



**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO AMBIENTAL
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTAO AMBIENTAL**

ERICA ASSIS DO MONTE

**AVANÇOS E DESAFIOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO
AMBIENTAL NO ESTADO DE PERNAMBUCO**

Recife, 2018

ERICA ASSIS DO MONTE

**AVANÇOS E DESAFIOS DA MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO
AMBIENTAL NO ESTADO DE PERNAMBUCO**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Ambiental, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Gestão Ambiental do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco.

Profa. Dra. Renata Maria Caminha Mendes de Oliveira Carvalho
Orientadora - IFPE

Profa. Dra. Marília Regina Costa Castro Lira
Co-Orientadora - IFPE

Recife, 2018

M772a Monte, Erica Assis do.
Avanços e desafios da municipalização do licenciamento ambiental do Estado de Pernambuco. / Erica Assis do Monte. – Recife, PE: O autor, 2018.
162 f.: il., color. ; 30 cm.

Orientadora: Prof^a. Dr^a Renata Maria Caminha Mendes de Oliveira Carvalho
Coorientadora: Prof^a Dr^a Marília Regina Costa Castro Lira

Dissertação (Mestrado) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco - IFPE, Campus Recife, Coordenação de Pós-Graduação - Mestrado Profissional em Gestão Ambiental, 2018.

Inclui referências e apêndices

1. Descentralização. 2. Política Pública Ambiental. 3. Gestão Ambiental Pública..
I. Carvalho, Renata Maria Caminha Mendes de Oliveira (Orientadora). II. Lira, Marília Regina Costa Castro. (Coorientadora). III. Título.

341.347 CDD (22 Ed.)

ERICA ASSIS DO MONTE

**MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DE
PERNAMBUCO**

Dissertação submetida ao corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Gestão Ambiental do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco como parte integrante dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão Ambiental.

Data da aprovação: // _____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dra. Renata Maria Caminha Mendes de Oliveira Carvalho
Orientadora - Mestrado Profissional em Gestão Ambiental (MPGA)\IFPE

Prof. Dra. Marília Regina Costa Castro Lira
Examinador Interno - Mestrado Profissional em Gestão Ambiental (MPGA)\IFPE

Prof. Dr. Hernande Pereira da Silva
Examinador Interno - Mestrado Profissional em Gestão Ambiental (MPGA)\IFPE

Prof. Dra. Maria do Carmo Martins Sobral
Examinador Externo - Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

APRESENTAÇÃO DA AUTORA

A presente pesquisa surge a partir da vivência da autora como servidora da Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH), desde 2009, onde ocupa o cargo de Analista em Gestão Ambiental. Atualmente é gerente da Unidade de Educação Ambiental do órgão onde desenvolve ações educativas de forma integrada com as mais diversas áreas de atuação da Agência como por exemplo: licenciamento ambiental; fiscalização ambiental; avaliação de impacto ambiental; monitoramento ambiental; gestão de unidades de conservação; gestão da fauna; controle de fontes poluidoras dentre outros.

Tecnóloga em Gestão Ambiental pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Pernambuco (IFPE) a autora possui também Especialização em Educação Ambiental pela Faculdade Frassinetti do Recife (FAFIRE). Foi durante o curso de especialização que passou a pesquisar o licenciamento ambiental, tendo seu trabalho de conclusão de curso investigado o papel da educação ambiental no processo de licenciamento ambiental.

O interesse em pesquisar a municipalização do licenciamento ambiental também é fruto da experiência vivenciada em 2008 quando a autora, então servidora do município de Recife, lotada na antiga Diretoria de Meio Ambiente (DIRMAM), vinculada à época a Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental (SPPODUA) também extinta. Neste breve período, anterior ao trabalho no nível estadual, pôde acompanhar o início dos trabalhos de implementação do licenciamento ambiental na cidade do Recife.

A partir da experiência na gestão ambiental estadual e municipal, e de diversos trabalhos desenvolvidos em parceria com vários municípios pernambucanos no âmbito da UEAM/CPRH, a autora almeja contribuir para a instituição de uma política estadual de municipalização do licenciamento ambiental em Pernambuco. Baseado no conhecimento das experiências dos municípios pernambucanos que já desenvolvem o licenciamento ambiental, a autora acredita que novos caminhos podem ser trilhados na direção de uma gestão ambiental descentralizada baseada em uma maior cooperação entre os níveis federal, estadual e municipal.

Às minhas queridas tias Edith Monte (*in memoriam*),
Evanilda Mendes do Monte (*in memoriam*) e Hilda Mendes do Monte (*in memoriam*)
Por todo afeto e conhecimentos compartilhados.

AGRADECIMENTOS

À Deus pela benção de concluir esta etapa da minha vida profissional e acadêmica;

Ao meu marido João Tenório, que sempre foi minha referência e inspiração. Ele que incentivou meu ingresso no MPGA e sempre esteve comigo ao longo de toda a caminhada. Ao seu lado tudo fica mais leve e mais bonito;

À minha orientadora querida, Prof^a. Dra. Renata M^a Caminha Mendes de Oliveira Carvalho, pela confiança e palavras de incentivo durante todo o mestrado;

À minha Mãe, Maria das Graças do Monte Oliveira; ao meu Pai, Antônio Assis de Oliveira; ao meu irmão, Antonioni Assis do Monte e ao meu sobrinho Bernardo por serem o alicerce da minha vida;

Aos meus tios Alexom Monte Deodoro; Aneth Monte Deodoro; Arlete Deodoro Schmith e Klaus Schmith pelo carinho e incentivo ao longo de toda minha formação;

À minha sogra Rute Tenório pelas orações e por todo carinho que sempre teve comigo;

À equipe que faz a Unidade de Educação Ambiental da CPRH - Ana Valquíria Cipriano; Priscila Azevedo; Sylvia Nino; Taiza Nascimento; Verônica Miranda, Vera Lúcia, mais que companheiros de trabalho uma verdadeira família – agradeço especialmente a Lúcia Maria Alves e Silva e Francicleide Palhano pelo apoio e liberação quando necessário;

A todos os professores, técnicos, colaboradores do MPGA e a terceira turma do programa - Ana Célia; Andreia; Amanda; Caio; Gleidson; Jonathas; Juliana; Iara; Herbert; Matson; Rayana; Silvana; Simone; Thaís; Tiana; Thiago e Wedja - pelas experiências compartilhadas;

Aos amigos Itamar Cordeiro e Bruno Rios pelo apoio e revisão do meu projeto de pesquisa;

Ao Amigo Fernando Medeiros por todo apoio e incentivo para ingresso no MPGA;

A todos os entrevistados que foram fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa.

RESUMO

No contexto de uma necessária descentralização da política e gestão ambiental frente ao novo papel do Estado no século XXI, a municipalização do licenciamento ambiental atribui, dentre outros aspectos, uma maior autonomia à gestão ambiental no município além de um maior controle social da utilização deste instrumento. Por outro lado, a baixa capacidade institucional e financeira das administrações públicas municipais brasileiras bem como sua maior susceptibilidade em ser atingida por práticas de corrupção, questionam a efetividade da aplicação desse instrumento no nível municipal. Nessa conjuntura a presente pesquisa objetivou analisar a descentralização da gestão ambiental no estado de Pernambuco, particularmente no que diz respeito à municipalização do licenciamento ambiental. Para tanto, teve como objeto de estudo os municípios de Recife; Petrolina; Serra Talhada; Ipojuca; São José da Coroa Grande; Caruaru; Gravatá e Paratama. Tais municípios então localizados em diferentes mesorregiões do estado e à época de coleta de dados da pesquisa, já contavam com pelo menos dois anos de implementação do licenciamento ambiental. Trata-se de uma pesquisa empírica que utiliza uma abordagem qualitativa e exploratória com fins práticos. Para a coleta de dados foram utilizadas pesquisa bibliográfica, documental além de questionários e entrevistas estruturadas com representantes dos órgãos ambientais municipais alvo da pesquisa. Depreende-se a partir das conclusões apresentadas que o processo de municipalização do licenciamento ambiental em Pernambuco traz benefícios para a gestão ambiental municipal uma vez que os órgãos ambientais municipais vêm assumindo sua competência constitucional e estabelecendo normas; sistemas operacionais e estruturas administrativas para atendimento da nova demanda. Entretanto, o processo não tem garantido, efetivamente, uma maior proteção ao meio ambiente, visto que os problemas enfrentados pelo licenciamento ambiental em nível estadual e federal vêm se replicando no nível municipal com destaque para a falta de recursos humanos e financeiros, que inviabilizam a fiscalização e monitoramento dos empreendimentos licenciados. É preciso fundamentalmente estabelecer uma política de municipalização do licenciamento ambiental em Pernambuco baseada na cooperação entre os entes federados e fortalecimento dos sistemas municipais de meio ambiente.

Palavras-chave: Descentralização; Política Pública Ambiental; Gestão Ambiental Pública

ABSTRACT

In the context of a necessary decentralization of environmental policy and management in relation to the new role of the State in the 21st century, the municipalization of environmental licensing attributes, among other aspects, greater autonomy to environmental management in the municipality, as well as greater social control over the use of this instrument. On the other hand, the low institutional and financial capacity of the Brazilian municipal public administrations, as well as their greater susceptibility to be reached by corrupt practices, rise a question about the effectiveness of the application of this instrument at the municipal level. At this juncture, the present research aimed to analyze the decentralization of environmental management in Pernambuco, particularly regarding the municipalization of environmental licensing. For that, the object of study were the municipalities of Recife; Petrolina; Serra Talhada; Ipojuca; São José da Coroa Grande; Caruaru; Gravatá and Paratama. These municipalities are in different mesoregions of the state and at the time of data collection of the research, already had at least two years of implementation of environmental licensing. It is an empirical research that uses a qualitative and exploratory approach for practical purposes. For data collection, bibliographic and documentary survey was used, and it was applied questionnaires and interviews with representatives of the municipal environmental agencies that were the target of the research. It can be concluded from the outcomes presented that the process of municipalization of environmental licensing in Pernambuco brings benefits to municipal environmental management once the municipal environmental bodies have assumed their constitutional competence and established norms, operating systems and administrative structures to meet the new demand. However, the process does not effectively guarantee greater protection for the environment, since the problems faced by environmental licensing at the state and federal levels have been replicated at the municipal level, with a lack of human and financial resources that make it impossible to supervise and monitoring of licensed ventures. It is fundamentally necessary to establish a policy of municipalisation of environmental licensing in Pernambuco based on cooperation between federated entities and strengthening of municipal environmental systems.

Keywords: Decentralization; Environmental Public Policy; Public Environmental Management

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 -	Percentual de municípios que realizaram o licenciamento ambiental, por tipo de licença, segundo as Grandes Regiões no ano de 2015	56
Figura 2 -	Percentual de municípios que realizaram licenciamento ambiental, segundo as classes de tamanho da população dos municípios em 2015	56
Figura 3 -	Representação esquemática do SISMUMA	58
Figura 4 -	Localização dos escritórios das UIGAs e Unidades de Conservação Estaduais administradas pela CPRH.....	68
Figura 5 -	Fluxograma das etapas da pesquisa	73
Figura 6 -	Mapa conceitual sobre as categorias temáticas norteadoras do referencial teórico da pesquisa	75
Figura 7 -	Mapa destacando os limites do município de Recife e bioma onde o mesmo encontra-se inserido	80
Figura 8 -	Mapa destacando os limites do município do Ipojuca e bioma onde o mesmo encontra-se inserido	82
Figura 9 -	Mapa destacando os limites do município de São José da Coroa Grande e o bioma onde o mesmo encontra-se inserido	84
Figura 10 -	Mapa destacando os limites do município do Gravatá e bioma onde o mesmo encontra-se inserido.....	86
Figura 11 -	Mapa destacando os limites do município de Caruaru e os biomas onde o mesmo encontra-se inserido	88
Figura 12 -	Mapa destacando os limites do município do Paratama e bioma onde o mesmo encontra-se inserido	91
Figura 13 -	Mapa destacando os limites do município de Serra Talhada e bioma onde o mesmo encontra-se inserido	92
Figura 14 -	Mapa destacando os limites do município de Petrolina e o bioma onde o mesmo encontra-se inserido	94
Figura 15 -	Organograma da Secretaria Executiva de Controle Ambiental	97
Figura 16 -	Estrutura Administrativa da AMMA de Petrolina	100
Figura 17 -	Fluxograma da integração entre o licenciamento ambiental e urbanístico do Ipojuca.....	108
Figura 18 -	Fluxograma do processo de licenciamento ambiental da Gerência de Licenciamento Ambiental da SUDER	114
Figura 19 -	Percentual de municípios com Conselho Municipal de Meio Ambiente, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios	124

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 -	Diagnóstico dos principais desafios enfrentados pelo licenciamento	
Quadro 2 -	Proposições Legislativas que visam alterações no licenciamento ambiental	47
Quadro 3 -	Entidades que integram o CONSEMA/PE	64
Quadro 4 -	Municípios que celebraram convênio de cooperação técnica com o Estado.....	69
Quadro 5 -	Código dos entrevistados	77
Quadro 6 -	Municípios investigados pela pesquisa por mesorregiões pernambucanas.....	78
Quadro 7 -	Instrumentos legais que regulamentam o licenciamento ambiental municipal em Petrolina	101
Quadro 8 -	Corpo Técnico da AMMA que trabalha no licenciamento ambiental	102
Quadro 9 -	Síntese dos cargos da AMMA e suas respectivas remunerações, quantidades e formação dos ocupantes atuais	104
Quadro 10 -	Recursos humanos envolvidos no licenciamento ambiental municipal do Ipojuca	107
Quadro 11 -	Corpo técnico da Gerência de Licenciamento Ambiental da SUDER	111
Quadro 12 -	Síntese do corpo técnico responsável pelo licenciamento ambiental no município de Gravatá.	117
Quadro 13 -	Média de processos analisados pela AMMA por ano	118
Quadro 14 -	Síntese dos órgãos ambientais dos municípios pesquisados	122
Quadro 15 -	Síntese dos dados sobre a criação e funcionamento de Fundos Municipais de Meio Ambiente	123
Quadro 16 -	Síntese das informações acerca da existência de Conselhos Municipais de Meio Ambiente	124
Quadro 17 -	Síntese da base legal que caracteriza e subsidia o licenciamento ambiental municipal nos municípios pesquisados	125
Quadro 18 -	Síntese sobre a realização de capacitação dos recursos humanos que trabalham com licenciamento ambiental nos municípios pesquisados	126
Quadro 19 -	Síntese dos dados levantados acerca da remuneração média das equipes técnicas que trabalham com o licenciamento ambiental nos municípios pesquisados	127
Quadro 20 -	Síntese da quantidade de funcionários envolvidos no licenciamento ambiental e das opiniões acerca da adequabilidade do quantitativo de funcionários às demandas do licenciamento ambiental	128
Quadro 21 -	Síntese dos dados acerca da informatização do acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental nos municípios pesquisados	128
Quadro 22 -	Informações acerca de instrumentos de Gestão Ambiental nos municípios pesquisados	129
Quadro 23 -	Acompanhamento dos condicionantes e regularidade ambiental	130
Quadro 24 -	Síntese sobre controle de prazos nos municípios pesquisados	130
Quadro 25 -	Número médio de processos de licenciamentos e autorizações protocolados anualmente nos órgãos ambientais municipais	131
Quadro 26 -	Síntese dos dados pesquisados acerca da disponibilização de informações para a população	133

Quadro 27	Canais para a realização de denúncia disponíveis ao cidadão	134
Quadro 28	Percepção dos entrevistados acerca da integração entre os Sistemas Estadual e Municipais de Meio Ambiente.....	134
Quadro 29	Percepção acerca da transferência de recursos financeiros do estado para os municípios	136
Quadro 30	Síntese dos aspectos positivos relatados pelos entrevistados	137
Quadro 31	Síntese dos aspectos negativos relatados pelos entrevistados	138

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABAI	Associação Brasileira de Avaliação de Impacto Ambiental
ABEMA	Associação Brasileira de Entidade Estaduais de Meio Ambiente
ANNAMA	Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente
APAC	Agência de Águas e Clima
ARIE	Área de Relevante Interesse Ecológico
CECPA	Comissão Estadual de Controle da Poluição das Águas
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CPRH	Agência Estadual de Meio Ambiente
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONSEMA/PE	Conselho Estadual de Meio Ambiente
CMMD	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CREA	Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura
EIA/Rima	Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente
ESEC	Estação Ecológica
FURB	Reserva de Floresta Urbana
GT	Grupo de Trabalho
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
INFOSEMAS	Sistema de Informações de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado de Pernambuco
SEDEC	Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PEDI	Parque Estadual Dois Irmãos
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PNC	Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
PPG7	Programa Piloto para a proteção das Florestas Tropicais do Brasil
RPPN	Reserva de Patrimônio Particular
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SEMAS/PE	Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Pernambuco
SINTAPE	Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Agricultura e Meio Ambiente do Estado de Pernambuco
SISEMAS	Sistema Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Pernambuco
SISMUMA	Sistema Municipal de Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SUDER	Secretaria de Sustentabilidade e Desenvolvimento Rural (Caruaru)
RVS	Refúgio de Vida Silvestre
UIGA	Unidade Integrada de Gestão Ambiental

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	RELEVÂNCIA DO TEMA	16
1.2	OBJETIVOS	16
1.2.1	Objetivo geral	16
1.2.2	Objetivos específicos	16
1.3	ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	18
2	REVISÃO DA LITERATURA	19
2.1	DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA-ADMINISTRATIVA: REQUISITO DO NOVO ESTADO REFORMADO E ATRIBUTO DE GOVERNANÇA	19
2.1.1	Descentralização no campo das políticas públicas ambientais e da gestão ambiental pública	24
2.1.2	Descentralização da política e gestão ambiental no Brasil	26
2.1.3	Descentralização das competências ambientais.	31
2.2	LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO CONTEXTO DOS CONFLITOS AMBIENTAIS.....	35
2.2.1	Aspectos técnicos e legais do processo de licenciamento ambiental brasileiro	39
2.2.2	Principais desafios do licenciamento ambiental no Brasil	44
	<i>Incertezas regulatórias</i>	45
	<i>Problemas ligados aos órgãos ambientais</i>	50
	<i>Falta de subsídios de outros instrumentos de Gestão Ambiental</i>	51
	<i>Falhas no Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente</i>	53
2.3	DESCENTRALIZAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA SUA MUNICIPALIZAÇÃO: A TRAJETÓRIA DE PERNAMBUCO	54
2.3.1	Oportunidades e desafios da municipalização do licenciamento ambiental no Brasil	57
2.3.2	Caracterização do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade: a gestão ambiental em Pernambuco	60
	<i>Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Pernambuco</i>	61
	<i>Conselho Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco</i>	62
	<i>Agência Estadual de Meio Ambiente</i>	64
2.3.3	Municipalização do licenciamento ambiental em Pernambuco	68
3	METODOLOGIA	72
3.1	CLASSIFICAÇÃO E ETAPAS DA PESQUISA	72
3.2	LEVANTAMENTO DE DADOS SECUNDÁRIOS E CONSTRUÇÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO DA PESQUISA	74
3.3	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: COLETA E DISCUSSÃO DOS DADOS PRIMÁRIOS	75
3.4	O CAMPO DA PESQUISA.....	77
3.4.1	Município do Recife	79
3.4.2	Município do Ipojuca	81
3.4.3	Município de São José da Coroa Grande	83
3.4.4	Município de Gravatá	85
3.4.5	Município de Caruaru	87
3.4.6	Município de Paratama	89

3.4.7	Município de Serra Talhada	91
3.4.8	Município de Petrolina	93
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	95
4.1	CARACTERIZAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL OBJETO DO ESTUDO	95
4.1.1	Município do Recife	95
4.1.2	Município de Petrolina	100
4.1.3	Município de Serra Talhada	103
4.1.4	Município do Ipojuca	106
4.1.5	Município de São José da Coroa Grande	109
4.1.6	Município de Caruaru	110
4.1.7	Município de Gravatá	115
4.1.8	Município de Paratama	119
4.2	ANÁLISE DOS SISTEMAS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL PESQUISADOS	121
4.2.1	Dimensão legal e institucional	121
	<i>Órgãos ambientais pesquisados</i>	121
	<i>Fundo Municipal de Meio Ambiente</i>	122
	<i>Conselho Municipal de Meio Ambiente</i>	123
	<i>Legislação contextualizada com a realidade municipal</i>	125
4.2.2	Capacidade Técnica Gerencial	125
	<i>Capacitação da Equipe Técnica</i>	125
	<i>Remuneração equipe técnica e tipo de vínculo com a administração pública</i> ...	126
	<i>Quantitativo e interdisciplinaridade do corpo técnico</i>	127
	<i>Informatização dos órgãos ambientais</i>	128
4.2.3	Aspectos operacionais	128
	<i>Planejamento ambiental e outros instrumentos de apoio e conhecimento da realidade socioambiental municipal</i>	129
	<i>Monitoramento e fiscalização dos empreendimentos licenciados</i>	130
	<i>Controle dos prazos</i>	130
4.2.3	Participação social: acesso à informação, transparência, mecanismos de denúncias e educação ambiental	131
4.2.4	Integração e articulação dos sistemas municipais e o sistema estadual de meio ambiente	134
4.2.5	Avanços e desafios da municipalização do licenciamento ambiental em Pernambuco	136
4.3	DIRETRIZES PARA SUBSIDIAR POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM PERNAMBUCO	138
5	CONCLUSÕES	142
	REFERÊNCIAS	145
	APÊNDICE A – Formulário Caracterização do Sistema Municipal de Licenciamento Ambiental	153
	APÊNDICE B – Questionário de Percepção sobre o Licenciamento Municipal	155
	APÊNDICE C – Termo de Livre Consentimento	156
	ANEXO A - Levantamento da produção acadêmica acerca da municipalização do licenciamento ambiental no Brasil (2000 a 2015)	157
4.2.4	ANEXO B – Texto da proposta que descreve as tipologias consideradas de impacto ambiental local, em atual análise pelo CONSEMA/PE	162

1 INTRODUÇÃO

A descentralização das políticas públicas ambientais e da gestão ambiental pública no Brasil encontra fundamento legal desde a década de 1980 a partir da edição da Lei Federal nº 6.938 (BRASI, 1981), que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Após três décadas de implementação da política ambiental brasileira, é notório que o protagonismo esteve centralizado no nível federal e estadual. Os municípios, em sua maioria, têm ficado à margem desse processo. Entretanto, a esfera municipal possui importância estratégica na proteção ambiental. No âmbito municipal os cidadãos têm melhor percepção sobre as questões ambientais vivenciando-as cotidianamente, desta forma é o melhor nível para as discussões, planejamento, execução e avaliação das políticas ambientais.

O licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos de gestão ambiental estabelecidos pela PNMA, uma vez que possui caráter preventivo, evitando ou mitigando a ocorrência do dano ambiental. A Lei Complementar nº 140 (BRASIL, 2011), define o licenciamento ambiental como o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

No contexto da gestão ambiental descentralizada, a competência para exercer o licenciamento ambiental é comum a União, Estados e Municípios, podendo ser disciplinado nos três níveis de governo. Conforme a Lei Complementar nº 140 (BRASIL, 2011), ao município compete o licenciamento de empreendimentos ou atividades que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, bem como aqueles localizados em Unidades de Conservação instituídas pelo município, exceto Áreas de Proteção Ambiental (APA).

A municipalização do licenciamento ambiental, ou seja, quando o município passa a exercer sua competência de licenciar empreendimentos e atividades de impacto local, permite uma maior eficiência para a gestão ambiental, uma vez que a proximidade dos técnicos municipais do empreendimento facilita processos burocráticos resultando em maior agilidade no processo. Além disso, permite maior eficácia no controle ambiental, pois além do corpo técnico municipal conhecer melhor a região, a comunidade local está mais próxima da temática dos impactos ambientais havendo, portanto, uma tendência de maior participação e controle social (CENTRULO et al, 2013).

Por outro lado, diversas dificuldades como a escassez de recursos humanos e

financeiros e a possibilidade de interferências políticas, são consideradas como principais entraves à municipalização do licenciamento ambiental no Brasil. Estas dificuldades justificam o lento avanço da municipalização do licenciamento ambiental no país, que no ano de 2010, vinte anos após a Constituição Federal estabelecer a proteção ambiental como competência comum dos entes federados, apenas 315 municípios brasileiros, cerca de 5,7% do total realizavam o licenciamento ambiental conforme levantamento realizado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2010).

