

UMA DISCUSSÃO SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL

AGNES, Carina Cristina

Graduanda em Geografia-Bacharelado - Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC, RS
carinaagnes@yahoo.com.br

CALEGARI, Leandro

Doutorando em Ciências Florestais - Universidade Federal de Viçosa/UFV, MG

GATTO, Darci Alberto

Docente do Curso de Engenharia Industrial Madeireira - Universidade Federal de Pelotas/UFPel, RS

STANGERLIN, Diego Martins

Doutorando em Engenharia Florestal - Universidade de Brasília/UnB, DF

RESUMO – (UMA DISCUSSÃO SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL) No Brasil, órgãos constitucionais prevêem o compartilhamento de competência entre União, Estados e Municípios no particular às questões ambientais. Atualmente, impulsionado pela demanda crescente de requerimentos de licenças ambientais, o país encontra-se num processo de descentralização da política ambiental. Em função disto, muitas responsabilidades, antes a cargo dos órgãos estaduais tal como a emissão de licenças ambientais, passaram a ser de competência de órgãos municipais. Desse modo, este trabalho descreve, primeiramente, a estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e apresenta as legislações e normas específicas relativas ao processo de licenciamento ambiental dos sistemas estaduais do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais. Por fim, considerando que há muitas dúvidas a respeito dessa municipalização, são discutidos criticamente alguns benefícios e lacunas da descentralização do licenciamento ambiental. Essas dúvidas referem-se basicamente à disponibilidade de recursos humanos e financeiros, à estrutura administrativa, à definição de política ambiental, à capacitação dos Municípios e à rotatividade entre os funcionários públicos municipais. O estudo descreve a importância da atuação dos Municípios no processo de licenciamento, apontando, além de seus maiores obstáculos enfrentados, a importância de sua superação. Com a atuação dos Municípios na tutela preventiva do meio ambiente, mais um passo é dado rumo ao desenvolvimento sustentável.

PALAVRAS-CHAVE: municipalização do licenciamento ambiental, SISNAMA, gestão ambiental.

ABSTRACT – (DISCUSSING THE DECENTRALIZATION OF THE ENVIRONMENTAL ADMINISTRATION) In Brazil, constitutional organs foresee the sharing of competence among Union, States and Counties concerning environmental issues. Now, impelled by the growing demand of environmental licenses applications, the country is involved in a process of environmental politics decentralization. Due to this, a lot of responsibilities, once under the state organs' control, such as the emission of environmental licenses, started belonging to municipal organs. This way, this work firstly describes the structure of the National System of Environment (SISNAMA) and presents the legislations and the specific norms concerning the process of environmental licensing of Rio Grande do Sul and Minas Gerais state systems. Since



there are many doubts concerning this municipalization, some benefits and gaps of the environmental licensing decentralization are discussed critically. These doubts refer basically to human resources and financial availability, to the administrative structure, to the environmental politics definition, to the county training and to the rotation among the municipal public employees. The study describes the importance of the counties' performance in the licensing procedure, detaching their largest obstacles, besides the importance of their overcoming. With the counties' performance in the environmental preventive protection, one more step is given towards the maintainable development.

KEY WORDS: decentralization, municipalization of the environmental licensing, SISNAMA.

1. INTRODUÇÃO

Marco referencial na legislação brasileira, a promulgação da Lei Federal n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, é importante, dentre outros aspectos, por ser o primeiro instrumento legal relacionado ao licenciamento ambiental. Este apresenta como objetivo “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia a vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico”. O licenciamento ambiental foi sumarizado por Viana *et al.* (2003) como um procedimento administrativo formado por um conjunto de prescrições normativas que devem ser obedecidas por aquele que o requer. Deve ser realizado por órgão ambiental competente, podendo ser federal, estadual ou municipal, possibilitando o desenvolvimento de atividades privadas. Visa sempre ao bem público e decorre de exigência legal, isto é, são normas de caráter obrigatório.

A consagração da Lei Federal n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, deu-se com a Constituição Federal de 1988, por meio do artigo 225, que estabeleceu como competência comum da União, Estados e Municípios, a proteção do meio ambiente. A Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997, determinou profundas modificações para o licenciamento ambiental. Basicamente, promoveu uma maior flexibilidade no processo de licenciamento ambiental e estabeleceu, de um modo geral, a municipalização dos processos licenciatórios. A nova Resolução transferiu para os Municípios a maioria das atividades licenciadoras antes a cargo dos órgãos ambientais estaduais (Henning, 1999).

Este trabalho objetiva descrever a estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), comparando-se os sistemas estaduais do Rio Grande do Sul e

Minas Gerais, assim como os sistemas municipais de meio ambiente de suas respectivas capitais (Porto Alegre e Belo Horizonte). Além disso, o estudo propõe uma discussão crítica a respeito de alguns benefícios e lacunas da descentralização do licenciamento ambiental.

ESTRUTURA DA POLÍTICA AMBIENTAL BRASILEIRA

Histórico

Desde o período colonial, a vida social no Brasil vê-se regida por normas que visavam preservar o meio ambiente, ainda que de forma separada, como o Regimento do Pau-Brasil, de 12 de dezembro de 1605, que proibia o corte deste sem licença real (Viana *et al.*, 2005). O documento legal brasileiro mais antigo relativo a um recurso natural é o Código Florestal, editado em 1934 (Decreto n.º 23.793, de 23 de janeiro de 1934) e reformulado em 1965 (Lei n.º 4.771, de 15 de setembro de 1965), sofrendo posteriormente alterações. Datam-se também o Código das Águas (Decreto n.º 24.643, de 10 de julho de 1934), o Código de Pesca (Decreto-Lei n.º 794, de 19 de outubro de 1938) e o Código de Minas (Decreto-Lei n.º 1.985, de 29 de janeiro de 1940), também subsequentemente modificados.

