

*Inovação e Sustentabilidade sob a Ótica da
Economia Ecológica.* VITÓRIA/ES, 17 A 21 DE SETEMBRO DE 2013.
Hotel Vitória Grand Hall

**X ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA
DE ECONOMIA ECOLÓGICA**



X ENCONTRO DA ECOECO

Setembro de 2013

Vitória - ES - Brasil

DESENVOLVIMENTO SEM DESMATAMENTO: UTOPIA OU REALIDADE?

Tiago Ferreira da Cunha (Universidade de São Paulo) - tiago.cunha@usp.br

Advogado, especialista em direito ambiental, mestrando em direito econômico

DESENVOLVIMENTO SEM DESMATAMENTO: UTOPIA OU REALIDADE?

Tiago Ferreira da Cunha¹

Introdução

Partindo-se do pressuposto de que as instituições efetivamente importam para a concretização do desenvolvimento de uma região ou de um país², seja qual for a concepção adotada (econômica, social ou ambiental), imperioso darmos um passo a frente e nos debruçarmos no estudo de casos para verificar de que maneira e em que medida essas instituições interferem no grau de desenvolvimento para, assim, construirmos bases concretas de um mundo mais equânime e, por que não dizer, mais duradouro.

Há muito se discute a influência da lei ou do direito no processo de desenvolvimento econômico e social de um país, porém, recentemente, essa preocupação ganhou novo aspecto - o ambiental. Como descrito pelo economista José Eli da Veiga³, o grande desafio da humanidade no século XXI é conciliar o crescimento econômico com igualdade social e cautela ambiental, de modo que se estabeleça um desenvolvimento sustentável e, assim, se prolongue a vida do homem na terra.

Um bom exemplo deste desafio é a promoção do desenvolvimento da região amazônica, que passou a ser o foco da questão ambiental, por ainda ser uma das maiores florestas tropicais do planeta, com enorme biodiversidade e concreto potencial econômico. Tais características atraem os interesses de grupos econômicos que, baseados na lógica capitalista, preocupam-se tão somente com o acúmulo de capital financeiro e devastam a floresta e, conseqüentemente, todo seu potencial ecológico.

Historicamente, a região amazônica foi palco de diversas políticas públicas, seja para promover o desenvolvimento econômico da região, seja simplesmente para integrá-la ao restante do país. Em contrapartida, como demonstrado por Prates e Bacha⁴, o

¹ Mestrando sob a orientação da Prof. Dra. Ana Maria de Oliveira Nusdeo.

² Essa suposição foi testada e vários autores já concluíram que há uma forte base empírica para apoiar a ideia de que as instituições são importantes para o desenvolvimento. PRADO, Mariana Mota. What is Law and Development?. In *Revista Argentina de Teoria Juridica*, Vol. 11, No. 1, (2010). p. 12. acessado em 19 de agosto de 2012.

³ VEIGA, José Eli da, *Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

⁴ PRATES, Rodolfo C.; BACHA, Carlos José C. Os processos de desenvolvimento e desmatamento da Amazônia. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 20, n. 3 (43), p. 601-636, dez. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ecos/v20n3/a06v20n3.pdf>

desenvolvimento populacional e econômico da Amazônia, estimulados por essas políticas públicas, são as principais causas do desmatamento da floresta amazônica. Ao que tudo indica, as instituições foram planejadas com determinado objetivo específico e deixou-se de lado outros fatores, como os ambientais e os sociais.

A legislação ambiental brasileira é considerada uma das mais rígidas do planeta⁵. Por exemplo, a imposição de área de reserva legal, que na Amazônia atinge o percentual de 80% (oitenta por cento)⁶ da propriedade, considerado, inclusive, acima dos índices mínimos para uma efetiva proteção ambiental⁷. Ademais, a Constituição Federal estipula a responsabilidade solidária entre poder público e coletividade na promoção de uma sadia qualidade de vida entre as gerações presentes e futuras⁸ ao mesmo tempo em que institui o meio ambiente como princípio da ordem econômica⁹. Não obstante a existência de dispositivos de comando e controle, as pesquisas nos revelam que o desmatamento tem aumentado consideravelmente, contribuindo negativamente para o aumento do efeito estufa.