Em Pernambuco, apenas no ano de 2009 o processo de municipalização do licenciamento ambiental no estado se efetiva, a partir da assinatura do Termo de Cooperação Técnica entre a Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH) e o município do Recife. A CPRH é o órgão executor da Política Estadual de Meio Ambiente do estado de Pernambuco responsável pelo licenciamento ambiental estadual e tem sua atuação descentralizada prevista na Lei Estadual nº 14.249 (PERNAMBUCO, 2010). Atualmente apenas catorze municípios pernambucanos, 7,6% do total, estão implementando o licenciamento ambiental no estado.

Nesta conjuntura emergem algumas questões:

- Qual o atual panorama da municipalização do licenciamento ambiental no Estado de Pernambuco?
- Quais são suas potencialidades?
- Quais são seus principais desafios?
- Entre os municípios que já realizam o licenciamento ambiental, pode-se afirmar que os mesmos estão exercendo plenamente, com clareza e objetividade, sua competência garantindo deste modo uma maior proteção do meio ambiente?

É neste contexto que se situa o presente trabalho, que busca compreender quais os entraves e desafios para a descentralização da gestão ambiental no estado de Pernambuco através da investigação sobre a municipalização do licenciamento ambiental.

1.1 RELEVÂNCIA DO TEMA

A relevância do tema abordado nesta dissertação justifica-se a princípio pela contemporaneidade do mesmo, uma vez que atualmente no Brasil o debate sobre o licenciamento ambiental é intenso. Diversos setores sociais como órgãos públicos, sociedade civil e setor produtivo possuem críticas ao processo e discutem sobre sua efetividade. Diante deste cenário a questão encontra-se em pauta no Congresso Nacional onde existe inúmeras

proposição de projetos de lei em tramitação visando alterações no processo de licenciamento ambiental.

Embora o licenciamento ambiental seja um assunto muito debatido, no âmbito acadêmico das pesquisas em gestão ambiental, pouco se investigou acerca do fenômeno de sua municipalização. Nesta direção, Abreu (2016) ressalta que, por ser uma temática recente, a caracterização da municipalização do licenciamento ambiental ainda é insuficientemente explorada na literatura restando ainda muitas dúvidas acerca do fenômeno como a questão das variações de experiências entre diferentes regiões geográficas e entre capitais e cidades do interior. Na região nordeste existe pouquíssimas experiências estudadas. Em Pernambuco, não foram identificados trabalhos que abordem esta realidade no Estado.

No caso de Pernambuco a questão da municipalização do licenciamento ambiental é bastante recente, sendo que é um dos poucos estados brasileiros que ainda não possui regulamentação para a municipalização do licenciamento ambiental. Atualmente estas definições estão em discussão no âmbito do Conselho Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco (CONSEMA/PE).

Ademais, destaca-se a importância do tema por seu caráter estratégico para a promoção do desenvolvimento sustentável em Pernambuco. A partir do momento em que o município assume o licenciamento ambiental, passa a ter uma maior autonomia, podendo exercer um melhor planejamento ambiental de seu território, tendo a oportunidade desta forma de orientar o desenvolvimento econômico baseado na proteção do meio ambiente e na justiça social.

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo geral

Analisar a descentralização da gestão ambiental no estado de Pernambuco, particularmente no que diz respeito à municipalização do licenciamento ambiental.

1.2.2 Objetivos específicos

Com o intuito de atender ao objetivo geral traçado, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Compreender os propósitos e fundamentos da municipalização do licenciamento ambiental no contexto da descentralização da política e gestão ambiental pública;
- Caracterizar o licenciamento ambiental municipal realizado em oito municípios das diferentes mesorregiões de Pernambuco incluindo a capital;
- Identificar os principais avanços e desafios da municipalização do licenciamento ambiental em Pernambuco;
- Propor diretrizes que possam subsidiar políticas públicas no âmbito da municipalização do licenciamento ambiental no estado.

1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A presente dissertação encontra-se estruturada em cinco capítulos. Este primeiro capítulo apresenta a temática pesquisada contextualizando os principais aspectos intrigantes a serem investigados, destaca-se também a relevância da execução da pesquisa e seus objetivos geral e específicos.

O segundo capítulo é dedicado a revisão bibliográfica na qual está fundamentada esta pesquisa apresentando seu estado da arte. Inicialmente é apresentado aspectos relacionados a reforma do Estado e a emergência da descentralização política e administrativa situando as políticas ambientais nesse contexto. A partir daí segue-se na caracterização da descentralização da política e da gestão ambiental no Brasil através respectivamente da Política Nacional de Meio Ambiente e da instituição do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). Em seguida no contexto conflituoso da gestão ambiental é apresentado, em seus aspectos históricos, técnicos e jurídicos, o licenciamento ambiental enquanto importante instrumento de gestão ambiental do SISNAMA.

No tópico seguinte, é abordada a municipalização do licenciamento ambiental suas potencialidades e desafios. Nesta conjuntura lançasse o olhar para a realidade Pernambucana contextualizando a gestão ambiental no estado e sua trajetória de municipalização.

O terceiro capítulo descreve os procedimentos metodológicos utilizados e o quarto capítulo contém os resultados e discussão resultantes da pesquisa. O quinto capítulo apresenta as conclusões assim como as recomendações para uma melhor efetividade do licenciamento ambiental municipal em Pernambuco. Por fim, são apresentadas as referências utilizadas, incluindo livros, artigos científicos, periódicos, dissertações, teses de doutorado e web sites, seguido dos anexos e apêndices.

2 REVISÃO DA LITERATURA

Este capítulo tem como intuito apresentar o referencial teórico que fundamentou a elaboração da presente dissertação. Deste modo, alicerçado nos estudos de diversos autores foi revelado o estado da arte do tema pesquisado.

O panorama teórico dissertado almeja revelar qual o papel da descentralização política administrativa no Estado reformado do século XXI, explorando particularmente esse modelo no campo da política e gestão ambiental pública. A seguir, focando a análise no caso brasileiro, busca-se decifrar como a política e gestão ambiental estão estruturadas e de que modo vem ocorrendo a sua descentralização no país.

A partir de então, empenha-se em analisar o licenciamento ambiental, enquanto um dos principais instrumentos da política ambiental brasileira, na perspectiva do desafio de sua descentralização para o âmbito local. Objetiva-se ainda neste capítulo construir as bases para compreensão da municipalização do licenciamento ambiental no Estado de Pernambuco objeto de análise desta pesquisa.

2.1 DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA-ADMINISTRATIVA: REQUISITO DO NOVO ESTADO REFORMADO E ATRIBUTO DE GOVERNANÇA

Ao contrário de outras espécies, como formigas e abelhas, as sociedades humanas possuem formas não naturais de regulação¹. Sociedades antigas se regulavam de forma simples através de costumes, crenças e valores sociais, na medida em que as sociedades se tornaram mais complexas e numerosas as regulações tradicionais passaram a ser suplementadas por normas formais. A forma mais consagrada de regulação pública se dá através do Estado (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

No contexto de regulação das relações sociais através do Estado é importante conceituar o termo políticas públicas. A palavra política origina-se do termo grego *polis* que significa cidade, os gregos ao utilizarem este termo referiam-se a vida na *polis*, a vida em comum e as regras para a sua organização (PHILIPPI JR; BRUNA, 2004). Na mesma direção, Bursztyn e Bursztyn (2012) relacionam o termo política aos espaços coletivos e aos modos de

¹ Entende-se por regulação a “[...] garantia de que as relações entre atores de uma sociedade, sejam eles indivíduos ou organizações, se deem de forma compatível com critérios e princípios, que podem variar de uma sociedade para outra” (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p.139).

regulação das relações que se dão em tais contextos associando-a à administração da sociedade, de espaços coletivos, de comunidades.

Para Souza (2006) não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. A autora destaca a multidisciplinaridade do termo e resume o seu conceito como:

[...] campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

Bursztyn e Bursztyn (2012) destacam a interdisciplinaridade do conceito de políticas públicas, que reúne elementos de diversos campos científicos: ciência política, sociologia, direito, economia e psicologia social e contextualizam o conceito de políticas públicas no Estado Moderno onde as decisões são tomadas em consonância com os princípios da democracia, as quais estão associadas aos processos de decisão de governos voltados aos interesses coletivos. Em suma, para esses autores, políticas públicas são ações regulares, institucionalizadas, de governos, visando a objetivos e fins governamentais.

O espaço onde a política pública é viabilizada e transformada em ação concreta é a estrutura organizacional do Estado, por meio de suas instituições públicas (BEZERRA, 2015). Diversas mudanças ocorreram com o papel do Estado desde sua origem até os dias atuais acompanhando as mudanças na estrutura e no comportamento da sociedade.

Segundo Philippi Jr. e Bruna (2004) o Estado surge na Europa do século XVI com o final do feudalismo. A burguesia alia-se aos monarcas levando a unificação do poder e a formação dos Estados Nacionais. Nas Monarquias Absolutas o monarca coligado com o poder religioso se identificava também com o Estado, legitimando-o.

A evolução das Monarquias Absolutas para o Estado Constitucional, regida por uma constituição e por leis que controlam os indivíduos, ocorreu a partir da influência do pensamento liberal fundamentado em John Locke na Inglaterra; da independência dos Estados Unidos, da Revolução Francesa e das mudanças ocorridas a partir da revolução industrial. O Estado Constitucional perdurou até o final do século XIX e começo do século XX, quando tem início o Estado Liberal baseado na promoção do liberalismo econômico, no qual é defendido que o mercado se auto regula a partir do direito de propriedade. A não intervenção do Estado nos conflitos foi desastrosa resultando em graves problemas sociais principalmente nas relações entre o capital e o trabalho (PHILIPPI JR.; BRUNA, 2004).

Segundo Jorge (2004) na década de 1930 os EUA saem de uma recessão implantando a política do New Deal apoiada nas ideias de Keynes (keynesianismo), promovendo o *Welfare State* ou Estado Social obtendo melhoras de vida da população. A partir do pós-guerra, iniciou-se uma corrente contrária ao *Welfare State* que afirmava que o Estado Social destrói a liberdade e a competição entre os cidadãos sem a qual não pode haver prosperidade. Este pensamento neoliberal ganha força a partir da crise econômica acarretada pelo petróleo na década de 1970. O Estado deixa de ser provedor direto de alguns bens e serviços, e o mercado assume o papel de regulador maior.

A discussão sobre a descentralização político-administrativa emerge a partir dessas mudanças no papel do Estado que se intensificaram desde o final do século XX. Segundo Azevedo et al. (2007) o modelo centralizador e protetor que marcou o keynesianismo entra em crise dando espaço a uma doutrina neoliberal que representa limitações à ação estatal. Entretanto, o Estado mínimo baseado nessa doutrina revela as imperfeições do mercado injusto e desequilibrado na distribuição de recursos o que induz as sociedades, cada vez mais complexas, a uma maior expectativa social de regulação pública.

Nesse panorama, as sociedades buscam novas formas de regulação alternativas ao Estado forte e centralizador, porém capazes de superar as imperfeições do mercado. No atual panorama político mundial, diferentes reformas do Estado estão em andamento. No momento uma das mais avançadas é o modelo Estado-rede, caracterizado por compartilhar a autoridade ao longo de uma rede de instituições, transformando-se em uma estrutura mais descentralizada, desenvolvendo relações intensas com os níveis supranacionais e subnacionais (AZEVEDO et al., 2007).

Dentre os desafios da complexidade desse novo Estado reformado do século XXI destacasse a capacidade do sistema político de responder às demandas da sociedade com eficiência e eficácia da ação pública (RUA, 1997). Evidencia-se também neste contexto a necessidade de um Estado que deve ser menor, entretanto mais forte no sentido da governabilidade e governança (PEREIRA, 1998).

A governabilidade diz respeito a capacidade política de governar da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade (PEREIRA, 1998). Relacionando-se as condições gerais sob as quais corre o exercício de poder em uma sociedade, como por exemplo as formas de governo, sistemas partidários e todo o arcabouço necessário para que o governo execute suas tarefas (DINIZ, 1998).

A governança é um termo relativamente novo na literatura aplicado em diversos ramos das ciências sociais e em diversos contextos entre eles a gestão de organizações e a ciência

política. Contrapondo-se as formas tradicionais de gestão onde as decisões são tomadas por quem detém o poder econômico ou político as formas modernas de gestão ampliam o universo de atores que participam das decisões e de suas implementações, para a esfera pública, deste modo, mais do que apenas o governo governa de fato (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p.158).

A governança rompe com a tradição isolacionista do Estado, trazendo à tona a capacidade de ação estatal para conduzir acordos e alianças na implementação de políticas públicas. Nesse sentido, são priorizadas as capacidades de comando e coordenação do Estado, além do fortalecimento dos diferentes tipos de associativismos da sociedade (CARLO, 2006).

Jacobi (2012; 2016) afirma que a governança pode ser abordada como um exercício contínuo de desenvolvimento de práticas focadas na noção do poder social como mediador das relações entre o estado, sociedade civil e agentes econômicos, tais práticas oriundas dessas mediações podem ampliar a democracia participativa ao criar espaços de participação social antes inexistentes. Em oposição à tradicional administração centralizada (onde se têm as decisões *top-down*) a governança cria condições para uma participação concertada de vários representantes da sociedade na condução política e tomada decisória, isto torna implícita a disseminação de alguns poderes centrais para instâncias do poder público mais próximas do nível local (JACOBI et al., 2015).

Considerada, portanto como um dos atributos necessários a governança (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012), a descentralização política-administrativa é tida também como um dos aspectos mais importantes a ser debatido nas reformas do modelo de Estado que estão em curso na atualidade.

A descentralização é definida como um processo pelo qual são transferidas responsabilidades de algumas funções, autoridade, poder (poder de decisão e poder de execução), competências legais e administrativas do governo central para outra instância de governo, seja de nível estadual ou municipal (AZEVEDO; SCARDUA, 2006). Estando presente inclusive em estratégias de desenvolvimento empreendidas ou financiadas por organismos multilaterais como o Banco Mundial.

Um conceito mais amplo é apresentado pelo Banco Mundial ao defender que a descentralização se fundamenta na transferência de autoridade e responsabilidade de questões públicas do governo central para os locais ou intermediários, para organizações governamentais semi-independentes e/ou para o setor privado (WORLD BANK, 2011). A descentralização é norteada pelo princípio da subsidiariedade que postula que a regulação deve ser feita no nível mais descentralizado, no qual o Estado deve atuar apenas quando o

nível responsável não tem capacidade para fazê-lo permitindo a transferência de responsabilidades executivas do Estado para a própria sociedade e mesmo para empresas, em tudo aquilo que o estado não seja necessário como executor direto (AZEVEDO et al., 2007).

A literatura conduz ao entendimento de que a descentralização é uma alternativa para superação de vários problemas do sistema político e de gestão do Estado. Sua importância como uma estratégia operacional que molda uma nova concepção de políticas públicas é associada ao desenvolvimento nacional em geral e ao econômico, político e social, em particular. (VIEIRA, 2012; SCARDUA; BURSZTYN, 2003).

A partir de Azevedo et al (2007) benefícios da descentralização podem ser elencados:

- 2.1.1** Fator de re-legitimação do Estado. Em um contexto atual de descrédito na democracia representativa onde os eleitores não se reconhecem em seus eleitos, a descentralização é apontada como fator recuperação da legitimação do Estado para tomar decisões políticas;
- 2.1.2** Aumento da eficácia, eficiência e transparência da ação governamental a partir de uma melhor gestão social promovendo também uma maior responsabilidade e um melhor controle por parte dos usuários;
- 2.1.3** Estímulo à participação popular nos processos decisórios. Como os espaços de participação tendem a ficar mais evidentes a população se sente com mais direito de intervir promovendo uma cidadania ativa.

Por outro lado, “processos de descentralização não necessariamente asseguram maior grau de democracia nas decisões e, muitas vezes, podem levar a legitimação de práticas que nem sempre são legítimas” (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p. 163). Tal afirmação refere-se aos vícios políticos históricos presentes nas sociedades, como práticas de corrupção e clientelismo aos quais os níveis mais descentralizados estão mais suscetíveis, podendo ser manipulados pelas oligarquias locais dominantes.

Desta forma, a participação social se torna um aspecto central no processo de descentralização promovendo um maior controle social. Contudo Azevedo et al. (2007) levanta aspectos problemáticos que afetam a participação como a qualidade política dos “líderes locais” que muitas vezes defendem apenas interesses próprios além de um baixo revezamento da população nos espaços de participação instituídos.

Outro aspecto citado por Azevedo et al. (2007) que dificulta o processo de descentralização é a resistência do poder central à perda do poder, entretanto, o governo central deve coordenar o processo garantindo a operacionalidade das políticas públicas. Nota-se que o processo ideal de descentralização está atrelado a aspectos como capacidade

institucional e administrativa local, controle social, mecanismos de flexibilização, mas, sobretudo, é de suma importância que o processo ocorra de forma compartilhada com outras instâncias e esferas do governo.

Depreende-se por fim que a descentralização é capaz de gerar impactos positivos se estiver acompanhada de outras iniciativas que ampliem a participação social e a responsabilidade, bem como possibilitem um apoio organizacional e acesso ao capital financeiro e à tecnologia.

2.1.1 Descentralização no campo das políticas públicas ambientais e da gestão ambiental pública

Campo específico das políticas públicas a política pública ambiental pode ser entendida como, conforme Barbieri (2006), o conjunto de diretrizes, objetivos e instrumentos de ação que o poder público utiliza para produzir efeitos desejáveis sobre o meio ambiente. O campo das políticas públicas ambientais é recente, apenas no ano de 1969, tem-se a instituição do *National Environmental Policy Act* (NEPA), nos Estados Unidos, que é considerado como o primeiro documento legal a estabelecer ligações entre o processo de tomada de decisão e as preocupações com a manutenção da qualidade ambiental, de forma ampla (CARVALHO; MONTEIRO, 2014).

As políticas públicas ambientais são dinâmicas e expressam o conflito entre os interesses econômicos e ecológicos. A instituição da proteção ambiental como política pública levou a diversas transformações nos arranjos institucionais da ação estatal, e também o surgimento de novos atores políticos como associações ambientais, institutos de pesquisa ambiental, repartições públicas encarregadas com a preservação ambiental, que transformaram e reestruturaram o processo político (FREY, 2000).

O conceito de governança apresentado no item 2.1 deste capítulo, pode envolver os mais diversos assuntos, entretanto quando essas temáticas têm relação com a sustentabilidade ou políticas ambientais, é adotado o termo governança ambiental (SILVA; FRAXE, 2012). Governança ambiental se refere ao conjunto de processos reguladores, mecanismos e organizações através dos quais os atores políticos influenciam as ações ambientais e seus resultados, envolvendo além das ações do Estado, as comunidades, empresas e organizações não governamentais (AGRAWAL; LEMOS, 2006). Uma definição mais ampla sobre governança ambiental é apresentada a seguir:

[...] conjunto de práticas envolvendo instituições e interfaces de atores e interesses, voltados à conservação da qualidade do ambiente natural e construído, em sintonia com os princípios da sustentabilidade. Envolve regras estabelecidas (escritas ou não) e esferas políticas mais amplas do que as estruturas de governo. Em sociedades complexas, governança envolve, geralmente, um complexo jogo de pressões e representações, onde os governos são (ou devem ser) parte ativa, mas outras forças se expressam, como os movimentos sociais, lobbies organizados, setores econômicos, opinião pública etc. (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012, p.166)

Segundo Quintas (2006) a gestão ambiental pode ser compreendida como um processo de mediação de interesses e conflitos entre atores sociais no acesso aos recursos ambientais que define e redefine, continuamente, o modo como os diferentes atores sociais, através de suas práticas, alteram a qualidade do meio ambiente e também como se distribuem os custos e os benefícios decorrentes da ação desses agentes. Segundo Bursztyn e Bursztyn (2012) a governança se prolonga na gestão ambiental uma vez que ela instrui a gestão ambiental, e a gestão por estar mais próxima da aplicação de decisões ao mundo real, realimenta o processo.

Na área ambiental, devido à complexidade que envolve a implementação das políticas e gestão ambiental, a descentralização é premente. A política e gestão ambiental exigem a cooperação entre entes governamentais em virtude de características inerentes como: a diversidade de atores e organizações abrangidos na arena ambiental; o envolvimento simultâneo de várias jurisdições político-administrativas na gestão de processos ambientais já que bens e problemas ambientais atravessam fronteiras administrativas; a sua transversalidade que contrapõe-se a tradição administrativa do setor público de compartimentalizar cada tema de políticas públicas; as múltiplas escalas temporais dos processos ambientais, exigindo estratégias que perdurem através de sucessivos mandatos eletivos, e espaciais que diferem das fronteiras do Estado Nação (NEVES, 2012).

Frequentemente, inclusive em países mais avançados, existe um distanciamento do tema ambiental das decisões estratégicas de governo além de uma fragmentação administrativa e o “encapsulamento” da política ambiental em órgãos setoriais (NEVES, 2012). A problemática acerca da distribuição de responsabilidades ambientais entre as esferas de governo, ensejando vazios e superposições destacando que apenas iniciativas descentralizadas não são suficientes frente a problemática ambiental ensejando também iniciativas de governos centrais sobre acordos internacionais associadas a ações descentralizadas realizadas por instâncias intermediárias e locais em regime de cooperação intergovernamental vertical.

Os riscos da descentralização no campo ambiental se relacionam com o já exposto no item 2.1 com a captura do poder local por grupos que se beneficiem de práticas predatórias,

corrupção de políticos e funcionários públicos e o exercício do poder oligárquico pelas elites locais. Além disso, a baixa capacidade técnica dos governos locais para lidar com problemas ambientais e interesses locais que visem o crescimento econômico imediato descumprindo a legislação ambiental (LEME, 2010).

Por outro Siqueira (2008), através de diversos autores, conclui que se tem uma melhor gestão do meio ambiente quando as decisões a serem tomadas em relação aos problemas ambientais se tornam mais abertas, transparentes e democráticas concedendo a sociedade maior poder político e responsabilidade no uso dos recursos governamentais. Quanto maior o diálogo entre as partes envolvidas e a percepção de controle sobre o processo de decisão, maior o diálogo entre as partes envolvidas e a percepção de controle sobre o processo de decisão, maior o comprometimento, o envolvimento, o desempenho e a motivação pessoal. Tais afirmações vão ao encontro do que a descentralização da gestão e política ambiental propõe.

No próximo tópico serão discutidos os principais aspectos do processo de descentralização da política e da gestão ambiental no Brasil.

2.1.2 Descentralização da política e gestão ambiental no Brasil

A política ambiental brasileira enfrenta as complexidades de um território vasto, marcado pela herança colonial, por ameaças aos sistemas naturais e aos grupos étnicos e culturais, além da exacerbada concentração de riquezas (CHAVES; MACHADO, 2004). Desde as últimas décadas do século XX o Brasil busca a definição de sua política ambiental em um processo de construção de um arcabouço de arranjos institucionais, jurídicos, técnicos e políticos almejando a descentralização da gestão dessa política.

Algumas legislações pioneiras deram base ao que viria a resultar na política ambiental brasileira como os códigos de águas (1934), o código florestal (1965) e o código de caça e pesca (1967), entretanto à época de suas edições não havia uma ação coordenada do governo na área ambiental. Apenas em 1973, como resultado de pressões internacionais e desdobramento da participação do Brasil na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada no ano de 1972 em Estocolmo, teve início a institucionalização das questões ambientais no Brasil a partir da criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema), no âmbito do Ministério do Interior, através do Decreto nº 73.030 (BRASIL, 1973).

A Sema foi criada com as seguintes atribuições:

Acompanhar as transformações do ambiente através de técnicas de aferição direta e sensoriamento remoto, identificando as ocorrências adversas, e atuando no sentido de sua correção; assessorar órgão e entidades incumbidas da conservação do meio ambiente, tendo em vista o uso racional dos recursos naturais; promover a elaboração e o estabelecimento de normas e padrões relativos à preservação do meio-ambiente, em especial dos recursos hídricos, que assegurem o bem-estar das populações e o seu desenvolvimento econômico e social; realizar diretamente ou colaborar com os órgãos especializados no controle e fiscalização das normas e padrões estabelecidos; promover, em todos os níveis, a formação e treinamento de técnicos e especialistas em assuntos relativos à preservação do meio ambiente; atuar junto aos agentes financeiros para a concessão de financiamentos a entidades públicas e privadas com vista à recuperação de recursos naturais afetados por processos predatórios ou poluidores; cooperar com os órgãos especializados na preservação de espécies animais e vegetais ameaçadas de extinção, e na manutenção de estoques de material genético; manter atualizada a Relação de Agentes Poluidores e Substâncias Nocivas, no que se refere aos interesses do País; promover, intensamente, através de programas em escala nacional, o esclarecimento e a educação do povo brasileiro para o uso adequado dos recursos naturais, tendo em vista a conservação do meio ambiente (BRASIL, 1973, s.p.).