Apesar de alguns autores considerarem a legislação ambiental brasileira como uma das mais avançadas e completas do mundo, esse sistema legal é muito extenso, confuso e até hoje não completamente aplicável. Um exemplo é a Resolução CONAMA n.º 303, de 20 de março de 2002, denominada vulgarmente de “Lei do topo de morro”, que dispõe sobre limites das Áreas de Preservação Permanente (APP) em terrenos elevados (morros, montes, montanhas e serras). Essa Resolução estabelece variações da APP conforme a dimensão e forma das elevações, assim como ao longo das encostas. Isto torna a demarcação um processo complexo, dificultando a fiscalização e, conseqüentemente, o cumprimento da legislação. Os métodos tradicionalmente utilizados para a delimitação desse tipo de APP são baseados em mapas topográficos e levantamentos de campo, os quais são caros e onerosos. Devido a isto, estão sendo gradativamente realizados por meio de Sistemas de Informações Geográficas, que

apresentam resultados mais satisfatórios (Ribeiro *et al.*, 2005).

O desenvolvimento a qualquer custo do Brasil era o fator dominante no começo da década de 1970. A proteção do meio ambiente era vista como um objetivo secundário (Henning, 1999). Na primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, em 1972, em Estocolmo, o governo brasileiro sustentou a tese de que a proteção do meio ambiente seria mais um obstáculo ao desenvolvimento, tornando-se essa argumentação negativa para a imagem internacional do país.

A Conferência de Estocolmo foi a primeira organizada pelas Nações Unidas para tratar sobre o Meio Ambiente. Muitas assembléias se sucederam, sendo que em 1992 foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, também chamada Conferência do Rio ou Eco 92. Essa reunião resultou na adoção de várias convenções e protocolos, dentre elas, a Agenda 21, considerado o mais importante protocolo da Rio 92 (Marcatto & Ribeiro, 2002). Adotada por centenas de países, a Agenda 21 tem por finalidade a adoção do desenvolvimento sustentável, definida por Brundtland (1987) como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.

Foi após a Conferência de Estocolmo que o Brasil começou a criar instituições para tratar das questões ambientais. A criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), em 1973, é interpretada por Vieira (2000) como uma resposta do país a pressões criadas pela Conferência de Estocolmo. Conforme esse autor, apesar da falta de recurso, esta secretaria teve grande importância na divulgação e promoção da necessidade de implementação de uma política ambiental nos Estados e Municípios. Lemos (2006) citou como episódios importantes ocorridos nessa época o fechamento da empresa Borregaard pelo governador do Rio Grande do Sul, em 1973, e a tentativa de fechamento da fábrica de cimento Itaú, pelo prefeito de Contagem, MG, em 1975.

Nesse contexto, foi promulgada a Lei Federal n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) para executá-la, criou o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e implantou o licenciamento ambiental.

O ano de 1989 foi marcado pela extinção da SEMA e pela fundação do atual Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), conforme Lei Federal n.º 7.735, de 22 de fevereiro de 1989. Essa Lei estabeleceu que todos os patrimônios, recursos, competências e cargos da SEMA, da Superintendência da Borracha (SUDHEVEA), do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) e da Superintendência de desenvolvimento da Pesca (SUDEPE) fossem repassados ao IBAMA.

Mais recentemente, foi sancionada a Lei n.º 11.516, de 28 de agosto de 2007, referente à Medida Provisória n.º 366, de 26 de abril de 2007, que dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, alterando também diversas outras Leis ambientais importantes. Conforme essa Lei, o Instituto Chico Mendes é uma “autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente”. Referindo-se às Unidades de Conservação da Natureza instituídas pela União, apresenta como objetivos básicos executar ações da política nacional (implantação, gestão, proteção, fiscalização, monitoramento etc.); fazer valer as políticas relativas ao uso sustentável dos recursos naturais renováveis; fomentar e incentivar programas de pesquisa, proteção, preservação, conservação e de educação ambiental; exercer o poder de polícia (não excluindo o exercício supletivo do IBAMA); e promover e executar programas recreacionais, de uso público e de ecoturismo. Em seu Artigo 3º, essa Lei dispõe que o patrimônio, os recursos, o pessoal, os cargos e funções vinculados ao IBAMA, relacionados às Unidades de Conservação da Natureza instituídas pela União, ficam transferidos para a nova autarquia federal. Espera-se que essa nova estrutura do SISNAMA poderá contribuir para o setor ambiental, acelerando a análise de licenças ambientais e outros projetos.

A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) definiu a avaliação de impacto ambiental como um de seus instrumentos, determinando a obrigatoriedade da apresentação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para o licenciamento de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras. No entanto, somente com a Resolução CONAMA n.º 01, de 23 de janeiro de 1986, foi disciplinado o EIA, seu conteúdo mínimo e procedimentos, passando-se a exigí-lo para atividades sujeitas ao

licenciamento ambiental. Essa Resolução, com os acréscimos oriundos da Resolução CONAMA n.º 011, de 18 de março de 1986, e Resolução CONAMA n.º 05, de 06 de agosto de 1987, exemplificou os empreendimentos que necessitam de licenciamento ambiental por meio do EIA.

A Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997, revisou e regularizou aspectos do licenciamento ambiental, listando empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental, de forma mais definida que na Resolução CONAMA n.º 01, de 23 de janeiro de 1986.

Antes mesmo da Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997, entrar em vigor, o Estado do Rio Grande do Sul iniciou, em 1996, um ensaio ao processo de descentralização do licenciamento ambiental no município de Estância Velha, o primeiro a conceder a licença a determinadas atividades realizadas no município (CREA, 2004). Trata-se de uma referência por ser o primeiro Estado a descentralizar o licenciamento. Anterior ao processo de descentralização, as licenças ambientais de todos os municípios do Estado eram emitidas pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), sendo que dados de 2004 apontavam que 65% da demanda se enquadravam em atividades de impacto local (Assessoria de Comunicação da SEMA, 2006). A descentralização do licenciamento nesse Estado é impulsionada pelo Sistema Integrado de Gestão Ambiental (SIGA/RS), pertencente à Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), e Porto Alegre possui a primeira Secretaria Municipal de Meio Ambiente do Brasil.