Segundo dados do Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – IMAZON, o Brasil é o quarto principal emissor de Gases de Efeito Estufa (GEE) do mundo, ficando atrás apenas de países como Estados Unidos, China e Indonésia.¹⁰ De acordo com o último relatório de emissão de GEE do Brasil, publicado em 2004 com dados de 1994, a maioria (55%) das emissões brasileiras é oriunda do desmatamento na Amazônia. Nos termos do último boletim sobre desmatamento¹¹, divulgado em setembro de 2012, detectou-se 431 quilômetros quadrados de desmatamento na Amazônia Legal. Esse valor foi 154% maior do que o desmatamento detectado em setembro de 2011. Desse total, 68% ocorreu no Pará e o restante no Mato Grosso (14%). Entre os municípios, o desmatamento foi mais concentrado em Altamira (PA) e Cumaru do Norte (PA).

⁵ MILARÉ, Edis. *Direito Ambiental. A gestão Ambiental em foco. Doutrina. Jurisprudência. Glossário*. 5ª ed. Ref. atual. e ampl., São Paulo: Editora RT, 2007. p. 147.

⁶ Art. 44 do Antigo Código Florestal (Lei n. 4.771/65), modificado pela MP n. 2.166-67/2001. Importante destacar que a referência ao Código antigo é necessária, pois, além de ser as regras vigentes à época das causas do referido desmatamento, ainda não é possível analisar as consequências do novo Código Florestal (Lei n. 12.651/12), promulgado em 25 de maio de 2012.

⁷ A literatura sobre limiares em ecologia sustenta a definição de limites mínimos de Reserva Legal de 50% ou preferencialmente 60% na Amazônia, e de pelo menos 20% em regiões mais intensamente ocupadas, isso sem incluir as APP nestes percentuais. (METZGER, Jean Paul. O Código Florestal tem base científica? *Natureza & Conservação* 8(1):1-5, 2010. p. 4.

⁸ Art. 225 da CF/88.

⁹ Art. 170, VI da CF/88

¹⁰ HAYASHI, S.; SOUZA JR, C.; SALES, M. e VERÍSSIMO, A. Boletim Transparência florestal Julho de 2010. Imazon, 2010 in http://www.imazon.org.br/novo2008/arquivosdb/TFAL_Julho_2010.pdf (acessado em 20 de setembro de 2012)

¹¹ MARTINS, H., FONSECA, A., SOUZA JR., C., SALES, M., E VERÍSSIMO, A. (2012). Boletim Transparência Florestal da Amazônia Legal (setembro de 2012) (p. 13). Belém: Imazon.

Paralelamente, o Instituto de Desenvolvimento Econômico Social e Ambiental do Pará - IDESP¹² afirma que o Estado possui apenas 25% dos municípios com política ambiental descentralizada e ainda há pouca articulação entre esses municípios e demais instâncias competentes. A estrutura técnica-administrativa frágil e recursos financeiros limitados dificultam a execução da política ambiental.

Neste contexto, é preciso que se busque mecanismos e instrumentos de governança capazes de criar uma arena participativa de negociação, discussão e tomada de decisões que integrem a gestão ambiental dos municípios a dos Estados, como condição *sine qua non* para a concretização de um desenvolvimento verdadeiramente sustentável e durável.

O Estado do Pará, recentemente, implementou o Programa Municípios Verdes – PMV. Esse programa ainda conta com dados escassos, contudo, já se pode perceber algum resultado positivo. O que nos faz refletir sobre qual deve ser o papel do Estado e do direito nessa tentativa de inversão de valores ou instituição de novo paradigma de desenvolvimento, conciliando ecologia e economia.

Pretende-se, neste trabalho, estudar a experiência paraense no combate ao desmatamento, por meio do Programa Municípios Verdes, na perspectiva de contribuir para definição de bases e critérios de aplicabilidade em outros estados da região amazônica e, assim, possibilitar um diálogo sustentável e eficaz entre economia e ambiente, na busca da sadia qualidade de vida.

Para tanto, revisitaremos algumas políticas públicas implementadas na Amazônia e suas consequências nos aspectos econômico, social e ambiental. Em seguida, apresentaremos algumas bases teóricas da relação entre direito e desenvolvimento, no que tange à participação do Estado e dos principais interessados na tomada de decisões e, por fim, analisaremos o exemplo do PMV para verificar se de fato é possível, por meio do direito, conciliar economia e ecologia.

