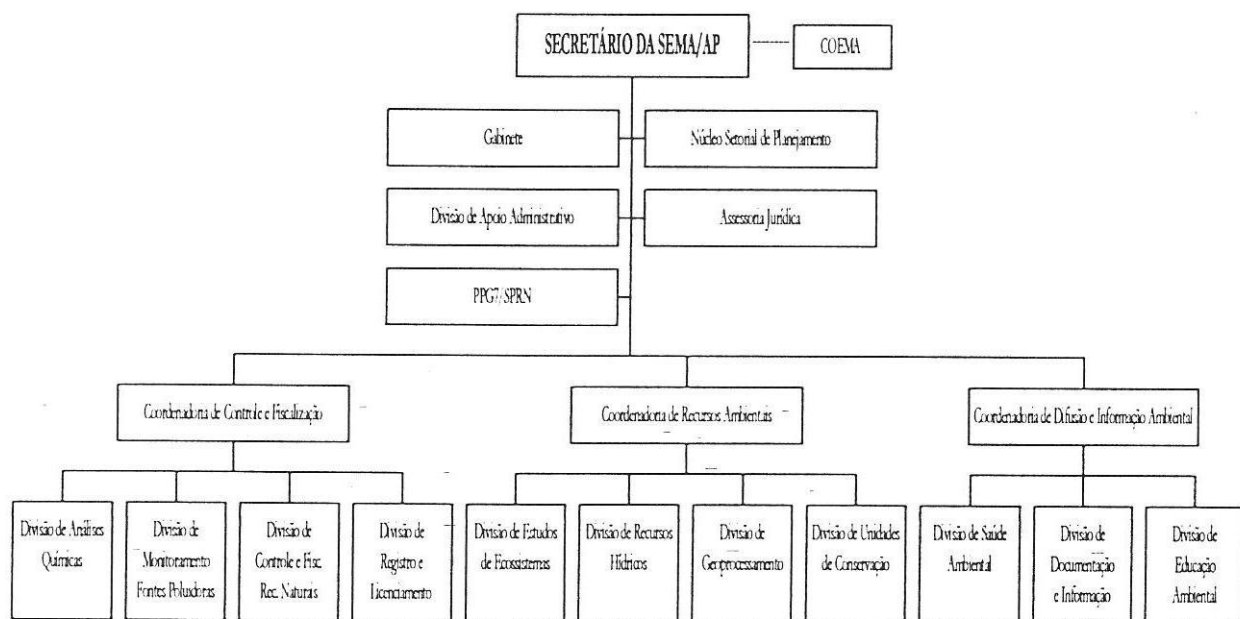


Figura 12 – Estrutura organizacional da SEMA (Lei nº 0267/96)

Um ano depois, a CEMA/AP foi transformada em Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia, por intermédio da Lei nº 0338, de 16.04.1997. Essa estrutura perdurou até 1999, quando o setor de Ciência e Tecnologia, que havia sido incorporado à SEMA/AP desde 1996, remanejado da SEPLAN, foi reorganizado e elevado ao nível de Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia, modificando novamente a estrutura da SEMA/AP, conforme demonstra a Figura 13.



Por outro lado, essa fase de fortalecimento institucional para a gestão ambiental apoiada pelo SPRN passou a desviar-se dos objetivos traçados inicialmente para o subprograma, à medida que a SEMA/AP aplicava os recursos financeiros exclusivamente para aquisição de equipamentos e melhoria de infra-estrutura.

Esse desvio de objetivo foi identificado pela coordenação do SPRN e expresso no Relatório de Revisão de Meio Termo de 2000, da seguinte forma:

*Numa fase inicial de implementação do SPRN, foram identificadas fragilidades na concepção original do subprograma, destacando-se o Fortalecimento Institucional, entendido muitas vezes como uma oportunidade para a estruturação de OEMAs, (principalmente para aquisição de veículos e equipamentos de informática) sem um adequado atrelamento entre meios e fins. Essa situação levou MMA, Banco Mundial, Doadores, Estados e Secretária Técnica (aproveitando a reunião dos Doadores realizada em novembro de 1996, em Bonn, Alemanha) a definir mudanças substanciais no desenho do subprograma (MMA, 2000).*

No período de 1996-1997 o SPRN passou um processo de reestruturação que alterou os objetivos e componentes do subprograma. O objetivo central do SPRN ficou assim estabelecido: “Contribuir para a definição e implementação de um adequado modelo de gestão ambiental integrada para a Amazônia Legal, visando o uso sustentável dos recursos naturais”.

E os objetivos específicos:

- **Implementação Integrada das Atividades de Gestão Ambiental**, zoneamento ecológico-econômico, monitoramento, controle ambiental (incluindo fiscalização) e outros instrumentos de gestão ambiental com caráter inovador em áreas prioritárias selecionadas pelos Estados, de maneira a minimizar e reduzir os impactos negativos dos principais problemas ambientais nessas áreas;
- **Fortalecimento dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente** quanto à sua capacidade de análise e formulação de políticas, de regulamentação e de gestão ambiental, para que possam desenvolver e executar suas funções de maneira integrada;
- **Apoio à Descentralização da Gestão Ambiental** do nível federal para os níveis estadual e municipal;



- **Integração das Diversas Entidades Ambientais ao Nível Estadual com os Setores Públicos e Privados**, no sentido de compatibilizar políticas públicas e viabilizar respostas ambientais adequadas, mediante a implementação de modelo de gestão integrada; e
- **Difusão da Temática Ambiental**, de forma a viabilizar o entendimento e a participação da sociedade no processo de definição da política ambiental.

Na busca de maior eficácia para a implementação do subprograma, ficou acordada a seguinte estruturação de componentes operacionais:

- I. **Projetos de Gestão Ambiental Integrada - PGAI**s, abrangendo ações de diversas instituições para a execução do Zoneamento, Monitoramento e Controle Ambiental, incluindo fiscalização em áreas selecionadas como prioritárias, e cujo objetivo primeiro é o de equacionar, solucionar, ou minimizar problemas ambientais claramente definidos e identificados no Plano Estadual Ambiental (PEA)<sup>34</sup> de cada Estado participante do subprograma. A execução dos Projetos de Gestão Ambiental Integrada, mediante uma experiência piloto, deverá reforçar a capacidade dos órgãos de meio ambiente nos Estados para desenvolver ações de gestão ambiental em articulação com os demais órgãos, sejam federais ou municipais.
- II. **Projetos Institucionais**, cujo objetivo é o de criar capacidade institucional nos Estados para atender às demandas que extrapolem as ações específicas dos Projetos de Gestão Ambiental Integrada - PGAI's e não puderem ser neles contempladas.
- III. **Administração do Subprograma**, cujo objetivo é o de fortalecer a capacidade da Secretaria Técnica para orientar, monitorar, avaliar e gerenciar as atividades previstas para serem executadas no âmbito do SPRN, incluindo o apoio à Comissão de Projetos, manutenção e operação dos Grupos de Trabalho, Unidades de Apoio e Grupo de Trabalho Técnico Permanente nos Estados, reforçando o caráter descentralizado e participativo.

Atendendo a uma das obrigações específicas do Convênio de Adesão do SPRN, o Amapá elaborou em 1996 o PEA, pré-requisito para o PGAI, identificando os principais

---

<sup>34</sup> O Plano Estadual Ambiental é um dos instrumentos de planejamento do Projeto de Gestão Ambiental Integrada, que identifica os principais problemas ambientais do Estado.

problemas ambientais do Estado e as áreas prioritárias para implementação do subprograma no Amapá.

O início da elaboração do PGAI do Amapá aconteceu em outubro de 1996, quando da realização, em Laranjal do Jari, de um seminário coordenado pela então Secretária de Estado do Meio Ambiente do Amapá, Mary Allegretti, e tendo a participação dos representantes da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Otto Roger Schubart, do IAG, Bertha Becker, do Banco Mundial, Marcelo Coelho, da Secretaria Técnica do SPRN, Roberto Suarez, e do IEPA, Antônio Sérgio Filocreão, além de várias lideranças comunitárias locais, como Sebastião Castelo Araújo (Brás) e Pedro Ramos e Sousa. Esse seminário utilizou o ZEE como metodologia para identificação dos principais problemas ambientais da área e definição preliminar das propostas para elaboração do PGAI.

A primeira proposta do PGAI do sul do Amapá foi elaborada em julho de 1997, sendo rejeitada pelo Banco Mundial devido a problemas de estrutura, falta de integração dos componentes e inconsistência na concepção dos instrumentos de gestão ambiental.

Uma nova proposta para o PGAI do Sul do Amapá foi elaborada em novembro de 1997, redefinindo estratégias e objetivos<sup>35</sup>. Nessa proposta apareceu a integração do PGAI ao PDSA, conforme demonstra trecho abaixo:

*O objetivo de desenvolvimento do PGAI Sul do Amapá é contribuir para a implementação do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Amapá (PDSA), no que se refere à gestão integrada do meio ambiente como dimensão fundamental do desenvolvimento econômico e social do Estado, promovendo a articulação entre instituições públicas gestoras dos recursos naturais, e destas com a sociedade. (PGAI SUL DO AMAPÁ, 1997:20).*

Foi feito o encaminhamento do novo projeto do PGAI Sul do Amapá ao Banco Mundial, que, mesmo vendo problemas no projeto, não manifestou objeção à sua implementação (Anexo 3).

Um fato interessante observado no processo foi que a “não-objeção” do Banco Mundial ao PGAI do Amapá aconteceu em abril de 1998 e os primeiros convênios para implementação do projeto foram assinados em dezembro de 1997, traduzindo uma certa flexibilidade do

---

<sup>35</sup> Essa nova proposta do PGAI Sul do Amapá contou com o apoio do consultor do MMA Manoel Cabral de Castro, que mais tarde assumiria o cargo de Secretário de Estado de Ciência e Tecnologia do Amapá.

fluxograma de análise e aprovação de projetos acordados no Manual Operacional do SPRN ou mesmo os atropelos da máquina burocrática do setor público quanto aos instrumentos legais de execução financeira, que, regra geral, estão em descompasso com o planejamento técnico e com as correções de rumo, tão importantes e necessárias na implementação de quaisquer projetos.

As fragilidades identificadas pelo Banco Mundial no PGAI do Sul do Amapá encontram-se textualmente expressas nas correspondências encaminhadas à ST/SPRN, resultando na aprovação do projeto mais pelo empenho do Grupo de Trabalho do que pelo próprio conteúdo técnico da proposta. Isso pode ser interpretado como o reconhecimento de um esforço político do Governo do Amapá em adotar o desenvolvimento sustentável como referência para suas ações, por meio do PDSA.

Em dezembro de 1997, o Estado do Amapá assinou dois convênios para dar início à implementação do PGAI Sul do Amapá (Quadro 11):

**Quadro 11 – Convênios celebrados entre o MMA e o Amapá para implementação do SPRN/PGAI Sul do Amapá em 1997**

Ano	Convênio	Executor	Valor do Convênio (R\$)			Valor Repassado pelo SPRN (R\$)
			SPRN	Contrapartida	Total	
1997	97CV0046	SEMA	753.316,00	128.064,00	881.380,00	624.915,13
1997	97CV0028	IEPA	2.735.276,00	449.452,00	3.184.728,00	1.762.965,99
Total			3.488.592,00	577.516,00	4.066.108,00	2.387.881,12

Fonte: UA/SPRN - Amapá

Mesmo tendo executado uma fase inicial de fortalecimento institucional do órgão estadual de meio ambiente, o PGAI continuou a investir recursos em melhoria de infra-estrutura, dotando a SEMA/AP de equipamentos e laboratórios, sem, no entanto, ter conseguido influenciar na definição de uma política de gestão ambiental em que pudesse atuar como apoio estratégico na sua implementação. Nessa fase o PGAI passou a ser confundido com a própria política estadual de gestão ambiental, o que de certa forma trouxe problemas de hierarquia e sistemática de planejamento. Para muitos técnicos da SEMA/AP existiam duas instituições de meio ambiente: a SEMA/AP do orçamento do Estado e a SEMA/AP do PGAI, ou “a SEMA/AP pobre e a SEMA/AP rica”.

O Quadro 12 resume as atividades do PGAI Sul do Amapá, demonstrando os problemas de concepção de gestão ambiental e de falta de integração entre suas atividades:

**Quadro 12 – Resumo das atividades do PGAI Sul do Amapá e respectivos custos**

<b>Atividades/Sub-Atividades</b>	<b>Custos (R\$ 1,00)</b>
<b>CONTROLE</b>	
1.1 – Promover integração socioinstitucional	86.660,00
1.2 – Implementar sistema de licenciamento ambiental	117.150,00
1.3 – Fortalecer o sistema de licenciamento ambiental	609.566,00
Subtotal	813.376,00
<b>FISCALIZAÇÃO</b>	
2.1 – Promover integração socioinstitucional	87.160,00
2.2 – Realizar ação fiscalizatória em área de exploração de palmito, madeira e animais silvestres	54.840,00
2.3 – Realizar ação fiscalizatória em área de exploração de queimadas, garimpagem, pesca e implantação de pastagens	54.840,00
2.4 – Fortalecer ação fiscalizatória	1.192.056,00
Subtotal	1.388.896,00
<b>MONITORAMENTO</b>	
3.1 – Promover a integração socioinstitucional	104.940,00
3.2 – Implementar sistema de monitoramento	41.760,00
3.3 – Promover o fortalecimento do monitoramento	480.206,00
Subtotal	626.906,00
<b>ZONEAMENTO</b>	
4.1 – Estruturação tecnológica e aquisição de base de dados	145.440,00
4.2 – Realizar levantamento e sistematização dos parâmetros	137.380,00
4.3 – Levantar e sistematizar parâmetros bióticos	60.040,00
4.4 – Levantar e sistematizar parâmetros socioeconômicos	133.640,00
4.5 – Montar base de dados relacionais	40.850,00
4.6 – Elaborar carta de vulnerabilidade natural	43.740,00
4.7 – Elaborar carta de potencialidade social	19.220,00
4.8 – Elaborar carta síntese de subsídio à gestão	9.820,00
4.9 – Propor diretrizes	35.950,00
4.10 – Realizar zoneamento ecológico-econômico, escala 1:50.000 em 2.500 km <sup>2</sup>	270.000,00
Subtotal	896.080,00
<b>ATIVIDADES INDUTORAS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b>	
5.1 – Adquirir uma pequena unidade geradora de energia elétrica para implantação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru	400.000,00
5.2 – Identificar, divulgar e aproveitar tecnologias para melhorar a qualidade e embalagens dos produtos das cooperativas	15.800,00
5.3 – Identificar mercados no Brasil e no exterior para comercializar os produtos oriundos de atividades produtivas sustentáveis	18.500,00
5.4 – Implementar treinamentos para as cooperativas da região sobre “gestão de microempresas e cooperativas”	21.000,00
5.5 – Melhorar a rede de comunicação entre as cooperativas e entre estas e os Municípios de Macapá e Santana	23.000,00
5.6 – Apoiar a instalação de uma representação permanente das cooperativas em Macapá	28.000,00
Subtotal	506.300,00
MANUTENÇÃO DO PROJETO	672.000,00
RESERVA TÉCNICA	490.356,00
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>5.393.914,00</b>