Esfera federal

Conforme disposto pela Lei Federal n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) corresponde ao conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as Fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, conforme sintetizado pela figura 1.

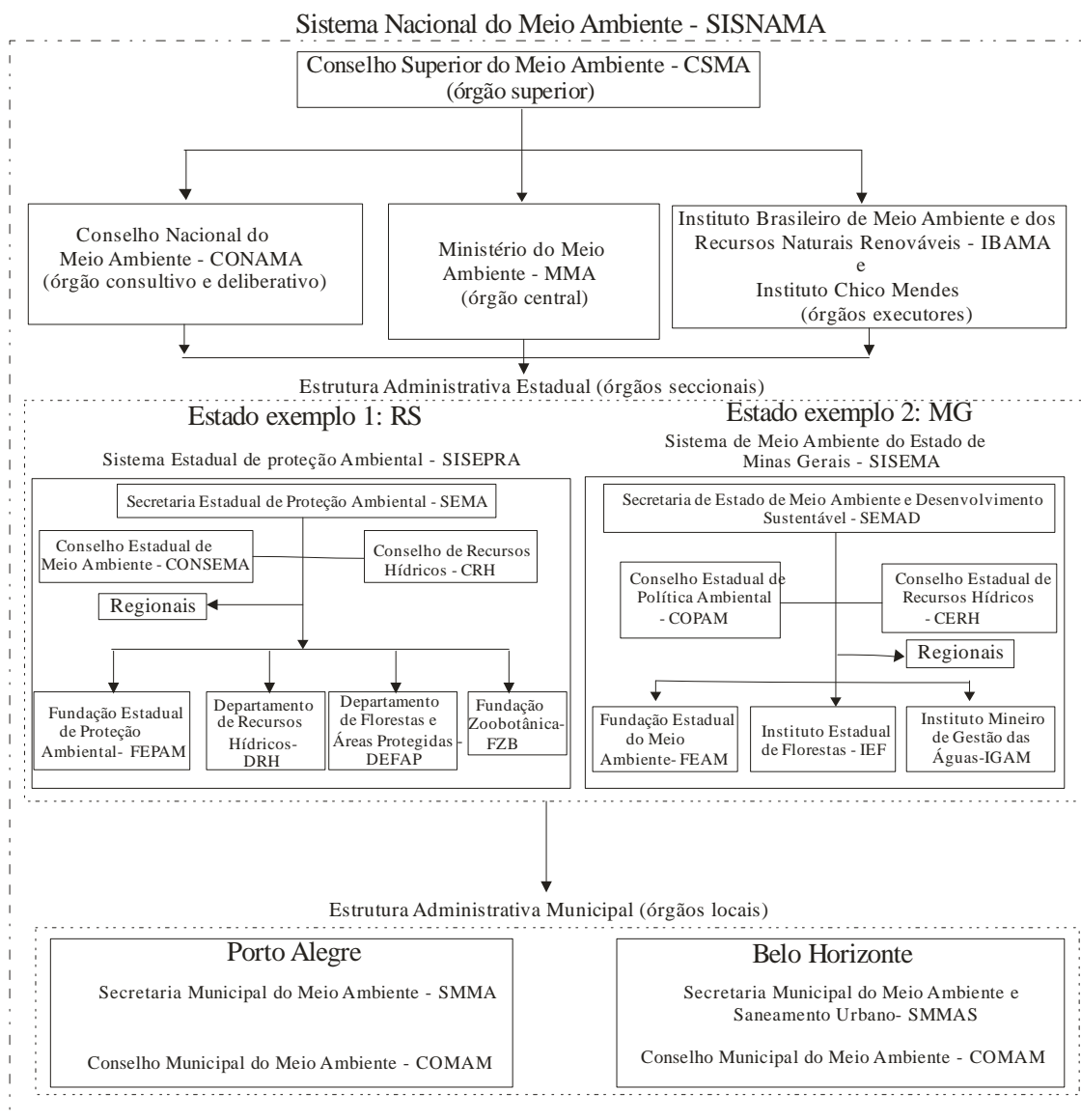


Figura 1 - Esquema representativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), incluindo, a título de exemplificação, os sistemas estaduais do RS e MG, assim como os sistemas municipais de Porto Alegre (RS) e Belo Horizonte (MG).

Portanto, existe um conjunto de órgãos administrativos responsáveis pela gestão ambiental, formando um sistema estadual de meio ambiente, com a competência de gerir as questões referentes ao meio ambiente em cada Estado, através da elaboração de normas, da execução ou fiscalização de atividades, incluindo o licenciamento ambiental. Apesar do SISNAMA teoricamente fixar uma estrutura de elaboração da política



ambiental nos vários níveis de estado, a prática apresenta lacunas, sobreposições e problemas de aplicação da legislação ambiental pela falta de foros adequados à resolução de impasses gerados por interesses conflitantes.

Foram os Estados de São Paulo, em 1973, e Rio de Janeiro, em 1975, os primeiros a criarem órgãos executivos de política ambiental: Companhia Estadual de Tecnologia de Saneamento Ambiental (CETESB) e Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA), respectivamente (Vieira, 2000).

O licenciamento ambiental é praticado no Brasil em vários Estados, por exigência da Lei Federal n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, e da Constituição Federal de 1988. A maioria dos Estados veio a operacionalizar o licenciamento ambiental após a promulgação da Política Nacional de Meio Ambiente, em 1981. A forma da prática do licenciamento é quase a mesma para todos os Estados, com algumas pequenas alterações, sendo que cada unidade federativa procura adaptar sua legislação de forma a proteger recursos especificamente existentes neste Estado. Conforme estabelecido pela Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997, o licenciamento é efetuado em um único nível de competência, repartindo-se as atribuições entre os órgãos ambientais federais, estaduais e municipais.