1. Políticas Públicas para Amazônia: desenvolvimento ou ocupação?

Desde o final do século XIX, é possível identificar quatro grandes processos que deram sentido à ocupação territorial da Amazônia¹³. O primeiro é marcado pela influência estrangeira, quando a região se inseriu no mercado internacional por meio da produção e

¹² PARÁ, Instituto de Desenvolvimento Econômico Social e Ambiental do Pará - IDESP. Relatório técnico: *Perfil da gestão ambiental dos municípios paraenses: programa municípios verdes* / Belém: IDESP, 2011. p. 3.

¹³ Idem nota 4. p. 602.

exportação da borracha. Esse período é marcado pela chegada de grande quantidade de imigrantes em sua maioria nordestinos que fugiam da seca¹⁴.

Essa atividade pouco gerou desmatamento, pois era predominantemente extrativista. A supressão de área florestada limitou-se às margens de rios, para construção de pequenas moradias e agricultura de subsistência para os seringueiros.

O segundo grande processo é caracterizado por intervenções esporádicas do governo federal, no momento em que a região passou por certa indefinição econômica. Esse período caracteriza-se, principalmente, pelos planos de integração da Amazônia, marcados pela abertura de grandes estradas como BR-010 (Belém-Brasília), conectando a Amazônia ao centro-sul e BR-364 (Brasília-Acre). Esses dois eixos rodoviários foram responsáveis pela fixação de muitos povoados que adotaram agricultura e pecuária como atividades econômicas, causando significativo desmatamento.

O terceiro processo revela-se quando o governo federal escolhe a região para ser o palco de suas ações de planejamento territorial. Esse processo é decorrente dos governos militares (1966 - 1985). Segundo Prates e Bacha¹⁵, os militares sempre consideraram a Região Norte estratégica, tanto que ela esteve presente em todos os grandes programas engendrados pelo governo, tais como o Programa de Integração Nacional (PIN), o Programa de Redistribuição de Terras e Estímulo à Agroindústria do Norte e do Nordeste (Proterra), Plano de Desenvolvimento da Amazônia (PDA), Metas e Bases, I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND) e II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND).

O projeto de integração da região foi incrementado com a construção das rodovias Transamazônica, Perimetral Norte, Cuiabá-Santarém e Porto Velho-Manaus. É bem verdade que as rodovias apenas direcionam o sentido do desmatamento, mas a velocidade do desmatamento depende de como os agentes são influenciados a exercer atividades que demandem solo e que tais atividades sejam alternativas à floresta. E essas influências decorrem primordialmente de definição de políticas públicas federais e/ou estaduais.

Além do aparato físico, o Estado elaborou medidas para garantir maior presença humana na Amazônia. Nesse sentido, estimulou uma corrente migratória por meio dos projetos de colonização, bem como adotou medidas fiscais e creditícias visando atrair capitais, primordialmente os ligados à exploração dos recursos naturais ali existentes, agravando, ainda mais, o risco de desmatamento da região.

¹⁴ Cerca de 260.000 pessoas migraram para a Região Norte no último decênio do século XIX, predominantemente atraídos pelo Ciclo da Borracha. FURTADO, C. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1991. 248p.

¹⁵ Idem nota 4. p. 609-10.

O último período é caracterizado pela conjugação de ações estatais, embora em menor escala que no período anterior, e pelo avanço dos agentes impulsionados pelas forças de mercado internas e externas.

Entre as políticas mais notórias de desenvolvimento da região pode-se citar os programas Brasil em Ação (1996) e o Avança Brasil (1999), em nível mais abrangente. Outra política importante para a região é o Plano Amazônia Sustentável (PAS), lançado pelo Governo Federal em 2006. Nele, o governo reconhece o esgotamento das políticas públicas de ocupação do território¹⁶ e orienta a ação do Estado, por meio de diretrizes. Dentre os objetivos do programa, identifica-se a promoção do ordenamento territorial, a minimização do desmatamento, a agregação de valor à produção regional, o estímulo ao desenvolvimento com equidade, a cooperação entre os estados da região com os demais entes federados e o fortalecimento da sociedade civil.

Nessas quatro fases é possível perceber claramente a intervenção do Estado por meio da implementação de políticas públicas que influenciaram direta ou indiretamente a vida econômica, social e ambiental da região.