Fonte: GEA/SEMA/PGAI Sul do Amapá (1997:49)

Os principais problemas e constatações dessa fase foram mapeados por consultores independentes, durante a missão de revisão de meio termo do SPRN realizada em 1999:

- 1) desequilíbrios no fortalecimento institucional entre executores do PGAI Sul do Amapá, causando dificuldades à integração interinstitucional;
- 2) confusão quanto ao entendimento do conceito de monitoramento ambiental, e baixo desempenho da SEMA/AP nas atividades de monitoramento;
- 3) percepção do ZEE como um conjunto de mapas temáticos e mapa-síntese de subsídios à gestão territorial somente compreendido por técnicos, ignorado pelos políticos e distante da percepção, da realidade e dos anseios dos habitantes da área zoneada;
- 4) rigidez nas dotações do orçamento, segundo exigências do processo burocrático, dificultando a adequação dos recursos ao fluxo do projeto e as necessidades diuturnas;
- 5) falta de previsão de verbas para manutenção de equipamentos e aquisição de componentes dos equipamentos, mesmo durante a implantação do projeto, criando dificuldades de operacionalização;
- 6) ausência de evidências que o PGAI tenha estabelecido a descentralização no âmbito da gestão ambiental no Estado;
- 7) precário intercâmbio de informações entre os órgãos participantes do PGAI, os Municípios e a sociedade civil;
- 8) fraca divulgação de informações relativas ao Projeto, entre os vários níveis de participantes;
- 9) precário conhecimento, na ponta, dos propósitos, ações e metas do PGAI, do SPRN e do PPG7;
- 10) necessidade de integrar a questão urbana às prioridades do PGAI;
- 11) pouca articulação com outros projetos ambientais em curso no Estado;
- 12) ausência de espaço institucional para o IBAMA no âmbito do PGAI, apesar de ser parceiro e de fazer parte do GT;
- 13) baixa participação da sociedade civil, de empresários e ONGs nas atividades do Projeto;
- 14) projeto com forte sentido coercitivo e pouco propositivo de alternativas econômicas para as comunidades;
- 15) problemas logísticos para execução de atividades pelo gestor local — o gerente do PGAI na área prioritária não possuía meios de locomoção e de comunicação para executar suas tarefas a contento; no presente, tem-se o terceiro gerente em exercício;
- 16) descontinuidade administrativa do Projeto UA/SEMA/AP.

Essa fase de execução do PGAI do Sul do Amapá, que perdurou de 1998 até 1999, foi considerada como de aprendizado e de amadurecimento institucional para implementação da gestão ambiental proposta pelo SPRN. Registram-se nesse período as contribuições positivas da Secretária Técnica do SPRN quanto à sinalização de possíveis descaminhos do projeto e à oferta de oportunidades. Esse processo acontecia por intermédio de missões de supervisão e da realização de constantes reuniões temáticas promovidas pela ST/SPRN.

Dois principais entraves foram identificados como responsáveis pelo baixo desempenho institucional da primeira fase de execução do PGAI Sul do Amapá:

- 1º) descontinuidade institucional;
- 2º) falta de uma política de gestão ambiental.

A descontinuidade institucional no período de 1995 a 1999, fase em foi iniciada a construção e implementação do PGAI Sul do Amapá, é uma evidente confirmação dos problemas acima relacionados. Nesse período a SEMA/AP teve cinco Secretários, uma média de um a cada ano.

A falta de uma política de gestão ambiental era decorrente do entendimento, pelo poder público, de que a existência do PDSA superava as políticas, o que demonstrava uma certa dificuldade de distinção entre o planejamento estratégico, o tático e o operacional.

Ambos os entraves foram superados a partir de 1999, quando, no segundo mandato do Governador Capiberibe, um único Secretário dirigiu a SEMA/AP, e foi elaborado o Programa Estadual de Gestão Ambiental (PEGA). É nessa fase que se observam avanços significativos na gestão ambiental no Amapá e, conseqüentemente, na implementação do SPRN. Um dos indicadores desse avanço é o número de reuniões do Conselho Estadual de Meio Ambiente no período 1999-2002 (Quadro 13):

Quadro 13 – Reuniões do COEMA/AP no período 1999-2002

Ano	Número de Reuniões	Pautas Relevantes
1999	09	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discussão da proposta de regulamentação da Lei 388/97, que trata do Controle ao Acesso da Biodiversidade do Amapá</li> <li>- Apreciação da proposta de Resolução que trata do estabelecimento de diretrizes para caracterização de empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental (Resolução COEMA 001/99)</li> <li>- Discussão dos passivos ambientais da ICOMI no Amapá</li> <li>- Apreciação do Termo de Ajustamento de Conduta Ambiental (TACA) do empreendimento Refrigerantes do Amapá (REAMA)</li> <li>- Apreciação da proposta de regulamentação do Fundo Especial de Recursos para o Meio Ambiente (FERMA)</li> </ul>
2000	09	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deliberação da aplicação dos recursos do FERMA</li> <li>- Apresentação e discussão do Projeto de Mineração de Ouro Amapari (Grupo Anglo Gold)</li> <li>- Apresentação e discussão do Projeto de Florestamento da Empresa Chamflora (Grupo Champion)</li> <li>- Discussão sobre o destino do manganês contaminado por arsênio da ICOMI</li> <li>- Discussão do licenciamento do Projeto de Florestamento da Empresa Chamflora</li> <li>- Apreciação da proposta que trata da Política de Recursos Hídricos do Amapá</li> <li>- Apreciação da proposta de Resolução que dispõe sobre os critérios para o exercício da competência para o licenciamento ambiental municipal (Resolução COEMA 002/2000)</li> <li>- Apreciação da proposta de Portaria sobre extração, comercialização e transporte de material classe II</li> <li>- Apreciação da proposta de Portaria sobre a extração e comercialização de Cipó-Títica</li> <li>- Apreciação da proposta apresentada pela ICOMI quanto ao destino final de manganês contaminado</li> </ul>
2001	12	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apresentação e discussão do Programa de Pesquisa Petrolífera na costa do Amapá da Empresa BP</li> <li>- Discussão sobre a denúncia de poluição do ar pela empresa Jarcel, no sul do Amapá</li> <li>- Discussão sobre denúncia de autorização de desmatamento emitida pelo IBAMA para exploração de madeira na região do Bailique</li> <li>- Discussão sobre o processo de licenciamento ambiental do aterro controlado do empreendimento da ICOMI</li> <li>- Apresentação do Projeto Sistema Integrado de Fiscalização Ambiental (SIFAM)</li> <li>- Realização do planejamento estratégico para 2002</li> <li>- Apreciação da proposta da Política Estadual de Floresta</li> </ul>
2002	18	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Discussão dos impactos ambientais da bubalinocultura no Estado do Amapá</li> <li>- Apresentação e discussão do projeto de criação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque</li> <li>- Apresentação e discussão da proposta de criação de Unidade de Conservação da Foz do Rio Amazonas (PROECOTUR)</li> <li>- Discussão das consultas públicas realizadas pelo MMA/SBF e IBAMA nos Municípios de Laranjal do Jari, Serra do Navio e Oiapoque sobre o projeto de criação do Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque</li> <li>- Discussão sobre licenciamento ambiental de antenas de telefonia celular</li> <li>- Informações sobre a participação da equipe do Amapá na Rio+10, em Joanesburgo, África do Sul</li> <li>- Discussão do licenciamento ambiental da empresa de mineração Itajobi</li> </ul>

Fonte: COEMA (2002)

Os seguintes convênios foram firmados para complementar as ações do PGAI Sul do Amapá iniciadas em 1997 (Quadro 14):

**Quadro 14 - Convênios celebrados entre o MMA e o Amapá para implementação do SPRN/PGAI Sul do Amapá no período 1998-2000**

Ano	Convênio	Executor	Valor do Convênio (R\$)			Valor Repassado pelo SPRN (R\$)
			SPRN	Contrapartida	Total	
1998	98CV0032	POL. MIL.	296.923,00	58.667,00	355.590,00	296.923,00
1998	98CV0033	IEPA	92.355,00	16.384,00	108.739,00	92.355,00
1999	99CV0040	IBAMA	63.460,00	---	63.460,00	63.460,00
2000	2000CV157	UnB	200.000,00	20.000,00	220.000,00	200.000,00
2000	2000CV162	IEPA	2.129.758,00	600.924,00	2.730.682,00	2.129.758,00
Total			2.782.496,00	695.975,00	3.478.471,00	2.782.496,00

Fonte: UA/SPRN - Amapá

Em 2000, o SPRN realizou uma revisão de suas diretrizes e estratégias, motivada por algumas limitações conceituais que vinham dificultando sua operacionalização nos Estados amazônicos e em nível federal. Entre essas limitações, destaca-se o fato de que em sua concepção inicial o SPRN deu primazia à utilização de instrumentos normativos de “comando e controle” sob uma ótica de projeto voltada para o contingenciamento da degradação ambiental, principalmente o desmatamento. Nesse contexto, o desenho original do subprograma não priorizou a necessidades de articulação entre o conjunto das políticas públicas relacionadas à gestão dos recursos naturais na região amazônica, especialmente a inserção de uma ótica de gestão ambiental em políticas tradicionalmente “desenvolvimentistas” (p. ex., política de transportes, política fundiária, política agrícola etc.). (MMA/SCA, 2000).

Esse processo de revisão do SPRN possibilitou a reformulação do PGAI Sul do Amapá em 2001, passando o projeto a adotar uma concepção estratégica expandida para todo o Estado e realizando um importante ajuste, na estrutura do projeto, com relação ao fortalecimento do monitoramento ambiental, que vinha até então sendo entendido pela SEMA/AP como um mero instrumento de controle.

Observou-se que o SPRN impulsionou um melhor entendimento institucional da gestão ambiental por parte da SEMA/AP, traduzido na elaboração do PEGA, na atuação do COEMA e na nova matriz lógica do projeto construída durante o processo de revisão do PGAI (Anexo 4).



Quanto à análise do atual estágio de implementação dos instrumentos de gestão ambiental pela SEMA/AP, alguns comentários foram extraídos do estudo da rotina institucional e sinalizam possibilidades de ajustes no sistema integrado de controle ambiental (aí incluídos licenciamento e fiscalização), monitoramento e zoneamento ecológico-econômico.

Com relação aos instrumentos de controle e monitoramento, o sistema apresenta os seguintes problemas:

- 1) transposição da norma federal (Resolução CONAMA 001/86<sup>36</sup>) para a estadual (Resolução COEMA 001/99<sup>37</sup>) sem inclusão das especificidades locais, como no caso da enumeração dos empreendimentos que dependerão da elaboração do EIA/RIMA.
- 2) definição da SEMA/AP como a única instituição com competência para propor ao COEMA a inclusão de outras atividades para as quais devam ser exigidos EIA/RIMA, além das especificadas pela Resolução COEMA 001/99.
- 3) exigência, pela Instrução Normativa 002/99<sup>38</sup>, emitida pela SEMA/AP, de que todo EIA contenha diagnóstico ambiental com mapa geográfico na escala 1:50.000. Em alguns casos de licenciamento há necessidade de informações mais detalhadas, como acontece com os projetos de mineração.
- 4) ausência de integração sistemática e funcional dos instrumentos de licenciamento, monitoramento e fiscalização na rotina de ações de comando e controle da SEMA/AP. Apesar de os grandes empreendimentos estarem licenciados (Anexo 6), o que significa avanços na gestão ambiental, não foram observados registros de atividades de monitoramento e fiscalização para acompanhamento do cumprimento das exigências condicionantes do licenciamento.
- 5) dificuldades da SEMA/AP em diferenciar as funções do EIA e do RIMA. Alguns projetos de licenciamento que tramitaram pela SEMA/AP apresentaram um único documento a que se designou EIA/RIMA. A esse respeito, Chelala e Chagas (2002:17) distinguem o EIA do RIMA pela condição de estudo detalhado do primeiro, sendo o segundo o instrumento de comunicação do EIA, devendo ser didático e de fácil entendimento pelo público. A Instrução Normativa 002/99, mesmo distinguindo as funções do EIA e do RIMA, exige um confuso e

---

<sup>36</sup> Resolução do CONAMA que dispõe sobre as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental.

<sup>37</sup> Resolução do COEMA que estabelece diretrizes para caracterização de empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental e licenciamento ambiental.

<sup>38</sup> Instrução Normativa emitida pela SEMA/AP que define condições e critérios técnicos para elaboração e análise de EIA/RIMA.

tecnicista roteiro mínimo para o RIMA, deixando de atender ao princípio básico do instrumento, ou seja, sua capacidade de facilitar a participação pública.

O monitoramento ambiental praticado pela SEMA/AP vem agregando qualidade metodológica quanto à sua implementação efetiva, principalmente no monitoramento relacionado aos recursos hídricos. A SEMA/AP vem utilizando o cálculo do Índice de Qualidade das Águas (IQA), aplicado à rede hídrica do sul do Amapá. Esses dados alimentam periodicamente o Sistema de Informações Ambientais Georreferenciadas (SIAG), instrumento de acesso público em fase de desenvolvimento com apoio do SPRN.

O ZEE está sendo executado por uma equipe de técnicos locais, que finalizou a área sul do Estado e está reaplicando essa experiência, com alguns ajustes metodológicos<sup>39</sup>, para todo o Estado do Amapá. Sua implementação baseia-se na elaboração técnica e legitimação política de produtos cartográficos na escala 1:250.000, a saber: Carta de Vulnerabilidade Natural à Erosão, Carta de Potencialidade Social e Carta-Síntese de Subsídio à Gestão do Território.

Em termos de instrumentos econômicos, a iniciativa da SEMA/AP resumiu-se na adoção de uma legislação que dispõe sobre a distribuição de parcela da receita de arrecadação dos impostos estaduais, incluindo como um dos critérios para fins de cálculo das parcelas da receita o Índice de Conservação do Município (ICM). Esse instrumento econômico é conhecido como ICMS Ecológico, apresentando grande potencial de estímulo aos Municípios para práticas de conservação ambiental. Entretanto, resente-se de vários problemas, decorrentes de sua adoção pelo Governo do Amapá por intermédio da transcrição integral da mesma legislação aplicada em Minas Gerais, sem as devidas adequações à realidade local.