Para obtenção do licenciamento de empreendimento ou atividade potencialmente poluidora, o interessado deverá dirigir sua solicitação ao órgão ambiental competente para emitir a licença. A Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997, estabelece o órgão responsável pelo licenciamento em função das suas características (Artigos 4º ao 6º). Dessa forma, o licenciamento ambiental de atividades localizadas em dois ou mais Estados, no Brasil e em país limítrofe e em Unidades de Conservação do domínio da União, por exemplo, compete ao IBAMA e ao Instituto Chico Mendes. Já o licenciamento ambiental de atividades localizadas em mais de um Município ou em Unidades de Conservação de domínio estadual compete ao órgão ambiental estadual. Finalmente, compete ao órgão ambiental municipal o licenciamento ambiental de atividades de impacto ambiental local.



Esfera estadual

Sistema Estadual de Proteção Ambiental do Rio Grande do Sul – SISEPRA

No Estado do Rio Grande do Sul, a Lei n.º 10.330, de 27 de dezembro de 1994, dispõe sobre a organização do Sistema Estadual de Proteção Ambiental (SISEPRA), conforme sumarizado na figura 1.

A SEMA (Secretaria Estadual do Meio Ambiente), criada em 1999, é o órgão central do Sistema Estadual de Proteção Ambiental do Rio Grande do Sul (SISEPRA). A execução dos programas é feita pelos órgãos diretos da SEMA: Departamento de Florestas e Áreas Protegidas (DEFAP) e Departamento de Recursos Hídricos (DRH), e por suas instituições vinculadas: Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) e Fundação Zoobotânica (FZB). Anteriormente à criação da SEMA, esse conjunto de instituições públicas (DEFAP, DRH, FEPAM e FZB) estava atuando de forma isolada, sendo o DEFAP proveniente do extinto Departamento de Recursos Naturais Renováveis (DRNR) (SEMA, 2007).

A FEPAM realiza o licenciamento de atividades potencial/efetivamente poluidoras estabelecidas na Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997, que compõem a grande maioria dos casos. No entanto, uma vez que essa Resolução descreve as atividades e os empreendimentos considerados potencial/efetivamente poluidores e, portanto, passíveis de licenciamento ambiental, de forma somente exemplificativa, a FEPAM disciplinou, por meio da Resolução CONSADM-FEPAM n.º 01, de 16 de agosto de 1995, não só os empreendimentos/atividades passíveis de licenciamento ambiental no RS como, também, os custos para análise dos respectivos projetos, calculados através do cruzamento referente ao porte do empreendimento (mínimo, pequeno, médio, grande e excepcional) e ao seu potencial poluidor (pequeno, médio e grande), que resultaram em mais de 600 tipologias, agrupadas em ramos de atividade (FEPAM, 2006).

Em 2000, a Lei n.º 11.520, de 03 de agosto, instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado, citando, como instrumento da Política Estadual do Meio Ambiente, dentre outros, o licenciamento ambiental. Posteriormente, a Resolução

CONSEMA n.º 38, de 18 de julho de 2003, estabeleceu procedimentos, critérios técnicos e prazos para licenciamento ambiental realizado pela FEPAM.

Em 1996, a partir do “ensaio ao processo de descentralização do licenciamento ambiental” municipal (CREA, 2004), o governo gaúcho iniciou o processo de descentralização das ações da SEMA, através da integração dos gestores ambientais nas esferas estadual, regional e municipal. Passou a haver uma integração dos diferentes órgãos estaduais (SEMA, DEFAP, DRH, FEPAM e FZB) com os Municípios, Conselhos regionais de desenvolvimento, universidades, comitês de gerenciamento das bacias hidrográficas e com associações municipais. Unidades regionais da SEMA passaram a ser implantadas para o auxílio do processo de regionalização dessa Secretaria (CREA, 2004).

Desse modo, o licenciamento ambiental estadual no Rio Grande do Sul é realizado pela FEPAM, sob responsabilidade da SEMA, e compartilhado com o DEFAP, DRH, FZB, apresentando estes grande interface com o licenciamento ambiental. Unidades regionais da SEMA também realizam licenciamentos.

Sistema de Meio Ambiente do Estado de Minas Gerais – SISEMA

Minas Gerais iniciou sua institucionalização da política ambiental estadual em 1976, com a criação da Secretaria de Estado de Ciência e Tecnologia (SECT). A criação da SECT foi o marco inicial de constituição de uma estrutura político-institucional orientada para a ação ambiental, uma vez que assumia competências específicas na área ambiental em um dos seus artigos (Vieira, 2000).

Em 1977, a SECT criou a Comissão Estadual de Política Ambiental (COPAM), cuja designação foi alterada para Conselho Estadual de Política Ambiental em 1987. Sucedeu-se então a Fundação Estadual de Meio Ambiente (FEAM), implantada no início de 1989, à qual foi atribuída a competência de Secretaria Executiva do COPAM (Silva *et al.*, 2006).

O potencial mineral de MG trouxe para esse Estado um vasto número de empresas com grande potencial poluidor. Com essas transformações, a população começou a mobilizar-se, reivindicando melhores condições de vida. Em 1992, com a mobilização brasileira pela Rio 92, o COPAM adere ao seu discurso a preocupação com

a sustentabilidade ambiental, passando a ser a instituição mineira responsável pela elaboração e fiscalização das normas e padrões ambientais de Minas Gerais, além da atividade de concessão das licenças ambientais (Brandão, 2006).