A Sema em sua trajetória de dezesseis anos de existência, teve papel importante na fundamentação da política ambiental brasileira, apoiou a criação de órgãos de meio ambiente estaduais e a criação de áreas protegidas muito embora o contexto político vigente na época fosse marcado por uma administração centralizada e desconsideração das temáticas ambientais (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

Em 1974, o II Plano Nacional de Desenvolvimento a ser efetivado entre os anos de 1975 e 1979, trouxe a preocupação com a necessidade do estabelecimento de uma política ambiental. No ano de 1976 a Sema e o Ministério do Interior começam a elaborar uma proposta de lei ampla para o meio ambiente já com a concepção de atuação descentralizada, entretanto, a Política Nacional de Meio Ambiente nasce durante III Plano Nacional de Desenvolvimento que teve sua vigência entre 1980 e 1985 (MILARÉ, 2016). Em 1981, a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), foi instituída pela Lei Federal nº 6.938 (BRASIL, 1981).

A PNMA é considerada por diversos autores como o maior marco da evolução do direito ambiental infraconstitucional do Brasil até os dias atuais e foi plenamente recepcionada pela Constituição Federal de 1988 ao ser condizente com seus objetivos de proteção ao meio ambiente (OLIVEIRA, 2014). Para Antunes (2014, p.139) a PNMA é “[...] compreendida como o conjunto de instrumentos legais, técnicos, científicos, políticos e econômicos destinados à promoção do desenvolvimento sustentado da sociedade e economia brasileira”.

Os objetivos gerais da PNMA são “[...] a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao

desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL, 1981). Em seu artigo 4º a PNMA descreve seus objetivos específicos:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico; II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais; IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais; V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico; VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida; VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos (BRASIL, 1981, s.p.).

A PNMA estabeleceu um modelo de construção da política e execução da gestão ambiental pública brasileira de forma descentralizada através do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama). O Sisnama envolve em rede, um conjunto de organizações de âmbito federal, estadual e municipal que, integradas e articuladas, implementam e executam as políticas públicas de meio ambiente de forma descentralizada.

A proteção do meio ambiente, por meio do Sisnama, se consolida mediante: formulação de políticas públicas de meio ambiente; articulação entre as instituições componentes do sistema; execução dessas políticas por meio dos órgãos ambientais nos diferentes âmbitos e estabelecimento da descentralização da gestão ambiental (IBAMA, 2006). Embora seja uma estrutura política-administrativa oficial governamental o Sisnama também permite através dos canais competentes a participação de organizações não governamentais e da sociedade (MILARÉ, 2016).

O Sisnama é constituído por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, além das fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, todos esses órgãos são vinculados ao poder executivo. O Sisnama se encontra estruturado em sete níveis político-administrativos compostos pelos seguintes órgãos descritos no artigo sexto da PNMA (BRASIL, 1981):

- Órgão superior: Conselho de Governo. Tem a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais ambientais;

- Órgão consultivo e deliberativo: Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), possui a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida. O Conama é presidido pelo ministro do meio ambiente;
- Órgão central: Ministério do Meio Ambiente. Tem finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;
- Órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio). Têm finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;
- Órgãos Setoriais. Órgãos da Administração pública Federal direta e indireta ou fundacional voltados para a proteção ambiental ou disciplinamento de atividades utilizadoras de recursos ambientais;
- Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;
- Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições

Diversos autores apontam fragilidades do Sisnama. Moura (2017) ressalta que embora o Sisnama tenha sido instituído a mais de três décadas o mesmo não se encontra estruturado e articulado efetivamente uma vez que em todos os níveis da federação encontram-se órgãos ambientais não consolidados e imaturos. “Nota-se que os papéis de cada um dos órgãos componentes do Sisnama ou estão invertidos, ou subutilizados, ou superutilizados” (PEDRO; FRANGETTTO, 2004, p. 642).

Milaré (2016) pontua que existem diferenças entre a estrutura definida na lei (formal, ideal) e a estrutura real do Sisnama como, por exemplo, o Conselho de Governo, que embora esteja previsto como órgão de assessoramento do presidente da república até o momento não teve atuação concreta na formulação de diretrizes governamentais, onde na prática esta função

é desempenhada pelo Conama. Na mesma direção Pedro e Frangetto (2004) reafirmam que o Conama se encontra sobrecarregado com a função jurídica de outros órgãos o que o impede de desempenhar as suas funções legais.

A literatura aponta que apesar dos avanços em matéria de institucionalização e legislação ambiental, a descentralização das decisões públicas ambientais no Brasil é marcada por períodos de avanços e retrocessos. O Instituto Brasileiro de Recursos Naturais Renováveis (Ibama) criado em 1989, antes mesmo do Ministério do Meio Ambiente (MMA), passou a ser referência como órgão ambiental nacional, detendo grandes poderes e centralizando no âmbito da União as decisões em matéria ambiental o que representou um recuo na descentralização (SCHMITT; SCARDUA, 2015).

A partir da segunda metade da década de 1990, maiores avanços ocorreram em virtude da própria limitação operacional do Ibama e do MMA, além da tendência política de se empreender uma capilarização da gestão ambiental no território nacional. Programas do Ministério do Meio Ambiente como o Programa Nacional do Meio Ambiente I e II; o Programa Piloto para a proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7) e o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais (PNC), promoveram ações de apoio a descentralização da política e gestão ambiental através do fomento e capacitação aos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012).

Azevedo et al. (2007) destacam dois pontos fundamentais estabelecidos pela Política Nacional de Meio Ambiente: a descentralização da gestão ambiental e a institucionalização da participação social através dos conselhos consultivos e deliberativos em cada uma das esferas federativas iniciando um processo de democracia participativa inexistente no país até então.

Para Scardua (2003) a descentralização tem ocorrido no Brasil de forma fragmentada, descontínua e seletiva. Alguns fatores podem explicar este quadro: falta de capacidade institucional, falta de técnicos nos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente; falta de capacitação técnica e treinamento, salários defasados, quando comparados com a iniciativa privada; instituições despreparadas para assumir atividades ambientais; carência de recursos financeiros e de infraestrutura; ausência de instrumentos de gestão ambiental, dentre outros (SCARDUA; BURSZTYN 2003; NASCIMENTO; BURSZTYN, 2011).

Desde o ano de 1996, todos os estados brasileiros possuem políticas ambientais estaduais e instituições responsáveis pela sua implementação (SCARDUA; BURSZTYN, 2003). No que tange a estruturação da gestão ambiental no âmbito municipal, de acordo com os resultados da pesquisa MUNIC 2013 (IBGE, 2014), no ano de 2013, 90% dos municípios brasileiros informaram dispor de algum órgão para tratar do tema meio ambiente e, nesse

sentido, tinham uma estrutura na área ambiental. Em 2002 este percentual era de 67,8%, mostrando que participação do órgão ambiental na administração pública municipal vem ocorrendo em todas as classes de tamanho da população dos municípios e em todas as Unidades da Federação (IBGE, 2014).

Após contextualizar como a descentralização na área ambiental vem ocorrendo no Brasil, passa-se no próximo item a abordar aspectos chave da descentralização da gestão ambiental brasileira: a questão da descentralização das competências ambientais.

2.1.3 Descentralização das competências ambientais

A Constituição Federal de 1988 recepciona a PNMA e, ao estabelecer a proteção ambiental como competência comum da União, estados e municípios, apresenta caráter descentralizador consolidando espaço legal para governos estaduais e municipais se engajarem na elaboração e execução da política ambiental (TONI; PACHECO, 2005). A descentralização consolidada na Constituição Federal é resultado da redemocratização do Estado brasileiro e das discussões sobre a questão ambiental que ocorreram no país e no mundo durante as décadas de 1970 e 1980.

“A repartição de competência origina-se do princípio federativo, que consiste em uma forma de Estado Federal ou Federação, caracterizada pela união dos Estados-membros, dotados de autonomia política constitucional” (STRUCHEL, 2016, p. 25). Ao contrário do padrão dominante bigovernamental, composto por governos central e regionais, o modelo de federalismo trino foi o adotado pelo Brasil, onde os municípios, estados e União têm a mesma autonomia.

Em consequência do federalismo trino, o aparato do Estado brasileiro apresenta complexa arquitetura institucional, composto atualmente por 5.570 municípios, 26 Estados e o Distrito Federal (NEVES, 2012). Tendo em vista as mais variadas realidades institucionais, ambientais, socioeconômicas abrangidas por este modelo além da complexidade dessas relações, a descentralização não vem ocorrendo de forma uniforme.

Consagrando o princípio da descentralização, a Constituição Federal (CF) ao estabelecer o federalismo cooperativo deixou claro que as Entidades Federativas deveriam compartilhar responsabilidades sobre a condução das questões ambientais desta forma, repartiu competências entre os entes federados (MILARÉ, 2016). As competências constitucionais em matéria ambiental estão divididas em: competência legislativa (privativa e concorrente/suplementar) e a competência administrativa comum.

A competência privativa está descrita no art. 22 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) determinando que compita privativamente a União legislar sobre águas, energia, jazidas, minas, outros recursos minerais e atividades nucleares de qualquer natureza. A competência legislativa concorrente/suplementar está definida no artigo 24 da Constituição Federal na qual está determinado que Estados e União possam legislar concorrentemente em matéria ambiental, aos municípios coube esta competência em caráter suplementar.

O artigo 23 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece como responsabilidade executiva de competência comum, dentre outras: proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; preservar as florestas, a fauna e a flora [...].

A competência comum estabelece uma comunhão na gestão das matérias descritas no artigo 23, ou seja, a Constituição Federal determina que os entes federados devem agir cooperativamente e em conjunto na administração do meio ambiente e não de forma separada. O texto constitucional estabeleceu que fosse necessária uma Lei Complementar para a regulamentação da competência comum. Durante vinte e três anos a inexistência de tal Lei Complementar, foi considerada por muitos juristas um entrave a descentralização da gestão ambiental brasileira.

A ausência de regulamentação das competências comuns causava vazias e duplicidades de ações além da chamada paralisia administrativas causadas por inúmeras ações judiciais contestando a competência de determinado ente para executar alguma ação. Para Antunes (2016) a competência comum representou muitas vezes uma verdadeira armadilha pois a atribuição de todos acabava se transformando em atribuição de ninguém. Na mesma direção, Carvalho (2017) afirma que conflitos institucionais são inerentes às responsabilidades comuns.

A regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal só ocorreu no ano de 2011 com a sanção da Lei Complementar nº 140 (BRASIL, 2011) que fixou normas, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

A Lei Complementar Federal nº 140 (BRASIL, 2011) indica em seu artigo terceiro, quatro objetivos fundamentais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no exercício da competência comum:

- I. Proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado,

promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente; II. Garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais; III. Harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente; IV. Garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais (BRASIL, 2011).

Entre as finalidades citadas no parágrafo anterior a de “evitar sobreposições de atuação entre os entes federativos” é uma das contribuições mais importantes trazidas pela Lei Complementar Federal nº 140 (BRASIL, 2011) que buscou elucidar o papel de cada ente federativo definindo atribuições específicas e comuns além de trazer os conceitos de: atuação supletiva, onde a atuação de um ente da federação substitui ao ente federativo originalmente detentor das atribuições; e de atuação subsidiária onde a ação do ente da Federação que visa a auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições (MOURA, 2017).

Antes da edição da Lei Complementar Federal nº 140 (BRASIL, 2011) a atuação na esfera ambiental era marcada pela insegurança jurídica advinda de diversos conflitos de competência como, por exemplo, atuações cumulativas do Ibama e órgãos ambientais estaduais e municipais de meio ambiente e aplicações de diversas sanções administrativas a um único empreendimento decorrentes da mesma infração ambiental (MOURA, Op. cit.). No entanto, a Lei Complementar nº 140 (BRASIL, 2011) não conseguiu evitar todas essas sobreposições, duplicidades e até mesmo intervenções tríplices, como destaca Machado (2016) algumas matérias não tiveram a delimitação das atribuições administrativas como “controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem riscos para vida, a qualidade de vida e o meio ambiente, na forma da lei” estando esta competência prevista para a União, Estados e Municípios, sendo assim enquanto não houver lei adequada para regulamentar essa matéria conflitos de competência podem ocorrer no que diz respeito a licença ambiental ou autorização ambiental somente por um único ente federativo.

A Lei Complementar Federal nº 140 (BRASIL, 2011) embora não tenha solucionado todos os conflitos inerentes as competências comuns de matéria ambiental, reforçou o caráter cooperativo entre os entes federativos evitando a excessiva cultura centralizadora. Através da referida Lei Complementar os seguintes instrumentos de cooperação institucional foram estabelecidos:

- Consórcios públicos. Objetiva a reunião de recursos técnicos, financeiros e

administrativos entre entes federados para melhor efetivação do serviço público;

- Convênios, acordos de cooperação técnica e instrumentos similares. Convênio de modo geral pode ser caracterizado como um ajuste bilateral entre o Poder Público e entidades públicas ou privadas caracterizada com o intuito de recíproca cooperação, visando a um fim de interesse comum. Convencionou-se chamar de convênios os ajustes com repasses financeiros e de acordo de cooperação técnica os convênios onde não há repasses financeiros (MILARÉ, 2016);
- Comissões Tripartite Nacional, Tripartites Estaduais e Bipartites do Distrito Federal. A Comissão Tripartite Nacional é composta por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios de forma paritária. As Comissões Tripartites Estaduais são constituídas paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União, dos Estados e dos Municípios e Comissão Bipartite do Distrito Federal formada, paritariamente, por representantes dos Poderes Executivos da União e do Distrito Federal. As comissões têm como objetivo fomentar a gestão ambiental descentralizada no país criando espaços institucionais de diálogo entre os entes federados, em busca de uma gestão compartilhada na área ambiental (BURSZTYN; BURSZTYN, 2012);
- Fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos. Desta forma pode haver fundos criados a partir da articulação de entes federados para financiamento de ações de fiscalização, implementação de políticas e gestão ambiental;
- Delegação de atribuições de um ente federativo a outro. A delegação de atribuições ocorre geralmente com o intuito de diminuir as atribuições de uma instancia administrativa hierarquicamente superior que em geral, principalmente em países de grandes extensões territoriais encontram-se sobrecarregadas. A delegação especifica a matéria delegada, duração da delegação seus objetivos e limites (MILARÉ, p. 652, 2016);
- Delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro. O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas na Lei Complementar nº140 (BRASIL, 2011), desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente. Considera-se órgão ambiental capacitado, aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações

administrativas a serem delegadas.

Neves (2014) ressalta que a Lei Complementar Nº 140 (BRASIL, 2011) está voltada para as atribuições referentes ao controle ambiental não elucidando questões como fontes de financiamento do Sisnama, mecanismos de coordenação horizontal na esfera federal, mecanismos de cooperação intergovernamental, sistemas de compensação de desigualdades de capacidades e sistemas de freios e contrapesos. As questões levantadas pela autora são verdadeiros entraves a descentralização que necessitam de um ato normativo mais efetivo.

Estas são críticas ao processo de descentralização da gestão ambiental no Brasil que está sendo forçada de cima para baixo, sem a observação das capacidades de governança das esferas estaduais e municipais. Como consequência, na opinião dos autores, a descentralização estaria sendo apenas transferência de responsabilidades sem recursos em vez de um compartilhamento de competências, ocorrendo de forma pontual e sem uniformidade exigindo assim um ato normativo mais objetivo e definitivo (SMITT; SCARDUA, 2015; AZEVEDO et al, 2007).

Algumas áreas da política ambiental e da gestão ambiental brasileira já se encontram mais avançadas em relação à descentralização, uma delas é o licenciamento ambiental que segundo Azevedo et al (2007) já nasceu descentralizado. No tópico seguinte estão descritos aspectos técnicos e jurídicos sobre o licenciamento ambiental e os principais desafios a sua efetividade.

2.2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO CONTEXTO DOS CONFLITOS AMBIENTAIS

A singularidade da natureza humana (multidimensional constituída por fatores biológicos, sociais, psicológicos, dentre outros) faz com que os indivíduos vivenciem e percebam os acontecimentos de modo único o que ressalta a complexidade do ser humano e resulta também nos mais diversos conflitos em suas interações (ERNANDORENA, 2012). Assim, conflitos podem ser definidos como “[..] colisão de interesses decorrente do conjunto de condições psico-socioculturais únicas que integram cada ser” (idem, p.18).

Como consequência da singularidade da natureza humana as sociedades não constituem um todo homogêneo e sim partes estratificadas em diversos grupos com diferentes interesses, crenças e valores. Em virtude dessa variedade de visões de mundo, vivenciam-se inúmeros conflitos nas mais diversas áreas: social, política, econômica, cultural dentre outras (QUINTAS, 2006).

Granja (2012) relata que o termo conflito possui duas conotações: a positiva e a negativa. Em seu aspecto positivo os conflitos são compreendidos como parte da vida social cujas relações são naturalmente conflituosas e podem representar oportunidade de identificar problemas e solucionar questões relevantes. No aspecto negativo, o conflito é abordado como patologia social, partindo do pressuposto de que as relações sociais são de natureza harmoniosa onde a gênese do conflito seriam as pessoas que não cumprem as regras sociais. Cabe esclarecer que o conflito “[..] não é sempre bom ou sempre ruim, entretanto todo o conflito traz consigo a possibilidade de mudança e transformação, seja para duas pessoas, uma comunidade ou vários países” (TRENTI; PIRES, 2012, p. 147).

Na esfera ambiental o acesso e uso dos recursos naturais pela coletividade são marcados por diversas disputas, é neste contexto que emergem os conflitos ambientais (QUINTAS, 2006). Através dos trabalhos de Alexandre (1999a; 1999b) pode-se concluir que os conflitos ambientais são espécies de conflitos sociais que revelam embates de interesses opostos na disputa pelo controle e apropriação dos recursos naturais ou uso do meio ambiente comum.

Ernandorena (2012) ressalta que os conflitos ambientais são multilaterais sendo umas das partes necessariamente a sociedade, que é a titular do direito de fruição do meio ambiente livre de degradação. O referido autor subdivide os conflitos ambientais em duas vertentes:

[...] (a) os conflitos de uso, nos quais ocorre uma disputa entre particulares ou destes com o Poder Público, em relação a determinado bem ou recurso ambiental; e (b) os conflitos entre empreendedores, públicos ou privados, que intentam a exploração dos recursos naturais, e a sociedade civil, que defende sua preservação ou conservação (ERNANDORENA, 2012, p. 20).

Fleury e Almeida (2013, p.142) acrescentam que “[...] mais do que disputas materiais e simbólicas pelo uso de recursos estão em jogo experiências da relação sociedade-natureza atravessadas pela noção de desenvolvimento”. Desta forma, é possível inferir que o conflito ambiental está no âmago do projeto moderno de desenvolvimento que foi pautado na exploração ilimitada de recursos naturais.

Mediar tais conflitos complexos promovendo o uso sustentável dos recursos naturais é o principal propósito da gestão ambiental. Segundo Fink e Macedo (2004), conciliar esses interesses tão conflituosos é o desafio que se propõe para a garantia da sobrevivência das futuras gerações e do próprio planeta, sendo que o gerenciamento desses problemas sem o Estado é impossível.

Em consonância com a ideia apresentada, no Brasil, o Estado é o principal

responsável pela mediação dos conflitos ambientais. Isto porque, é o Estado que administra e normatiza o uso e aproveitamento dos recursos naturais, tendo o seu modelo de gestão ambiental pública estruturada através do Sisnama, conforme preconizado na Política Nacional de Meio Ambiente, Lei Federal nº 6.938 (BRASIL, 1981).

É neste panorama de conflitos ambientais das sociedades complexas e da mediação dos mesmos através da gestão ambiental que se situa o licenciamento ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. Instrumento este que, constitui um verdadeiro alicerce da implementação da política de proteção e controle ambiental pelo Estado.

Oliveira (2014, p. 4) ressalta que o licenciamento ambiental, devido a sua previsão infraconstitucional, deve ser interpretado e aplicado à luz dos comandos expressos e implícitos da Constituição Federal, destacando-se o desenvolvimento sustentável. Como destaca Fiorillo et al. (2011) o princípio do desenvolvimento sustentável encontra-se previsto na Constituição Federal em seu artigo 225 (BRASIL, 1988): “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado [...] impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu na década de 1980, formulado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMD) da ONU em um documento intitulado em português como “Nosso Futuro Comum”. Neste documento, o desenvolvimento sustentável é definido como o desenvolvimento que é capaz de “garantir as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as gerações futuras atenderem também às suas” (CMMD, 1991, p. 8).

Para Scotto et al. (2011) desenvolvimento sustentável é um conceito com muita fama e pouco consenso uma vez que a ideia de sustentabilidade é ainda campo de disputa sobre diferentes concepções de sociedade. Diante do desafio de aliar o desenvolvimento econômico à conservação ambiental, a utilização do licenciamento ambiental, abrange um sistema de controle capaz de manter um regime de desenvolvimento suficiente para atender as necessidades da sociedade, e evitar a utilização predatória dos recursos naturais, de forma a garantir às futuras gerações, ao menos, a mesma qualidade de vida dos dias atuais (FINK; ALONSO JR.; DAWALIBI, 2004). Na mesma direção Oliveira (2014), afirma que o licenciamento ambiental oferece oportunidade ao Estado de condicionar a atividade econômica à busca pelo desenvolvimento sustentável.

Fleury e Almeida (2013), ao analisarem o conflito ambiental envolvido na construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte, reforçam que existem diferenças ontologicamente mais

consistentes do que a análise do licenciamento ambiental pode abarcar. Apesar de suas limitações, sendo considerado até mesmo inútil para alguns, moroso, entretanto necessário para outros, o licenciamento de atividades degradantes que consomem recursos naturais ainda é o instrumento mais capaz de compor o conflito que se convencionou denominar desenvolvimento sustentável (FINK; MACEDO, 2004).

O licenciamento ambiental possui caráter preventivo, evitando ou minorando os danos ambientais que possam estar associados a determinados empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais estando inserido dentre os instrumentos de comando e controle dos recursos naturais. Tais instrumentos são a base da gestão ambiental brasileira e impõem ao poluidor mudanças de comportamento apoiadas na “regulamentação direta, acompanhada de fiscalização e sanção para o não-cumprimento das normas e padrões estabelecidos” (NOGUEIRA; PEREIRA, 1999, p. 3).

Almeida (1997) ao analisar os instrumentos de “comando e controle” aponta como vantagem a sua elevada eficácia na perspectiva de que ao se fixar normas e procedimentos os poluidores irão cumpri-las, caso não desrespeitem a lei. As desvantagens elencadas no estudo advêm principalmente dos discursos dos economistas que pontuam, dentre outros: os elevados custos administrativos principalmente em relação a necessidade de um alto esquema de fiscalização; a possibilidade de sofrer influência de determinados grupos de interesse e o fato de que, uma vez que a licença é concedida, o empreendedor não é encorajado a introduzir novos aprimoramentos tecnológicos (antipoluição).

Paulsen (2017) ressalta que o licenciamento ambiental não deve ser subestimado em nenhuma estratégia de desenvolvimento de qualquer território, uma vez que é instrumento fundamental para o processo de tomada de decisão sobre como e onde instalar atividades e empreendimentos, dado que ecossistemas são impactados e recursos são retirados da natureza para viabilizar o desenvolvimento socioeconômico. Entretanto, o licenciamento ambiental é frequentemente apresentado como uma agenda negativa de condicionantes ao desenvolvimento econômico.

Termos como entraves ambientais, amarras, burocracia, restrições e impedimentos, constantemente são utilizados para descrever o licenciamento ambiental, enquanto que, de fato, trata-se de instrumento importante para ajudar a identificar oportunidades e manejar conflitos de interesse no uso dos recursos (PAULSEN, 2017). Nas palavras de Milaré (2015, p. 790) a proteção do meio ambiente “[...] não significa emperrar o crescimento do País, mas, ao contrário, alicerçá-lo”.

Após situar a importância do licenciamento ambiental no contexto dos conflitos ambientais e na demanda do desenvolvimento sustentável, buscou-se, no próximo item, apresentar o licenciamento ambiental enquanto processo, descrevendo seus aspectos legais, procedimentos, parâmetros técnicos e protocolos.

2.2.1 Aspectos técnicos e legais do processo de licenciamento ambiental brasileiro

O licenciamento ambiental é um instrumento utilizado no Brasil desde a década de 1970, a partir da criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema) e dos órgãos de meio ambiente estaduais (BRAGA, 2009). A necessidade de autorização governamental para exercer atividades que interfiram no meio ambiente tem um logo histórico, o Código Florestal no ano de 1934, já introduzia a necessidade de obtenção de uma autorização para a derrubada de florestas em propriedades privadas dentre outras (SÁNCHEZ, 2008). Vale ressaltar, entretanto, que nessa década de 1930 o foco era a exploração dos recursos naturais visando o melhor uso econômico. As questões ambientais, portanto, não era o objetivo maior das autorizações (MOURA, 2016).