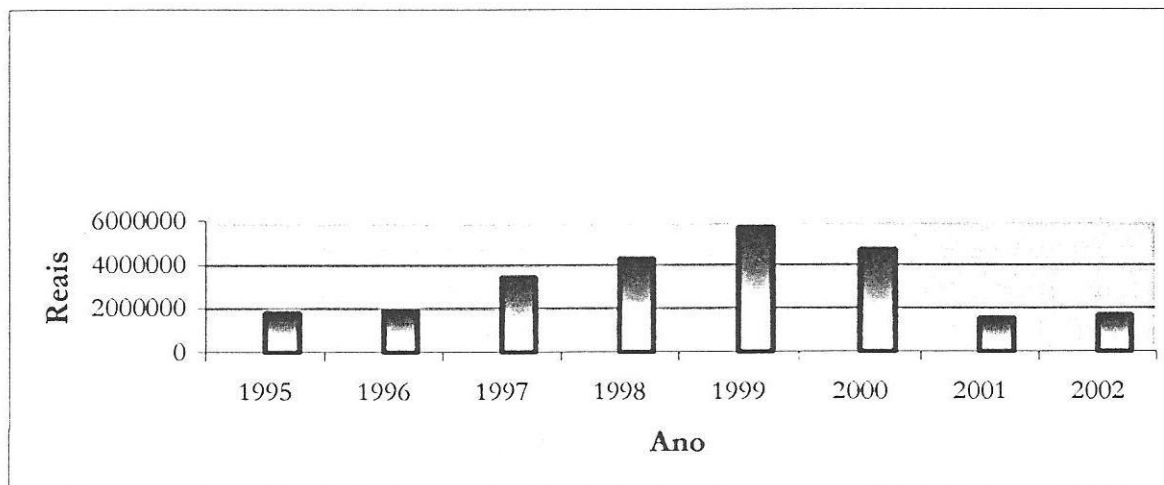
Outros instrumentos de gestão ambiental vêm sendo praticados pela SEMA/AP com apoio do SPRN. O Anexo 5 demonstra a relação entre os objetivos específicos do SPRN e os do PGAI do Sul do Amapá, além de respectivos progressos e realizações ao longo do período de implementação do projeto no Amapá.

A importância dos investimentos do SPRN para a consolidação da gestão ambiental no Amapá é inquestionável, principalmente quanto ao fortalecimento institucional da SEMA/AP para implementação dos instrumentos de comando e controle, num primeiro momento, e para

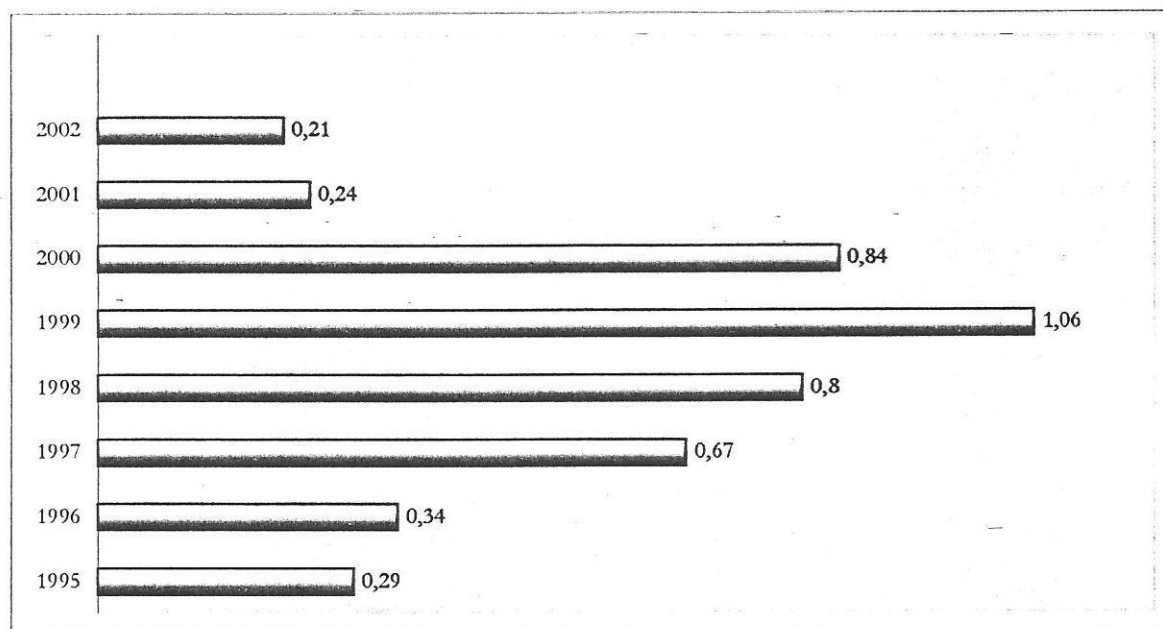
---

<sup>39</sup> O ZEE adotou uma metodologia inicial elaborada pelo MMA/SAE por intermédio de consultoria do LAGET/UERJ e do INPE.

ampliação da percepção técnica quanto à apropriação de novos instrumentos, necessários para interagir com a sociedade e com outras ações de governo para consolidar políticas públicas. Entretanto, uma avaliação do orçamento da SEMA/AP no período de 1995 a 2002 deixa dúvidas e questionamentos quanto à sustentabilidade financeira da gestão ambiental no Amapá (Gráficos 1 e 2).



**Gráfico 1 – Evolução orçamentária da SEMA/AP no período 1995-2002**



**Gráfico 2 – Evolução do percentual de participação da SEMA/AP em relação ao orçamento do Governo do Estado do Amapá no período 1995-2002**

## GESTÃO AMBIENTAL NO AMAPÁ: CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

*O objetivo deste estudo foi contribuir para o entendimento do processo de construção da gestão ambiental no Amapá, por meio da análise da evolução do pensamento ambiental mundial e de seu desdobramento em nível local, com ênfase no desempenho institucional da SEMA/AP ao longo de 12 anos — desde sua criação em 1989 até 2002 —, considerando, ainda, a efetiva contribuição do SPRN.*

Diferentes e divergentes referenciais teóricos para fundamentação desse estudo foram utilizados, demonstrando o caráter ainda conflituoso do entendimento da gestão ambiental, principalmente tendo em consideração a diversidade amazônica e um Estado que muito pouco contribuiu para o aumento das taxas de desmatamento da região, problema este “focal” para a maioria dos programas e projetos que apóiam a gestão ambiental na Amazônia.

O desempenho institucional é um tema ainda pouco investigado, pois demanda séries históricas de dados primários, quase sempre indisponíveis ou não organizados nas instituições públicas. Assim, em circunstâncias em que não foram feitas pesquisas de opinião pública, flexibilizam-se os critérios de desempenho institucional, dentro de uma perspectiva mais tolerante, relacionada à consulta documental e a entrevistas orientadas.

Entretanto, para sinalizar uma avaliação possível, tomam-se por base nesse estudo os referenciais teóricos de desempenho institucional apresentados por Putnam (2000) e, secundariamente, por Osborne e Gaebler (1995).

Putnam (2000), com base na experiência da Itália moderna, analisa o desempenho institucional de governo com suporte em indicadores avaliados segundo os seguintes critérios: a continuidade administrativa, as deliberações sobre as políticas e a implementação das políticas. Esse autor, com ênfase no capital social<sup>40</sup>, conclui que o contexto social e a história condicionam profundamente o desempenho das instituições.

Osborne e Gaebler (1995), com uma visão de uma sociedade sem grandes desequilíbrios sociais e voltada para soluções empreendedoras orientadas para o mercado, características da

---

<sup>40</sup> Capital social diz respeito a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas e a cooperação espontânea (PUTNAM, 2000:177).

sociedade norte-americana, apresentam um conjunto de princípios para reinventar a governança. Enfatizam a transferência de poder para a coletividade como complemento ao livre mercado, traduzindo assim, o entendimento de desempenho institucional.

## CONCLUSÕES

Das análises das informações disponíveis neste estudo, o desempenho institucional da SEMA/AP pode ser avaliado segundo quatro critérios institucionais, a saber:

- Fortalecimento Institucional
- (Des)continuidade Administrativa;
- Capacidade de Formulação de Políticas Ambientais;
- Implementação dos Instrumentos de Gestão Ambiental.

### ⇒ Fortalecimento Institucional

O fortalecimento institucional é percebido pela modernização da estrutura organizacional da SEMA/AP, partindo de um modelo inicialmente voltado para o desempenho de atividade de comando e controle, em 1989 (Figura 9), chegando a um desenho mais moderno e com incorporação de novas funções institucionais (Figura 13).

A evolução do quadro de recursos humanos da SEMA/AP também é relevante ao longo do período 1989 a 2002 (Quadro 15):

**Quadro 15 – Evolução do quadro de recursos humanos da SEMA/AP no período 1989-2002**

<b>Recursos Humanos</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1995</b>	<b>2002</b>
Nível Auxiliar	-	18	20	24	25
Nível Médio	01	28	47	50	67
Nível Superior					
- Graduação	02	11	18	33	52
- Especialização	-	-	-	-	02
- Mestrado	01	01	01	01	03
Total	04	58	86	108	148

A elaboração de normas ambientais apresenta avanços significativos quando se compara o Código de Proteção Ambiental do Estado do Amapá, promulgado em 1994, com as normas regulamentadoras de políticas de recursos naturais datadas de 2002, como a de recursos hídricos e de florestas. Enquanto a elaboração do Código Ambiental teve origem num esforço interno de técnicos da SEMA/AP, num processo pouco participativo ou mesmo sem discussões com outras instâncias colegiadas deliberativas, como o COEMA/AP, as normas formuladas mais recentemente passaram por amplo processo de discussões em fóruns específicos. O Quadro 16, abaixo, demonstra esse avanço:

**Quadro 16 – Evolução das normas ambientais do Amapá no período 1994-2002**

<b>Legislação</b>	<b>Objetivo</b>
Lei nº 005, de 18.08.94	Institui o Código de Proteção ao Meio Ambiente do Estado do Amapá
Lei nº 0165, de 18.08.94	Cria o Sistema Estadual de Meio Ambiente, dispõe sobre a organização, composição e competência do Conselho Estadual do Meio Ambiente e cria o Fundo Especial de Recursos para o Meio Ambiente
Lei nº 0322, de 23.12.96 <sup>41</sup>	Dispõe sobre a distribuição de parcela da receita do produto da arrecadação dos impostos estaduais, conforme disposições contidas no Artigo 158 da Constituição Federal e na Lei Complementar Federal nº 63/90
Lei nº 0388, de 10.12.97	Dispõe sobre os instrumentos de controle do acesso à biodiversidade do Estado do Amapá
Lei nº 0392, de 11.12.97	Dispõe sobre a criação da Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) do Rio Iratapuru
Lei nº 0431, de 15.09.98	Dispõe sobre a criação da Área de Proteção Ambiental do Rio Curiaú
Lei nº 0455, de 22.07.99	Dispõe sobre delimitação e tombamento das áreas de ressaca localizadas no Estado do Amapá
Lei nº 0475, de 28.09.99	Autoriza o Poder Executivo a criar a Universidade Estadual do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável do Amapá
Lei nº 0485, de 03.12.99	Institui as auditorias ambientais
Lei nº 0530, de 15.05.00	Proíbe o armazenamento de rejeitos ou resíduos tóxicos ou perigosos no território do Estado do Amapá
Lei nº 0580, de 21.06.00	Dispõe sobre o descarte de pilhas, baterias de telefone celular e de artefatos que contenham metais pesados em todo território do Estado do Amapá
Lei nº 0608, de 04.06.01	Autoriza o Poder Executivo Estadual a conceder prêmios para os Municípios que tratem adequadamente o lixo por eles produzidos
Lei nº 0631, de 21.11.01	Dispõe sobre procedimentos para a extração, transporte e comercialização de espécies vegetais produtoras de fibra tipo Cipó Titica ( <i>Heteropsis</i> spp), Cipó Cebolão ( <i>Clusia</i> spp) e similares em todo o Estado do Amapá
Lei nº 0686, de 07.06.02	Dispõe sobre a Política de Gerenciamento dos Recursos Hídricos do Estado do Amapá
Lei nº 0702, de 28.06.02	Dispõe sobre a Política Estadual de Florestas e demais Formas de Vegetação do Estado do Amapá

Fonte: Biblioteca SEMA/AP

<sup>41</sup> Inclui como um dos critérios para fins de cálculo das parcelas da receita o Índice de Conservação do Município (ICM).

## ⇒ (Des)continuidade Administrativa

Quanto à (des)continuidade administrativa, observou-se que a SEMA/AP passou por três diferentes momentos: o primeiro, abrangendo o período de 1989 a 1994, onde a estabilidade na direção da instituição permitiu a construção de uma estrutura organizacional e a formação de quadros técnicos para operar os instrumentos da gestão ambiental voltados para comando e controle. O segundo momento, de 1995 a 1998, caracterizado por constantes substituições de dirigentes e desorganização institucional. O terceiro momento, de 1999 a 2002, de nova estabilidade na direção da SEMA/AP, com a consolidação de uma instituição organizada, com quadros técnicos qualificados e implementando instrumentos de gestão ambiental com eficácia (Quadro 17).

**Quadro 17 – Dirigentes da SEMA/AP no período 1989-2002**

<b>Período</b>	<b>Dirigente</b>
1989-1994	Antônio Carlos Farias
1995	Maurício Júnior Jorge Lima
1996	Mary Allegretti
1997	Alberto Góes
1998	Antônio Cláudio Carvalho
1999-2002	Antônio Sérgio Filocreão

A (des)continuidade institucional tem uma relação direta com o desempenho institucional. Bursztyn (1994) e diversos outros autores que analisam o papel do Estado em uma era de transformações têm sinalizado a descontinuidade institucional como um dos males crônicos que tanto comprometem as administrações públicas.

## ⇒ Capacidade de Formulação de Políticas Ambientais

A capacidade de formulação de políticas ambientais somente foi observada na SEMA/AP a partir de 1999, quando da elaboração do Programa Estadual de Gestão Ambiental (PEGA), documento institucional que define os princípios e os instrumentos da gestão ambiental. Percebe-se, nesse momento, que o SPRN, por meio do processo de construção e

implementação do PGAI Sul do Amapá, trouxe a base para o entendimento da gestão ambiental, com ênfase nos instrumentos de comando e controle, num primeiro momento, e integrada a novos instrumentos, posteriormente.

O PEGA foi concebido com o objetivo de ajustar desequilíbrios na gestão ambiental praticada pela SEMA/AP, e destinou ao monitoramento o “*status*” de nível hierárquico superior. Os demais instrumentos que aparecem nesse programa são: controle e fiscalização, educação ambiental e áreas protegidas.

Entretanto, a percepção que se tem da elaboração do PEGA é que ela atendeu meramente a uma demanda tecnicista interna da instituição, não apresentando nenhuma oportunidade para a participação da sociedade, apesar de citá-la como um nível de base operacional. Essa afirmação é contrária ao conceito de desempenho institucional baseado na governança, de Putnam (2000:24):

**Demanda Social → Interação Política → Governo → Opção de Política → Implementação**

Sachs (1999) assevera que a participação deve assumir a forma de diálogo e negociação permanentes, em torno de estratégias e procedimentos a serem adotados, até se chegar a um pacto pelas políticas. O perfil destas políticas é um indicador seguro da natureza democrática ou clientelista dos pactos políticos entre o princípio da comunidade e o princípio do Estado que se pretende construir (SANTOS, 1999:270).

Nesse ponto, há que se considerar que a demanda social para a gestão ambiental participativa no Amapá é praticamente inexistente. Verifica-se uma relação direta entre a história da formação política do Estado, regida durante muito tempo por regimes militares, e o processo de participação da sociedade na construção de políticas públicas no Amapá.

De positivo no processo participativo de gestão ambiental implementado pela SEMA/AP no período 1999-2002, ressalte-se o compartilhamento de decisões sobre questões ambientais relevantes com o COEMA/AP, o que representou uma estratégia interessante e válida para a tomada de decisão. As 48 reuniões do COEMA/AP realizadas no período para discutir e deliberar matérias ambientais relevantes agregaram forças ao processo de gestão ambiental, compensando os desequilíbrios que a pouca participação da sociedade acarretou ao sistema. Nesse ponto, Bursztyn (2001:72), mesmo considerando a relevância da participação da sociedade



civil por intermédio de colegiados, chama a atenção para o fato de que o processo de decisões públicas é prerrogativa indelegável do poder público.