Somente com a Lei Estadual n.º 7.772, de 8 de setembro de 1980, ocorreu grande avanço na legislação ambiental estadual de MG, sendo então o COPAM responsável pelo licenciamento ambiental assim como pelo cumprimento da ação fiscalizadora, aplicação de penalidades e suspensão de atividades.

Em 1995, criou-se a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentado (SEMAD), responsável pela coordenação do Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEMA). Em vista do aumento da demanda, a SEMAD começa a ter como função geral de planejar e coordenar a política ambiental.

Portanto, observando a figura 1, nota-se que o sistema de gestão estadual de Minas Gerais, o SISEMA, é coordenado pelo SEMAD (Secretaria de Estado e Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentado). Apresenta como órgãos deliberativos e normativos o COPAM (Conselho Estadual de Política Ambiental) e o CERH (Conselho Estadual de Recursos Hídricos). Seus órgãos técnicos executivos são: FEAM (Fundação Estadual do Meio Ambiente), responsável pela gestão (incluindo o licenciamento) dos empreendimentos industriais, minerários e de infra-estrutura (denominada Agenda Marrom); IEF (Instituto Estadual de Florestas), responsável pela gestão das políticas florestais, de pesca e de aquíicultura sustentável (Agenda Verde); e IGAM (Instituto Mineiro de Gestão das Águas), responsável pela gestão das ações voltadas para a preservação da quantidade e da qualidade de águas (Agenda Azul). As Regionais mostradas na figura 1, relativas ao Estado de MG, referem-se às Unidades Colegiadas Regionais (URC's) e às Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SUPRAM's). A descentralização do COPAM com a criação de URC's iniciou-se em 2003. As URC's são órgãos deliberativos e normativos, encarregados de analisar e compatibilizar planos, projetos e atividades de proteção ambiental. Portanto, da mesma forma que o COPAM e o CERH, as URC's são compostas por Conselhos. Atualmente, existem oito URC's, cabendo a eles, no seu âmbito de competência territorial, propor normas e padrões de proteção e conservação do meio ambiente, decidir sobre recursos interpostos e de concessão de licença

ambiental, dentre outros.

As bases legais para o licenciamento e para o controle das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras em Minas Gerais estão estabelecidas na Lei n.º 7.772, de 8 de setembro de 1980, portanto, antes da instituição da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981). A Lei n.º 7.772 foi regulamentada pelo Decreto n.º 21.228, de 10 de março de 1981, e alterada e consolidada pelo Decreto n.º 39.424, de 5 de fevereiro de 1998. A Deliberação Normativa COPAM n.º 01, de 22 de março de 1990, instituiu a classificação dos empreendimentos. Além disso, estabeleceu valores a serem pagos pelas licenças. A Deliberação Normativa n.º 74, de 9 de setembro de 2004, substituiu a Deliberação Normativa COPAM n.º 01, propondo nova classificação de empreendimentos. Assim, a Deliberação Normativa n.º 74, de 27 de setembro de 2004, é o atual instrumento legal em vigor no Estado de MG, estabelecendo critérios para o processo de licenciamento ambiental estadual (Silva *et al.*, 2006).

Portanto, em Minas Gerais, o licenciamento ambiental estadual é exercido pelo Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM), por intermédio das Câmaras Especializadas (FEAM, IEF, IGAM), assim como pelas URC's, no seu âmbito de competência territorial.

Esfera municipal

A República Federativa do Brasil é formada pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, todos entes autônomos, dotados de competências próprias. Além de organizarem-se através de Lei Orgânica, os Municípios também estão aptos a legislar sobre assuntos de interesse local, podendo complementar as legislações federal e estadual. Juntamente com a União, Estados e Distrito Federal, devem eles agir para proteger o meio ambiente. Nesse sentido, um dos atos materiais de gestão que também compete aos Municípios é o licenciamento ambiental (Carvalho, 2005).

Assim, uma vez que as responsabilidades sobre as questões ambientais são de todos os entes federativos, é preciso que os Municípios também assumam a sua parte, estabelecendo mecanismos de cooperação com o Estado e com os outros Municípios. Em cada Município, podem ser estabelecidas secretarias, órgãos ou autarquias para

darem cumprimento à legislação ambientais do país. Exemplos de autarquias ambientais municipais cabem aos Municípios de Porto Alegre/RS e Belo Horizonte/MG (figura 1).

Conforme a Resolução CONAMA n.º 237, de 19 de dezembro de 1997, “a competência municipal pelo licenciamento ambiental está limitada às atividades e empreendimentos de impacto ambiental local e àquelas delegadas por convênio firmado com os órgãos ambientais”. Ao elaborar suas leis, o Município deve atentar para o fato de que os padrões locais não poderão ser mais permissivos que o padrão fixado em âmbito federal e estadual. Caso o Município venha a descumprir a legislação, ele poderá ser desabilitado, com o retorno da competência para os órgãos ambientais estaduais, assim como ocorre nos Municípios não habilitados (CREA, 2004).

Licenciamento ambiental municipal no Estado do Rio Grande do Sul

No Rio Grande do Sul, o Código Estadual de Meio Ambiente (Lei Estadual n.º 11.520, de 03 de agosto de 2000) delegou aos Municípios o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades consideradas de impacto local.

As atividades de impacto local foram primeiramente classificadas pela Resolução CONSEMA n.º 05, de 19 de agosto de 1998. No ano de 2000, houve a publicação da Resolução CONSEMA n.º 04, de 28 de abril de 2000, que revogou o parágrafo 1.º, do artigo 1.º da Resolução CONSEMA n.º 05, de 19 de agosto de 1998. Em 2005, a Resolução CONSEMA n.º 102, de 24 de maio de 2005, revogou totalmente a Resolução CONSEMA n.º 05, de 19 de agosto de 1998, e dispôs sobre novos critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal. Posteriores alterações foram dispostas nas Resoluções CONSEMA n.º 110, de 21 de outubro de 2005, e n.º 111, de 21 de outubro de 2005.