2. Papel do Direito no desenvolvimento sustentável

A análise jurídica da relação entre políticas públicas e desmatamento da Amazônia perpassa necessariamente pela crítica da relação entre direito e desenvolvimento, uma vez que as políticas públicas e o arcabouço jurídico refletem o modelo de desenvolvimento de um determinado país ou região.

Um dos aspectos do debate atual é o esforço de alguns países para superar o neoliberalismo sem simplesmente retornar ao estado de desenvolvimento dos anos 1950 e 1960s.¹⁷ Essa superação demanda reformas, pois a concretização de determinado modelo de desenvolvimento exige-se soluções jurídicas, que podem ser simplesmente uma nova racionalidade na utilização dos instrumentos ou até mesmo elaboração de novos.

Para Diogo Coutinho¹⁸, as políticas públicas exigem, em suma, uma *tecnologia jurídica*, capaz de contribuir com a concretização dos objetivos de desenvolvimento. Essa

¹⁶ BRASIL. Ministério da Integração Nacional; Ministério do Meio Ambiente. Comissão de Coordenação Interinstitucional. *Plano Amazônia sustentável*. Brasília, 2006. p. 10.

¹⁷ TRUBEK, D. *Law and the New Developmental State*. Paper given at the LANDS (Law and the New Developmental State) launching seminar, Cebrap, Brazilian Center for Analysis and Planning (Sao Paulo, December 2007).

¹⁸ COUTINHO, D. R. Linking Promises to Policies: Law and Development in an Unequal Brazil, *The Law and Development Review*: Vol. 3: No. 2, Article 2. Available at: <<http://www.bepress.com/ldr/vol3/iss2/art2>> DOI: 10.2202/1943-3867.1055

tecnologia deve conferir bases lógicas para o uso de instrumentos legais (novos e já existentes), racionalidades e arranjos institucionais.

No caso da região amazônica, observou-se que essa tecnologia tem sido imposta pelo governo federal no sentido *top down*. Essas imposições ficam escancaradas na terceira fase de desenvolvimento descrita anteriormente, quando as políticas públicas foram desenhadas e implementadas com objetivos puramente econômicos, *a priori*, desenvolvimentistas, embora esse desenvolvimento jamais tenha chegado à região ou tenha se dado a passos curtos e, até mesmo descompassados.

Pelo discurso do governo, a região precisava ser integrada ao restante do país para se desenvolver. De fato, isso era necessário, mas o objetivo primordial foi claramente o desenvolvimento econômico da região centro-sul, onde se encontravam (e ainda se encontram) os grandes polos industriais. A integração facilitou a extração de matéria prima e aumentou a clientela da indústria.

Não se pode negar que essas políticas trouxeram, em certa medida, desenvolvimento econômico para a região, porém também agravaram os precários índices sociais e ambientais. A má integração da Amazônia ao restante do país, que se deu de maneira precária, por meio de vias terrestres insuficientes e mal acabadas até os dias de hoje, a exemplo da histórica rodovia transamazônica, revela o descompromisso com o efetivo desenvolvimento da região.

A concretização de um desenvolvimento sustentável exige a utilização equilibrada de instrumentos de comando e controle e mecanismos econômicos¹⁹, bem como arranjos democráticos, com objetivo de preservação ambiental e equidade social, sem impedir o crescimento econômico. Mais do que isso, exigem-se instituições flexíveis e desburocratizadas, que sejam capazes de acompanhar a velocidade de mudança de informações e valores.

Para tanto, a tarefa do direito se mostra mais complexa do que simplesmente legitimar a implementação dessas políticas, pois observa-se a necessidade de garantir instrumentos de participação dos diretamente afetados nas decisões econômicas, conferindo-lhes poder para perquirir e garantir seus interesses. Para Coutinho²⁰, a escolha entre diferentes racionalidades jurídicas e estratégias de ação do Estado na economia, a seleção de instrumentos específicos, tendo em conta os seus prós e contras, a escolha de estratégias para induzir comportamento, bem como a elaboração de sanções e recompensas são agrupados no pressuposto que a lei não

¹⁹ SWANEY, J. A. Market versus Command and control. Environment Policies. *Journal of economics issues*. Junho de 1992; 26, 2; ABI/INFORM Global. p. 625.

²⁰ COUTINHO, D. R. *Op. cit.*

indica apenas objetivos, mas também estabelece as condições operacionais e instrumentais para as políticas de desenvolvimento.