#### ⇒ **Implementação dos Instrumentos de Gestão Ambiental**

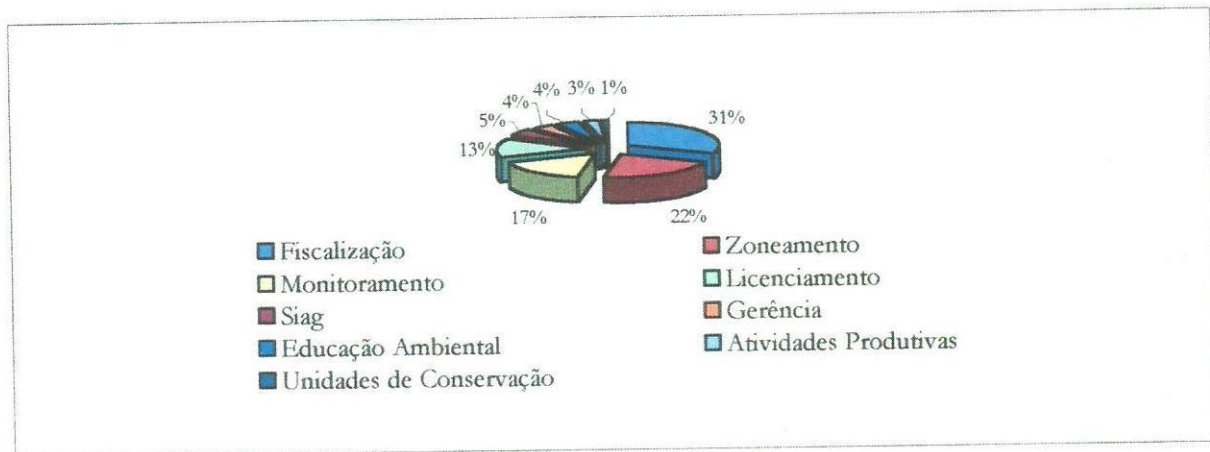
A implementação dos instrumentos de gestão ambiental pela SEMA/AP demonstra constante aperfeiçoamento, reflexo da progressiva modernização da estrutura institucional, da qualificação do quadro técnico, da elaboração de normas ambientais e do provimento tecnológico, com contribuições do SPRN, que no período de 1995 a 2002 fez relevantes investimentos no Amapá (Quadro 18):

**Quadro 18 - Recursos aplicados pelo SPRN para apoiar o fortalecimento da gestão ambiental no Amapá no período 1995 a 2002**

Componente	Ano	Convênio	Executor	Valor do Convênio (R\$)			Valor Repassado pelo SPRN (R\$)
				SPRN	Contrapartida	Total	
Fortalecimento Institucional	1995	95CV003	IEPA	114.455,55	30.525,93	144.981,48	114.455,55
	1996	96CV00161	CEMA	392.916,20	51.355,80	444.272,00	392.916,20
Projeto de Gestão Ambiental Integrada (PGAI)	1997	97CV0046	SEMA	753.316,00	128.064,00	881.380,00	624.915,13
	1997	97CV0028	IEPA	2.735.276,00	449.452,00	3.184.728,00	1.762.965,99
	1998	98CV0032	POL. MIL.	296.923,00	58.667,00	355.590,00	296.923,00
	1999	99CV0040	IBAMA	63.460,00	---	63.460,00	63.460,00
	2000	2000CV162	IEPA	2.129.758,00	600.924,00	2.730.682,00	2.129.758,00
Projeto Institucional	1998	98CV0033	IEPA	92.355,00	16.384,00	108.739,00	92.355,00
	2000	2000CV157	UnB	200.000,00	20.000,00	220.000,00	200.000,00
Total				6.778.459,75	1.355.372,73	8.133.832,48	5.677.748,87

Quanto aos instrumentos de comando e controle, a SEMA/AP vem aplicando a rotina do licenciamento ambiental segundo o que prescrevem a Lei nº 6.938/81 e a Resolução CONAMA nº 237/97. Mas, quando se avalia o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras (SLAP), percebem-se distorções decorrentes da ausência do monitoramento e da fiscalização nas etapas subsequentes ao licenciamento. Chelala e Chagas (2002:15), nesse aspecto, propõem a instituição de um Sistema de Monitoramento de Atividades Poluidoras complementar ao SLAP para acompanhamento contínuo das atividades licenciadas.

O SPRN fez relevantes investimentos no fortalecimento dos instrumentos de comando e controle praticados pela SEMA/AP, principalmente com relação à fiscalização ambiental (Gráfico 3):



**Gráfico 3 – Distribuição percentual dos investimentos do SPRN no Amapá por instrumento de gestão ambiental**

Os recursos aplicados pelo SPRN não conseguiram estruturar um sistema eficaz e eficiente de comando e controle. Algumas possíveis explicações podem ser relacionadas para esse fraco resultado. A primeira explicação passa pela dificuldade de coordenação das instâncias federal e estadual de meio ambiente quanto à definição de competências de comando e controle. O IBAMA sempre teve muita dificuldade de operar na região amazônica, principalmente em decorrência do caráter centralizado de sua coordenação institucional, onde as representações estaduais têm pouca autonomia.

Uma segunda explicação é o alto custo de operar os instrumentos de comando e controle, tendo-se em mente a demanda de recursos humanos, de infra-estrutura e de tecnologia. Nesse ponto, há que se mencionar que esses instrumentos no Brasil foram concebidos sob a lógica em

que o governo determina padrões e monitora a qualidade ambiental, regula as atividades e aplica sanções. Este sistema funcionou razoavelmente bem nos Estados Unidos, porque não apenas a agência federal de controle ambiental, como os próprios Estados tinham recursos e infraestrutura (MARGULIS, 1992:94).

Ao definir como um dos seus objetivos específicos a implementação integrada das atividades de gestão ambiental, reconhecendo a importância do comando e controle, mas também abrindo espaço para outros instrumentos inovadores, o SPRN não procurou manter um equilíbrio sistêmico desses instrumentos, favorecendo maior aporte de recursos para ações de fiscalização ambiental.

Os avanços na implementação dos instrumentos de monitoramento ambiental e zoneamento ecológico econômico passam pelo dilema do “e agora?”. Se por um lado o Amapá dispõe de informações relevantes produzidas tanto pelo monitoramento como pelo zoneamento, por outro pouca implementação política tem sido observada, e, quando existente, fica restrita a situações isoladas, sem qualquer influência na formulação de políticas públicas ou mesmo apoio às iniciativas privadas.

Uma das possíveis explicações para essa constatação é a dificuldade do Governo Federal em coordenar políticas integradas para a Amazônia, onde se têm diferentes programas e projetos pouco articulados e com superposição de ações, reproduzindo o mesmo efeito localmente (Estados e Municípios). Destaca-se e diferencia-se, nesse caso, a decisão política de Estados e Municípios de “fazer ou não fazer”, como aconteceu no Amapá no período de 1995 a 2002, quando o Governo adotou como política pública o desenvolvimento sustentável, facilitando o avanço da gestão ambiental.

## RECOMENDAÇÕES

No desenvolvimento deste estudo um conjunto de informações foi analisado seguindo uma trajetória progressiva da discussão sobre o desenvolvimento sustentável e da gestão ambiental, desde sua concepção conceitual global até sua implementação local, com base na experiência do Estado do Amapá. Como recomendações para o aperfeiçoamento da gestão ambiental no Amapá e possível fortalecimento de políticas públicas, sugerem-se os seguintes encaminhamentos:

- Qualificação estratégica do Estado (Governo e sociedade) para fazer frente aos novos desafios da gestão ambiental, principalmente em face do atual índice de ocupação do Amapá por áreas protegidas (56% da área total do Estado). Esse quadro deve ser visto como uma oportunidade, na qual a sociedade internacional industrializada e comprometida com a conservação da biodiversidade deve assumir os custos dos serviços ambientais prestados à humanidade por essas áreas protegidas e pelas populações que nelas desenvolvem alguma atividade de subsistência de baixo impacto.
- Fortalecimento dos instrumentos de comando e controle, considerando-se duas realidades antagônicas. A primeira relacionada aos grandes projetos e seus passivos, onde o ciclo de comando e controle desdobra-se entre o licenciamento, o monitoramento e a auditoria (em substituição à fiscalização). A segunda, aplicada aos casos dos assentamentos rurais e pequenas atividades agrícolas, que respondem por mais de 90% das autorizações de desmatamento emitidos pelo IBAMA no Amapá. Aqui se percebe que a ausência de uma política integrada para o setor fundiário e produtivo, tanto no âmbito do Governo Federal como no do Estadual, tem dificultado a aplicação dos instrumentos de comando e controle. A construção de uma política integrada para esse setor na Amazônia, indispensável para garantir o crescimento econômico com sustentabilidade ambiental, deve focar suas ações de planejamento no ZEE e ter como princípio assegurar maior equidade social. Guimarães (1992:60), a esse respeito, destaca que um indivíduo pobre, marginalizado ou excluído da sociedade e da economia, não possui o menor compromisso em evitar a deterioração do meio ambiente, “já que a sociedade não consegue impedir a sua própria degradação como ser humano”.

Considerando que o Amapá está fora do Arco do Desmatamento da Amazônia, que os atuais instrumentos de gestão ambiental fomentados pelos programas e projetos de cooperação ambiental dão ênfase ao comando e controle, e que se agrava a situação de pobreza urbana e rural, evidencia-se a necessidade de desconstrução dos modelos de gestão ambiental até então praticados pela SEMA/AP e de maior ênfase na integração com questões sociais. A SEMA/AP não dispõe de um corpo técnico devidamente capacitado para atuar com maior qualificação e aprofundamento na construção de um modelo de gestão ambiental integrado às questões sociais. Investimentos em capacitação em desenvolvimento social para técnicos da SEMA/AP são, portanto, recomendáveis.

Como estratégia para estimular uma maior autonomia da sociedade, recomenda-se a inversão do conceito de fortalecimento institucional da gestão ambiental, buscando a consolidação e maior independência das instâncias de controle da sociedade, como conselhos e fóruns. Nesse caso, há que se repensar o papel do SPRN, pois a sua trajetória de implementação demonstra que seus objetivos são alcançados mais em função do humor político dos Governos Estaduais do que de efetivos compromissos contratuais.

Percebe-se que o Amapá é um Estado extremamente dependente de recursos federais e com forte presença de governo nas ações de desenvolvimento municipal. Nesse ponto, a gestão ambiental no Amapá apoiada pelo SPRN deve contribuir para atenuar esse processo, intensificando a descentralização e a participação das instâncias municipais na tomada de decisão.

Considerando a favorabilidade das políticas aderentes às práticas do desenvolvimento sustentável, torna-se preponderante que o Governo do Amapá continue nessa linha de ação, motivando a sociedade a compreender essa corrente do pensamento ambiental e suas derivações, bem como as especificidades da natureza da gestão ambiental e suas oportunidades de desenvolvimento econômico e social.

## REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Políticas ambientais e construção democrática. In: *O Desafio da Sustentabilidade: Um debate socioambiental no Brasil*. Gilney Viana, Marina Silva, Nilo Diniz (orgs). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

AGRA FILHO, Severino Soares; VIÉGAS, Oswaldo. *Planos de Gestão e Programas de Monitoramento Costeiro*: Diretrizes de Elaboração. Brasília: Programa Nacional do Meio Ambiente, 1995.

ALBAGLI, Sarita. *Geopolítica da Biodiversidade*. Brasília: IBAMA, 1998.

ALLEGRETTI, Mary Helena. Reservas Extrativistas: Parâmetros para uma Política de Desenvolvimento Sustentável na Amazônia. In: *O Destino da Floresta: Reservas Extrativistas e Desenvolvimento Sustentável na Amazônia*. Anthony Anderson et. al. (org.). Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Curitiba: Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais, Fundação Konrad Adenauer, 1994.

ALLEGRETTI, Mary Helena. *A Construção Social de Políticas Ambientais: Chico Mendes e o Movimento dos Seringueiros*. Tese (Doutorado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, 2002.

ALMEIDA, Mauro W. B. de. As Reservas Extrativistas e o Valor da Biodiversidade. In: *O Destino da Floresta: Reservas Extrativistas e Desenvolvimento Sustentável na Amazônia*. Anthony Anderson et. al. (org.). Rio de Janeiro: Relume-Dumará; Curitiba: Instituto de Estudos Amazônicos e Ambientais, Fundação Konrad Adenauer, 1994.

ASSOCIAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DE GEOLOGIA E MINERAÇÃO DO AMAPÁ (GEOMAP). *Relatório Final da CPI da Mineração*. Publicado no Diário Oficial do Estado do Amapá Nº 0502, de 07.01.93, 1994.

BANCO MUNDIAL. *Relatório Nº 13620-BR – Capa Azul*. PPG7, 1994.

\_\_\_\_\_. *Documento fax sobre a proposta de subprojeto PGAI*. PPG7, de 15.09.97.

\_\_\_\_\_. *Documento fax sobre PGAI Área Prioritária 1 – Segunda Versão*. PPG7, de 06.04.98.

\_\_\_\_\_. *Pobreza, Desenvolvimento e Política Social – o caso do Estado do Amapá*. Relatório preparado por Sonia Rocha para o Banco Mundial, 2002.

BECKER, Bertha K. *Amazônia*. São Paulo: Ática, 1990.

\_\_\_\_\_. A Amazônia pós ECO-92: Por um desenvolvimento regional responsável. In: *Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável*. Marcel Bursztyn (org.). 2. ed. Brasília: Editora Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. Síntese do Processo de Ocupação da Amazônia: lições do passado e desafios do presente. In: *Causas e dinâmica do desmatamento na Amazônia*. Brasília: MMA, 2001.

BECKER, Bertha K; EGLER, Cláudio A. G. *Brasil: Uma Nova Potência Regional na Economia-Mundo*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1994.

BECKER, Bertha K.; MIRANDA, Mariana (orgs.) *A Geografia Política do Desenvolvimento Sustentável*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

BECKER, Bertha K.; MIRANDA, Mariana. *Amazônia: Inserção Internacional e Soberania Nacional*. Belém: SUDAM/OEA, 2001.

BENJAMIN, Antônio Herman. Instrumentos Econômicos de Tutela Ambiental no Brasil: a experiência de alguns estados da bacia amazônica. In: *Instrumentos Econômicos na Gestão Ambiental*. Terceira Reunião Temática DFID/SPRN. Cuiabá. Mato Grosso. 2000.

BERNARDO, Maristela. Políticas Públicas e Sociedade Civil. In: *A Difícil Sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. Marcel Bursztyrn (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

BRASIL. *Programa Avança Brasil 2000-2003*. Disponível em: <<http://www.abrasil.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2002.

BRITO, Daniel Chaves de. *Extração mineral na Amazônia: a experiência da exploração de manganês da Serra do Navio no Amapá*. Dissertação de mestrado. Belém: Universidade Federal do Pará, 1994.