Licenciamento ambiental municipal no Estado de Minas Gerais

A FEAM consolidou uma primeira proposta para descentralização das atividades de licenciamento e fiscalização ambiental em abril de 1998. Após amplo debate e ajustes finais, foi aprovada a Deliberação Normativa COPAM n.º 029, de 9 de setembro de 1998, a qual estabelece diretrizes para a cooperação técnica e administrativa com os órgãos municipais do meio ambiente, visando ao licenciamento e à fiscalização de



atividades de impacto ambiental local, permitindo que Municípios com sistema de gestão ambiental possam celebrar, através da SEMAD, FEAM, IEF e IGAM, convênio de cooperação técnica e administrativa, visando ao licenciamento ambiental das atividades de impacto local e a correspondente fiscalização pela esfera municipal (MMA, 2001). No entanto, em 2006, a Deliberação Normativa COPAM n.º 029, de 1998, foi totalmente revogada e substituída pela Deliberação Normativa COPAM n.º 102, de 30 de outubro de 2006.

Benefícios e lacunas da descentralização do licenciamento ambiental

As normas ambientais não têm sido capazes de alcançar os objetivos que justificam sua existência, sendo o principal deles a compatibilização do crescimento econômico com a proteção ambiental. Existente há mais de vinte anos, o licenciamento ambiental ainda é um instrumento deficiente.

A demora na análise dos pedidos de licenciamento foi o item mais citado em estudo realizado em empresas. Assim, o segmento produtivo sofre com a morosidade excessiva dos processos de licenciamento, perdendo-se empregos, afugentando investidores e inibindo-se investimento (Lemos, 2006).

Alguns problemas apontados por Cappelli (2006) sobre o modelo de licenciamento ambiental brasileiro são: grande ênfase na etapa formal do procedimento, em detrimento do acompanhamento da operação; audiências públicas são limitadas ao Estudo de Impactos Ambientais, os quais são fraudulentos ou constituem-se de meras cópias, muitas vezes, apresentando apenas informações com tendência de aprovação do projeto; e ausência de mecanismos de responsabilização eficiente dos responsáveis técnicos.

Deficiência de recursos físicos (infra-estrutura) e falta de treinamento dos membros foram os principais pontos negativos apontados pelo atual e anterior presidente do Sistema Municipal de Meio Ambiente, segundo entrevista realizada no município de Viçosa, MG (Andrade, 2007). Em relação às legislações, estas frisam que, em casos sem risco comprovado ao meio ambiente, o empreendimento poderá ser dispensado da licença ambiental. Evidencia-se aqui a obrigação de um Estudo de Impactos Ambientais, e correspondente Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), que

prove que a atividade não cause riscos ao meio ambiente, independente do seu tipo. Portanto, todos os processos de licenciamento ambiental deveriam contar com o EIA/RIMA. Ainda, os danos causados por uma empresa não mais poderiam ser calculados em função de sua área construída, sendo que mesmo as microempresas podem contar com atividades altamente poluidoras. Isto porque, uma vez dispensadas do licenciamento ambiental, muitas empresas com potencial poluidor razoável abrigam-se na nomenclatura de microempresas. No entanto, a isenção dessas microempresas é um ponto delicado, sendo que a obrigatoriedade de implantação de controles ambientais e pagamento de mais uma taxa podem acarretar o seu desaparecimento (Henning, 1999).

Juras (2007) citou a criação do Instituto Chico Mendes por acrescentar mais confusão e conflitos de competência, aos já existentes, no que se refere às atribuições relativas aos recursos naturais renováveis.

A FEAM (1998) também descreveu a problemática da elaboração dos EIA/RIMA, sendo que esses estudos são feitos com a intenção de justificar o projeto, e não com seu sentido básico, que é o de apresentar opções, analisando os aspectos positivos e negativos de cada uma delas. Defende então que os EIA/RIMA deveriam ser produzidos por uma equipe capacitada e não dependente do empreendedor, que deve continuar arcando com todos os custos, conforme modelo atual. Uma crítica diz respeito a essas disposições: as empresas não podem elaborar seus próprios RIMA's, mesmo tendo equipe para tal, o que tem criado um mercado cativo para as empresas de consultoria. Em função desses problemas, FEAM (1998) defende que o Estado não poderia abrir mão de realizar estudos de impactos ambientais, incluindo pesquisa e avaliação dos resultados.

Carvalho (2005) descreveu que ao, tratar dos órgãos competentes para promover o licenciamento ambiental, a Lei Federal n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, deixou de fora a esfera municipal, o que deu origem a uma série de conflitos entre os entes federados, que acabam por exigir concomitantemente licenças ambientais, não se reconhecendo, muitas vezes, a legitimidade dos Municípios. Tal fato obstaculiza a regular atuação de empreendedores que, ao se verem diante da necessidade de obtenção de várias licenças, exigidas pelo poder público de mais de uma esfera, desistem do empreendimento ou passam a agir na ilegalidade.

Entre as declarações que foram citadas por técnicos ligados a órgãos ambientais de dois diferentes Municípios mineiros (Belo Horizonte e Viçosa) que apresentam sistema de licenciamento ambiental municipal estão: quanto aos aspectos negativos, falta de recursos humanos, infra-estrutura e articulação, além de problemas políticos e na legislação; quanto aos aspectos positivos, citaram a melhoria da fiscalização (maior interdição de obras irregulares), aumento do número de pedidos de processos, agilidade, efetivo funcionamento da Política Nacional do Meio Ambiente e favorecimento do ordenamento urbano (Andrade, 2007).

Para Henning (1999), a centralização do poder decisório e a falta de flexibilidade são características marcantes do processo burocrático. Ambas resultam na morosidade excessiva e inútil do processo. Nesse caso, a municipalização vem a tornar mais eficiente essa etapa, podendo tornar o processo mais ágil e eficaz. Schmidt (2005) citou como vantagem da descentralização do licenciamento a proximidade dos técnicos municipais com os empreendimentos ou degradação ambiental. A municipalização da licença tenderá a desburocratizar e simplificar o licenciamento, já que não será mais preciso que o empreendedor se desloque grandes distâncias para entrar com o processo.