A participação é fundamental não somente quando da tomada de decisões, mas sobretudo na fase de criação e definição de um ambiente de discussão, de uma arena de debates. As instituições de políticas participativas, a partir de uma perspectiva de desenvolvimento, são as mais adequadas para extrair e agregar o conhecimento local, essencial para o desenvolvimento e a manutenção de normas e instituições.

Porém, a ideia de participação não pode ignorar a pluralidade e desigualdade da sociedade, o que representa severas dificuldades na governança. Formas tradicionais de legitimidade democrática não se mostram adequadas para esse tipo de participação²¹. Torna-se necessário fornecer outros métodos para assegurar o direito de voto e a prestação de contas. Há uma verdadeira necessidade de reforma institucional.

Para Sabel e Reddy²², o principal problema para a reforma é determinar os meios pelos quais os autores possam interagir, descobrir e aprender juntos; o que precisa ser feito e como fazer. Nesse sentido, as reformas institucionais exigem do Estado uma maior atuação. O Estado passa a ser um agente primário de reforma.

O campo do direito e desenvolvimento tem apresentado diversos estudos sobre métodos de tomada de decisão e elaboração de políticas públicas. Dentre esses, destaco a *Nova Governança*. Para Trubeck e Trubeck²³, essa tecnologia apresenta novos mecanismos que são projetados para aumentar a flexibilidade, melhorar a experimentação e a participação, fomentar a deliberação e acomodar regulamentação por vários níveis de governo.

O campo jurídico está em um momento crítico de renovação e reinvenção para o século XXI. Ao que tudo indica, o pensamento jurídico contemporâneo está promovendo uma mudança da era da regulamentação para um paradigma de governança²⁴.

De fato, órgãos administrativos nos níveis federal e estadual estão cada vez mais promovendo programas de orientações não obrigatórias, ao invés de persistir em comandos e

²¹ LOBEL, O. 'The Renew Deal: The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought'. In *89 Minnesota 'Law' Review*. (2004). p. 294.

²² SABEL, C. F. e REDDY, S. G. "Learning to learn: Undoing the Gordian Knot in Development Today" (2003). *Columbia Law and Economics Working Paper N. 308*. disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=944619.

²³ TRUBEK, D. e TRUBEK, L. G. 'New Governance and Legal Regulation: Complementarity, Rivalry or Transformation'. In *13 Columbia Journal of European Law* 539 (2007). p. 2.

²⁴ Alguns autores entendem que a nova governança não substitui da regulação, mas tão somente convivem de maneira complementar ou até mesmo rival. Não obstante, pode ser dizer que há um consenso crescente de que o conhecimento jurídico pode e deve assumir uma abordagem inovadora.

controles em sentido *top down*. A exemplo do Programa Municípios Verdes, que será analisado mais adiante.

Entretanto, como alertado por Trubeck e Trubeck²⁵, é preciso examinar os valores tradicionalmente associados com o direito, tais como prestação de contas, transparência, equidade, igualdade, participação, e a estabilização das expectativas. O direito deve promover mecanismos ou instrumentos que possibilitem a capacidade para lidar com a diversidade, que facilitem a experimentação, a promoção da aprendizagem, permitindo a flexibilidade e revisão de decisões.

Para Orly Lobel²⁶, essa nova governança pressupõe os seguintes princípios: (i) participação e parceria; (ii) colaboração; (iii) diversidade e concorrência; (iv) descentralização e subsidiariedade; (v) integração de domínios; (vi) flexibilidade e não-coercitividade; (vii) falibilidade, adaptabilidade e aprendizagem dinâmica; (viii) lei como Competência e Orquestração.

Nesse sentido, Trubek, Coutinho e Shapiro²⁷ defendem que o sucesso do novo ativismo do Estado, que muito se utiliza das ferramentas da nova governança, e das novas políticas de desenvolvimento depende da garantia de flexibilidade, orquestração das relações entre atores públicos e entre estes e o setor privado, criação de condições que permitam maximizar a sinergia entre os atores e preservação da legitimidade.