BRÜSEKE, Franz Josef. O Problema do Desenvolvimento Sustentável. In: *Desenvolvimento e Natureza: Estudos para uma sociedade sustentável*. Clóvis Cavalcanti (org.). São Paulo: Cortez; Recife, PE: Fundação Joaquim Nabuco, 1995.

\_\_\_\_\_. Desestruturação e Desenvolvimento. In: *Incertezas de Sustentabilidade na Globalização*. Leila da Costa Ferreira e Eduardo Viola (orgs.). Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1996.

BURGUEÑO, Oscar; RODRÍGUEZ, Octavio. Desenvolvimento e Cultura. In: *A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos*. Luiz Carlos Bresser-Pereira, José Marcio Rego (orgs.). São Paulo: Editora 34, 2001.

BURSZTYN, Maria Augusta Almeida. *Gestão Ambiental: instrumentos e práticas*. Brasília: IBAMA, 1994.

BURSZTYN, Marcel. Estado e Meio Ambiente no Brasil: desafios institucionais. In: *Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável*. Marcel Bursztyrn (org.). 2. ed. Brasília: Editora Brasiliense, 1994.

\_\_\_\_\_. Políticas Públicas para o Desenvolvimento (Sustentável). In: *A Difícil Sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. Marcel Bursztyrn (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

CAPOBIANCO, João Paulo. *Unidades de Conservação Podem ter Instituto Próprio*. O Estado de São Paulo. Edição de 18/11/2002. Disponível em: <<http://www.estadao.com.br/ciencia/noticias/2002/dez/11/43.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2002.

CAPRA, Fritjof. *As Conexões Ocultas: ciência para uma vida sustentável*; tradução Marcelo Brandão Cipolla. São Paulo: Editora Cultrix, 2002.

CASTRO, Edna; PINTON, Florence (org.). *Faces do Trópico Úmido: Conceitos e Novas Questões sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente*. Belém: Cejup: UFPA-NAEA, 1997.



CAVALCANTI, Clóvis. Celso Furtado e a Persistência do Subdesenvolvimento. In: *A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 anos*. Luiz Carlos Bresser-Pereira, José Marcio Rego (orgs.). São Paulo: Editora 34, 2001.

CHAGAS, Marco Antonio. *Projeto Conservação do Cerrado do Amapá*. Texto elaborado para o Seminário Conservação do Cerrado do Amapá, Macapá, set. 1998.

CHAGAS, Marco Antonio (org.). *Sustentabilidade e Gestão Ambiental no Amapá: Saberes Tucujus*. Macapá: SEMA/PPG7/SPRN, 2002.

CHAGAS, Marco Antonio; RABELO, Benedito Vitor; MOCHIUTTI, Silas. *Conservação do Cerrado do Amapá: contribuições ao debate*. Disponível em: <<http://www.bdt.fat.org.br/workshop/cerrado/br/contribuicao/amapa>>. Acesso em: 15 de fev. 2002.

CUNHA, Álvaro da. *Quem Explorou Quem no Contrato do Manganês do Amapá*. Território Federal do Amapá: Editora RUMO, 1962.

DALY, Herman E. Políticas para o desenvolvimento sustentável. In: *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas*. Clóvis Cavalcanti (org.). – 3. ed. – São Paulo: Cortez: Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2001.

DIEGUES, Antonio Carlos. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. São Paulo: Hucitec, 1996. 169 p.

\_\_\_\_\_. Etnoconservação da Natureza: Enfoques Alternativos. In: *Etnoconservação: novos rumos para a proteção da natureza nos trópicos*. Antonio Carlos Diegues (org.). São Paulo: Hucitec/Nupaub-USP, 2000.

DRUMMOND, José Augusto. Investimentos privados, impactos ambientais e qualidade de vida num empreendimento mineral amazônico – o caso da mina de manganês de Serra do navio (Amapá). In: *História, Ciência, Saúde: Manguinhos*, v. VI, Suplemento. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2000. P. 753-792.

FERREIRA, Leila da Costa; VIOLA, Eduardo (orgs.). *Incertezas de Sustentabilidade na Globalização*. Campinas: Editora da UNICAMP, 1996.

FÓRUM DE ONGs BRASILEIRAS. *Meio Ambiente e Desenvolvimento: uma visão das ONGs e dos movimentos sociais brasileiros*. Rio de Janeiro: Fórum de ONGs brasileiras, 1992.

GASQUES, José Garcia. *Padrão de Crescimento da Amazônia e Instrumentos Econômicos*. Apresentação realizada durante o Seminário Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento Sustentável na Amazônia Brasileira. Brasília, julho 2002.

GOMES, Gustavo Maia; VERGOLINO, José Raimundo. *Trinta e Cinco Anos de Crescimento Econômico na Amazônia (1960/1995)*. Textos para Discussão 533. Brasília: IPEA, 1997.

GONÇALVES, Carlos Walter Porto. Os Movimentos Sociais Diante da Reorganização Societária em Curso. In: *O Desafio da Sustentabilidade: Um debate socioambiental no Brasil*. Gilney Viana, Marina Silva, Nilo Diniz (orgs.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

GOVERNO DO AMAPÁ. *Preservação Ambiental no Amapá*. Secretaria de Planejamento e Coordenação. Macapá, 1989.

\_\_\_\_\_. *Estudos Zoobotânicos em Unidades de Conservação do Estado do Amapá*. Secretaria de Planejamento e Coordenação/Museu Ângelo Moreira da Costa Lima. Macapá, 1990.

\_\_\_\_\_. *Plano Estadual Ambiental*. Coordenadoria Estadual do Meio Ambiente/Secretaria de Planejamento. Macapá, 1996.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Gestão Ambiental Integrada da Área Prioritária 1 – Sul do Amapá*. Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia. Macapá, 1997.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Gestão Ambiental Integrada*. Revisão 2001/2002. Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia. Macapá, 1997.

\_\_\_\_\_. *Plano Plurianual de Meio Ambiente do Governo do Amapá 2000/2003*. Macapá, 1999.

\_\_\_\_\_. *Programa Estadual de Gestão Ambiental*. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. Macapá, 2000.

HADDAD, Paulo; REZENDE, Fernando. *Instrumentos Econômicos para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente/Secretaria de Coordenação da Amazônia, 2002.

HOBBSAWM, Eric. *Renascendo das Cinzas. Depois da Queda: o Fracasso do Comunismo e o Futuro do Socialismo*. Robin Blackburn (org.); tradução Luis Krausz, Maria Inês Rolin e Susan Semler. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

HOGAN, Daniel Joseph; VIEIRA, Paulo Freire (orgs.). *Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável*. 2. ed. Campinas: Editora da UNICAMP, 1995.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. *Monitoramento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite 2000-2001*. Relatório 2002.

JORNAL DO DIA. *Autorizado o Reinício da Jari/Macapá*. Edição de 15.08.1991.

LEAL, Aluizio Lins. *Amazônia: aspecto político da questão mineral*. Dissertação de mestrado. Belém: Universidade Federal do Pará, 1988.

LEFF, Enrique. *Epistemologia Ambiental*; tradução de Sandra Valenzuela; revisão técnica de Paulo Freire Vieira. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

LIMA FILHO, Isnard. *A vera história do manganês*. Jornal O Liberal. Edição de 02/07/2000.

LINS, Cristovão. *A Jari e a Amazônia*. Rio de Janeiro: DATAFORMA em convênio com a Prefeitura Municipal de Almerim (PA), 1997.

LITTLE, Paul E. Os Conflitos Socioambientais: um Campo de Estudo e de Ação Política. In: *A Dificil Sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. Marcel Bursztyrn (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

MARGULIS, Sérgio. Controle Ambiental: Coisa pra Rico? In: *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, 1992.

MARINHO FILHO, Jader Soares. *Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade no Estado do Amapá*. GEA/BID. Macapá, 2000.

MILARÉ, Édís. *Direito do Ambiente: doutrina – prática – jurisprudência – glossário*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA*. Avaliação Final/Marcel Bursztyn – coordenador. Brasília: PNMA, 1997.

\_\_\_\_\_. *Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil: Livro das Secretarias Técnicas*. Brasília: MMA/SCA, 1997.

\_\_\_\_\_. *Manual Operacional do SPRN*. PPG7. Brasília, 1999.

\_\_\_\_\_. *Relatório de Avaliação de Meio Termo do PGAI – Amapá*. PPG7/SPRN. 1999.

\_\_\_\_\_. *Identificação de Áreas com Potencial para Criação de Florestas Nacionais na Amazônia Legal*. Brasília: MMA, 2000.

\_\_\_\_\_. *Lessons from the Rain Forest: Experiences of the Pilot Program to Conserve the Amazon and Atlantic Forests of Brazil*. Brasília: PPG7/AMA: World Bank, 2002.

\_\_\_\_\_. *Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil*. Disponível em: <[mma.gov.br/port/sca/ppg7/index.html](http://mma.gov.br/port/sca/ppg7/index.html)>. Acesso em: 29 set 2002.

MORIN, Edgar. *Os Sete Saberes necessários à Educação do Futuro*. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya; revisão técnica de Edgard de Assis Carvalho. 2ª ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: UNESCO, 2000.

MORIN, Edgar. *Entrevista Globo News/Programa Milênio de 16.09.2002*.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. O Uso de Instrumentos Econômicos na Gestão Ambiental. In: *Instrumentos Econômicos na Gestão Ambiental*. Terceira Reunião Temática DFID/SPRN. Cuiabá. Mato Grosso. 2000.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Os Conflitos na Sociedade Moderna: uma Introdução Conceitual. In: *A Difícil Sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*. Marcel Bursztyn (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2001.

NEDER, Ricardo Toledo. Para uma regulação pública ambiental pós-desenvolvimentista no Brasil. In: *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas*. Clóvis Cavalcanti (org.). 3 ed. São Paulo: Cortez; Recife:Fundação Joaquim Nabuco, 2001.

NOGUEIRA NETO, Paulo. *Encontro sobre Áreas Naturais Preservadas da Região Neo-Tropical*. Brasília: Ministério do Interior/Secretaria Especial do Meio Ambiente, 1980.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo*. Trad. de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. 5ª ed. Brasília, MH Comunicação, 1995.

- PÁDUA, José Augusto (org.). *Ecologia e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo: IUPERJ, 1987.
- PÁDUA, Maria Tereza Jorge. *Unidades de Conservação do Estado do Amapá*. Macapá: SEMA/FUNATURA. Texto elaborado para o Seminário Conservação do Cerrado do Amapá, Macapá, set. 1998.
- PICANÇO, Estácio Vidal. *Informações Sobre a História do Amapá: 1500-1900*. Macapá: Imprensa Oficial, 1981.
- PINTO, Lúcio Flávio. *Quem Chora pela SUDAM?* Disponível em: <[http://www.amazonia.org.br/opiniaio/artigo\\_detail.cfm?id=14860](http://www.amazonia.org.br/opiniaio/artigo_detail.cfm?id=14860)>. Acesso em: 14 nov. 2002.
- PINTON, Florence; AUBERTIN, Catherine. O Extrativismo entre Conservação e Desenvolvimento. In: *Faces do Trópico Úmido: Conceitos e Questões sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente*. Edna Castro e Florence Pinton (orgs.). Belém: Cejup: UFPA-NAEA, 1997. Págs. 263-284.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Trad. Luiz Alberto Monjardim. – 2 ed. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- REIGOTA, Marcos. *Ecologistas*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1999. 211 p.
- SACHS, Ignacy. Estratégia de Transição para o Século XXI. In: *Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável*. Marcel Bursztyrn (org.). 2. ed. Brasília: Editora Brasiliense, 1994.
- \_\_\_\_\_. O Estado e os parceiros sociais: negociando um pacto de desenvolvimento. In: *Sociedade e Estado em Transformação*. Luiz Carlos Bresser Pereira, Jorge Wilhelm, Lourdes Sola (organizadores). São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável*. Paula Yone Stroh (org.). Rio de Janeiro: Garamond, 2000.
- SANAIOTTI, Tânia. *Biodiversidade dos Cerrados da Amazônia*. Texto elaborado para o Seminário Conservação do Cerrado do Amapá, Macapá, set. 1998.
- SANAIOTTI, Tânia; BRIDGEWATER, Samuel; RATTER, James. *Savanas do Estado do Amapá: Sugestão para sua Conservação*. [S.l.:s.n], 1994. 39p.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Um Discurso sobre as Ciências*. 6ª ed. Porto: Afrontamento, 1993.
- \_\_\_\_\_. Para uma Reinvenção Solidária e Participativa do Estado. In: *Sociedade e Estado em Transformação*. Luiz Carlos Bresser Pereira, Jorge Wilhelm, Lourdes Sola (organizadores). São Paulo: Editora UNESP; Brasília: ENAP, 1999.
- \_\_\_\_\_. *A Crítica da Razão Indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.
- \_\_\_\_\_. Introdução Geral à Coleção. In: *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Boaventura de Sousa Santos (org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Milton. *Os Grandes Projetos: Sistema de Ação e Dinâmica Espacial*. Belém: Editora Universitária UFPA, 1995.

SARNEY, José. *Saraminda*. São Paulo: Siciliano, 2000.

SILVA, Marina. História da Floresta, da Vida e do Mundo. In: *O Desafio da Sustentabilidade: Um debate socioambiental no Brasil*. Gilney Viana, Marina Silva, Nilo Diniz (orgs). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2001.

SOUZA, Manoel Dorandins Costa de. *O Amapá e sua trajetória*. [S.l.:s.n], 2001. 87p.

SOUZA, Renato Santos de. *Entendendo a Questão Ambiental: temas de economia, política e gestão do meio ambiente*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2000. 461 p.

SUDAM. CPR. *Construindo o futuro da Amazônia: estratégias para o desenvolvimento sustentável 2000/2003* – versão preliminar para discussão. Belém, 2000. 79 p.

THOMAS, Keith. *O Homem e o Mundo Natural: mudanças de atitude em relação às plantas e aos animais (1500-1800)*: tradução João Roberto Martins Filho. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.

VIOLA, Eduardo J.; LEIS, Hector R. A Evolução das Políticas Ambientais no Brasil, 1971-1991: do Bissetorialismo Preservacionista para o Multissetorialismo Orientado para o Desenvolvimento Sustentável. In: *Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável*. Daniel Joseph Hogan e Paulo Freire Vieira (orgs.). 2. ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 1995.

WORSTER, Donald. *Nature's Economy: a history of ecological ideas*. Londres: Cambridge University Press, 2ª ed. 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 20 out. 2002.

ZACCA, Eliana. Estratégias para o Desenvolvimento Sustentável da Amazônia – 2000/2003. In: *Causas e dinâmica do desmatamento na Amazônia*. Brasília: MMA, 2001.

# **ANEXOS**

**ANEXO I****DECRETO Nº 0414, DE 24 DE MARÇO DE 1995****Cria o Grupo de Trabalho para o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amapá – PDSA**

O Governador do Estado do Amapá, usando das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 119, inciso XXV, da Constituição do Estado do Amapá,

DECRETA:

Art. 1º – Fica criado o Grupo de Trabalho para o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amapá – PDSA.

Art. 2º – O Grupo de Trabalho será formado por servidores públicos estaduais, federais e consultores. No caso de servidores federais lotados em instituições federais, serão indicados pelo titular da instituição na qual estão lotados.