Dentre os aspectos positivos, MMA (2001) destaca o fortalecimento das relações entre Estado e Municípios, bem como uma identificação das principais dificuldades encontradas por esses últimos no trato com o meio ambiente e nos procedimentos de licenciamento ambiental municipal.

Uma vez que o licenciamento ambiental possui algumas fases, este pode se tornar extremamente complexo em virtude dos documentos, projetos, relatórios, estudos e planos de controle e monitoramento necessários. Devido a isto, Viana *et al.* (2005) apresenta muitas dúvidas a respeito dessa municipalização. Questões tais como a disponibilidade de recursos humanos e financeiros, treinamentos, estrutura administrativa, orientação, fiscalização, convênios específicos e definição de política ambiental municipal devem ser investigados para servir de base para uma efetiva análise do licenciamento municipal, o qual influencia diretamente o desenvolvimento sustentável.

Negativamente, grande parte dos técnicos municipais possui cargos de confiança dos prefeitos, ocorrendo certa rotatividade entre eles, fator esse que impede a

continuidade e o aprimoramento da qualificação técnica, de modo que os investimentos na capacitação acabam não atendendo ao processo da descentralização na sua totalidade. Outro aspecto diz respeito às relações dentro das prefeituras, em que os interesses distintos das secretarias colidem e as demandas da área ambiental são muitas vezes relegadas a um segundo plano e os conflitos acabam sendo encaminhados ao órgão ambiental estadual (MMA, 2001).

Para Cappelli (2002), a atual falta de clareza quanto às competências e ausência de uma estratégia de estruturação proporciona a superposição entre esferas de poder, baixo nível de articulação entre a União e os Estados (falta de coordenação do sistema), ausência de estratégia para incorporação dos Municípios ao sistema e falta de capacitação e inexperiência dos Municípios. Entre as necessidades para a melhoria da gestão ambiental no país, destacou a descentralização controlada, levando em conta as seguintes diretrizes: definição concreta de competências através de lei; cooperação e complementaridade entre Estados e Municípios; capacitação jurídica e técnica dos Municípios; existência de conselhos de meio ambiente com representação paritária; existência de fundos estaduais e municipais de meio ambiente; e construção de soluções coletivas e regionais tal como o consórcio de Municípios.

Em estudo comparando o sistema de licenciamento ambiental no Município de Viçosa, MG, com o sistema adotado em Belo Horizonte, pelo padrão de excelência que este possui, foi observado que, apesar do texto legal ser rigoroso e avançado, persiste uma acentuada problemática ambiental em Viçosa, explicada em parte pela deficiência fiscalizadora dos órgãos públicos. Além dos problemas relacionados à deficiência de infra-estrutura e treinamento de seus membros, o órgão ambiental municipal também apresenta problemas relacionados com a documentação referente à sua atuação consultiva e deliberativa, por não estar idealmente organizada, o que dificulta a ampla divulgação dos seus atos à população (Andrade, 2007). Já o Sistema Municipal de Meio Ambiente de Belo Horizonte, ao contrário de Viçosa, se mostra bem arquitetado do ponto de vista organizacional e normativo. Assim, para dinamizar a atuação do referido órgão, a autora conclui que várias ações precisam ser implementadas no Sistema Municipal de Meio Ambiente de Viçosa, algumas inclusive em caráter de urgência, tais como a afetiva consolidação do quadro técnico do órgão e seu treinamento.

2. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil tem se esforçado para implementar a descentralização preconizada pela Agenda 21. Contudo, observa-se a ineficiência do sistema e da legislação ambiental brasileira, algo que também pode ser comprovado pelos atuais níveis de degradação ambiental. No caso específico do licenciamento ambiental, apesar de ter sido instituído há mais de duas décadas, ainda enfrenta problemas que o afastam de um padrão ideal de funcionamento.

Da mesma forma que ocorre com todos os Estados e Municípios, os órgãos ambientais estaduais do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, assim como os órgãos de suas respectivas capitais, apresentam-se organizados de maneira semelhante. Da mesma forma, a prática do licenciamento apenas apresenta algumas pequenas alterações. Cada unidade federativa tende a adaptar sua legislação de forma a proteger recursos especificamente existentes neste Estado.

Apesar de existirem opiniões contrárias, não há que se negar que os Municípios podem e devem promover o licenciamento ambiental. É fundamental considerar os Municípios dentro do contexto da nova ordem constitucional, como uma pessoa jurídica autônoma e com diversas competências. Um Município atuante representa menos problemas para o Estado e, por extensão, para a União. Entretanto, faz-se necessária a adequação de políticas entre esses níveis de gestão e planejamento, o que não parece ser a realidade das experiências brasileiras.

Portanto, este estudo demonstrou não só a possibilidade, mas a importância da atuação dos Municípios no procedimento de licenciamento ambiental. Ninguém melhor que o Município para reconhecer e controlar seus problemas (ambientais) locais. No entanto, a maioria dos municípios passa por problemas financeiros, sendo a priorização desses problemas ambientais, apesar de conhecidos, muito baixa. Com a atuação dos Municípios na tutela preventiva do meio ambiente, mais um passo é dado rumo ao almejado desenvolvimento sustentável.

A descentralização não é imune a críticas, fazendo-se necessária a sua fiscalização e o seu acompanhamento. Dessa forma, propõem-se pesquisas voltadas



especificamente ao licenciamento ambiental municipal, enfocando os Municípios que já têm sistemas próprios de licenciamento, analisando seus benefícios e suas lacunas.

3. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, A.B. **Análise do licenciamento ambiental do município de Viçosa, Minas Gerais**. 2007. 85f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Engenharia Florestal) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2007.

ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO DA SEMA. RS detém 64% do licenciamento de impacto local do Brasil. *Sistema FIERGS: Ambiente Brasil*. Notícias, 06 de agosto de 2006. Disponível em: <http://srvprod.sistemafiergs.org.br/portal/page/portal/sfiergs_fiergs_coortec_codema_codema_informa/codema_informa/8_RS_impacto_local.pdf>. Acesso em 9 ago. 2008.

BRANDÃO, C.L. **Assentamentos rurais e licenciamento ambiental em Minas Gerais**. 2006. 170f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2006.

BRUNDTLAND, G.H. **Nosso futuro comum**. Relatório da Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1987.

CAPPELLI, S. Gestão ambiental no Brasil: Sistema Nacional de Meio Ambiente - do formal à realidade. **CONFERÊNCIA INTERNACIONAL SOBRE APLICAÇÃO E CUMPRIMENTO DA NORMA AMBIENTAL NA AMÉRICA LATINA**, 1, 2002, Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires, 2002, 17p. Disponível em: <www.farn.org.ar/arch/doc_capelli.ppt>. Acesso em 20 jun. 2007.

CAPPELLI, S. Repartição de competências, licenciamento e estudo prévio de impacto ambiental. **CURSO INTENSIVO DE DIREITO AMBIENTAL**, 1, 2006, Rio Branco. *Anais...* Rio Branco, 2006. 76p. Disponível em: <www.ac.gov.br/mp/meioambiente/cursos/direitoambiental/palestra04_0304.pdf>. Acesso em 16 jun. 2007.

CARVALHO, M.A. Os desafios do licenciamento ambiental municipal. **CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI**, 14, 2005, Fortaleza. *Anais...* Florianópolis: Fundação Boiteux, 2005. 20p.

CREA - Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Rio Grande do Sul. Municípios se preparam para o licenciamento ambiental. **Jornal do CREA-RS**, n.º 12, abr./2004.

FEAM. **A questão ambiental em Minas Gerais: discurso e política**. Belo Horizonte: Fundação Estadual do Meio Ambiente, Secretaria de Estado de Meio Ambiente e



Desenvolvimento Sustentável, Centro de Estudos Históricos e Culturais, Fundação João Pinheiro, 1998. 328 p.

FEPAM - Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler. **O Licenciamento ambiental no Estado do Rio Grande do Sul**: conceitos jurídicos e documentos associados. 2ª ed. VELASQUES, Iara F. (Org.) - Porto Alegre: FEPAM, 2006. 75p. (Referências, v.1)

HENNING, E. **O licenciamento ambiental como instrumento da política nacional do meio ambiente**. 1999. 133f. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999.

JURAS, I.A.G.M. **Sobre a reestruturação do IBAMA**. Câmara dos Deputados, Brasília-DF (Nota Técnica). 2007. 6p.

LEMONS, H.M. Licenciamento ambiental: problemas. **SEMANA FIESP DO MEIO AMBIENTE**, 8, 2006, São Paulo. *Anais...* São Paulo: FIESP, 2006. 24p. Disponível em: <www.fiesp.com.br/ambiente/produtos_servicos/downloads/02_haroldo_mattos_lemons.pdf>. Acesso em 11 maio 2007.

MARCATTO, C.; RIBEIRO, J.C.J. **Gestão ambiental municipal em Minas Gerais**. Belo Horizonte: FEAM, 2002. 96p.

MMA - Ministério do meio ambiente. **Diagnóstico da Gestão Ambiental nas Unidades da Federação**: Relatório Final. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/se/pnma2/index.html>>. Acesso em 12 jun. 2007.

RIBEIRO, C.A.A.S.; SOARES, V.P.; OLIVEIRA, A.M.S.; GLERIANI, J.M. O desafio da delimitação de áreas de preservação permanente. **Revista Árvore**, Viçosa, v.29, n.2, p.203-212, 2005.

SEMA - Secretaria do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul. 2007. *Site*. Disponível em: <www.sema.rs.gov.br/>. Acesso em 15 fev. 2007.

SEMAD - Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do Estado de Minas Gerais. 2007. *Site*. Disponível em: <<http://www.semاد.mg.gov.br/>>. Acesso em 15 fev. 2007.

SCHMIDT, M. Meio Ambiente: seminário discute a municipalização do licenciamento. **Notícias da Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul, 31 de maio de 2005**. Disponível em: <www.al.rs.gov.br/ag/noticias/2005/05/noticia108914.htm>. Acesso em 10 fev. 2007.

SILVA, E.; ROCHA, E.C.; CANTO, J.L.; FINGER, F.A.; FAIS, C.L. **Agenda Verde**: Sistemática de licenciamento do Instituto Estadual de Florestas de Minas Gerais. 1. ed. Viçosa: Editora UFV, 2006. v.1. 40 p.

VIANA, E.C.; CARVALHO, R.M.M.A.; OLIVEIRA, P.R.S.; VALVERDE, S.R.; SOARES, T.S. Análise técnico-jurídica do licenciamento ambiental e sua interface com a certificação ambiental. **Revista Árvore**, Viçosa, v. 27, n. 4, p. 587-595, 2003.

VIANA, E.C.; SOARES, T.S.; OLIVEIRA, P.R.S.; CARVALHO, R.M.M.A.; VALVERDE, S.R. Política e legislação ambiental. In: VALVERDE, S. R. (Org.) **Elementos de gestão ambiental empresarial**. Viçosa: Ed. UFV, 2005, p. 87-127.

VIEIRA, U.G. **Limites do poder comunicativo e da argumentação técnica no licenciamento ambiental de hidrelétricas em Minas Gerais**. 2000. 192f. Dissertação (Programa de Pós-graduação em Extensão Rural) - Universidade Federal de Viçosa, Viçosa. 2000.