O primeiro estado brasileiro a legislar sobre o licenciamento ambiental foi o Rio de Janeiro através do Decreto Lei n° 134 (RIO DE JANEIRO, 1975) que tornou obrigatória autorização para “[...] operação ou funcionamento de suas instalações ou atividades que, real ou potencialmente se relacionem com a poluição ambiental” (RIO DE JANEIRO, 1975, art. 8º, Inc. II). No ano de 1976 em São Paulo é criado o Sistema de Prevenção e Controle de Poluição do Meio Ambiente através da Lei n° 997 (SÃO PAULO, 1976) sua regulamentação através do Decreto n° 1.633 (SÃO PAULO, 1977) cria o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras. Sánchez (op. cit.) observa que essas legislações se limitavam a regulamentação de fontes de poluição industriais e alguns projetos urbanísticos, considerando-se somente a emissão de poluentes e sua dispersão no meio, ignorando suas implicações no meio social e na biota.

Segundo Alonso Jr. (2002) o licenciamento passa a ter relevância legal, em nível nacional, com a edição da Lei Federal n° 6.803 (BRASIL, 1980), instituidora de diretrizes básicas para o zoneamento industrial em áreas críticas de poluição, na qual se previu a Avaliações de Impacto Ambiental. Entretanto, o licenciamento ambiental só ganhou destaque no ordenamento jurídico brasileiro quando foi incorporado à legislação federal como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente Lei Federal n° 6.938 (BRASIL, 1981).

Atualmente o arcabouço legal que rege os processos de licenciamento ambiental no Brasil é composto por, além da Política Nacional de Meio Ambiente, das resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 001/1986 e nº 237/1997 que estabelecem procedimentos para o licenciamento ambiental; e da Lei Complementar nº 140/2011, que determina formas de cooperação entre as três esferas de governo (federal, estadual e municipal) na proteção do meio ambiente (PAULSEN, 2017).

Em seu artigo 10 a Política Nacional de Meio Ambiente define quais situações dependem de prévio licenciamento ambiental: “A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental [...]”. A Lei Complementar nº 140 (BRASIL, 2011), no inciso I, de seu artigo 2º define o licenciamento ambiental como: “procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental” (BRASIL, 2011).

“Por procedimento entende-se um encadeamento de atos que visam a um fim – a concessão da licença ambiental” (BRASIL, 2007, p. 10). A condução desse procedimento é exercida exclusivamente pelo poder Executivo (STRUCHEL, 2016). A licença ambiental, conferida ao final de cada etapa do licenciamento, tem sua definição expressa na Resolução Conama nº 237 (BRASIL, 1997) como:

[..] ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras dos recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental. (BRASIL, 1997, s.p.)

“O licenciamento ambiental é, juntamente com a fiscalização, a principal manifestação do poder de polícia exercido pelo Estado sobre as atividades utilizadoras de recursos ambientais” (ANTUNES, 2016, p. 205). Desta forma a licença ambiental é uma decorrência do poder de polícia administrativa do órgão ambiental competente. A definição do poder de polícia administrativa é encontrada no artigo 78 do Código Tributário Nacional Lei federal nº 5.172 (BRASI, 1966) transcrita a seguir:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à

tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (BRASIL, 1966, s.p.).

A licença ambiental para os empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio, será resultante da Avaliação de Impacto Ambiental dependendo, do prévio Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Sobre o Meio Ambiente (EIA/RIMA). Este instrumento foi previsto na Política Nacional de Meio Ambiente e posteriormente regulamentado pela Resolução Conama n° 01 (BRASIL, 1986).

Milaré (2016) ressalta o caráter complexo do processo de licenciamento ambiental constituído por etapas onde existe a possibilidade da intervenção de vários agentes dos diversos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente e que, na situação prevista no parágrafo anterior, deverá ser precedido de uma Avaliação de Impacto Ambiental o que subsidiará a sua análise. Antunes (2016) ao abordar o desenrolar das etapas do procedimento administrativo do licenciamento ambiental perante órgãos públicos pertencentes a níveis políticos administrativos diversos ressalta sua complexidade inerente, sobretudo em virtude da inexistência de normas claras que regulem as interfaces entre todos eles.

A Resolução Conama 237/1997 em seu artigo 10, descreve pelo menos oito fases que constituem o licenciamento ambiental:

- De acordo com a licença a ser requerida, ocorre a definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo. Caso o empreendimento não seja potencialmente ou efetivamente causador de significativa degradação do meio, situação onde é exigido o EIA/RIMA, o órgão licenciador irá definir o estudo ambiental pertinente;
- Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor acompanhada de sua devida publicidade. Obrigatoriamente deverá ser apresentado no requerimento da licença, certidão da Prefeitura Municipal declarando que o tipo de atividade ou empreendimento bem como sua pretendida localização está em conformidade com a legislação municipal de uso e ocupação do solo.
- Análise pelo órgão ambiental licenciador dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e quando necessário, realização de vistorias técnicas;
- Em decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, o órgão licenciador competente, poderá solicitar ao empreendedor

esclarecimentos e complementações, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios.

- Realização da Audiência Pública Ambiental, quando couber. A audiência pública confere um caráter participativo ao licenciamento ambiental dirimindo dúvidas sobre o Rima e recolhendo dos presentes sugestões e questionamentos que irão subsidiar a análise técnica da equipe multidisciplinar do órgão ambiental responsável pela condução do processo.
- Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas.
- Emissão de parecer técnico e jurídico, quando necessário.
- Publicidade do deferimento ou indeferimento do pedido de licença.

Uma vez deferido o pedido de licença ambiental, esta fase é constituída em três etapas sequenciadas de acordo com a fase de implantação do empreendimento. Conforme Art. 8º da Resolução Conama 237 (BRASIL, 1997) o Poder Público, exercendo sua competência de controle expedirá a Licença Prévia, a Licença de Instalação e a Licença de Operação.

O desdobramento da licença ambiental em três subespécies de licenças é “[...] destinadas a melhor detectar, monitorar, mitigar e quando possível conjurar a danosidade ambiental” Milaré (2015, p. 802). É a chamada tríplice licença, que segundo Fiorillo et al. (2011), é um modelo adotado provavelmente, apenas no Brasil.

A Licença Prévia (LP) não autoriza qualquer intervenção sobre o meio ambiente, nem induz à concessão da licença de instalação, apenas é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização, concepção (em linhas gerais o que se pretende construir, que deverá ser detalhado no projeto executivo) e atestando sua viabilidade ambiental, ou seja, a possibilidade de que a instalação do projeto não cause impactos ambientais maiores do que os benefícios resultantes de sua execução) (ANTUNES, 2016). Por ser a primeira licença ambiental deverá constituir-se como alicerce para a edificação de toda a implementação do empreendimento estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação (MACHADO, 2012).

A Licença de Instalação (LI) possui a autorização para a instalação do empreendimento ou atividade em conformidade com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes. Sua expedição é condicionada à demonstração de possibilidade de se efetivar

o empreendimento com base na aprovação do projeto executivo.

Licença de Operação (LO) é obtida após a verificação, pelo órgão ambiental competente, do cumprimento das condicionantes exigidas nas licenças anteriores e o estabelecimento das medidas de controle ambiental e os condicionantes necessários para a operação do empreendimento cujo descumprimento pode levar à suspensão ou cancelamento da operação.

Uma das principais características das licenças ambientais é o seu prazo de validade. A renovação das licenças, com exigências supervenientes, é imposta em virtude da evolução de aspectos técnicos e pela alteração dos aspectos ambientais de determinado local em determinada época, se estes fatores não fossem considerados estar-se-ia conferindo ao empreendedor um cheque em branco autorizando-o, com base em licença pretérita, a causar qualquer degradação ambiental (MILARÉ, 2015).

Os prazos de validade das licenças são estabelecidos na legislação dos entes federados responsáveis pela condução do processo respeitando os prazos limites estabelecidos na Resolução Conama 237 (BRASIL, 1997) que são de: no máximo cinco anos e no mínimo o estabelecido pelo cronograma de elaboração dos planos, programas e projetos relativos ao empreendimento ou atividade, para a Licença Prévia; no máximo seis anos e no mínimo o estabelecido pelo cronograma de instalação do empreendimento ou atividade, para a Licença de Instalação; e no máximo dez anos e no mínimo 4 anos para a Licença de Operação.

Outro aspecto sobre o conteúdo das licenças ambientais que necessita ser detalhado é a questão das condicionantes que são exigências impostas pelo órgão licenciador competente. Essas exigências condicionam as próximas etapas do processo de licenciamento, vinculando a emissão das próximas licenças ao efetivo cumprimento das exigências e/ou obrigações estabelecidas nas licenças anteriores.

As medidas de prevenção, as mitigações e as compensações são espécies de condicionantes. As medidas preventivas, baseadas no princípio da prevenção, visam evitar a ocorrência de impactos negativos. As medidas mitigatórias têm como propósito atenuar, suavizar ou mitigar um impacto negativo que não é possível evitar. Já as medidas de compensação são espécies de condicionantes que objetivam compensar os impactos ambientais negativos e não mitigáveis (MILARÉ, 2015).

“Deve-se ressaltar que o papel do órgão ambiental não se fecha com a última licença: cabe-lhe ainda o monitoramento e eventual ação corretiva do empreendimento ou atividade licenciados” (MILARÉ, 2015, p.794).

A Resolução Conama nº 237 em seu artigo 12 afirma que a depender da natureza,

características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e da compatibilização do licenciamento respectivo com as etapas de planejamento, implantação e operação, poderão ser estabelecidos: 1. Procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente; 2. Um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento [...]”; e 3. Por fim, beneficia-se atividades e empreendimentos que implementem programas voluntários de gestão ambiental admitindo o estabelecimento de critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental. (BRASIL, 1997).

As atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental estão descritas na Resolução Conama nº 237 (Anexo A), esta listagem é meramente exemplificativa, ou seja, se um empreendimento não estiver listado na mesma não significa que o mesmo encontrasse dispensado do licenciamento ambiental. Os Estado e Municípios também dispõem de listagem de empreendimentos e atividades que necessitam de licenciamento ambiental, deste modo os integrantes do Sisnama em suas diferentes esferas governamentais edita normas para contemplar as atividades sujeitas ao licenciamento (MACHADO, 2012).

Após a abordagem dos principais aspectos do processo de licenciamento ambiental segue-se a avaliação dos seus principais desafios no próximo item.

2.2.2. Principais desafios do licenciamento ambiental no Brasil

O licenciamento ambiental eficiente é descrito por Oliveira (2014, p. 86) como “[...] àquele realizado com todas as etapas voltadas a concretização do fim de se salvar o meio ambiente de modo a garanti-lo como fonte de vida para as presentes e futuras gerações, em consonância com a essência do desenvolvimento sustentável”. Entretanto, diversos entraves institucionais, legais e técnicos constituem desafios à eficiência do licenciamento ambiental no Brasil.

O licenciamento ambiental brasileiro tem se mostrado um tema bastante complexo e sua aplicação enfrenta diversas dificuldades. São inúmeras críticas acerca da grande burocracia existente ao longo do processo, da morosidade, e até mesmo da baixa credibilidade do instrumento. Esse descrédito advém do fato de que após a emissão das licenças não há o acompanhamento e fiscalização dos condicionantes e da aplicação das medidas mitigadoras. Logo, não se pode avaliar a efetividade das ações impostas, além das constantes intervenções

políticas em assuntos técnicos. Nas palavras de Silva (2017, p. 43) “De um lado o licenciamento é visto como excessivamente burocrático, e um ‘obstáculo’ ao desenvolvimento, em particular da grande infraestrutura; de outro como pouco efetivo na proteção ambiental e a direitos sociais”.

Diagnósticos, discussões e propostas de melhorias do sistema nacional de licenciamento ambiental vêm sendo desenvolvidos por diversas entidades e organizações como a Associação Brasileira de Avaliação de Impacto (ABAI) (ABAI, 2014); a Associação Brasileira de Entidade Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA) (ABEMA, 2013); a Confederação Nacional da Indústria (CNI) (CNI, 2013) e o Banco Mundial (2008). Esses documentos contribuem para as discussões acerca das necessárias melhorias para uma efetiva implementação deste instrumento. A partir do trabalho de Hofmann (2015) estão citados no Quadro 01 os principais gargalos referentes ao licenciamento ambiental na visão do Banco Mundial (2008), da Abema (2013) e no âmbito do licenciamento ambiental federal.

Observa-se que muitos problemas citados no Quadro 01, se encontram repetidos nos três documentos apresentados e vêm se reiterando há décadas, embora que, como lembra Guetta (2017), no contexto das discussões acerca das problemáticas envolvidas no licenciamento, cada seguimento, seja social, empresarial ou público, ressalta os aspectos que lhes são maiores de idade interesse e relevância. Tendo dimensão dos mais variados pontos de vistas e da amplitude do tema e das limitações do presente texto dissertativo, busca-se nos próximos tópicos abordar os principais desafios para a eficiente aplicação do licenciamento ambiental.

2.2.2.1 Incertezas regulatórias

Um dos desafios do licenciamento ambiental é o fato de não existir uma lei nacional geral para o licenciamento ambiental. Como consequência, a matéria foi regulamentada através de dispositivos infralegais (decretos, portarias, resoluções e instruções normativas) editada por órgãos da administração pública o que gera um ambiente de instabilidade regulatória ampliando os riscos para os empreendedores e agentes públicos responsáveis por conduzir os processos (BRASIL, 2017).

Pode-se dizer que existe uma profusão de regras procedimentais, ocorrendo normas próprias em diferentes âmbitos federativos o que resulta, em muitos casos, na insegurança jurídica tanto da ótica do empreendedor como da ótica ambiental (OLIVEIRA, 2014). Desta forma há necessidade de harmonização das normas referentes ao licenciamento ambiental.

Quadro 01 - Diagnósticos dos principais desafios enfrentados pelo licenciamento ambiental.

Considerações do Banco Mundial no contexto do licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos (2008)	Diagnóstico ABEMA (2013)	Licenciamento Ambiental Federal (2015)
<ul style="list-style-type: none"> - Momento da avaliação ambiental, que acontece no balcão do licenciamento, enquanto deveria fazer parte da concepção do projeto; - Desconsideração da variável locacional como um dos parâmetros para classificar e orientar o licenciamento ambiental, que deveria balizar-se em instrumentos como zoneamento ecológico-econômico, planos de gestão de bacias hidrográficas e aéreas, mapeamento de cobertura florestal, entre outros; - Subjetividade e imprecisão das normas administrativas, que aumentam o grau de discricionariedade dos analistas e dos gestores; - Imprecisão do termo “significativo impacto ambiental” e de outras expressões correntemente utilizadas; - Existência de instâncias decisórias paralelas em um quadro de confusão institucional no qual se incluem os órgãos ambientais e as instituições intervenientes; - Imposição de uma série de compensações pelos órgãos intervenientes, que nada têm a ver com os impactos ambientais causados, para suprir carências institucionais e operacionais não atendidas pelo poder público; - Uso ineficiente da consulta popular e das audiências públicas para o verdadeiro fim a que se destinam; - Fraca capacidade institucional e fragilidade da capacitação técnica; - Prejuízo à análise integrada e holística do empreendimento em virtude da metodologia de avaliação dos impactos realizada nos órgãos ambientais, geralmente estruturada em método multidisciplinar; - Falta de apoio dos demais instrumentos da política ambiental e sem compromisso com metas de qualidade. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental (EIA-Rima) geralmente extensos e bastante detalhados, porém focados principalmente no diagnóstico, sem contribuição efetiva, em muitas vezes, para o atendimento das questões específicas do licenciamento; - Ausência de uma avaliação estratégica ou plano de bacia que indique alternativas locais para hidrelétricas, seus impactos cumulativos e a avaliação da viabilidade ambiental do programa como um todo, em uma determinada bacia; - Baixa qualidade dos EIA/Rima e ausência do vetor ambiental na concepção dos projetos; - Excessiva demora na emissão dos Termos de Referência para a preparação dos EIA/ Rima; - Multiplicidade de atores com grande poder discricionário e poucos incentivos de colaboração, com destaque à atuação do Ministério Público (MP); - Frequente judicialização dos conflitos ambientais, sem a busca de alternativas visando resolvê-los; - Sistemática ausência de monitoramento, fiscalização e acompanhamento geral dos projetos licenciados, basicamente decorrentes da limitada capacidade institucional; - Possibilidade de aplicação de pena individual aos técnicos dos órgãos licenciadores em decorrência da Lei de Crimes Ambientais, resultando em postura excessivamente cautelosa e de mínimo risco; - Falta de marco regulatório específico e detalhado para tratar de questões sociais frequentemente incorporadas no licenciamento ambiental e que, via de regra, extrapolam a responsabilidade legal do proponente; - Falta de profissionais da área social no órgão licenciador; - Regulamento de compensação ambiental pouco claro, sendo economicamente pouco eficiente e legalmente vulnerável, desincentivando investimentos; - Ausência de dados e de informações ambientais; - Ausência de cooperação entre os diversos órgãos competentes; - Inconsistência e subjetividade na aplicação de princípios e critérios quando da análise e aprovação do EIA/Rima. 	<ul style="list-style-type: none"> - Estudos extensos, de baixa qualidade e focados no diagnóstico; - Excesso de condicionantes e falta de acompanhamento de sua efetividade; - Falta de foco no que realmente importa; - Falta de visão holística do processo de AIA e desconsideração dos impactos positivos dos empreendimentos. - Falta de marco regulatório para as questões sociais e condicionantes que extrapolam as obrigações do empreendedor; - Multiplicidade de atores com poder discricionário; - Postergação de estudos e condicionantes em diferentes fases do licenciamento; - Frequente judicialização dos processos; - Medo dos analistas ambientais de responderem a processo criminal; - Ausência de AAE; - Ausência de dados e informações ambientais sistematizadas; - Excesso de atos normativos; - Intervenção excessiva do Ministério Público; - Falta de estrutura e pessoal nos órgãos ambientais; - Excesso de burocracia e gestão arcaica.

Fonte: Adaptado de Hofmann (2015).

O histórico das tentativas para criação de uma lei nacional para o licenciamento ambiental remota ao ano de 1988 com o Projeto de Lei nº 710 que foi aprovado em três comissões da Câmara dos Deputados e se encontra pronto para a Ordem do Dia no Plenário desde 01/02/1999 (BRASIL, 2017). Conforme está descrito no Quadro 02, atualmente, estão em trâmite no Congresso Nacional diversos Projetos de Lei (PLs) e uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), todas visando alterações no regramento jurídico que trata do licenciamento ambiental.

Quadro 2 - Proposições Legislativas em trâmite no Congresso Nacional que visam alterações no licenciamento ambiental.

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Na Câmara dos Deputados</p>	<p>PL nº 3.729/2004 (Lei Geral do Licenciamento Ambiental) e apensados (PLs nºs 3.957/2004, 3.829/2015, 5.435/2005, 5.918/2013, 5.576/2005, 3.941/2011, 1.147/2007, 2.029/2007, 358/2011, 1.700/2011, 5.716/2013, 6.908/2013, 4.429/2016); Projeto de Lei e outras Proposições (PLP) nº 404/2014 (sobre a participação dos estados no licenciamento); PL nº 6.969/2013 (sobre avaliação e estudo prévio de impacto ambiental e licenciamento ambiental sobre bioma marinho); PL nº 5.918/2013 (sobre contaminação ambiental e licenciamento); PL nº 2.827/2015 (sobre licenciamento de empreendimentos localizados em reservas de desenvolvimento energético sustentáveis); PL nº 1.443/2015 (sobre licenciamento de projetos do programa Minha Casa Minha Vida); PL nº 675/2015 (sobre regras para a obtenção de licenciamento); PL nº 679/2007 (sobre procedimento de licenciamento); PL nº 3.048/2011 (legisla o licenciamento de geração de energia de pequeno porte); PLP nº 183/2015 (estabelece competência aos municípios para o licenciamento ambiental); PLP nº 370/2014 (permite transferências voluntárias para o orçamento de licenciamento); PL nº 1.190/2015 (legisla o licenciamento de resíduos da construção civil); PL nº 29/2015 (licenciamento de barragens); PL nº 5.226/2009 (licenciamento em projetos de proteção de florestas); PL nº 6.077/2009 (licenciamento de cultivo de cana-de-açúcar); Projeto de Decreto Legislativo (PDC) nº 54/2015 (susta decreto sobre competência da União em matéria de licenciamento); PL nº 1.962/2015 (licenciamento de pequenas centrais hidrelétricas); PL nº 5.435/2005 (licenciamento de projetos de recuperação ambiental); PL nº 8.062/2014 (revoga artigos sobre licenciamento e controle ambiental); PL nº 1.546/2015 (normas gerais para o licenciamento); PL nº 2.163/2011 (licenciamento de empreendimentos agropecuários); PL nº 7.182/2014 (licenciamento em APAs); PL nº 1.996/2015 (competência do Conama sobre licenciamento); PL nº 4.996/2013 (avaliação ambiental estratégica como parte obrigatória do processo de licenciamento ambiental); PL nº 5.687/2009 (licenciamento prévio para importação de produtos químicos); PL nº 3.729/2012 (aumento da compensação ambiental previstos no processo de licenciamento); PL nº 3.902/2004 (estudo de emissões de gases de efeito estufa no licenciamento); PL nº 791/2007 (custos do licenciamento).</p>
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">No Senado Federal</p>	<p>Projeto de Lei da Câmara (PLC) nº 10/2016 (localização dos depósitos de agrotóxicos sujeita a licenciamento ambiental); Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 602/2015 (Balcão Único de Licenciamento Ambiental); PL nº 603/2015 (licenciamento de potenciais hidroenergéticos); PLS nº 654/2015 (procedimento de licenciamento especial para empreendimentos de infraestrutura); PLS nº 739/2011 (planos de sustentabilidade no licenciamento); PEC nº 65/2012 (extinção do licenciamento).</p>

Fonte: Adaptado de Guetta (2017).

Dentre as inúmeras propostas que constam no Quadro 02, optou-se nesta dissertação por uma breve análise de apenas dois textos polêmicos que vêm se destacando no Congresso:

a) Proposta de Emenda Constitucional nº 65/2012

Trata-se de uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 65/2012 onde após a apresentação dos estudos ambientais prévios pelo empreendedor, o órgão ambiental não poderia paralisar a obra. Desta forma o licenciamento ambiental deixa de ser necessário. A PEC, foi aprovada na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado, mas não foi a plenário em virtude de uma manobra política que devolveu a PEC novamente para a análise da CCJ do Senado (CALIXTO, 2017).

Ao tentar extinguir o licenciamento ambiental, tal proposta foi amplamente rejeitada pela sociedade. Guetta (2017) destaca que o licenciamento ambiental é expressamente qualificado pela Constituição Federal como instrumento essencial para a efetividade do direito fundamental de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à sadia qualidade de vida, ao pretender extinguir o licenciamento ambiental a PEC representa inaceitável retrocesso aos direitos fundamentais da sociedade brasileira resguardados pela Constituição Federal. Além disto, o autor pontua que a PEC fere as cláusulas pétreas referentes à separação dos poderes e a inafastabilidade do controle judicial ao determinar que as obras não possam ser suspensas após a apresentação do EIA. Nas palavras de Guetta (2017, p.229) a eventual aprovação da referida PEC traria como consequências negativas:

[..] significativo aumento do risco de desastres socioambientais, a exemplo do verificado em decorrência do rompimento da barragem de rejeitos de mineração em Mariana (Minas Gerais); a ausência de prevenção, mitigação e compensação de impactos decorrentes de empreendimentos; a reiterada violação de direitos das populações atingidas; a ampliação dos conflitos sociais e ambientais; a absoluta insegurança jurídica aos empreendedores e ao poder público; e o inédito precedente voltado a restringir a atuação do Poder Judiciário no controle dos atos administrativos.

b) O Projeto de Lei nº 3.729/2004

Com outros quinze Projetos de Lei apensados cria a Lei Geral do Licenciamento Ambiental. Fortemente defendido pela bancada ruralista da Câmara dos Deputados o PL aumenta o poder decisório dos estados, que passam a definir se um empreendimento precisa ou não de licença; simplifica o processo para a maioria das empresas através do “licenciamento por adesão e compromisso” que permite a obtenção da licença através apenas

² Acrescenta o §7º ao art. 225 da Constituição Federal com o texto: “a apresentação do estudo prévio de impacto ambiental (EIA) importa autorização para a execução da obra, que não poderá ser suspensa ou cancelada pelas mesmas razões a não ser em face de fato superveniente” (BRASIL, 2012).

do preenchimento de formulário online; cria uma lista de atividades dispensadas do licenciamento ambiental, como por exemplo: a atividade agropecuária, obras de transmissão de energia, intervenções em rodovias e manutenção de portos (CALIXTO, 2017).