Art. 3º – O Grupo de Trabalho, de que trata o art. 2º ficará diretamente vinculado a SEPLAN, que fornecerá todo o apoio necessário à elaboração do Plano.

Art. 4º – O Grupo de Trabalho terá como incumbência elaborar uma proposta para o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amapá, que será usado para captação de recursos para o Estado e como referência para o planejamento setorial do Governo como um todo.

Art. 5º – O Grupo de Trabalho terá o período de 13 de março a 13 de abril de 1995 para elaboração do Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amapá. Ao fim do referido período o grupo estará desfeito e cada servidor retomará suas funções anteriores.

Art. 6º – O Grupo de Trabalho será composto pelos servidores:

- Luiz Fernando Allegretti* – Assessoria Internacional/Casa Civil
- José Antônio Leite de Queiroz* – DECT/SEPLAN
- Aldo Simão Carneiro Fernandes* – DAM/SEPLAN
- Plácido Portal de Souza* – DEP/SEPLAN
- Ediraldo Homobono Santa Brígida* – DEP/SEPLAN
- Marco Antonio Chagas* – DRA/CEMA
- Antonio Carlos da Silva Farias* – DCZ/IEPA
- Maria Madalena de Moura Mendonça* – SEEC
- João Batista Bosque Gomes* – SEEP/CAESA
- Oswaldino Raiol* – DFAARA/AP
- Geraldo Roberto Barbosa Bezerra Pinto* – DITEC/IBAMA
- Nilton Balieiro* – Assessor Parlamentar
- Paulo Leite de Mendonça* – Assessoria do GABI/SEAGA
- Vanessa Fleischfresser* – Consultora/SEPLAN
- Jorge Araújo de Souza Lima* – EMBRAPA
- Maria do Socorro Ferreira Barbosa* – DETUR/CEICT
- Ademir Coutinho* – DCF/CEMA
- Sergio Augusto Beltrão Gillet* – NSP/SESA
- Josentina do Livramento Melo* – NSP/SEEC

Art. 7º – O Grupo de Trabalho será coordenado pelos servidores:

- Luiz Fernando Allegretti* – Assessoria Internacional/Casa Civil
- José Antônio Leite de Queiroz* – DECT/SEPLAN
- Antonio Carlos da Silva Farias* – DCZ/IEPA

Art. 8º – Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

João Alberto Rodrigues Capiberibe  
Governador

## **ANEXO 2**

### **DECRETO Nº 2453, DE 14 DE AGOSTO DE 1995**

#### **Institui o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amapá – PDSA**

O Governador do Estado do Amapá, usando das atribuições que lhe são conferidas pelo artigo 119, inciso XXV, da Constituição do Estado do Amapá,

DECRETA:

Art. 1º – Fica instituído o Programa de Desenvolvimento Sustentável do Estado do Amapá – PDSA, consolidado e publicado pelo Governo do Estado do Amapá em junho de 1995.

Parágrafo Único – O Programa referido no caput deste artigo tem seis diretrizes principais:

#### **1. Valorização das Vantagens Comparativas do Amapá:**

O PDSA deve valorizar as vantagens que o Estado apresenta frente a outras regiões da Amazônia e do país. O Amapá se caracteriza por uma especial diversidade de ecossistema em nível adequado de conservação, baixa densidade populacional, alta potencialidade de recursos minerais e pesqueiros, vastas áreas com biodiversidade intacta, cenários de grande beleza natural e acesso estratégico aos mercados internacionais. Marcado por uma geografia particular, o Amapá apresenta uma posição estratégica em relação às demais unidades federativas que pode viabilizar a implantação e consolidação de atividades comerciais voltadas para o mercado interno e externo.

#### **2. Sustentabilidade da Economia:**

A sustentabilidade é resultado do equilíbrio entre os aspectos econômicos, sociais e ambientais das atividades produtivas. Aplica-se a todos os setores da economia e deve orientar todas as ações governamentais e privadas. Os recursos naturais existentes no Amapá precisam ser vistos como capital econômico disponível para desenvolver a região de forma perene e com equidade social. A agregação de valor às atividades agrícolas e florestais, à pesca e à mineração, deverá fortalecer a dinâmica local e regional gerando e distribuindo renda e fixando a população.

#### **3. Equidade Social**

No Amapá, a exuberância dos cenários naturais contrasta com a pobreza social. Grandes projetos industriais de exploração mineral e madeira convivem com cidades ribeirinhas sem infra-estrutura social. Reverter esse quadro, propiciando condições de trabalho e qualidade de vida à grande maioria da população, é um objetivo que irá nortear a implantação do PDSA. Equidade social intertemporal significa atender às necessidades das gerações atuais e futuras e depende de várias circunstâncias, dentre elas a incorporação da condição de cidadania por toda a população e, por parte do Estado, de seu dever constitucional de promover e manter a dignidade social.

#### **4. Utilização de Parcerias na Execução de Projetos**

O Estado não pretende investir nem executar diretamente as novas políticas de desenvolvimento. Ao contrário, quer estabelecer parcerias com a iniciativa privada. Caberá ao Governo definir os critérios dentre os quais as atividades devem ser desenvolvidas e fiscalizar os resultados e impactos sociais e ambientais potenciais. O respeito ao meio ambiente e às diretrizes do PDSA deverá condicionar a escolha das parcerias. Além disso, espera-se que as empresas contribuam com o desenvolvimento das regiões nas quais estão inseridas.



## 5. Desconcentração das Atividades

Há excessiva concentração econômica em Macapá, capital do Estado, e na cidade portuária de Santana. A migração interna vem se acentuando como reação à falta de oportunidades e à inexistência de serviços sociais básicos nas demais cidades. Estas cidades não têm tido condições de absorver economicamente o contingente atraído, dando origem a favelas com precárias condições sanitárias. Reorientar o crescimento das cidades e dinamizar pólos regionais, de acordo com os recursos naturais predominantes, será uma diretriz central do PDSA.

## 6. Municipalização

O estabelecimento de parcerias entre o Governo do Estado e as Prefeituras, visando a geração de empregos e de recursos financeiros nos municípios, é outra diretriz do PDSA. As áreas prioritárias para a municipalização são a educação, a saúde, a merenda escolar e a manutenção das obras públicas. Mas existem critérios, definidos pelo Governo do Estado, para que um município seja beneficiado com recursos adicionais: deve utilizar mão-de-obra e matéria-prima locais; não alocar mais que sessenta por cento dos recursos arrecadados na contratação de funcionários; adotar critérios ambientais na promoção de atividades econômicas; e criar conselhos comunitários para participar e fiscalizar as ações das Prefeituras.

Art. 2º – O PDSA é formado por todos os subprogramas, projetos e subprojetos já existentes ou em formação que estabeleçam vinculação entre a utilização de recursos naturais e o desenvolvimento socioeconômico do Estado do Amapá.

Art. 3º – O PDSA será implantado com recursos existentes nos programas e subprogramas do orçamento do Governo do Estado do Amapá para o ano de 1995 e recursos captados no âmbito do Governo Federal e de instituições internacionais.

Parágrafo Único – O Plano Plurianual e o Orçamento do Governo do Estado do Amapá, a partir de 1996, abrigarão, obrigatoriamente, recursos destinados à continuidade do PDSA, inclusive aqueles destinados às contrapartidas da cooperação financeira externa.

Art. 4º – A Coordenação Geral do PDSA será exercida pela Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, que terá as seguintes competências:

1. Planejar e coordenar, em conjunto com os demais titulares da administração direta e indireta, a implementação do PDSA.
2. Definir, em colaboração com os órgãos setoriais, os subprogramas, projetos e subprojetos que comporão, anualmente, o PDSA.
3. Coordenar a cooperação técnica financeira necessária ao PDSA, no âmbito do Governo Federal e das instituições internacionais.
4. Formular normas operacionais visando a compatibilização dos investimentos privados que envolvam recursos naturais com o PDSA.
5. Promover a integração dos diferentes órgãos executores das ações e atividades do PDSA, visando a compatibilização entre as ações setoriais do Governo.
6. Auxiliar e assessorar os órgãos executores nas áreas de capacitação técnica e gerencial que se fizerem necessárias.
7. Viabilizar a execução do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado do Amapá e utilizar seus resultados para orientar a implantação do PDSA.
8. Acompanhar, avaliar e divulgar os resultados do PDSA.

Art. 5º – Os subprogramas, projetos e subprojetos incluídos no PDSA passarão a ter prioridades na identificação e alocação de recursos orçamentários e extra-orçamentários.

Art. 6º – A execução de cada subprograma, projeto e subprojeto será exercida pela instituição que possua a atribuição legal de exercê-la.

**Parágrafo Primeiro – Caberá a CEMA - Coordenadoria Estadual do Meio Ambiente a responsabilidade pela gestão ambiental dos subprogramas, projetos e subprojetos do PDSA, através da aplicação de normas e procedimentos especificamente ambientais visando a proteção dos ecossistemas do Estado.**

Parágrafo Segundo – Caberá ao IEPA - Instituto Estadual de Pesquisas do Amapá a elaboração de pesquisas que subsidiem a implantação do PDSA, especialmente no que se refere ao Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado.

Art. 7º – Os titulares dos órgãos da administração direta ou indireta, envolvidos com a execução do PDSA, poderão indicar coordenadores para os subprogramas, projetos e subprojetos, que trabalharão em tempo integral e receberão remuneração equivalente à função, em quadro salarial próprio a ser definido em conjunto com a Secretaria de Estado da Administração.

Parágrafo Único – A necessidade de profissionais qualificados para o PDSA deverá ser preenchida com a abertura de concurso especial cujas regras serão definidas pela SEAD, em acordo com a Coordenação do PDSA.

Art. 8º – A Coordenação Geral do PDSA deverá formular, no prazo de 30 dias, a proposta de criação do Conselho Estadual de Desenvolvimento Sustentável e do Fundo Estadual de Desenvolvimento Sustentável.

Art. 9º – Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação, revogadas todas as disposições em contrário.

João Alberto Rodrigues Capiberibe  
Governador do Amapá

### **ANEXO 3**

Fax do Banco Mundial para a Secretaria Técnica do SPRN – 06.04.98  
Ref. SPRN – Amapá: PGAI Área Prioritária 1 – Segunda Versão

Refiro-me à nova versão do PGAI do Amapá (Área prioritária 1, com data de novembro de 1997), que recebemos em 2 de abril de 1998.

Revisamos em detalhe a nova proposta e comparamos com o nosso fax de 15 de setembro de 1997, no qual oferecemos amplos comentários sobre a primeira versão do projeto. Lembramos também a viagem especial que fizemos a Macapá poucos dias depois do envio de tal fax, para explicar pessoalmente os nossos comentários ao Grupo de Trabalho do Estado. Esperava-se na época um ajuste bastante rápido da proposta do PGAI.

Mais do que seis meses depois, é lamentável encontrar praticamente a mesma proposta, ainda que com certos detalhes e mudanças que ajudam a melhorar o documento, mas sem atendimento da maioria dos nossos comentários. Encontramos também um parecer da própria Secretaria Técnica, que relata as melhorias e adições feitas, fazendo referência às recomendações da Comissão de Projeto, mas fazendo referência nenhuma a nossos comentários e recomendações, embora essa Secretaria Técnica tenha declarado recentemente ante o IAG que todos os comentários oferecidos de todos os PGAI's foram levados em consideração. Não parece que foi o caso aqui.

Não conseguimos entender também o prazo que tomou a revisão dessa proposta, em vista das poucas mudanças introduzidas.

Isto coloca em questão a utilidade de nosso trabalho, o qual foi feito com o intuito sincero de ajudar no processo, com investimento de nosso tempo e atenção pessoal. Se as nossas observações tivessem sido aceitáveis ou de outro modo não apropriadas, o que é sempre possível, teria sido bom que nos fivessem dado uma resposta explicando os motivos, ou que tivéssemos conversado sobre o assunto. Isto exemplifica mais uma vez que nós consideramos o processo de apreciação e revisão dos PGAI's do SPRN um problema sério, e por que relatamos este problema ao IAG.

Enfim, lamento informar que achamos a proposta ainda não satisfatória.

Porém, em vista do tempo avançado e da grande vontade e prontidão do GT de iniciar a implementação, e na firme expectativa de um re-planejamento dos PGAI's ainda neste ano, informamos que não temos objeção ao início da execução deste PGAI, sob os convênios de execução apresentados no anexo da sua carta.

Atenciosamente,

Christoph Diewald

## Anexo 4 - MATRIZ LÓGICA DO PGAI SUL DO AMAPÁ

### 1. Monitoramento e Controle Ambiental

Objetivo Específico	Consolidar o Sistema Integrado de Monitoramento e Controle Ambiental		
	Resultados/Atividades	Indicadores Verificáveis	Meios de Verificação
1.1 – Ações de monitoramento subsidiando o controle, educação ambiental e políticas setoriais	Informações de monitoramento disponíveis	- Relatórios, Boletins e Laudos	- Existência de avanços significativos no domínio metodológico das técnicas de monitoramento
1.1.1 – Monitoramento da cobertura vegetal, focos de calor e a exploração seletiva de madeira	- Índice de desmatamento informado anualmente - Quantidade de focos de calor identificados - Volume de madeira autorizado e retirado	- Relatórios, Boletins - Projetos, laudos - ATPFs	- Existência de imagens de satélite com qualidade disponível - Disponibilização, pelo CSR/IBAMA, de dados sobre focos - Convênio com o IBAMA negociado
1.1.2 – Identificação dos fatores de pressão sobre os recursos hídricos, propondo recomendações	- 60 % das bacias hidrográficas do Estado monitoradas	- Relatórios e Cartas de IQA - Matriz de ações recomendadas	- IQA reflete as alterações da cobertura vegetal e situação das águas - Utilização do IQA pelo setor de saúde pública no planejamento de ações
1.2 – Instrumentos de monitoramento e controle atuando de forma integrada	- Planejamento e operacionalização das ações integradas	- Relatórios, Boletins, Laudos e Atas	- Predisposição dos órgãos ambientais em atuar conjuntamente
1.2.1 - Criação e funcionamento do Núcleo de Monitoramento e Controle Ambiental	- Número de reuniões realizadas - Ações planejadas em conjunto	- Ato de criação publicado - Registro de reuniões	- IBAMA, SEMA, Polícia Rodoviária Federal, Batalhão Ambiental e demais órgãos motivados
1.3 – Empreendimentos e atividades que utilizam recursos naturais identificados, cadastrados e licenciados	- Empreendimentos e atividades controlados pelo OEMA	- Licenças, Registros e Autorizações	- Existência de empreendimentos e atividades a licenciar, conforme legislação em vigor
1.3.1 – Implementação do licenciamento de atividades industriais efetivamente ou potencialmente poluidoras	- 100% dos empreendimentos licenciados na área sul e 50% nas demais regiões	- Licenças emitidas	- Instalação de novos empreendimentos no Estado