Com essa perspectiva, os autores defendem que o direito assume as seguintes funcionalidades:

(i) *Salvaguardar a flexibilidade* significa utilizar as normas legais para permitir espaço para a experimentação, promover a inovação e facilitar o *feedback* dos experimentos para a melhoria ou adequação da política pública;

(ii) *Orquestração* é usar a lei para facilitar a coordenação e articulação dos arranjos e instrumentos jurídicos do Estado, tanto horizontal (entre as entidades que pertencem ao nível mesmo estado burocrático) como vertical (entre as entidades que estão sujeitas a hierarquias ou pertencem a diferentes níveis estadual);

(iii) *Sinergia* é usar o direito para estimular parcerias público-privadas e garantir que eles sejam mais eficazes do que as soluções isoladamente públicas ou privadas. Regimes de governança colaborativa criam incentivos para a cooperação público-privada (através de

²⁵ TRUBEK, D. e TRUBEK, L. G. *Op. Cit.* p. 26.

²⁶ LOBEL, O. *Op. Cit.* p. 293-320.

²⁷ TRUBEK, D.; COUTINHO, D.; SHAPIRO, M. Towards a new law and development: new state activism in Brazil and the challenge for legal institutions". *Legal Studies Research Paper Series Paper N. 1207. World Bank Legal Review. 2012.* disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2144939.

incentivos de alinhamento e / ou o uso de contratos privados por entidades públicas), compartilham o risco do negócio, tornando o investimento mais rentável aos olhos do empreendedor, criam instâncias híbridas em que atores públicos e privados regularmente se reúnem para interagir e trocar opiniões e instrumentos regulatórios e contratuais que juntam a experiência privada e capacidade financeira pública.

(iv) *Assegurar a legitimidade* significa manter um governo transparente e garantir a participação adequada dos setores interessados. A participação, como dito anteriormente, é fundamental não apenas na elaboração de ambientes de discussão, mas também na manutenção de um diálogo verdadeiro e construtivo em vistas do objetivo de determinada política pública. Ademais, a participação fortalece o comprometimento dos atores no cumprimento das metas.

Em larga medida, essas características são confirmadas na elaboração e implementação do programa paraense de combate ao desmatamento e de promoção do desenvolvimento sustentável que será analisado no item seguinte.

3. Estudo de caso: Programa Municípios Verdes do Estado do Pará

A ausência de definição de competências de cada ente da Federação tem dificultado a cooperação e coordenação entre as distintas esferas administrativas, cujos maiores problemas, segundo Silvia Capelli²⁸, refletem-se ora na omissão de órgãos encarregados da execução das políticas ambientais, como é o caso dos municípios, ora na superposição entre órgãos, como é exemplo a atuação do IBAMA e dos Estados.

Em 2007, o Governo Federal, por meio do Decreto n. 6.321, de 21 de dezembro, que dispõe sobre ações relativas à prevenção, monitoramento e controle de desmatamento no Bioma Amazônia, adotou uma série de medidas que foram decisivas no combate ao desmatamento da região. Em apertada síntese, essas medidas municipalizaram o combate ao desmatamento, restringiram o crédito a produtores irregulares, responsabilizaram toda a cadeia produtiva por desmatamentos ilegais e disponibilizaram à sociedade a lista dos infratores e a dos municípios críticos do desmatamento.

Em 2010, a lista de municípios prioritários, isto é, com o maior nível de desmatamento, indicou 43 municípios. Entre eles, o de Paragominas, no Pará, com 43% de sua área de floresta desmatada por conta das atividades econômicas. Porém, em 2008, foi um

²⁸ CAPELLI, S. *Gestão ambiental no Brasil: Sistema nacional de meio ambiente - do formal à realidade*. Disponível em: <http://www.farn.org.ar/docs/p32/08_Cappelli.pdf>. Acesso em: 09 nov. 2012.

dos primeiros municípios²⁹ a implantar o conceito de “Município Verde”, do referido Decreto. Esta iniciativa permitiu a Paragominas a condição de ser o primeiro município a sair da lista de municípios críticos.

Até 2011, apenas dois municípios conseguiram sair desta lista, o outro foi Querência (MT). Autores como Cláudio Mauro³⁰ alegam que uma das dificuldades enfrentadas pelo município está no aumento de responsabilidades sem maior repasse dos recursos financeiros para o cumprimento de suas demandas. Por outro lado, segundo o Ministério do Meio Ambiente³¹, o debate sobre políticas públicas tem mostrado que os principais problemas nessa área estão mais relacionados à ineficiência e ineficácia do uso dos recursos públicos, pela falta de planejamento, de coordenação e de controle social porque, entre outros fatores, as políticas ambientais raramente nascem integradas por meio de um processo que inclua capacitação das equipes técnicas e administrativas, compartilhamento dos diagnósticos e monitoramento, avaliação e aprimoramento do formato institucional.