De acordo com o site da Câmara Federal dos Deputados³ O PL aguardava parecer da Comissão de Finanças e Tributação (CFT), a da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJ), entretanto, por tramitar em regime de urgência foi retirado da pauta dessas comissões em 13/09/2017, a pedido do relator e deverá ser votado diretamente no plenário da câmara, ainda não há previsão desta votação.

Bustamente (2017) pontua principais críticas ao referido PL:

- a) prazos exíguos para consecução de atos administrativos; b) o caráter meramente consultivo das autoridades envolvidas; c) excessiva discricionariedade conferida às autoridades licenciadoras, inclusive na esfera estadual e municipal para regular aspectos relevantes do processo licenciatório, notadamente quanto à escolha da modalidade e dispensa do licenciamento (desprovidos de estabelecimento de parâmetros e critérios a fim de orientar e reger tal discricionariedade), verifica-se que eventual aprovação do Projeto de Lei, na contramão de desburocratizar e proporcionar maior efetividade ao licenciamento ambiental, conduzirá ao aumento da judicialização do procedimento, conferindo, em última instância, insegurança jurídica ao referido instrumento regulatório. (BUSTAMENTE, 2017, p. 102)

Observa-se, após a apresentação dessas propostas de alteração no licenciamento ambiental, que todas pregam a agilidade do processo. Contudo, como ressalta Silva (2017), em geral, não há um diagnóstico claro que sustente tais propostas nem avaliações acerca de suas consequências.

Embora reconheça que uma nova norma pode contribuir para o aperfeiçoamento do instrumento, Gueta (2017) pondera que, de modo geral, os problemas identificados na execução do licenciamento ambiental estão ligados principalmente a falta de efetividade dos instrumentos legais que regem a matéria e não de falhas, lacunas ou obscuridades interpretativas da legislação. Na mesma direção Bustamante (2017) reflete que:

Em que pese a existência de problemas relacionados à efetividade do instrumento regulatório, há uma série de impasses de ordem estrutural que excedem o seu escopo. Todavia, as discussões referentes ao tema limitam-se à alteração de sua regulamentação, mediante propostas de reforma que visam flexibilizar o licenciamento sob o pretexto de solucionar o impasse ambiental. (BUSTAMENTE, 2017, p. 87)

³ < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161> > acessado em 12 de out de 2017

Corroborando com o raciocínio, a seguir estão descritos fatores que não estão diretamente ligados a regulamentação do licenciamento ambiental e que representam entraves a sua efetiva aplicação.

2.2.2.2 Problemas ligados aos órgãos ambientais

É evidente que o trabalho eficiente dos órgãos ambientais na condução do processo de licenciamento ambiental é condição fundamental para que o instrumento possa alcançar, de fato, seus objetivos de proteção ambiental. Nas palavras de Oliveira (2014, p. 103): “[..] um órgão ambiental eficiente e rigoroso cumpre devidamente seu papel e dá os primeiros passos para o bom desempenho dos papéis de todos os outros envolvidos na questão ambiental”.

Entretanto, em todas as esferas, seja federal, estadual ou municipal, a realidade enfrentada pelos órgãos ambientais é de inúmeras dificuldades. O quadro é crítico: faltam investimentos em recursos humanos e na qualificação dos profissionais; em relação a infraestrutura têm-se equipamentos obsoletos ou insuficientes e as instalações em geral, são precárias; some-se a isto uma gestão burocrática e ingerências políticas.

A falta de capacidade institucional dos órgãos ambientais é uma das consequências da falta de investimentos no Sisnama que não possui um sistema de financiamento próprio, e nunca esteve como prioridade das estratégias dos governos.

Outra evidência do quadro de desvalorização dos órgãos ambientais diz respeito a remuneração de seus servidores. Conforme observa Hofmann (2015) os montantes dos salários revelam o grau de valorização de uma determinada carreira, afinal é o que atrai profissionais qualificados para prestar concursos e o que, em grande parte, determina sua permanência nos cargos. Ainda segundo a autora, em nível federal, a maior remuneração no Ibama, é menor do que a remuneração inicial de uma Agência Reguladora.

O quantitativo reduzido de servidores para atendimento a demandas crescentes nos órgãos ambientais é outro fator que revela a sobrecarga do corpo técnico, a prestação de serviços precários para a população e como consequência falta de proteção ao meio ambiente. Especificamente no campo do licenciamento ambiental esta situação implica em um dos mais criticados problemas do licenciamento ambiental: demora a análise dos processos. Segundo informações levantadas por Hofmann (2015), no Ibama em 2015 o número de servidores de cada órgão que atuam especificamente com licenciamento ambiental era de 426 servidores (276 na sede e 150 nos estados) e seis servidores no Iphan.

Outro problema que atinge os órgãos ambientais diz respeito a falta de programas permanentes de capacitação para o corpo técnico, o que resulta em profissionais despreparados. É irrefutável a ideia de que as exigências ambientais devem acompanhar a evolução tecnológica, é assim em países como Dinamarca e Alemanha onde o órgão ambiental possui forte atuação na fiscalização posteriormente a emissão das licenças, principalmente na questão da análise da melhor técnica disponível, para tanto o órgão ambiental deve manter-se atualizado sobre as mudanças tecnológicas que podem indicar melhoramento técnico no curso da vigência da licença para então impor novas restrições (OLIVEIRA, 2014).

Outro problema enfrentado pelos órgãos responsáveis pela condução do licenciamento ambiental é a excessiva burocracia. Este excesso de burocracia é sintoma de uma gestão focada no processo e com pouco resultado prático. Este formalismo justifica-se na necessidade de reduzir ingerências políticas que frequentemente atingem estas entidades. (HOFMANN, 2017).

A Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente sintetiza o quadro atual dos órgãos ambientais no contexto das reformas que estão sendo discutidas para mudanças legislativas no licenciamento ambiental:

Qualquer reforma do Sistema Nacional de Licenciamento Ambiental, por mais completa que possa ser, vai esbarrar na fragilidade institucional do Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama e na falta de meios operacionais, incluindo recursos orçamentários, financeiros, humanos e logísticos. Além da fraca capacidade institucional, não existem programas permanentes de capacitação e treinamento de pessoal para manter quadros competentes e atualizados com o conhecimento de ponta e com ferramentas modernas de gestão (ABEMA, 2013, p. 31).

Desta forma, no contexto da melhoria do licenciamento ambiental, a estruturação dos órgãos ambientais ocupa posição central para que ocorra uma efetiva aplicação do instrumento. Sem a necessária capacidade de operação dos órgãos ambientais o instrumento continua ineficaz mesmo que ocorram melhorias na legislação.

2.2.2.2 Falta de subsídios de outros instrumentos de Gestão Ambiental

O licenciamento ambiental, mesmo com todas as dificuldades que enfrenta, é um dos poucos instrumentos da PNMA que foi implementado e continua sendo amplamente utilizado. A falta de subsídios de outros instrumentos de gestão ambiental da PNMA que praticamente

não saíram do papel prejudica ainda mais o desempenho do licenciamento ambiental uma vez que o mesmo passa a ter que dar conta de praticamente todas as avaliações ambientais.

A Abema (2013) chama a atenção para esta problemática, afirmando que grande parte do desgaste enfrentado pelo licenciamento ambiental advém de sua aplicação isolada dos demais instrumentos:

Sem o apoio de importantes mecanismos como a Avaliação Ambiental Estratégica, o Zoneamento Ambiental, o Monitoramento Contínuo da Qualidade Ambiental, os Planos Diretores de Bacias Hidrográficas e a Avaliação Ambiental Integrada, para citar os mais relevantes, o Licenciamento perde a sua finalidade como instrumento para aferir os impactos, tornando-se cada vez mais uma prática cartorial, em prejuízo da proteção do meio ambiente (ABEMA, 2013, p. 16).

Instrumentos de gestão territorial como zoneamento e os planos de bacia são fundamentais para a análise dos fatores locais e trazem referências da dimensão territorial a serem seguidas pelo licenciamento. Outra fragilidade constatada é a falta do planejamento ambiental que faz com que os impactos ambientais negativos só sejam avaliados em momento posterior ao planejamento das políticas e programas de governo, ou seja a variável ambiental é ignorada e geralmente só é trazida a tona no momento do licenciamento ambiental.

Segundo Hofmann (2017) em sistemas de gestão mais maduros, desde a concepção dos projetos são levados em consideração os aspectos ambientais como as potencialidades e as fragilidades da alternativa locacional pretendida, isto advém da integração entre políticas, planos e programas de governo, bem como do apoio de instrumentos de gestão territorial já implementados. A Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) é um dos instrumentos de gestão ambiental capazes de fazer essa integração e planejamento ambiental prévio, sua definição está apresentada a seguir:

A AAE é o processo formalizado, sistemático e abrangente de avaliação dos impactos ambientais realizado nos níveis de decisão governamental anteriores ao da submissão de projetos à análise dos órgãos ambientais. É o sopesamento do impacto de ações e de consequências ambientais num nível mais estratégico das decisões notadamente no âmbito das políticas, planos e programas, podendo seu âmbito ser setorial regional ou em área programática específica (OLIVEIRA, 2014, p. 120).

A ausência da Avaliação Ambiental Prévia em planos e programas setoriais de governo e até mesmo na tomada de decisões sobre grandes projetos, resulta em que todas as expectativas socioambientais provocadas pelo empreendimento sejam canalizadas no licenciamento ambiental, uma vez que não há a consulta prévia à população (ABEMA, 2013).

A AAE deve ajudar a acelerar o processo de licenciamento, alinhar seu escopo e diminuir custos, assegurando que propostas de empreendimentos sejam colocadas de acordo com uma política fundamentada que já tenha sido objeto de escrutínio ambiental e de participação pública (BANCO MUNDIAL, 2008).

O que se verifica atualmente é que embora exista interdependência entre planos de desenvolvimento regional e planos setoriais de infraestrutura, falta interação entre eles, uma vez que são geridos em estruturas organizacionais distintas, também a fragilidade do planejamento estatal de longo prazo, leva a uma maior probabilidade de tratamento dos projetos de forma individualizada (HOFMANN, 2017). A resultante destes problemas é que, “[..] a cada novo projeto e a cada novo empreendimento, começa-se da estaca zero, não havendo aprendizagem e acumulação sistematizada de experiências que permitam evoluir e melhorar a qualidade dos processos de licenciamento ambiental” (PAULSEN, 2017). Desta forma fica-se evidenciado a necessidade da regulamentação da AAE e o fortalecimento dos demais instrumentos de gestão ambiental da PNMA a fim de que o licenciamento ambiental possa cumprir com eficiência seus objetivos.

Falhas no Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente

Os EIAs e seus respectivos Rimas, são alvos de constantes críticas. Segundo Oliveira (2014) o próprio processo de elaboração do estudo é alvo de questionamentos, afinal supõem-se uma relação de pessoalidade entre o empreendedor que contrata diretamente a equipe multidisciplinar responsável pelo estudo, deste modo o seu conteúdo pode ser influenciável pelos propósitos da contratante. Esta relação de pessoalidade pode ser modificada pela fiscalização rigorosa dos órgãos ambientais já no âmbito da elaboração do EIA.

A qualidade dos conteúdos apresentados pelos EIA/Rima tem sido bastante questionável. Diversos estudos apresentam diagnósticos sem conexão com AIA e as medidas mitigadoras e compensatórias além conter uma insuficiente análise integrada, prevalecendo a visão fragmentada em meios físico, biótico e socioeconômico (HOFMANN, 2017).

Muitos EIAs/Rimas se detêm em informações irrelevantes para a tomada de decisões, tais informações desnecessárias tornam o estudo demasiadamente extenso e conseqüentemente cada vez mais dispendioso. A fixação de condicionantes sem relação direta com os impactos potenciais do empreendimento também tem sido falha técnica frequente nos EIA/Rimas (HOFMANN, 2017).

No que se refere ao Rima, constata-se que este documento não vem cumprindo seu objetivo. É corriqueiro que estes relatórios não sejam didáticos, façam uso termos excessivamente técnicos e linguagem não acessível àquelas populações que serão diretamente afetadas pela atividade ou empreendimento em processo de análise.

Mais uma vez, a atuação do órgão ambiental dando os devidos direcionamentos sobre a elaboração do EIA/Rima é fundamental para que o mesmo cumpra sua função de avaliar profundamente os impactos positivos e negativos advindos da implantação do empreendimento em análise. No próximo item será apresentado aquele que é um dos maiores desafios do licenciamento ambiental brasileiro: o empoderamento do poder público municipal para a execução do licenciamento ambiental.

2.3 DESCENTRALIZAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA SUA MUNICIPALIZAÇÃO: A TRAJETÓRIA DE PERNAMBUCO

No contexto da gestão ambiental descentralizada, o licenciamento ambiental é competência comum de todos os entes federados o que se reflete, a princípio, em uma melhor proteção do meio ambiente. Durante mais de vinte anos a questão da competência municipal para o licenciamento ambiental foi alvo de vários debates jurídicos até a edição da Lei Complementar nº 140 (BRASIL, 2011).

Muitos defendiam que não havia respaldo legal para que os municípios licenciassem. Tal argumento era baseado no fato de que não havia previsão para que os municípios realizassem o licenciamento ambiental no texto literal da Lei 6.938 (BRASIL, 1981) já que a Política Nacional do Meio Ambiente originalmente trazia a competência supletiva do IBAMA e a centralização do licenciamento ambiental no âmbito dos Estados.

Os adeptos dessa interpretação também não aceitavam a divisão de competências estabelecida pela Resolução Conama nº 237 (Brasil, 1997) uma vez que este é um regulamento infra legal, que não poderia, por tanto, regulamentar o texto constitucional delimitando ou explicitando competências. Alegava-se também que o CONAMA não tem competência para deliberar sobre essa questão constitucional (CENTRULO, 2013). A Resolução Conama nº 237 (Brasil, 1997) estabelecia que a amplitude do impacto ambiental, seria o critério para a divisão de competências entre os entes federados, cabendo ao município licenciar atividades ou empreendimentos que causassem impacto ambiental local.

Por outro lado, havia os que utilizavam o texto constitucional como parâmetro de interpretação normativa defendendo a tríplice competência para o licenciamento

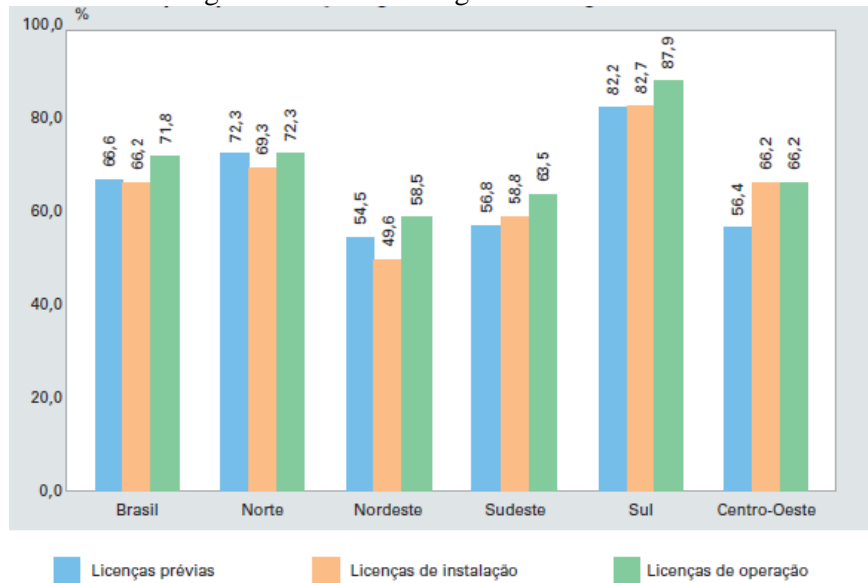
(STRUCHEL, 2016). Uma vez que o Artigo 23 da Constituição Federal determina como competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

A regulamentação do Art. 23 da Constituição Federal ocorre a partir da edição da Lei Complementar nº 140 (BRASIL, 2011) que reafirma a competência municipal para o licenciamento ambiental local cessando as discussões neste sentido. Antes da edição da referida Lei Complementar diversas prefeituras já haviam elaborado procedimento próprio para o licenciamento ambiental municipal. Segundo Krell (2004) no começo dos anos 2000 vários municípios em suas Leis Orgânicas Municipais consideravam a concessão da licença ambiental como um instrumento básico da política ambiental municipal, baseada principalmente no fato de que o poder de polícia local faculta aos municípios realizar este controle. Superadas as polêmicas normativas envolvendo a competência municipal para a realização do licenciamento ambiental, observa-se que no Brasil a municipalização do licenciamento ambiental vem ocorrendo de forma distinta entre os Estados brasileiros. Segundo levantamento realizado por Abreu (2016) as primeiras regiões a realizarem o licenciamento ambiental municipal foram a Sul, através do município de Porto Alegre no ano de 1976, e a região sudeste com o município de Belo Horizonte em 1983.

A pesquisa de informações básicas dos Municípios Brasileiros (MUNIC) realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é um dos principais instrumentos para conhecer a realidade institucional e administrativa das prefeituras municipais brasileiras. Questões relacionadas a gestão ambiental também são pesquisadas revelando como vem ocorrendo a institucionalização das questões ambientais nas administrações municipais desde o ano de 2002, até então foram sete edições da mesma.

Em sua última edição realizada no ano de 2015, a MUNIC (IBGE, 2016) revela conforme gráfico apresentado na Figura 1 que dentre as Grandes Regiões do Brasil a Região Sul foi a que mais emitiu as três modalidades de licenças pesquisadas - licença prévia, licença de instalação e licença de operação - observa-se que os municípios da região Nordeste foram, os que menos emitiram licenças ambientais municipais, sendo que a Região Sul se destaca dentre as demais como a região que mais emitiu licenças municipais. “Entre os municípios que realizaram licenciamento ambiental, 66,6% (1.130) deles informaram ter realizado licenciamento prévio; 66,2% (1.123) realizaram licenciamento de instalação; e 71,8% (1.217), licenciamento de operação” (IBGE, 2016, P.34).

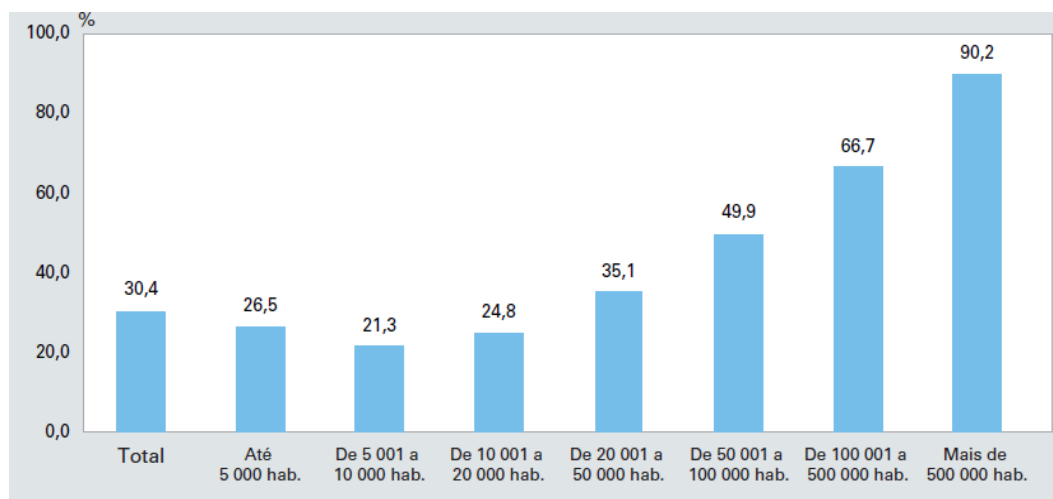
Figura 1 - Percentual de municípios que realizaram o licenciamento ambiental, por tipo de licença, segundo as Grandes Regiões no ano de 2015.



Fonte: IBGE, 2016

Outro aspecto apresentado na MUNIC 2015, foi que “o percentual de municípios que realizaram licenciamento ambiental era diretamente proporcional à classe de tamanho dos municípios, havendo apenas uma pequena variação nos municípios de 5.001 a 20.000 habitantes” (IBGE, 2016, p. 33).

Figura 2 - Percentual de municípios que realizaram licenciamento ambiental, segundo as classes de tamanho da população dos municípios em 2015.



Fonte: IBGE, 2016

A seguir estão detalhados os principais aspectos positivos e negativos da implementação do licenciamento ambiental municipal no Brasil.

2.3.1 Oportunidades e desafios da municipalização do licenciamento ambiental no Brasil

Em um país de dimensões continentais como o Brasil, com as mais distintas realidades socioambientais “o município é a instância mais adequada para resolver os problemas ambientais, visto que todo impacto ambiental é, antes de tudo, local, o que fortalece o *slogan* ambientalista pensar globalmente, agir localmente” (CHIESA, 2008, p.6). Três argumentos evidenciam esta questão: “1) maior sensibilidade do governo local para conhecer a realidade e os problemas ambientais; 2) proteção da sociedade contra o excesso de centralização de poder; e 3) maiores chances de participação da sociedade nos processos decisórios” (CARLO, 2006, p. 21).

Ao assumir o licenciamento ambiental de modo eficaz o município mostra-se consciente de seu papel na agenda ambiental mundial. Benefícios de um desenvolvimento econômico sustentado são observados como a atração de novos investimentos; implantação mais rápida de empreendimentos; aumento da arrecadação de recursos com a cobrança de taxas de licenciamento e fiscalização (CNM, 2010).

Por outro lado, um licenciamento ambiental feito sem critérios pode causar danos irreparáveis ao meio ambiente. Para Escobar (2010, p.10) esta é uma obrigação governamental onde o Estado além de “responder pelas ações ou omissões próprias, pode se tornar conivente com os atos dos empreendedores que forem indevidamente licenciados. Se não existir esta atuação governamental, o Estado passa também a ser responsável pelos atos de degradação ao meio”.

Importante destacar conforme preconizado na Lei Complementar nº 140 (BRASIL, 2011) que é de fundamental importância para que o município assuma o licenciamento ambiental a existência de um Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) instituído. O SISMUMA como definido por Ávila e Malheiros (2012); tem a função de realizar a gestão ambiental de forma articulada e integrada por todos os setores responsáveis pela política e gestão ambiental no município.

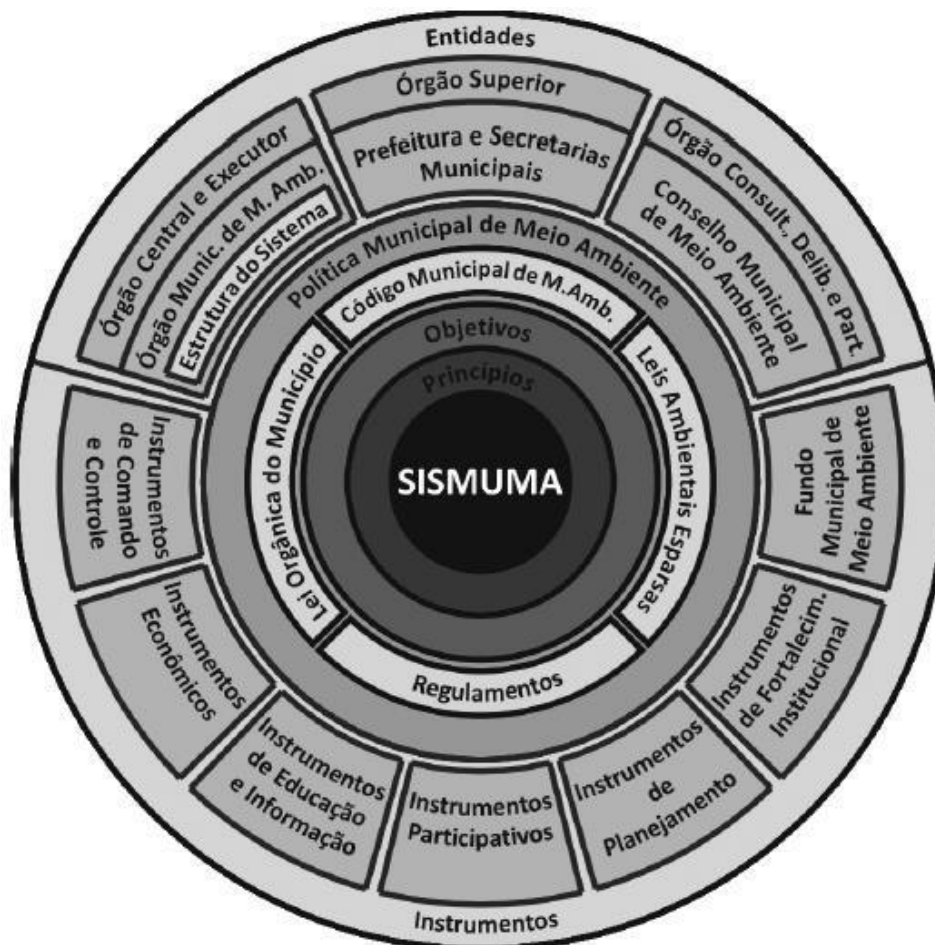
Esta interação e integração também deve assegurar a participação da sociedade.