1.3.2 – Implementação do licenciamento de propriedades rurais	- 50% de propriedades licenciadas na área sul	- Licenças emitidas	- Envolvimento de RURAP e Prefeituras Municipais com o licenciamento - Integração de INCRA e TERRAP e criação das condições necessárias ao licenciamento de assentamentos rurais - Convênio com o IBAMA negociado
1.4– Fiscalização desenvolvendo ações de forma planejada e em parceria	- Planejamento integrado das ações	- Nº de infrações ambientais registradas - Relatórios	- Predisposição dos órgãos ambientais em atuar conjuntamente
1.4.1 –Operações de fiscalização integradas preventivas e repressivas a partir dos resultados do monitoramento	- 100% das ações sugeridas pelo monitoramento atendidas	- Relatórios - Autos de Infração	- IBAMA, SEMA, Polícia Rodoviária Federal, Batalhão Ambiental e demais órgãos motivados e aparelhados - Ações de fiscalização subsidiadas pelo monitoramento
1.4.2 –Fiscalização em empreendimentos e/ou atividades licenciadas	- 100% das ações sugeridas pelo licenciamento atendidas	- Laudos	- Ações de fiscalização subsidiadas pelo licenciamento
1.5 – Sistema de Informações Ambientais Georeferenciadas implementado	- SIAG disponibilizado e acessado via intranet até 12/2002	- Registros de acesso - Relatórios	- SIAG implementado e em funcionamento
1.5.1 – Conclusão do desenvolvimento do banco de dados	- 100% do banco de dados funcionando e concluído	- Relatório	- Banco de dados concebido e em processo de finalização
1.5.2 – Sistematizar e disponibilizar informações para o Sistema Estadual de Meio Ambiente	- Sistema Estadual de Meio Ambiente interagindo com o SIAG	- Registro - Relatórios	- Sistema Estadual de Meio Ambiente alimentando o SIAG
1.5.3 –Divulgação do SIAG	- Número de usuários - Número de acesso ao sistema	- Relatórios de acesso - Registro de mídia - Folders - Boletins Virtuais	- Conhecimento do SIAG pela sociedade e pelo Poder Público - PRODAP, provedor do GEA, estruturado para dar suporte técnico ao sistema

## 2. Educação e Extensão Ambiental

Objetivo Específico	Promover a educação ambiental como estratégia de fortalecer as relações sociais e o exercício da cidadania		
Resultados/Atividades	Indicadores Verificáveis	Meios de Verificação	Pressupostos
2.1 - Municípios com Programas e Núcleos Municipais de Educação Ambiental (PMEAs e NMEAs) criados, elaborados e em implementação	- PMEAs e NMEAs concebidos	- Documentos	- Previsão, pelo Programa Estadual de Educação Ambiental, da descentralização das ações e da participação da sociedade local
2.1.1 – Elaboração e implementação de PMEAs	- 03 PMEAs elaborados	- Estudos - Relatórios de seminários e reuniões	- Processo de gestão ambiental integrada facilitado pela Educação ambiental
2.1.2 – Criação e implementação de NMEAs	- 03 NMEAs criados	- Documento de criação - Atas de reuniões	- Participação da sociedade civil na gestão ambiental local fortalecida pela Educação ambiental
2.2 - Agentes multiplicadores de educação ambiental formados e atuantes	- Existência de Agentes Multiplicadores	- Nº de agentes	- Necessidade de construção de capital social local
2.2.1 – Capacitação de agentes multiplicadores de educação ambiental	- 100 agentes multiplicadores (extensionistas rurais, gestores, professores, agentes de saúde, técnicos, membros da PDLIS e outros)	- Planos de curso - Relação de participantes - Relatórios	- Forte demanda local por capacitação em educação ambiental
2.3- Rede de Difusão de Informações Ambientais concebidas e em implementação	- Rede estabelecida	- Visitas - Relatórios - Programação de mídia	- Capacidade humana para gerar, sistematizar e difundir conhecimentos na área ambiental
2.3.1 – Implantação de Bibliotecas Ambientais	- 03 bibliotecas municipais	- Visitas - Lista de publicações	- Carência de material educativo na área ambiental em nível local

2.3.2 – Implantação de Rádios Comunitárias	- 02 rádios comunitárias	- Visitas - Roteiro de programas	- O importante papel desempenhado pelas rádios comunitárias na difusão de informações ambientais
2.3.3 – Construção da Agenda Ambiental Regional	- 01 agenda	- Documentos - Folders - Cartazes	- A agenda construída a partir do conhecimento local e das informações do ZEE e do monitoramento ressalta os principais problemas ambientais e fortalece a integração interinstitucional e a participação da sociedade
2.3.4 – Produção e Divulgação de Material Educativo	- Material educativo	- Cartilhas - Folders - Cartazes	- Informações sobre as demandas ambientais oriundas do monitoramento ambiental e do ZEE fornecendo subsídios ao componente
2.4- Formação e capacitação para elaboração e gestão de projetos ambientais ampliadas	- Rede de técnicos capacitados	- Projetos elaborados	- Disponibilidade de recursos humanos a capacitar e financeiros a acessar na área ambiental
2.4.1 – Formação e capacitação de redes (grupos) de técnicos para elaboração e gerência de projetos ambientais	- 01 Rede (grupo) formada e acessando recursos em fontes diversas	- Atas - Resumos executivos, propostas elaboradas	- Demanda por ações de capacitação dirigidas à gestão ambiental municipal - Reconhecimento, por técnicos e sociedade civil, das limitações orçamentárias do Estado em atender todas as demandas ambientais - Manutenção e ampliação das diversas linhas de acesso a recursos a fundos públicos e privados

### 3. Políticas Públicas e Agenda Positiva

Objetivo Específico	Articular a integração de políticas públicas para o fortalecimento da gestão ambiental e da implementação da Agenda Positiva do Amapá		
Resultados/Atividades	Indicadores Verificáveis	Meios de Verificação	Pressupostos
3.1- Gestão Ambiental e Articulação das Políticas Públicas no Amapá discutida pela sociedade civil.	- Análises e propostas de gestão ambiental formuladas	- Relatórios - Registros de Mídia	- Necessidade de se discutir propostas de gestão ambiental, reconhecida por sociedade civil e Poder Público
3.1.1 – Promoção de debates sobre a gestão ambiental no Amapá	- Seminários realizados - Reuniões realizadas - Participação das ONGs em fóruns ambientais (COEMA, CONDEMAS, GT) - Audiências Públicas	- Relatórios - Atas de reuniões	- Fortalecimento de CNS, GTA e REFAP e outros atores para a gestão ambiental
3.2- Organização e implantação do Sistema Estadual de Unidade de Conservação (SISEUC), de forma integrada e participativa	- Expansão e consolidação do Sistema Estadual de Unidades de Conservação para 30% do total do Estado	- Relatórios - Atos de criação	- Coordenação da atividade por IBAMA e SEMA, de forma participativa
3.2.1 – Elaboração de estudos sobre o Sistema Estadual de Unidades de Conservação	- 100% do SISEUC avaliado e instrumentos de gestão indicados	- Relatórios	- Demanda do IBAMA e da SEMA por avaliações sobre o SISEUC
3.2.2 – Elaboração e implementação do Plano de Utilização da RDS do Rio Iratapuru	- 01 proposta formulada	- Relatórios e estudos	- Necessidade do Plano de Utilização para implantação da RDS
3.3- Elaboração e implantação de estudo sobre a Bolsa-Verde como política pública pelo GEA/SEMA/DEA	- Estudos e propostas formulados	- Relatórios - Legislações	- Necessidade de experiências inovadoras de integração entre ações de combate à pobreza e proteção ambiental
3.3.1 – Elaboração de estudo sobre a viabilidade de um modelo de Bolsa-Verde para o Amapá	- Estudo realizado - anteprojeto de Lei/Decreto.	- Relatório - Ata de Reuniões (COEMA, GT, etc.)	- Existência de experiências e antecedentes passíveis de adaptação à questão ambiental



3.3.2 – Implementação da Bolsa-Verde	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 160 Bolsas-Verdes disponibilizadas (1º Ano: 50% com recursos do PGAI e 50% do Estado; 2º Ano: 100% de recursos do Estado)</li> <li>- Sociedade civil exercendo o controle social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudos e relatórios</li> <li>- Nº de Municípios com bolsa-verde</li> <li>- Atas de reuniões</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definição de mecanismos de seleção e controle social</li> </ul>
--------------------------------------	--	--	--

#### 4. Gestão Ambiental Municipal

Objetivo Específico	Apoiar os Governos Municipais para o fortalecimento da gestão ambiental local integrada		
Resultados/Atividades	Indicadores Verificáveis	Meios de Verificação	Pressupostos
4.1- Criação e implementação de Sistemas Municipais de Meio Ambiente	- Sistemas Municipais de Meio Ambiente	- Atos de criação - Atas de reuniões - Relatórios	- Criação e/ou estruturação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente
4.1.1 - Avaliação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente	- Levantamentos realizados	- Relatórios - Questionários	- Processo de negociação com o Poder Público e a sociedade local facilitado pela avaliação
4.1.2 – Apoio à criação e Implementação de Sistemas de Gestão Municipal de Meio Ambiente	- Seminários de sensibilização realizados - Proposta de legislação elaborada - Membro dos Conselhos indicados, nomeados e empossados	- Relatórios - Publicação da legislação - Decreto de nomeação - Atas de reunião	- Aumento do interesse da sociedade local pelas questões ambientais - Indispensabilidade da existência e funcionamento de Conselhos e estruturas municipais de meio ambiente para o início do processo de licenciamento por parte dos municípios - Facilidades de acesso a fundos ambientais concedidas pela legislação federal e estadual a municípios fortalecidos institucionalmente para o processo de gestão
4.2 - Códigos Municipais de Meio Ambiente elaborados e em fase de aprovação	- Propostas formuladas	- Estudos e relatórios - Anteprojeto	- Necessidade de regulamentos municipalizados por conta das especificidades nas relações das sociedades locais com o meio ambiente e os recursos naturais
4.2.1 - Apoio à elaboração de Códigos Municipais de Meio Ambiente	- Seminários de sensibilização - Anteprojetos de lei.	- Relatório - Publicação dos códigos	- Maior preparo institucional do poder municipal, em virtude do agravamento de alguns problemas ambientais locais - Facilidades de acesso a fundos ambientais concedidas pela legislação federal e estadual a municípios fortalecidos institucionalmente para o processo de gestão

4.3 - Estudos Sobre o Gerenciamento de Resíduos Sólidos Elaborados e Subsidiando a Formulação de Políticas Públicas Municipais	- Municípios com propostas de gestão de resíduos sólidos	- Estudos e Relatórios	Indicação, pelos Municípios, de prioridade para a gestão de resíduos sólidos, e necessidade de apoio para formulação de estudos
4.3.1 – Apoio à formulação de propostas de gerenciamento de resíduos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reuniões e seminários de sensibilização</li> <li>- Levantamento quali-quantitativo da composição dos resíduos sólidos</li> <li>- Programa de gerenciamento</li> <li>- Fontes de financiamento indicadas</li> <li>- Anteprojeto de leis de resíduos sólidos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relatórios</li> <li>- Atas de Reunião</li> <li>- Projetos Técnicos</li> <li>- Propostas de leis</li> </ul>	- Deficiência técnica municipal para a avaliação da situação atual dos resíduos sólidos no local e para a elaboração de legislação e projetos técnicos na área

## 5. Incentivos Econômicos e Atividades Produtivas

Objetivo Específico	Desenvolver estudos e apoiar alternativas de usos sustentáveis de Recursos Naturais		
Resultados/Atividades	Indicadores Verificáveis	Meios de Verificação	Pressupostos
5.1 - Alternativas de uso sustentável de recursos naturais identificadas e subsidiando a implementação de políticas públicas e iniciativas econômicas sustentáveis	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento na disponibilidade de estoque de RN localizados em espaços institucionais</li> <li>- Aumento da participação no mercado de produtos e serviços oriundo de estudos e projetos indutores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relatórios</li> <li>- Publicações</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valorização, pela sociedade e pelo mercado, dos produtos e serviços gerados em bases sustentáveis</li> </ul>
5.1.1 Identificação e priorização de áreas destinadas à criação de Florestas de Produção	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Criação de pelo menos uma floresta pública no Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrumento de criação publicado no Diário Oficial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Envolvimento da sociedade civil, da iniciativa privada e do Poder Público e concordância com o formato institucional</li> <li>- Aumento da demanda e da pressão do mercado por madeira manejada</li> </ul>
5.1.2 Avaliação da viabilidade de implementação de projeto comunitário de uso múltiplo no entorno oeste da Resex Cajari	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação potencial do projeto no atendimento das demandas industrial de madeiras da Região Sul do Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estudos</li> <li>- Relatórios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento da demanda de produtos oriundos de manejo florestal comunitário</li> <li>- Ampliação da dimensão do marketing verde e facilidades de colocação de produtos no mercado</li> <li>- Motivação da comunidade e do serviço de extensão rural e envolvimento com os estudos</li> <li>- Aumento da pressão e da necessidade de espaço de amortecimento no entorno da RESEX</li> </ul>
5.2 – Compensação aos Municípios, por meio de Instrumentos Econômicos, pelos índices de conservação dos Recursos Naturais	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrumentos econômicos estudados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Relatórios</li> <li>- Anteprojeto de Lei</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Reconhecimento pelo Estado da importância de recompensar os municípios pelos índices de conservação ambiental</li> </ul>
5.2.1 - Revisão e regulamentação da legislação estadual sobre ICMS Ecológico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mecanismos de transferências elaborados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anteprojeto</li> <li>- Propostas</li> <li>- Relatórios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Concordância do poder público e da sociedade civil quanto à necessidade de compensar municípios e regiões mais conservadas</li> </ul>

5.3- Identificação, difusão e implementação de experiências locais de uso sustentável dos recursos naturais	- Experiências sustentáveis identificadas	- Relatórios - Editais	- Existência de experiências sustentáveis a difundir
5.3.1 Definição de critérios e métodos para identificação e difusão de experiências sustentáveis	- Editais elaborados	- Publicações	- Existência de experiências bem sucedidas
5.3.2 Identificação, seleção e difusão de experiências sustentáveis	- Pelo menos 10 experiências selecionadas	- Relatórios, Portfólios	- Interesse da sociedade civil, dos produtores rurais e do serviço de extensão rural em identificar, selecionar e divulgar as experiências
5.3.3 Identificação e divulgação do potencial ecoturístico de trilhas e estradas da RDS do Rio Iratapuru e da RESEX do Cajari	- Pelo menos 20 Km de trilhas e estradas	- Relatórios, fotos, folders, publicações	- Conhecimento profundo, por parte da comunidade extrativista, das trilhas e estradas potenciais e crença de que o ecoturismo pode aumentar a renda familiar e comunitária - Aumento do interesse pelo turismo ecológico no Estado - Manutenção e ampliação, pelo Poder Público estadual e federal, dos programas de apoio ao ecoturismo
5.3.4 – Desenvolvimento de atividades socioeconômicas, envolvendo a população tradicional e utilizando a biodiversidade local	- População tradicional treinada e apoiada para o processo de produção e comercialização - Estudos de mercado e de escoamento da produção concluídos e disponibilizados - Associação de Mulheres do Cajari e organizações de produtores fortalecidas	- Lista de participantes de reunião - Relatórios de intercâmbio - Estudos	- Aumento a demanda por produtos oriundos de comunidades tradicionais - Ampliação da dimensão do marketing verde e facilidades de colocação de produtos no mercado - Motivação da comunidade e do serviço de extensão rural e envolvimento com os estudos - Aumento do volume de vendas do Mercado de Produtos da Floresta