Diante dessas constatações, o Estado do Pará, por meio do Decreto Estadual n. 54, de 29 março de 2011, instituiu o Programa Municípios Verdes - PMV, que visa promover o desenvolvimento sustentável, fortalecendo o Sistema Municipal de Meio Ambiente com incentivo à criação dos órgãos e conselhos municipais de meio ambiente, incluindo mecanismos que facilitem a sua estruturação, aparelhamento e funcionamento regular.

Com esse programa, utilizando-se das funções de orquestração e sinergia acima delineadas, o Governo do Estado pretende dinamizar a economia local em bases sustentáveis por meio de estímulos para que os municípios paraenses melhorem a governança pública municipal, promovam segurança jurídica, atraiam novos investimentos, reduzam desmatamento e degradação, e promovam a recuperação ambiental e a conservação dos recursos naturais.

Para tanto, a chave principal é a contratação de parceria interinstitucional com entidades públicas, privadas e não-governamentais; a criação de um ambiente de debates e discussão, onde os produtores rurais possam falar e ser ouvidos, adequando as exigências legais às possibilidades e condições específicas de cada município. Nesse sentido, é possível identificar claramente as funções de flexibilização e legitimidade, diretamente ligadas à

²⁹ Em 2006, antes do Decreto n. 6.321, o município Lucas do Rio Verde, em Mato Grosso, já havia implantado esse conceito no intuito de obter acesso a mercados mais seletivos.

³⁰ MAURO, C. A. de. *Questões ambientais dos municípios*. In: ROCHA, Gilberto de Miranda (Org.). *Gestão ambiental: desafios e experiências municipais no Estado do Pará*. Belém: NUMA; UFPA e EDUFPA, 2007.

³¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Conselho Nacional do Meio. *Relatório de gestão: fortalecimento do sistema nacional do meio ambiente*. Brasília: Departamento de Articulação Institucional, 2003/2006.

mecanismos que possibilitam a construção de uma arena de diálogos, na qual é possível expor as necessidades dos interessados e fiscalizar os resultados.

O município que adere ao programa garante segurança jurídica para os produtores rurais; sua valorização e dos seus produtores no mercado, além de viabilizar mais créditos, fomento e assistência técnica, o que evidentemente atrai mais investidores para a região. Tudo sem descuidar da preservação ambiental.

Não obstante o frescor das medidas do PMV, já é possível observar a melhoria nos fatores ambientais, econômicos e sociais dos municípios participantes. As consequências ambientais podem ser observadas com a efetiva diminuição da taxa de desmatamento, bem como com a regularização fundiária. Para sair da lista, o município deve cumprir dois requisitos, quais sejam, possuir 80% (oitenta por cento) de seu território, excetuadas as unidades de conservação de domínio público e terras indígenas homologadas, com imóveis rurais devidamente monitorados na forma e de acordo com critérios técnicos fixados em instrução normativa específica do INCRA, e manter taxa de desmatamento anual abaixo do limite estabelecido em portaria do Ministério do Meio Ambiente.

Em 2012, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente³², o número de municípios com desmatamento monitorado e sob controle subiu de dois para seis. Dentre os quatro novos municípios, três são paraenses e um mato-grossense. Até fevereiro de 2012, a adesão ao PMV já incluía 91 municípios de um total de 144. Esses municípios representam mais que 1 milhão de km² do território paraense³³. Em outros termos, o PMV atingiu o patamar de 1 milhão de km² de território com desmatamento a ser monitorado e em vias de ficar sob controle na Amazônia.

No que tange ao desenvolvimento econômico, dentre outras conquistas do PMV, destaco a flexibilização da exigência do Certificado de Cadastro de Imóvel Rural – CCIR na concessão de créditos rurais às atividades agropecuárias³⁴. Para os municípios verdes, o Banco Central - BACEN, por meio da Resolução no 4.138, de 27 de setembro de 2012, excepcionalmente, para as safras 2012/2013 e 2013/2014, permitiu a substituição do CCIR por documento emitido por cartório de registro de imóveis que comprove a dominialidade do imóvel rural, no caso de proprietários de imóveis situados nos municípios excluídos da lista de municípios prioritários para as ações de prevenção e controle do desmatamento. Assim,