Integram o SISMUMA:

- **Órgão ambiental** – responsável pela coordenação da execução da política ambiental, por meio da implementação das ações de fiscalização, monitoramento, auditoria, gestão de risco e o ordenamento ambiental dentre outros, visando à consolidação e melhoria contínua da qualidade de vida.

- **O Conselho** – órgão colegiado autônomo, de natureza institucional, vinculado ao poder executivo, deve apresentar caráter normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador das Políticas públicas. Deve ter uma representatividade ampla que legitime o anseio da população, ou seja, deve ser um canal proativo de participação da sociedade que decida por meio de seus representantes, pelas melhores condições para os processos de Licenciamento Ambiental;
- **Órgãos Setoriais** – formado pelos demais setores de apoio à consolidação da rede de proteção, defesa e revitalização do meio ambiente na esfera dos municípios. O envolvimento de vários órgãos e outros segmentos no sistema estabelece a corresponsabilidade entre os diversos atores para com a política ambiental no âmbito local.
- **Fundo Municipal de Meio Ambiente** – mecanismo de financiamento da política ambiental que atribui ao órgão ambiental maior autonomia financeira.

Figura 3 – Representação esquemática do SISMUMA.



Dificuldades envolvidas no licenciamento ambiental municipal elencadas frequentemente são: “a falta de recursos técnicos, financeiros e operacionais; a possibilidade de politização do processo e a resistência do governo estadual em transferir a atribuição” (MARCONI; BORINELLI; CAPELARI, 2012, p. 1)

O sistema de licenciamento ambiental brasileiro ainda é marcado por morosidade, ineficiência, burocracia e conflito (ABREU; FONSECA, 2014). Desta forma, a municipalização do licenciamento ambiental surge como alternativa para desafogar os órgãos estaduais de meio ambiente onde, segundo a CNM (2010), cerca de 70% dos processos que tramitam em suas instancias são de impacto local, podendo, portanto, ser assumidos pelos municípios.

A municipalização do licenciamento ambiental esbarra na fragilidade institucional, financeira e administrativa dos municípios. A falta de recursos humanos, técnicos qualificados para avaliação do processo de licenciamento, a possibilidade de corrupção pelos poderes locais, o orçamento insuficiente ou escassez de recursos repassados pelos Estados e União constituem grandes entraves para o licenciamento ambiental municipal (CHIESA, 2008; ESCOBAR, 2010; CARLO, 2006).

Azevedo et al. (2007) ressalta que de modo geral os municípios não têm empreendimentos suficientes para assegurar a sustentabilidade econômica das secretarias responsáveis pelo licenciamento, e muitas vezes, mesmo que os tenha é um desgaste político para o governo local, que irá impor mais um ônus ao empreendedor. Além disso, “a estrutura para a fiscalização é muito mais restrita e fácil de ser cooptada pelos poderes locais” (AZEVEDO et al., 2007).

Abreu (2016) ao realizar levantamento bibliográfico de trabalhos acadêmicos sobre a municipalização do licenciamento ambiental no Brasil constatou que desafios como insuficiência de recursos humanos e financeiros, falta de capacitação do corpo técnico e infraestrutura física precária foram os principais gargalos identificados nas mais diferentes realidades socioculturais pesquisadas.

Os benefícios e limites da municipalização do licenciamento ambiental descritos pelos autores citados revelam o quanto a temática ainda é controversa sendo que poucos estudos abordam esta questão, principalmente na região nordeste. Tais aspectos serão retomados e servem de pano de fundo para as discussões envolvendo os municípios pernambucanos, pesquisados na presente dissertação. Para compreender como a gestão ambiental está estruturada em Pernambuco é necessário conhecer os órgãos integrantes do Sisemas e suas atribuições descritas no próximo tópico.

2.3.2 Caracterização do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade: a gestão ambiental em Pernambuco

Seguindo as diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente, o Estado de Pernambuco também possui sua gestão ambiental pública estruturada através de um Sistema, o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Sisemas). O Sisemas é composto pela Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SEMAS/PE); Parque Estadual de Dois Irmãos (Pedi); Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH); A 1ª Companhia Independente de Policiamento do Meio Ambiente (Cipoma); os Sistemas Municipais de Meio Ambiente do Estado (SISMUMA) e demais órgãos públicos operadores de meio ambiente em nível estadual.

A coordenação do Sistema está a cargo da SEMAS/PE. Um dos desafios do SISEMAS, dada a nítida situação de heterogeneidade nas condições financeiras, técnicas, estrutural e administrativa entre os municípios, é oportunizar que os mesmos possam efetivamente integrar e interagir no SISEMAS/PE (GABINO, 2014). A fim de estruturar e apoiar os Sistemas Municipais de Meio Ambiente a SEMAS/PE vem firmando convênios de cooperação técnica com prefeituras municipais, cerca de 80 convênios já foram firmados a meta é atingir todo o estado.

Uma das primeiras ações do Governo do Estado através da Semas para estruturação e fortalecimento do SISEMAS ocorreu em março de 2015 e consistiu no Primeiro Encontro de Órgãos Integrantes do SISEMAS. O encontro ocorreu na capital do Estado e envolveu representantes dos órgãos públicos de meio ambiente dos 50 municípios mais populosos do estado de Pernambuco, contando com a participação de 200 pessoas⁴.

Com o encontro iniciou-se um diagnóstico das estruturas já existentes nos municípios e houve também uma capacitação de 184 gestores e operadores dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente (SEMAS, 2016). Na ocasião foi lançado o Sistema de Informações de Meio Ambiente e Sustentabilidade do Estado de Pernambuco (INFOSEMAS), um *website* no formato de portal virtual, com o objetivo de congregar informações acerca dos órgãos integrantes do Sisemas, interligando-as com informações de outros sistemas integrantes do Sisnama além de outros sites similares no Brasil e no mundo.

O INFOSEMAS se propõe a oferecer aos municípios um espaço virtual para divulgação de suas ações, compartilhamento de informações ambientais: legislação, eventos, projetos dentre outras. “Sua estratégia de ação visa à integração de bancos de dados e sistemas

⁴ <<http://www.cprh.pe.gov.br/home/42101;60807;10;2774;6705.asp>>. Acessado em 20 de Jun. 2017.

de informação, o fortalecimento do processo de produção, sistematização e análise de estatísticas e indicadores ambientais e de desenvolvimento sustentável” (SEMAS, 2016).

Desde o seu lançamento em 2015 o INFOSEMAS ainda não atingiu o seu objetivo uma vez que o Portal que possui caráter colaborativo, não vem sendo atualizado pelos municípios, ainda que esta atribuição esteja prevista nos convênios de cooperação técnica celebrados entre a Secretaria e as administrações municipais. Nos próximos tópicos segue uma breve caracterização de órgãos integrantes do SISEMAS que desempenham papel estratégico na municipalização do licenciamento ambiental em Pernambuco.

Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Pernambuco

A SEMAS foi criada em 6 de janeiro de 2011 através da Lei Estadual nº 14.264 (PERNAMBUCO, 2011). Constituída pela natureza jurídica de órgão da Administração Direta do Poder Executivo Estadual sua estrutura organizacional e competências foram estabelecidas no Decreto Estadual nº 36.495 (PERNAMBUCO, 2011).

A Semas é a primeira secretaria do governo pernambucano específica para as questões relativas as políticas públicas estaduais de meio ambiente. Antes da criação da Semas essa atribuição era responsabilidade da Secretaria de Ciência Tecnologia e Meio Ambiente (Sectma), dividindo espaço, portanto, com outros setores de políticas públicas estaduais.

A criação da Semas se deu em um contexto de grande crescimento econômico no Estado, tanto que sua taxa de crescimento ultrapassava a taxa de crescimento do PIB nacional situação decorrente da atração de grande número de empresas e altos investimentos como a refinaria Abreu e Lima, o estaleiro Atlântico Sul e a montadora de automóveis FIAT⁵. Desta forma o desafio que se propôs foi aliar o crescimento econômico a proteção do meio ambiente visando a sustentabilidade.

A Semas é responsável por: coordenar a formulação, a execução, a avaliação e a atualização da política estadual de meio ambiente; analisar e acompanhar as políticas públicas setoriais que tenham impacto no meio ambiente; articular e coordenar os planos e ações relacionados à área ambiental; promover ações de educação ambiental, controle, regularização, proteção, conservação e recuperação dos recursos naturais (PERNAMBUCO, 2011).

⁵ < <http://www.lai.pe.gov.br/web/semas/institucional> >

Atualmente, os principais eixos de políticas públicas sócio ambientais da Semas são: mudanças climáticas; desertificação; gerenciamento costeiro; recursos hídricos; resíduos sólidos; gestão florestal; economia dos ecossistemas e sustentabilidade (SEMAs, 2015).

São vinculados a Semas a administração do Parque Estadual Dois Irmãos (Pedi); a administração do Arquipélago de Fernando de Noronha e a Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH). O Conselho Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco é ligado à Semas, no próximo tópico segue sua caracterização.

Conselho Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco

Órgão Superior do Sistema Estadual de Meio Ambiente, o Conselho Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco (CONSEMA/PE) foi previsto pela Constituição do Estado de Pernambuco no ano de 1989. No ano de 1991 foi instituído através da Lei estadual nº 10.560 (Pernambuco, 1991), que teve suas normas disciplinadoras revisadas e consolidadas em 2008 por meio da Lei Estadual nº 13.514 (PERNAMBUCO, 2008).

Trata-se de um órgão colegiado, paritário, consultivo e deliberativo, formado por representantes de entidades governamentais e da sociedade civil organizada, diretamente vinculado à Semas/PE. Compete ao Consema/PE (PERNAMBUCO, 2014, s.p.):

- definir os sistemas, as políticas e os planos de proteção ao meio ambiente e os recursos ambientais;
- deliberar por meio de resoluções, decisões e recomendações;
- analisar e se pronunciar sobre os planos, projetos e programas de desenvolvimento econômico e social do Estado, no que concerne ao meio ambiente, bem como sobre a destinação dos recursos públicos estaduais a essa área;
- estabelecer diretrizes para a utilização, exploração e defesa dos recursos naturais e ecossistemas do Estado;
- estabelecer critérios para declaração de áreas críticas, saturadas ou em vias de saturação de poluição; propor a implantação de espaço territorial para ser objeto de proteção especial, visando à recuperação e à manutenção de ecossistemas representativos;
- estabelecer normas relativas a áreas especialmente protegidas e a atividades que podem ser desenvolvidas na circunvizinhança das mesmas;

- definir padrões e critérios relativos ao controle e à manutenção da qualidade ambiental, visando ao uso sustentável dos recursos naturais;
- avaliar os resultados das ações implementadas na área de meio ambiente do Estado e sugerir ao órgão competente as reorientações necessárias;
- criar câmaras técnicas, comissões e grupos de trabalho, visando a discutir e a encaminhar ações sobre temas relativos ao desenvolvimento sustentável do Estado;
- julgar recursos em processos administrativos instaurados pelo órgão de controle ambiental do Estado, em última instância;
- tomar conhecimento dos termos de compromisso celebrados pelo órgão de controle ambiental do Estado, nos quais seja prevista a transformação de penalidades pecuniárias em obrigação de executar medidas de interesse para a proteção ambiental;
- deliberar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Meio Ambiente (FEMA);
- tomar conhecimento de licenciamento ambiental de projetos públicos ou privados que impliquem na realização do Estudo de Impacto Ambiental e o respectivo Relatório de Impacto Ambiental;
- divulgar as suas atividades desenvolvidas; e
- elaborar e alterar seu Regimento Interno.

Quanto à composição do Conselho, atualmente o mesmo é composto por 48 representações. A distribuição dos conselheiros é paritária, ou seja, existe uma representação da sociedade civil a cada representação de órgãos públicos. O Quadro 1 apresenta as entidades que fazem parte do Consema com direito a voz e voto.

Quadro 3 - Entidades que integram o CONSEMA/PE.

Poder Público	Sociedade Civil
<p>Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH); Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária (SARA); Secretaria de Saúde (SES); Secretaria de Educação (SEE); Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG); Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA) *<u>Instituição extinta, em processo de substituição</u>; Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco (FIEPE); Federação da Agricultura do Estado de Pernambuco (FAEPE); Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE); Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); Companhia Hidroelétrica do São Francisco (CHESF); 1ª Companhia Independente de Policiamento do Meio Ambiente (1ª CIPOMA); Prefeitura da Cidade do Recife (PCR); Departamento Nacional de Produção Mineral – 4º Distrito (DNPM); Representantes das cinco (5) Mesorregiões do Estado: MESORREGIÃO METROPOLITANA: Prefeitura da Cidade do Paulista; MESORREGIÃO DA AGRESTE: Prefeitura de Santa Maria do Cambucá; MESORREGIÃO DA MATA: Prefeitura de Tamandaré; MESORREGIÃO DO SERTÃO: Prefeitura de Araripina; MESORREGIÃO DO SÃO FRANCISCO: Prefeitura de Petrolina</p>	<p>Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Pernambuco (FETAPE); Federação dos Pescadores do Estado de Pernambuco (FEPEPE); Representante das Entidades Sindicais dos Trabalhadores Urbanos – Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Agricultura e Meio Ambiente (RESTU – SINTAPE); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI/PE); Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado de Pernambuco (SEBRAE/PE); Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR/PE); Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE); Universidade de Pernambuco (UPE); Rede Particular de Ensino Superior - Faculdade Maurício de Nassau (UNINASSAU); Ordem dos Advogados do Brasil (OAB-PE); Conselho Regional de Medicina Veterinária (CRMV-PE); Conselho Regional de Biologia – 5ª Região (CRBio-PE); Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CREA-PE); Conselho Regional de Química da 1ª Região (CRQ I-PE); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); Instituição do Setor Turístico – Recife Convention & Visitors Bureau (IST – RCVB); Comunidades Tradicionais de Pernambuco - Comunidades Indígenas (CTPE – CI APOINME) [titular]; Comunidades Tradicionais de Pernambuco – Comissão Estadual de Comunidades Quilombolas de Pernambuco (CTPE – CEQ/PE); [suplente] Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental – Seção Estadual Pernambuco (ABES/SEPE); ONG com atuação marinha: Fundação Mamíferos Aquáticos (FMA); ONG Mesorregião da Mata: Sociedade Nordestina de Ecologia (SNE); ONG Mesorregião do Agreste: Universidade Livre do Meio Ambiente do Nordeste (UNIECO); ONG Mesorregião do Sertão e do São Francisco: Centro de Agricultura e Apoio ao Pequeno Agricultor do Araripe (CHAPADA); ONG Mesorregião Metropolitana: Associação Pernambucana de Apicultores e Meliponicultores (APIME); ONG Mesorregião Metropolitana: Associação Pernambucana dos Engenheiros Florestais (APEEF).</p>
Membros convidados sem direito a voto	
<p>Poder Judiciário; Ministério Público do Estado de Pernambuco (MPPE); Ministério Público Federal (MPF) e Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (ALEPE).</p>	

Fonte: Adaptado de Semas (2017)

Agência Estadual de Meio Ambiente (CPRH)

Por competência legal, no Estado de Pernambuco, o órgão integrante do Sisnama e Sisemas, responsável por conduzir o licenciamento ambiental estadual é a CPRH. A história

da instituição está diretamente relacionada com o histórico de proteção do meio ambiente no Estado de Pernambuco.

Em 1946 através do Decreto-Lei 1.421, foi criada a Comissão Permanente de Proteção dos Cursos D' Água (CPPCA), vinculada à secretaria de saúde e educação, que tinha como objetivo combater os problemas de poluição hídrica da Zona da Mata pernambucana, causados por efluentes da agroindústria canavieira. Silva (2004, p. 146), descreve o pioneirismo da CPPCA:

Considerando que nenhum outro estado da Federação à época possuía em sua estrutura um órgão específico para o controle da poluição, então, é muito provável que a CPPCA tenha sido a primeira instituição a ser criada pelo poder público para controlar o lançamento de efluentes industriais nos cursos d'água, o que torna o Estado de Pernambuco o precursor nessa área. Tal fato vem contestar a afirmação de Zulauf (1993) para o qual a Comissão Intermunicipal de Controle da Poluição das Águas e do Ar (CICPAA), criada em 1960 na região do ABC Paulista foi a primeira instituição para o controle da poluição.

Em 1967 a CPPCA foi substituída pela Comissão Estadual de Controle da Poluição Ambiental (CECPA) ligada a Secretaria de Indústria e comércio. Segundo Silva (2004, p.148) a criação da CPPCA é resultante de uma visão ampliada quanto à forma de intervenção sobre os problemas ambientais, deixando de ter um enfoque eminentemente sanitaria e corretivo, passando a incorporar um caráter mais preventivo. Diante do novo patamar de tratamento da questão ambiental na esfera nacional, especificamente da questão hídrica, fazia-se necessário rever o caráter da instituição responsável pelo controle da poluição no Estado de Pernambuco, ou seja, a efetividade da CPPCA. Até porque estava sendo aprofundado o processo de industrialização de Pernambuco como decorrência do programa de desenvolvimento do Nordeste implementado pelo governo Federal. Como o parque industrial do estado estava se diversificando, fazia-se necessário ampliar o escopo do controle ambiental, fato que levou à extinção da CPPCA, focalizada apenas na poluição das usinas de açúcar, e a sua substituição pela Comissão Estadual de Controle da Poluição das Águas (CECPA), doravante responsável pelo controle da poluição industrial no Estado de Pernambuco (SILVA, 2004, P. 148).

Na década de 1970, seguindo a tendência mundial da crescente tomada de consciência ambiental e em nível nacional a criação dos órgãos estaduais de meio ambiente foi criada em 1973 a Companhia de Tecnologia de Saneamento Básico e de Controle de Poluição das Águas (Cetesb) em São Paulo, e em 1975, no Rio de Janeiro, a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (FEEMA). Em Pernambuco foi extinta a CECPA e, em 1976, instituída a Companhia Pernambucana de Controle da Poluição Ambiental e de Administração dos Recursos Hídricos (CPRH). Na época, a Companhia estava constituída como uma sociedade

de economia mistas vinculada à Secretaria do Saneamento, Habitação e Obras de Pernambuco.

Em 1997 a CPRH passa a se chamar Companhia Pernambucana do Meio Ambiente, entretanto a sigla CPRH já consolidada foi mantida até os dias atuais. Em 2003, por força de lei complementar, a Companhia foi transformada em Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, vinculada à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Estado (Sectma). A partir de então a CPRH passa a ser uma entidade autárquica especial estadual, dotada de personalidade jurídica de direito público, com autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Em dezembro de 2009, a lei estadual nº 13.968 (PERNAMBUCO, 2009) modifica a denominação e a competência do órgão para Agência Estadual de Meio Ambiente, transferindo a execução das políticas estaduais de recursos hídricos para a Secretaria de Recursos Hídricos e Energéticos. A responsabilidade da Agência pelo licenciamento e fiscalização de atividades relacionadas à preservação dos recursos hidrográficos do estado, no entanto, fica mantida.

Em 2011 a Agência Estadual de Meio Ambiente é desvinculada da Sectma e passa a integrar a recém-criada Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade. A CPRH possui como missão, visão e valores:

Missão: exercer a gestão e o controle do meio ambiente em Pernambuco, visando assegurar sua sustentabilidade e contribuir para a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento da consciência socioambiental; Visão: ser reconhecida como instituição de credibilidade e excelência no controle da gestão ambiental; Valores: conhecimento técnico-profissional e compromisso ético a serviço do meio ambiente. (CPRH, 2010, P. 07)

De acordo com a Lei Estadual N° 14.249 (PERNAMBUCO, 2010), a CPRH é responsável pela execução da política estadual de meio ambiente e tem por finalidade promover a melhoria e garantir a qualidade do meio ambiente no Estado de Pernambuco, visando ao desenvolvimento sustentável mediante a racionalização do uso dos recursos ambientais, da preservação e recuperação do meio ambiente e do controle da poluição e da degradação ambiental.

A Lei Estadual N° 14.249/2010 também determina como a Agência deve atuar elencando dezesseis instrumentos de política ambiental:

Art. 2º A Agência, detentora de poder de polícia administrativa, atua através da gestão dos recursos ambientais e sobre os empreendimentos e as atividades utilizadores dos recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores, ou que possam causar, sob qualquer forma, degradação ou modificação ambiental.

Parágrafo único. A Agência atuará mediante os seguintes instrumentos de política ambiental, entre outros:

I - gestão dos recursos ambientais;

- II - instrumentos econômicos, como concessão ambiental, servidão ambiental, seguro ambiental, ICMS sócio ambiental;
- III - garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente, obrigando-se o poder público a produzi-las, quando inexistentes;
- IV - licenciamento ambiental das atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- V - fiscalização ambiental;
- VI - monitoramento ambiental;
- VII - cadastro técnico estadual de atividades potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos ambientais;
- VIII - educação ambiental;
- IX - zoneamento ambiental;
- X - certidões de débito ambiental;
- XI - compensação ambiental;
- XII - auditoria ambiental;
- XIII - avaliação de impacto ambiental;
- XIV - Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza (SEUC);
- XV - normas e padrões de qualidade ambiental;
- XVI - cobrança pelo uso dos recursos ambientais.

Atualmente a CPRH possui sede na capital do Estado, porém através de uma política de desconcentração e interiorização das ações instalou seis Unidades Integradas de Gestão Ambiental (UIGAs) contemplando todas as mesorregiões do estado de Pernambuco. As UIGAs estão distribuídas da seguinte forma: duas unidades na Mesorregião da Zona da Mata localizadas nos municípios de Ribeirão e Carpina; duas UIGAs na Mesorregião do Agreste Pernambucano situadas nos municípios de Caruaru e Garanhuns; uma UIGA na Mesorregião do Sertão Pernambucano sediada no município de Araripina e uma UIGA na mesorregião do São Francisco Pernambucano no município de Petrolina (Ilustração 3).

A CPRH possui também cinco escritórios nas seguintes Unidades de Conservação estaduais:

- Estação Ecológica de Caetés (ESEC Caetés)
- Refúgio da Vida Silvestre Matas do Sistema Gurjaú (RVS Gurjaú)
- Área de Proteção Ambiental de Guadalupe (APA de Guadalupe)
- Área de Proteção Ambiental de Santa Cruz (APA de Santa Cruz) e
- Parque Estadual Mata da Pimenteira (PEMP)

Localizados respectivamente nos municípios de Paulista, Cabo de Santo Agostinho, Tamandaré, Itamaracá e Serra Talhada.

Figura 4 - Localização dos escritórios das Unidades Integradas de Gestão Ambiental (UIGAs) e Unidades de Conservação Estaduais administradas pela CPRH.



Fonte: CPRH, 2010, p. 7.

O organograma da Agência encontra-se estruturado em cinco diretorias: Presidência; Diretoria de Gestão Territorial e Recursos Hídricos; Diretoria de Controle de Fontes Poluidoras; Diretoria de Recursos Florestais e Biodiversidade e a Diretoria Técnico Ambiental. No ano de 2008, a CPRH realizou o primeiro concurso público de sua história o que deu novo fôlego a Agência. Entretanto, atualmente o quadro de servidores encontra-se defasado sendo insuficiente para atender a todo o Estado de Pernambuco.

2.3.3 Municipalização do licenciamento ambiental em Pernambuco

A municipalização do licenciamento ambiental no Estado de Pernambuco iniciou-se em fevereiro de 2009 a partir da assinatura do Convênio de Cooperação Técnica entre a Prefeitura do Município do Recife, e o Governo do Estado de Pernambuco através da CPRH. Este convênio tinha como objeto a cooperação técnica e institucional entre as partes assinantes com o objetivo de estabelecer procedimentos e formas de cooperação inerentes ao licenciamento ambiental, fiscalização e monitoramento das atividades de competência do município.