## 6. Zoneamento Ecológico-Econômico

Objetivo Específico	Gerar informações socioeconômicas e sobre potencialidades de recursos naturais e limitações ao uso de forma a subsidiar a gestão ambiental e o ordenamento territorial		
Resultados/Atividades	Indicadores Verificáveis	Meios de Verificação	Pressupostos
6.1- Disponibilização de informações capazes de subsidiar políticas públicas de ordenamento territorial disponibilizadas	- Políticas públicas de ordenamento das intervenções humanas implementadas, considerando-se resultados do ZEE	- Programas setoriais elaborados	- Manutenção e ampliação, nos níveis federal, estadual e municipal, da política de desenvolvimento em bases sustentáveis
6.1.1 – Geração de subsídios técnicos para a implementação dos resultados do Zoneamento Ecológico-Econômico	- Produtos do ZEE disponibilizados às instituições públicas e iniciativa privada	- Atlas - Cartas - CD-Room - Internet	- Disponibilidade de recursos necessários
6.1.2 – Ampliação do Zoneamento Ecológico-Econômico para as demais regiões do Estado	- Produtos do ZEE elaborados para as demais regiões do Estado	- Relatórios - Cartas	- Manutenção do apoio institucional por MMA e GEA

## 7. Gerência do Projeto

Objetivo Específico	Fortalecer ações da gerência para coordenação da gestão ambiental		
Resultados/Atividades	Indicadores Verificáveis	Meios de Verificação	Pressupostos
7.1 – Sistema de gerenciamento do PGAI fortalecido, coordenando e avaliando a execução do Projeto	- Sistema de gerência fortalecido até o final do Projeto 2002	- Relatórios de acompanhamento e avaliação do Projeto	- Participação ativa de UA/GT no gerenciamento do Projeto
7.1.1 – Manutenção, avaliação e coordenação das ações do Projeto	- Sistema de avaliação e acompanhamento do projeto funcionando.	- Relatórios - Folhetos e Folders - Escritórios Regionais funcionando	- Manutenção do apoio institucional
7.1.2 – Fortalecimento da equipe de gerenciamento do Projeto	- Equipe do GT/UA fortalecida e capacitada	- Relatórios - Estudos	- Qualidade da execução do Projeto dependente, em grande parte, da capacidade do GT e da UA
7.1.3. – Divulgação do projeto e de seus resultados	- Participação em eventos locais e nacionais - Publicações	- Relatórios de Viagem - Documentos da Mídia - Documentos publicados	- Necessidade de divulgar o projeto e seus resultados junto à sociedade e parceiros





<p>2) fortalecimento dos órgãos estaduais de meio ambiente quanto à capacidade de análise e formulação de políticas, de regulamentação e de gestão ambiental para que possam desenvolver e executar suas funções de maneira integrada</p>	<p>1) Consolidar o sistema de integrado de monitoramento e controle ambiental</p> <p>2) Promover a educação ambiental como estratégia de fortalecer as relações sociais e o exercício da cidadania</p> <p>3) Articular a integração de políticas públicas para o fortalecimento da gestão ambiental e da implementação da agenda positiva do Amapá</p> <p>5) Desenvolver estudos e apoiar alternativas de uso sustentável de recursos naturais</p> <p>6) Gerar informações socioeconômicas sobre potencialidades de recursos naturais e limitações de uso</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoio à criação e implantação do Batalhão Ambiental</li> <li>- Criação do Núcleo de Monitoramento e Controle Ambiental</li> <li>- Lei Estadual de Floresta</li> <li>- Lei Estadual de Recursos Hídricos</li> <li>- Apoio na elaboração do PEGA</li> <li>- Apoio à revisão da Lei do ICMS ecológico</li> <li>- Identificação de área com potencialidade para criação de produção e manejo florestal comunitário</li> <li>- Atividades socio-econômicas, envolvendo a população local e uso da biodiversidade local;</li> <li>- Estudo para viabilidade de transporte alternativo da castanha</li> <li>- Capacitação de técnicos da SEMA</li> <li>- Capacitação do Batalhão Ambiental</li> <li>- Capacitação dos extensionistas rurais</li> </ul>	<p><u>Avanços</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fiscalização atuando de forma integrada e planejada</li> <li>- Atuação mais efetiva do COEMA</li> <li>- Presença efetiva da fiscalização, através do Batalhão Ambiental</li> <li>- Inserção da Educação Ambiental no PGAI</li> <li>- Melhor planejamento das ações nas Unidades de Conservação</li> <li>- Aumento territorial das áreas protegidas</li> <li>- Melhor planejamento das ações</li> <li>- Maior geração de informações</li> <li>- Disponibilidade de instrumentos para gestão de recursos hídricos</li> <li>- Criação das portarias disciplinadoras de pesca</li> <li>- Contribuição para a elaboração da política estadual de meio ambiente (PEGA)</li> <li>- Fortalecimento do Batalhão Ambiental.</li> </ul> <p><u>Fatores Externos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ações do projeto prejudicadas por questões eleitorais</li> <li>- Descentralização dificultada pela fragilidade institucional dos municípios</li> <li>- Facilitação das ações do projeto por políticas governamentais</li> </ul> <p><u>Dificuldades</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos humanos insuficientes</li> <li>- Competências técnicas insuficientes</li> <li>- Instrumentos de comunicação inadequados</li> </ul>
---	---	--	---

	<p>PCA). Fortalecimento da capacitação do serviço público estadual e municipal na formulação e implementação participativa de políticas de gestão ambiental, bem como capacitação das ONGs e demais Comunidades organizadas para atuar na gestão ambiental do Estado do Amapá</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Deficiência gerencial para planejamento das ações</li> <li>- Dificuldade em diferenciar rotina da SEMA das atividades inerentes ao projeto</li> <li>- Falta de transparência dos critérios de seleção para propostas de capacitação</li> </ul>
--	---	--	---

<p>3) apoio à descentralização da gestão ambiental do nível federal para os níveis estadual e municipal.</p>	<p>2) Promover a educação ambiental como estratégia para fortalecer as relações sociais e o exercício da cidadania.</p> <p>4) Apoiar os governos municipais para o fortalecimento da gestão ambiental local integrada.</p> <p>Programa de Capacitação Ambiental (PCA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programas Municipais Educação Ambiental (PMEAs) e Núcleos Municipais de Educação Ambiental (NMEAS)</li> <li>- Bibliotecas Municipais</li> <li>- Técnicos das Prefeituras capacitados em promoção da educação ambiental.</li> <li>- Estudos e Apoio a Criação e Implementação dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente.</li> <li>- Estudos e Apoio à criação e implementação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CONDEMAS)</li> <li>- Apoio à elaboração dos Projetos de Gestão Ambiental Microrregional (PGAMs) de Laranjal do Jari e da Região Centro-Oeste</li> <li>- Apoio ao Núcleo de Animação do Projeto de Desenvolvimento Local do Vale do Jari</li> <li>- Propostas de Códigos Municipais de Meio Ambiente de Laranjal do Jari, Vitória e Mazagão</li> <li>- Apoio ao Gerenciamento de Resíduos Sólidos</li> <li>- Implantação dos Escritórios Regionais (Sul e Oiapoque)</li> <li>- Implantação do Conselho Gestor da RDS do Rio Iratapuru</li> <li>- Apoio à estruturação das Secretarias Municipais de Meio Ambiente dos Municípios da área Sul</li> <li>- Contratação dos Jovens Profissionais</li> <li>- Capacitação dos extensionistas rurais dirigida à descentralização</li> </ul>	<p><u>Avanços</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desconcentração das Atividades da SEMA.</li> <li>- Participação e conscientização da sociedade civil</li> </ul> <p><u>Fatores Externos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Política de Governo do PDSA positiva para área ambiental</li> <li>- Integração com outros projetos: BNDES/PNUD</li> <li>- Cooperação Internacional positiva para o projeto</li> <li>- Ausência de Política de Municipalização do Governo não favorece descentralização</li> </ul> <p><u>Dificuldades</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de integração institucional (IBAMA/SEMA)</li> <li>- Falta de institucionalização de uma estratégia para a descentralização</li> <li>- Fragilidade das Organizações Municipais</li> <li>- Quadro técnico das Prefeituras insuficiente</li> <li>- Execução centrada na SEMA</li> <li>- Descentralização da concessão de licenças para desmatamento do IBAMA para a SEMA não realizada</li> </ul>
--	---	---	---

<p>4) integração das diversas entidades ambientais no Estado com os setores público e privado, no sentido de compatibilizar políticas públicas e viabilizar respostas ambientais</p>	<p>3) Articular a integração de políticas públicas para o fortalecimento da gestão ambiental e da implementação da Agenda Positiva do Amapá.</p> <p>4) Apoiar os governos municipais para o fortalecimento da gestão ambiental local integrada.</p> <p>1) Consolidar o sistema integrado de monitoramento e controle ambiental.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agenda Positiva do Amapá.</li> <li>- Fortalecimento do GT.</li> <li>- Apoio a Proambiente e Proteger II</li> <li>- Fortalecimento da Sociedade civil organizada</li> <li>- Participação de SEMA e Parceiros na Rio + 10</li>   <li>- Capacitação de técnicos municipais em gestão ambiental (PCA)</li> <li>- Fortalecimento dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente</li> <li>- Planos Municipais de Gestão de Resíduos Sólidos</li> <li>- Apoio às Escolas-Família</li>   <li>- Criação do Núcleo de Monitoramento Ambiental</li> <li>- Integração e Intercâmbio com Agência de Meio Ambiente.</li> </ul>	<p><u>Avanços</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Melhoramento da infraestrutura da SEMA</li> <li>- Articulações de ações interinstitucionais</li> <li>- Capacitação de nível superior – especialização e mestrado</li> </ul> <p><u>Fatores Externos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de decisão política para a implementação das ações</li> </ul> <p><u>Dificuldades</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de representatividade de setores estratégicos no GT/SPRN</li> <li>- Falta de planejamento estratégico das políticas setoriais</li> <li>- Falta de integração e repasse de informações</li> </ul>
--	---	--	---

<p>5) difusão da temática ambiental, de forma a viabilizar o entendimento e a participação da sociedade no processo de definição da política ambiental.</p>	<p>2) Promover a educação ambiental como estratégia de fortalecer as relações sociais e o exercício da cidadania.</p> <p>5) Desenvolver estudos e apoiar alternativas de usos sustentáveis de recursos naturais.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 03 bibliotecas ambientais em implantação – Laranjal, Vitória e Mazagão</li> <li>- 02 rádios comunitárias em implantação – Maracá e Água Branca</li> <li>- Produção de livros, folhetos, cartazes e periódicos</li> <li>- Cursos de Especialização em Gestão Ambiental e Mestrado em Desenvolvimento Sustentável</li> <li>- Produção da <i>home page</i> da SEMA para difusão ambiental</li> <li>- Caravana Ambiental (PGAI e PCA);</li> <li>- 01 programa na BBC de Londres (rádio e internet)</li> </ul>	<p><u>Avanços</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Integração, nos níveis federal, estadual e municipal, de instituições, ONGs e setor privado</li> <li>- Biblioteca Ambiental – RENIMA</li> <li>- Disponibilização e difusão das informações</li> <li>- Participação da sociedade civil</li> <li>- Uso das informações do ZEE na gestão municipal de Laranjal do Jari</li> <li>- Metodologias participativas</li> <li>- Sensibilização/conscientização da comunidade</li> <li>- Integração intra e interinstitucional</li> </ul> <p><u>Fatores Externos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Anos eleitorais</li> <li>- Envolvimento das instituições públicas e privadas</li> <li>- Compromisso político</li> </ul> <p><u>Dificuldades</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Burocracia no atendimento das solicitações referentes à aquisição de material e equipamentos</li> <li>- Falta de estratégia de comunicação e difusão</li> </ul>
---	--	--	---

	<p>6) Gerar informações socioeconômicas e sobre potencialidades de recursos naturais e limitações ao uso, de forma a subsidiar a gestão ambiental e ordenamento territorial.</p> <p>PCA - Fortalecimento da capacidade do serviço público estadual e municipal na formulação e implementação de políticas de gestão ambiental, bem como a capacitação das ONGs e demais comunidades organizadas para atuarem na gestão ambiental no Estado do Amapá.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Produção de sabonetes artesanais</li> <li>- ZEE da região Sul do Amapá (Atlas, CD-ROM, Estudo de detalhamento)</li> <li>- Uso das informações geradas pelo ZEE no planejamento do município de Laranjal do Jari</li> <li>- Ampliação do ZEE para a região centro-norte</li> <li>- Capacitação e produção de remédios caseiros a partir de plantas medicinais</li> <li>- Fortalecimento da Caravana Ambiental através da aquisição de meio de transporte e equipamentos</li> <li>- Fortalecimento da biblioteca através da aquisição de livros</li> <li>- Publicação didático-pedagógica do ZEE para uso na educação formal</li> <li>- Publicações do ZEE (Atlas da Região Sul, CD-ROM da Região Sul, ZEE do Estado – 1:1000000, Detalhamento de Laranjal do Jari).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recursos humanos insuficientes e deficientes por conta da falta de capacitação continuada</li> <li>- Falta de recursos humanos (qualitativa e quantitativamente)</li> <li>- Comunicação interna/externa deficiente</li> </ul>
--	--	--	--

## Anexo 6 - Grandes empreendimentos licenciados no Amapá

<b>Empreendimento/Grupo</b>	<b>Atividade</b>	<b>Localização</b>	<b>Situação Licenciamento</b>
Empresa de Mineração ICOMI/Caemi	Extração de manganês	Serra do Navio	Projeto desativado em 1997, estando em fase de cumprimento do PRAD
Empresa de Mineração Novo Astro	Extração de ouro	Mazagão	Projeto desativado em 1996
Empresa de Mineração CADAM/Vale do Rio Doce	Extração de caulim	Vitória do Jari	Licença de Operação
Empresa de Mineração Água Boa	Extração de ouro	Mazagão	Projeto desativado em 1997
Empresa de Mineração Itajobi/Anglo Gold	Extração de ouro	Pedra Branca do Amapari	Licença Prévia
Empresa de Mineração Vila Nova	Extração de cromita	Mazagão	Licença de Operação
Empresa de Mineração ICOMI/Caemi	Construção e manejo de aterro controlado para minério contaminado	Serra do Navio	Solicitação de Licença Prévia Indeferida
Empresa de Mineração ICOMI/Caemi	Construção e manejo de aterro controlado para minério contaminado	Macapá	Solicitação de renovação de Licença Prévia indeferida, em virtude do não-atendimento de exigências da SEMA
Empresa de Mineração ICOMI/Caemi	Comercialização de minério contaminado	Santana	Empresa recebeu Licença Prévia, porém a atividade não foi executada
Empresa de Silvicultura Chamflora/Champion	Plantio de eucalipto no cerrado	Norte do Amapá	Apresentou EIA/RIMA, solicitando em seguida arquivamento do processo por problemas fundiários
Empresa de Silvicultura AMCEL/International Paper	Substituição do plantio de pinus por eucalipto no cerrado	Porto Grande	Apresentou EIA/RIMA em janeiro de 2003
Empresa Jari Celulose/Orsa	Plantio de pinus	Sul do Amapá	Licença de Operação