³²Lista de Municípios com desmatamento monitorado e sob controle. Disponível na internet http://www.mma.gov.br/images/arquivos/florestas/controle_e_prevencao/outubro2012/lista_desma_monit_04_10.pdf

³³O Estado Pará, com 1,25 milhão de km²

³⁴De acordo com a Resolução do BACEN n. 3.545/08, os créditos rurais estão condicionados, dentre outros critérios, ao comprovante de regularidade fundiária.

parece razoável imaginar que a facilitação do crédito é um reconhecimento da segurança jurídica do programa e influirá diretamente na economia do município verde, tendo, inclusive, consequências sociais.

Um estudo do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos - Dieese/PA³⁵ mostra que, durante o primeiro semestre de 2012 e também durante os últimos 12 meses, houve saldo positivo de criação de empregos formais em 70% dos municípios paraenses que integram o Programa Municípios Verdes. De acordo com a pesquisa, nos últimos seis meses foram criadas 13.820 novas vagas. Quando analisados os últimos doze meses, o saldo é ainda maior, 30.371 novos empregos.

Ademais, não se pode deixar de frisar as consequências indiretas da redução da taxa de desmatamento, tais como, aumento da arrecadação com a chegada de novos investidores e a diminuição dos gastos com saúde, uma vez que as fumaças e as cinzas provenientes de incêndios florestais e queimadas podem provocar doenças respiratórias e até mortes. Segundo Daniel Nepstad *et al*³⁶, essa redução poderia representar uma economia de 11 a 85 milhões de dólares por ano para a Amazônia, valores que podem ser reinvestidos em outras áreas prioritárias da saúde, educação ou, até mesmo, infraestrutura.

Conclusões

Neste trabalho pôde-se observar que o direito de fato influencia nos modelos de desenvolvimento, na medida em que cria mecanismos flexíveis, orchestra arranjos institucionais, potencializa a participação democrática e confere legitimidade às políticas públicas.

Analisou-se as políticas públicas que induziram ao desmatamento da floresta amazônica, com objetivos definidos no sentido *top down*, sem qualquer participação dos atores diretamente afetados. Verificou-se, por isso (além de outros fatores), que estas políticas foram pouco eficazes nos objetivos almejados e, ainda, geraram consequências indesejadas e bastante prejudiciais - o desmatamento e todos seus consectários.

Entretanto, analisando o caso do desmatamento da floresta amazônica, percebeu-se que o próprio Governo Federal modificou sua postura para com a Amazônia, não apenas no

³⁵ DIEESE *Comunic@*. a. 2, n. 43, 17/08/2012. disponível em <http://www.dieese.org.br/dieeseComunica43.html>

³⁶ NEPSTAD, D.; SOARES-FILHO, B.; MERRY, F.; MOUTINHO, P.; OLIVEIRA, H.; BOWMAN, M.; SCHAWARTZMAN, S.; ALMEIDA, O. & RIVERO, S. (2007). *The cost and benefits of reducing carbon emissions from deforestation and forest degradation in the Brazilian Amazon*. In: United Nations Climate Change Conference Meeting, 13, 2007, Bali - Indonésia. Anais. Bali: UNFCC.

que tange à maneira de implementar políticas públicas, mas, sobretudo, nos próprios objetivos dessas políticas.

Essa postura impulsionou o Estado do Para a implementar o PMV e, assim, proporcionar o compartilhamento e a descentralização da agenda ambiental, o que pressupõe ações integradas entre o Governo do Estado e os Municípios, e permite uma participação mais efetiva da sociedade civil e do setor produtivo, que comprometem-se com a agenda ambiental sem deixar de obter lucros econômicos.

A experiência paraense no combate ao desmatamento, por meio do PMV, nos parece confirmar a hipótese de Trubek, Coutinho e Shapiro, das quatro funcionalidades do direito na concretização do desenvolvimento, na medida em que o PMV cria ou legitima uma arena participativa de negociação, discussão, tomada de decisões e fiscalização dos resultados. Uma vez que esta arena discute e proporciona resultados positivos no âmbito econômico, social e ambiental, nos parece razoável afirmar, sem negar as dificuldades, que o direito é capaz de possibilitar um diálogo sustentável e eficaz entre economia e ambiente, possibilitando o desenvolvimento sem desmatamento, na busca da sadia qualidade de vida.