Vale ressaltar, conforme já abordado em itens anteriores que não há, tampouco existia, uma obrigatoriedade legal de celebrar este tipo de convênio para que os municípios possam realizar o licenciamento ambiental municipal, entretanto as assinaturas desses convênios se tornavam marcos para a gestão ambiental municipal que formalizavam politicamente cooperação técnica com o Estado para a descentralização do licenciamento ambiental. Conforme elencado no Quadro 3, quatorze municípios assinaram convênio de cooperação

técnica com o Estado desde então. Os convênios possuíam em média dois anos de validade.

Quadro 4 - Municípios que celebraram Convênio de Cooperação Técnica com o Estado.

Município	Data de assinatura do convênio
Recife	Outubro de 2009
Petrolina	Julho de 2010
Bonito	Agosto de 2012
Serra Talhada	Dezembro de 2013
Ipojuca	Janeiro de 2014
Cabo de Santo Agostinho	Janeiro de 2014
São José da Coroa Grande	Fevereiro de 2014
Caruaru	Março de 2014
Gravatá	Julho de 2014
Paulista	Setembro de 2014
Paranatama	Março de 2015
Igarassu	Março de 2015
Xexéu	Março de 2015
Jaboatão dos Guararapes	Março de 2015

Fonte: CPRH, 2017.

A partir de 2011, ano da edição da Lei Complementar nº 140 (BRASIL, 2011) o número de municípios pernambucanos que passaram a assumir sua competência para o licenciamento ambiental aumentou. Destacasse que o número de municípios que assinara o Convênio de Cooperação Técnica com a CPRH não condiz necessariamente ao número atual de municípios que realizam o licenciamento ambiental no Estado de Pernambuco.

Conforme já discutido nos itens anteriores a Lei Complementar reconheceu a competência municipal para o licenciamento ambiental de impacto local, mas deixou a definição de tipologias que se enquadrem como impacto local para serem definidas pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente através de resoluções posteriores considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento. Até a presente data o Conselho Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade de Pernambuco ainda não publicou tal Resolução.

Para Struchel (2016) esta atribuição conferida aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente fere o pacto federativo e o princípio da autonomia municipal uma vez que não caberia ao Conselho de Meio Ambiente, órgão colegiado e vinculado ao poder executivo a definição de tipologias de impacto ambiental o que invadiria o exercício da competência ambiental municipal promovendo insegurança à atuação dos entes municipais. A autora citada chama atenção ainda para o fato de que muitas vezes os conselhos estaduais são presididos por cargos ligados ao Governo do Estado e geralmente são aparelhados e compostos por maioria de representantes dos governos o que afasta a isonomia e imparcialidade de suas decisões. Na mesma direção, Farias (2013) afirma que na prática a competência

administrativa municipal foi passada para os Estados que passam a decidir o quanto desejam centralizar ou descentralizar as atribuições de acordo com interesses políticos.

A trajetória da definição do impacto local em Pernambuco pelo Consema/PE, tem sido longa e conflituosa. Seu início ocorreu em 2015 a partir da instituição de um Grupo de Trabalho (GT) composto por representantes das seguintes entidades:

- Membros que integraram o GT desde sua constituição: CPRH; SEMAS; Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA/PE); Mesorregião do Agreste - Prefeitura Municipal de Santa Maria do Cambucá; Prefeitura da Cidade do Recife; Representante das Entidades Sindicais dos Trabalhadores Urbanos – Sindicato dos Trabalhadores Públicos da Agricultura e Meio Ambiente do Estado de Pernambuco (SINTAPE) Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco (SEDEC/PE).
- Membros que integraram o GT, mas saíram ao longo do processo: Mesorregião Zona da Mata - Prefeitura Municipal de Tamandaré; Mesorregião da Região Metropolitana do Recife - Prefeitura da Cidade do Paulista e Universidade de Pernambuco. c) Membros Convidados: Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Justiça em defesa do Meio Ambiente; Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (ANAMMA/PE); Mesorregião do Sertão - Prefeitura Municipal de Petrolina.

A primeira reunião do referido GT ocorreu em 18/06/2015, após dois anos de trabalho, ao todo 23 reuniões, foi levada a plenária do CONSEMA/PE, em sua 50ª Reunião Extraordinária realizada no dia 01/09/2017, a primeira proposta da Resolução que não foi votada, uma vez que conselheiro pediram vistas para poderem decidir sobre tal proposta. Nesta ocasião ficou acordado que os interessados poderiam encaminhar sugestões para que o GT avaliasse a sua pertinência. Foram necessárias mais 7 reuniões do GT para análise das contribuições e em 14/12/17, última reunião do CONSEMA/PE em 2017, foi apresentado na plenária o texto da Resolução, Anexo 2, que foi aprovado, entretanto sem o Anexo que elenca as tipologias de impacto local. Na referida reunião não houve tempo hábil para apresentação e deliberação sobre o Anexo da Resolução uma vez que o mesmo é bastante extenso. A apresentação e deliberação do Anexo da Resolução ficaram programadas para a primeira reunião do Consema no ano de 2018, que ainda não tem data para ser realizada.

O principal conflito vivenciado na elaboração da Resolução que define o impacto local em Pernambuco, que como visto já se entende há mais de dois anos e envolveu 30 reuniões do GT, concentra-se na divergência de opiniões entre os parâmetros utilizados para a definição das tipologias de impacto local.

O posicionamento defendido pelos municípios é de que o critério para a definição de

impacto local seja apenas a localização do empreendimento ou atividade. Deste modo, a localização das atividades ou empreendimentos nos limites municipais seria parâmetro suficiente para que os municípios possam licenciar independente da tipologia, porte e natureza das mesmas.

Os contrários a este posicionamento, em geral representantes do governo do Estado, alegam que o empreendimento ou atividade estar instalada em determinado município é necessário para que seja enquadrado como causador de impacto local, mas não é condição suficiente para tal enquadramento. Na mesma direção alegam que o porte do empreendimento deve ser levado em consideração uma vez que quanto maior a atividade ou empreendimento maior a probabilidade de que os impactos ultrapassem os limites municipais, sendo então competência Estadual. Tal argumento é bem fundamentado uma vez que o meio ambiente não encontrasse confinado nos limites municipais e os impactos advindos de tais tipologias extrapolam o território municipal. Provavelmente o melhor parâmetro a ser utilizado poderia ser a bacia hidrográfica ou até mesmo o bioma no qual a tipologia encontra-se situada.

3 METODOLOGIA

Inicialmente o presente capítulo traz as necessárias classificações desta pesquisa. Em seguida é apresentado o caminho percorrido para a construção do referencial teórico presente no Capítulo 2 desta dissertação. Por fim são descritos os procedimentos técnicos utilizados para a coleta e análise dos dados primários.

3.1 CLASSIFICAÇÃO E ETAPAS DA PESQUISA

Rampazzo (2002, p. 49) expressa que “a pesquisa é um procedimento reflexivo, sistemático, controlado e crítico que permite descobrir novos fatos ou dados, soluções ou leis, em qualquer área do conhecimento. [...] é uma atividade voltada para a solução de problemas por meio do método científico”. Segundo Severino (2007) diversas são as modalidades de pesquisa que se pode praticar em virtude das variadas perspectivas epistemológicas, dos enfoques diferenciados no trato com o objeto e dos aspectos eventuais que se queira destacar.

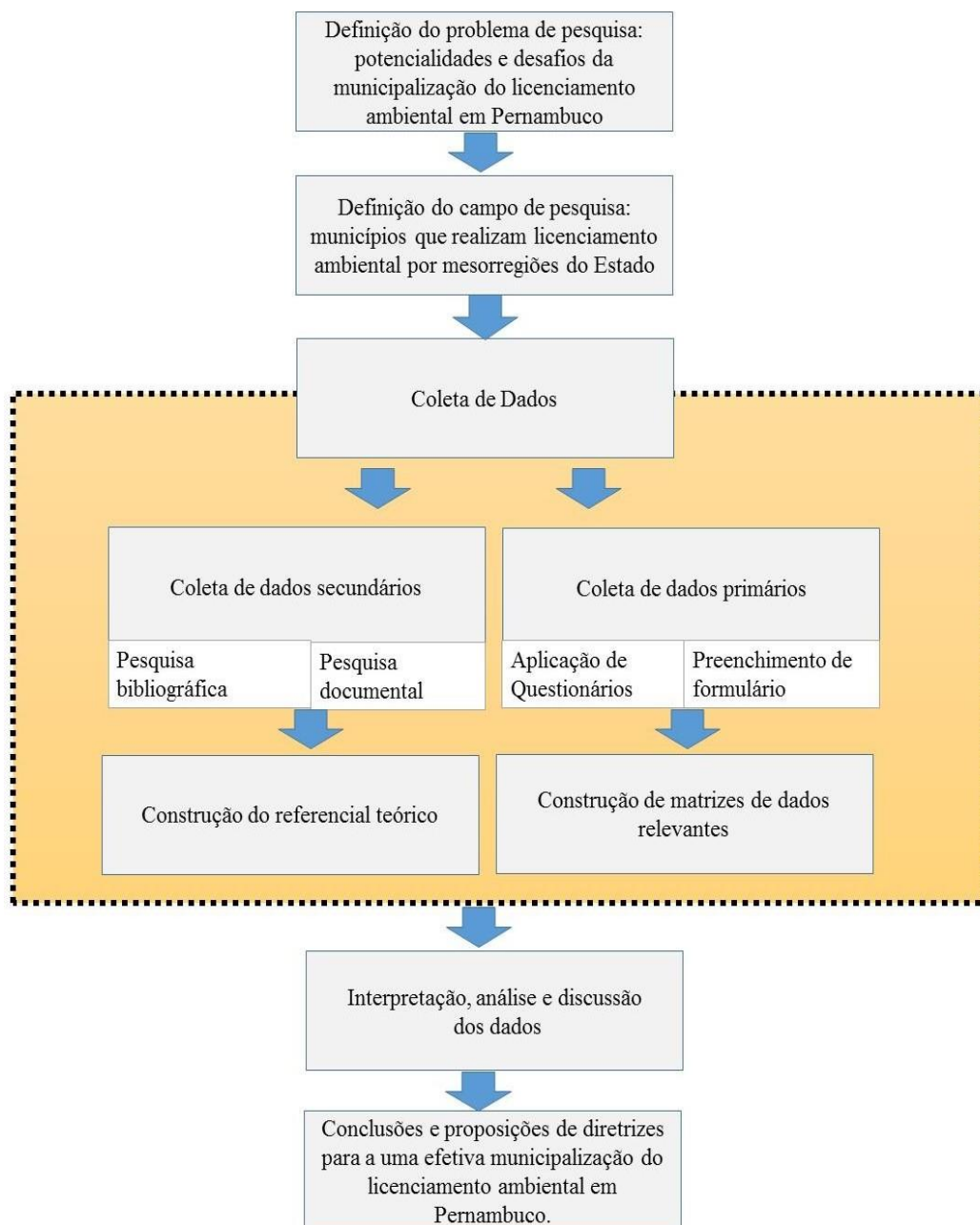
Segundo diferentes tradições metodológicas a pesquisa em tela pode ser classificada da seguinte forma:

- Quanto à abordagem é classificada como qualitativa. Por conseguinte, não foram empregados instrumentos estatísticos para a análise dos dados. Desta forma, a pesquisa se desenvolve numa situação natural, possui riqueza de dados descritivos e focaliza a realidade de forma complexa e contextualizada (LUDKE; ANDRÉ, 1986);
- Segundo o nível de abrangência no enquadramento do objeto, constitui-se como uma pesquisa exploratória caracterizada principalmente, conforme Vasconcelos (2013), pela investigação de fenômenos e processos pouco investigados ou sistematizados, este tipo de estudo possui um caráter fortemente descritivo. Conforme explicitado na introdução da presente pesquisa, a temática abordada nesta dissertação ainda é pouco explorada por trabalhos acadêmicos;
- De acordo com o tipo de objeto e fontes a serem investigadas, o objeto principal é constituído principalmente por uma realidade concreta a ser investigada, uma realidade empírica, ou seja, trata-se de uma pesquisa empírica (VASCONCELOS, 2013);
- Com relação aos seus fins pode ser classificada como aplicada. Segundo Barros (2014) este tipo de pesquisa contribui para fins práticos. Ao trazer novos conhecimentos

acerca da municipalização do licenciamento ambiental no estado de Pernambuco contribui desta forma para a melhoria da defesa ambiental no estado.

A pesquisa ocorreu em cinco etapas de acordo com o fluxograma apresentado na Figura 4 a seguir.

Figura 5 - Fluxograma das etapas da pesquisa.



Fonte: Elaborado pela autora.

3.2 LEVANTAMENTO DE DADOS SECUNDÁRIOS E CONSTRUÇÃO DO REFERENCIAL TEÓRICO DA PESQUISA

Embora seu objeto principal seja a realidade concreta a ser investigada, toda pesquisa acerca de uma realidade empírica exige contextualização, descrição e avaliação da literatura e da teoria existente sobre o tema, ou seja, uso de material bibliográfico secundário (VASCONCELOS, 2013). O referencial teórico desta pesquisa foi construído a partir de levantamento de dados secundários a partir de uma pesquisa bibliográfica sobre o tema, onde foram consultados sites, livros, artigos e outros trabalhos científicos como teses e dissertações presentes em repositórios de instituições de ensino superior.

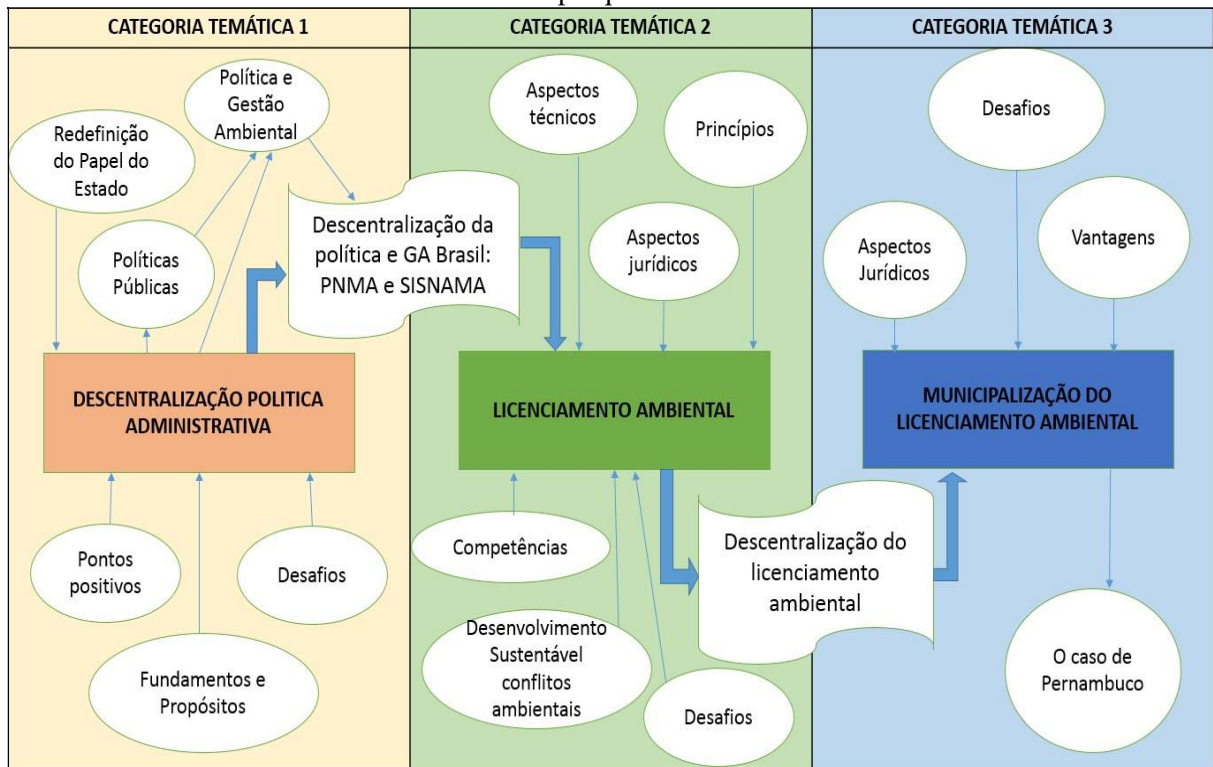
Para uma melhor compreensão do objetivo geral desta pesquisa “*Analisar a descentralização da gestão ambiental no estado de Pernambuco, particularmente no que diz respeito à municipalização do licenciamento ambiental*”, faz-se necessário aprofundar-se no contexto no qual este o fenômeno investigado encontra-se alicerçado. Este é o propósito do primeiro objetivo específico desta dissertação “*Compreender os propósitos e fundamentos da municipalização do licenciamento ambiental no contexto da descentralização da política e gestão ambiental pública*”.

Para tanto, foi construído arcabouço teórico agrupado em três categorias temáticas. A primeira traz uma visão geral acerca da descentralização política-administrativa face à tendência atual de redefinição do papel do Estado, como esse processo se desenvolve no campo das questões ambientais e suas implicações na política e gestão ambiental brasileira.

A segunda categoria temática aborda o licenciamento ambiental no contexto do desenvolvimento sustentável e dos conflitos ambientais. São apresentados os principais aspectos conceituais, técnicos e jurídicos necessários para a compreensão desse importante instrumento de política ambiental, assim como as fragilidades enfrentadas em sua utilização.

A última categoria revela o panorama da municipalização do licenciamento ambiental no Brasil e em Pernambuco especificamente. A trilha teórica construída ao redor das categorias temáticas apresentadas lançou as bases conceituais necessárias para a compreensão da análise da municipalização do licenciamento ambiental em Pernambuco. A percurso teórico da presente dissertação encontra-se sistematizada no mapa conceitual a seguir na Figura 5.

Figura 6 - Mapa conceitual sobre as categorias temáticas norteadoras do referencial teórico da pesquisa.



Fonte: Elaborado pela autora.

3.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS: COLETA E DISCUSSÃO DOS DADOS PRIMÁRIOS

Neste tópico estão descritos os instrumentos que foram utilizados para o levantamento dos dados primários apresentados no Capítulo 4 desta dissertação. Estes aspectos técnicos estão descritos de acordo com o segundo e terceiros objetivos específicos traçados para esta pesquisa.

Para subsidiar o alcance do segundo objetivo específico desta pesquisa “*Caracterizar o licenciamento ambiental municipal realizado em oito municípios das diferentes mesorregiões de Pernambuco incluindo a capital*” fez-se necessário a realização de uma pesquisa bibliográfica em livros, *websites* dos órgão investigados, artigos e outros trabalhos científicos, tanto para caracterizar os órgãos municipais de meio ambiente e o contexto, socioambiental dos territórios onde exercem sua gestão, como também outros órgãos integrantes do SISEMAS como a CPRH e a SEMAS.

A pesquisa documental é caracterizada por procurar dados primários junto a órgão que realizaram as observações (RAMPAZZO, 2002). Deste modo, foi realizada pesquisa

documental junto aos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente alvos da pesquisa, para compor os resultados do segundo objetivo específico, descrito no parágrafo anterior, e também do terceiro objetivo específico desta pesquisa “*Identificar os principais avanços e desafios da municipalização do licenciamento ambiental em Pernambuco*”. Foram consultados documentos oficiais como relatórios e instruções normativas.

Além das pesquisas bibliográfica e documental, para o atendimento dos objetivos específicos nº 2 e nº 3, também foram necessários à utilização como instrumentos de coleta de dados formulário e questionário que foram elaborados a partir de uma adaptação de Abreu (2016), a seguir são detalhados tais instrumentos utilizados:

- **Formulário.** O formulário difere-se do questionário pela sua forma de aplicação: enquanto o questionário é respondido pelo entrevistado o formulário é preenchido de forma indireta pelo próprio entrevistador (BARROS; LEHFELD, 2014). A caracterização dos sistemas municipais alvo da pesquisa, ocorreu através do preenchimento de um formulário (Apêndice A). Algumas informações foram preenchidas previamente pela pesquisadora através do levantamento da estrutura dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente, em *websites* oficiais das respectivas prefeituras, além de consultas a legislações municipais. Demais questionamentos presentes no referido formulário foram preenchidos a partir de entrevistas (em alguns casos por telefone, em outros pessoalmente) com os gestores ou técnicos responsáveis pelo licenciamento ambiental municipal. Como resultados foram construídos quadros de informações contextuais do licenciamento ambiental dos municípios;
- **Questionários.** Visando compreender a realidade da municipalização do licenciamento ambiental municipal buscou-se através da produção de um questionário (Apêndice B) identificar a experiência de técnicos municipais que lidam diretamente com o licenciamento ambiental municipal. O questionário foi enviado através de *e-mail* juntamente com Termo de Livre Consentimento (Apêndice C). Alguns municípios preferiram responder aos questionamentos por telefone.

O critério utilizado para escolha dos entrevistados foi o tempo de exercício da função no órgão ambiental municipal, uma vez que estes atores poderiam possuir informações acerca de como ocorreu a implantação do licenciamento ambiental municipal, além de possuírem uma maior experiência na área. Outro critério que foi utilizado foi a preferência por servidores efetivos à cargos comissionados. Em muitos municípios, este critério não pode ser atendido uma vez que as equipes eram compostas em sua maioria por ocupantes de cargos em

comissão. Em alguns municípios houve a indicação pelo gestor do órgão, por conveniência de sua demanda de trabalho, do técnico que deveria ser responsável pelo fornecimento das informações.

Em alguns casos gestores foram responsáveis pelo fornecimento das informações em outros casos foram técnicos ou analistas municipais. A coleta de dados ocorreu no período entre os meses de setembro de 2017 a fevereiro de 2018. A fim de preservar o anonimato dos entrevistados a pesquisa utilizou os códigos descritos no Quadro 5, os cargos dos entrevistados também estão resguardados.

Quadro 5 – Código dos entrevistados.

Município	Código do entrevistado
Recife	REC01
Petrolina	PET02
Serra Talhada	SER03
Ipojuca	IPO04
São José da Coroa Grande	SAO05
Caruaru	CAR06
Gravatá	GRA07
Paranatama	PAR08 – integrante da atual gestão PAR 09 – integrante da gestão anterior

Fonte: Elaborado pela autora.

No tratamento dos dados empíricos foi adotada a análise de conteúdo temática, considerada como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos, sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens” (BARDIN, 1979, p. 42). Sob essa orientação, foi feito um levantamento sobre limites, potencialidades na municipalização do licenciamento ambiental em cada município investigado. Com posse destes dados foram construídos quadros para melhor visualização dos resultados o que permitiu a partir da discussão construída o alcance do quarto e último objetivo específico da pesquisa: “*Propor diretrizes que possam subsidiar políticas públicas no âmbito da municipalização do licenciamento ambiental em Pernambuco*” apresentado também no capítulo 4 desta pesquisa.

3.4 O CAMPO DA PESQUISA

Foram contemplados como campo de pesquisa oito municípios pernambucanos:

Recife; Petrolina; Serra Talhada; Ipojuca; São José da Coroa Grande; Caruaru; Gravatá e Paratama. Tais municípios são representativos das cinco mesorregiões pernambucanas conforme apresentados no Quadro 4.

Quadro 6 - Municípios investigados pela pesquisa por mesorregiões pernambucanas.

Mesorregião Pernambucana	Município ou municípios investigados
Mesorregião Metropolitana do Recife	Recife; Ipojuca
Mesorregião do São Francisco	Petrolina
Mesorregião do Agreste	Caruaru; Gravatá; Paratama
Mesorregião da Zona da Mata	São José da Coroa Grande
Mesorregião do Sertão	Serra Talhada

Fonte: Elaborado pela autora.

Como critério inicial utilizado para a seleção dos municípios, tem-se o tempo de implementação do licenciamento ambiental. Foram contatados todos os municípios que possuíam pelo menos três anos de implementação do licenciamento ambiental à época da coleta de dados que ocorreu entre setembro de 2017 a fevereiro de 2018.

Utilizou-se como marco do início da implementação do licenciamento ambiental a data de assinatura do Convênio de Cooperação Técnica com a CPRH conforme já foi apresentado no item 2.3.3 no Quadro 3, embora que, como foi visto no Capítulo 2, não corresponda exatamente ao início da implementação desse instrumento pelos municípios. Dos dez municípios que se enquadravam neste critério, apenas três municípios Bonito, Cabo de Santo Agostinho e Paulista não responderam à solicitação de participação na pesquisa durante o período de coleta dados, não sendo, portanto, contemplados por esta pesquisa.

O segundo critério utilizado foi o fato de o município ter desistido de realizar o licenciamento ambiental após a assinatura no Convênio. Nesse critério enquadrasse o município de Paratama que abriu mão de sua competência após tê-la exercido. Considerou-se relevante esta experiência a fim de averiguar o que acarretou tal processo.

A partir dos critérios descritos acima e apesar dos limites temporais e de aprofundamento da pesquisa, foi possível abranger distintas experiências de municipalização do licenciamento ambiental em todas as mesorregiões do Estado o que permitiu comparações entre distintas regiões e entre municípios do interior e da capital, possibilitando também traçar um panorama da municipalização do licenciamento ambiental em todo o estado de Pernambuco.

Nos próximos tópicos é apresentada uma caracterização breve dos meios físico e socioeconômico dos municípios alvo da pesquisa. O intuito é apresentar brevemente o contexto social, econômico e ambiental onde os municípios pesquisados estão inseridos.

3.4.1 Município do Recife

Capital do estado de Pernambuco, Recife possui importância histórica e cultural em nível nacional. No aspecto urbano e econômico, integra importante região metropolitana do Nordeste e do país, foco de investimentos no comércio, em serviços e na atividade industrial.

Segundo o IBGE⁶, a população estimada no ano de 2017 é de 1.633.697 habitantes. A contagem de habitantes no último censo em 2010 foi de 1.537.704 pessoas compreendendo uma densidade demográfica de 7.039,64 hab/km² em uma área de unidade territorial correspondente a 218,435 km².

Em 2010 cerca de 69,2% de domicílios possuíam esgotamento sanitário adequado; 60.5% de domicílios urbanos encontravam-se em vias públicas com arborização e 49.6% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada com a presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio (IBGE, 2017).

Conforme apresentado na Figura 7, o município de Recife encontra-se inserido no Bioma Mata Atlântica e em seu território possui duas Unidades de Conservação (UC) Estaduais de Uso Sustentável: a Área de Proteção Ambiental (APA) Aldeia-Beberibe e a Reserva de Floresta Urbana (Furb) Mata de Dois Unidos; e três Unidades de Conservação Estaduais de Proteção Integral: Refúgio da Vida Silvestre (RVS) Mata São João da Várzea; RVS Matas do Curado e RVS Mata do Engenho Uchoa.

Em nível municipal também foram criadas vinte e cinco Unidades de Conservação da Natureza. Recife possui clima quente úmido pseudo-tropical, classificado como As' na escala de Köppen com média de precipitações anuais superiores a 2.000mm (CONSULPLAN, 2009).

No que se refere aos dados econômicos Recife possui um Produto Interno Bruto (PIB) per capita de R\$ 29.701,32, ocupando a sexta posição no estado. Obteve um Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,772 em 2010.

⁶ < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/recife/panorama>>. Acessado em 10 de Dez de 2017.

Figura 7 - Mapa destacando os limites do município de Recife e bioma onde o mesmo encontra-se inserido.



Fonte: Elaborado pela autora.

3.4.2 Município do Ipojuca

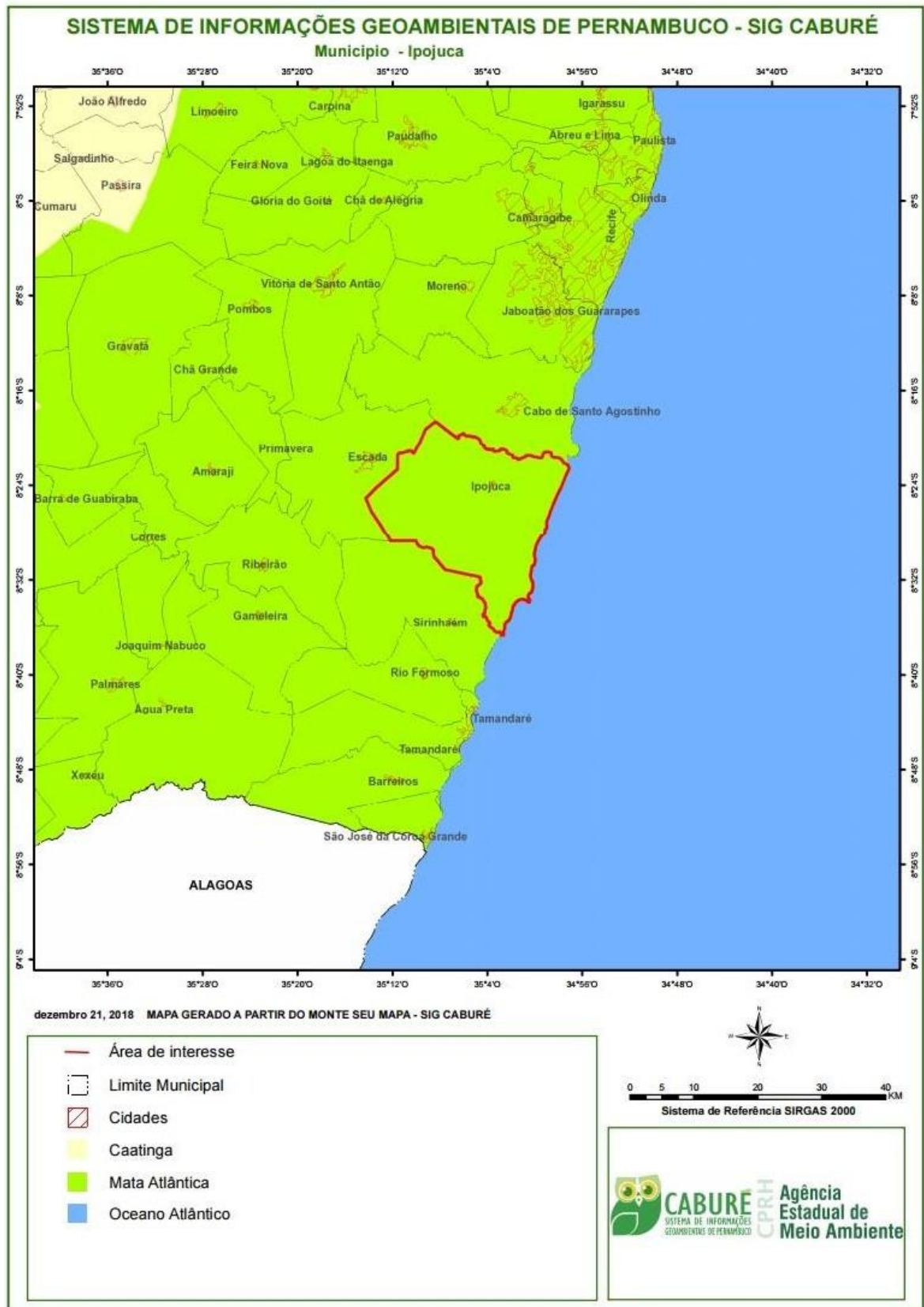
O Município do Ipojuca localiza-se a 49km ao sul da capital de Pernambuco. Possui como municípios limítrofes ao norte Cabo de Santo Agostinho; ao oeste Escada e ao sul Sirinhaém. Segundo dados do último levantamento demográfico realizado no Censo⁷, em 2010, Ipojuca possuíam 80.637 habitantes, em uma área territorial de 527,107 km² o que corresponde a uma densidade demográfica de 152,98 hab/km². Em 2017 possui uma população estimada de 94.533 pessoas.

O município do Ipojuca integra a Região Metropolitana do Recife, inserido no Complexo Portuário de SUAPE é polo de investimentos como a Refinaria Abreu e Lima, a atividade turística também é destaque no município que é conhecido pela beleza de seu litoral (MOTA ET ALL). Possui um PIB per capita de 95.950,66 o maior do estado de Pernambuco. Em 2010 o IDHM foi de 0,619.

Conforme apresentado na Figura 8 o município encontrasse inserido no Bioma Mata Atlântica e possui três UCs estaduais, sendo uma de proteção integral: a Estação Ecológica (ESEC) Bita e Utinga e duas classificadas como de uso sustentável: a Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE) Ipojuca Merepe; e a APA estuarina rio Sirinhaém e Maracaípe.

⁷ < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/petrolina/panorama>>. Acessado em 10 de Dez de 2017.

Figura 8 - Mapa destacando os limites do município do Ipojuca e bioma onde o mesmo encontra-se inserido.



Fonte: Elaborado pela autora.

2.4.3 Município de São José da Coroa Grande

O município de São José da Coroa Grande está inserido na Mesorregião da Zona da Mata de Pernambuco, na Região de Desenvolvimento da Mata Sul do estado. Distanto 114 km ao sul da capital pernambucana. Possui como municípios limítrofes: ao norte e oeste Barreiros e ao sul Maragogi, no estado de Alagoas.

Segundo o IBGE⁸, a população estimada no ano de 2017 é de 20.963 habitantes. A contagem de habitantes no último censo em 2010 foi de 18.180 pessoas compreendendo uma densidade demográfica de 262.19 hab/km² em uma área de unidade territorial correspondente a 69.341km².

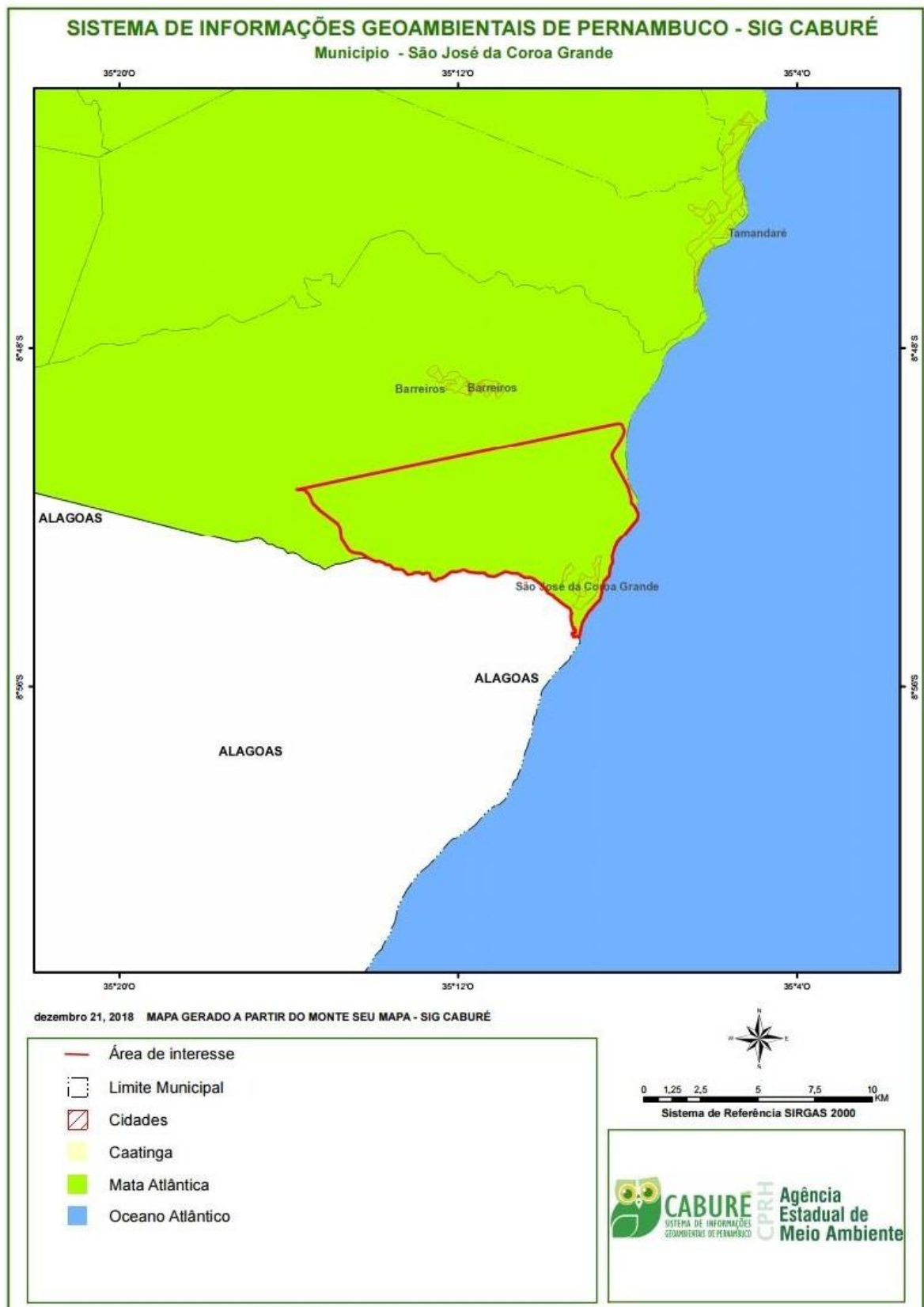
O município está inserido no Bioma Mata Atlântica e abriga em seu território a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) estadual Eco Fazenda Amorim, unidade de conservação de uso sustentável conforme apresentado na Figura 9.

O município em 2010, de acordo com o IBGE (2017), registrou um PIB per capita de R\$ 8.807,95 ocupando a 74ª posição no estado. Seu IDH no mesmo ano foi de 0.608.

O município apresenta 69.2% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, ocupando a 20ª colocação entre os municípios mais saneados do estado. Cerca de 60.5% de domicílios possuem vias públicas com arborização e 49.6% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

⁸ < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/sao-jose-da-coroa-grande/panorama>>. Acessado em 10 de Dez de 2017.

Figura 9 – Mapa destacando os limites do município de São José da Coroa Grande e o bioma onde o mesmo encontra-se inserido.



Fonte: Elaborado pela autora.

3.4.4 Município de Gravatá

O município de Gravatá está inserido na Mesorregião do Agreste de Pernambuco, na Região de Desenvolvimento do Agreste Central. Distanto 84 km da capital pernambucana. Possui como municípios limítrofes: ao norte Passira; ao leste Pombos, Chã Grande, Amaraji; ao sul, Cortês, Barra de Guabiraba ; ao oeste Bezerros e Sairé.

Segundo o IBGE ⁹, a população residente estimada no ano de 2017 é de 83.241 habitantes. A contagem de habitantes no último censo em 2010 foi de 76.458 pessoas compreendendo uma densidade demográfica de 150.87 hab/km² em uma área de unidade territorial correspondente a 506.786 km².

Com o clima tropical quente sub-úmido seco o município está inserido em uma área de transição entre o Bioma Mata Atlântica e o Bioma Caatinga (Figura 10) possuindo uma vegetação primitiva composta pela Caatinga Hipoxerófila e Floresta Subcaducifólia ¹⁰. O município abriga em seu território três RPPNs: Karawa-Tá; Benedito e Serra do Contente, UCs de uso sustentável.

O município em 2015, de acordo com o IBGE, registrou um PIB per capita de R\$ 11.403,35 ocupando a 33ª posição no estado. Seu IDH no ano de 2010 foi de 0.634.

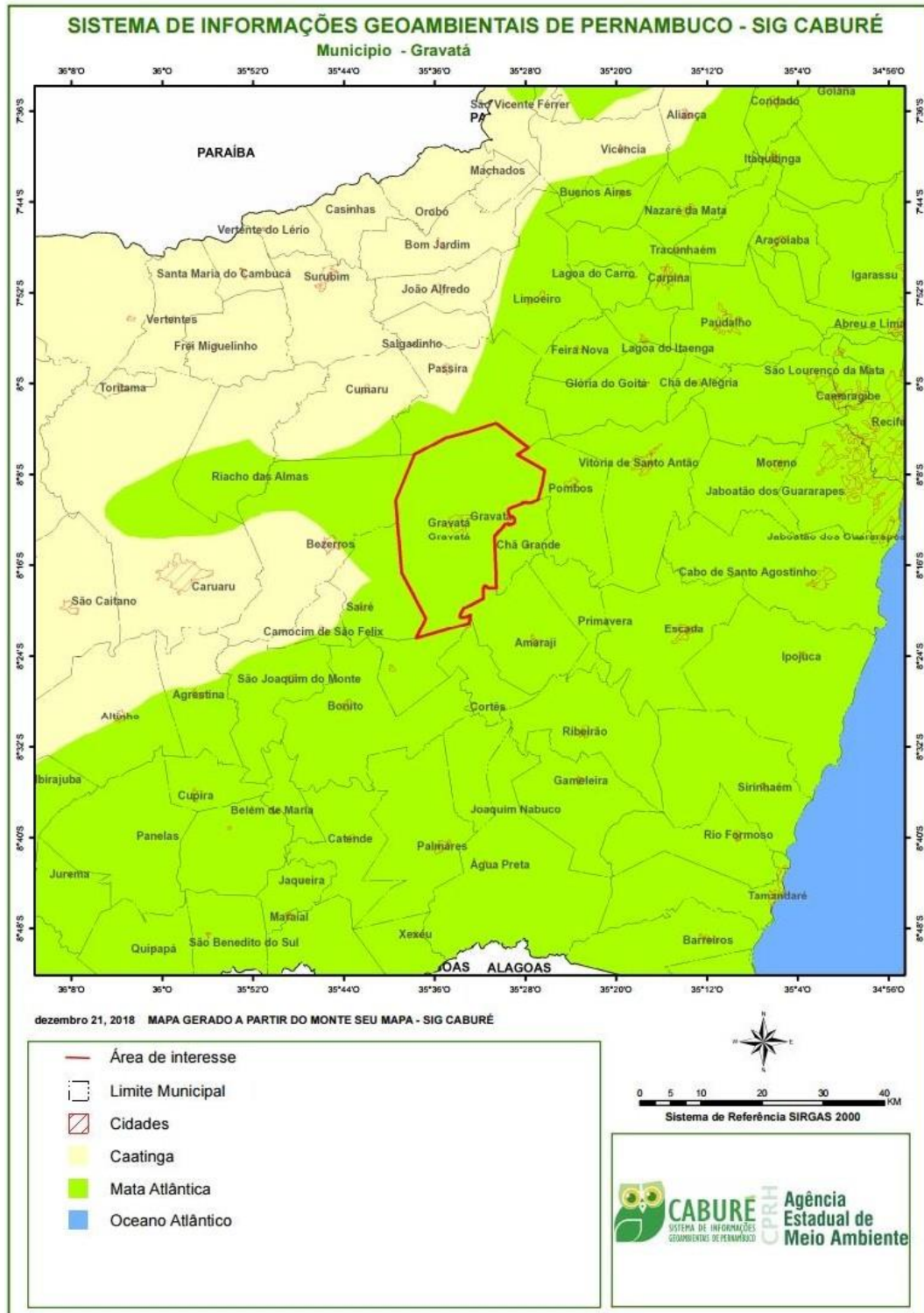
O município apresenta 65% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, ocupando a 26ª colocação entre os municípios mais saneados do estado. Cerca de 56,6% de domicílios possuem vias públicas com arborização e 6,9% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

⁹ < <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/gravata/panorama>>. Acessado em 10 de Dez. de 2017.

¹⁰

<http://www.bde.pe.gov.br/visualizacao/Visualizacao_formato2.aspx?codFormatacao=699&CodInformacao=634&Cod=1>. Acessado em 19 de jan 2018.

Figura 10 - Mapa destacando os limites do município de Gravatá e bioma onde o mesmo encontra-se inserido.



Fonte: Elaborado pela autora.

3.4.5 Município de Caruaru

O município de Caruaru está localizado na Região de Desenvolvimento do Agreste Central de Pernambuco, distando 130 Km a oeste da capital do Estado. Compreendendo uma área de unidade territorial de 920,611 km², destes 16,65 km² localizam-se em perímetro urbano e 903,961 km² compõem a zona rural.

De acordo com o IBGE (2017) no último Censo realizado em 2010, Caruaru apresentava uma população de 314.912 habitantes e uma densidade demográfica de 42,07 hab/km², possuindo a quarta maior população dentre os municípios pernambucanos. A população estimada em 2017 é de 356.128 habitantes (IBGE, 2017).

Caruaru destacasse na região como polo indutor de desenvolvimento pelo dinamismo de sua economia, e conseqüentemente atração de novos empreendimentos. Em 2014, o PIB per capita do município foi de R\$ 18.226,43, ocupando na época a 11^o posição entre os 185 municípios pernambucanos ¹¹. Em 2010 o município atingiu o IDHM de 0,677 situado, portanto, na faixa do IDHM Médio (IDHM entre 0,600 e 0,699) (PNUD, 2013).

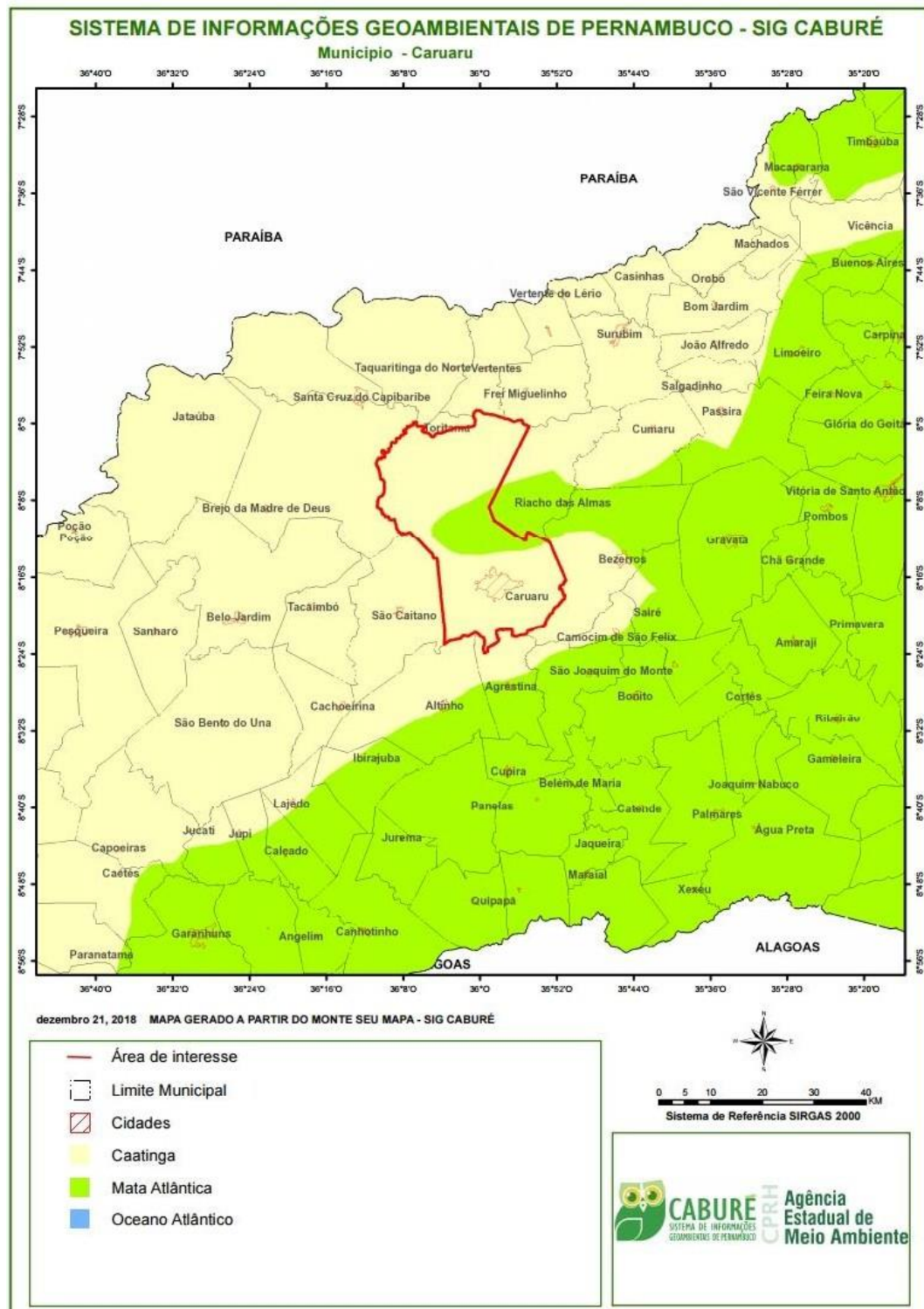
De acordo com o IBGE¹² o município possui 81,3% dos domicílios com esgotamento sanitário adequado, 61.8% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 3.4% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 5 de 185, 103 de 185 e 111 de 185, respectivamente.

A caatinga é o bioma predominante no município, porém também são encontrados remanescentes de mata atlântica em brejos de altitude. O parque municipal Vasconcelos Sobrinho protege uma área de brejo de altitude. Na Figura 11 é possível visualizar a ocorrência dos biomas no município.

¹¹ <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/caruaru/panorama>>. Acessado em 10 Dez. de 2017.

¹² <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/caruaru/panorama>>. Acessado em 10 Dez. de 2017.

Figura 11 – Mapa destacando os limites do município de Caruaru e os biomas onde o mesmo encontra-se inserido.



Fonte: Elaborado pela autora

3.4.6 Município de Paratama

O município de Paratama está inserido na Mesorregião do Agreste Pernambucano, na Região de Desenvolvimento do Agreste Meridional. Distanto 252 km a oeste da capital pernambucana. Possui como municípios limítrofes: ao norte Caetés; ao sul Saloá; a oeste Pedra e a leste Garanhuns.

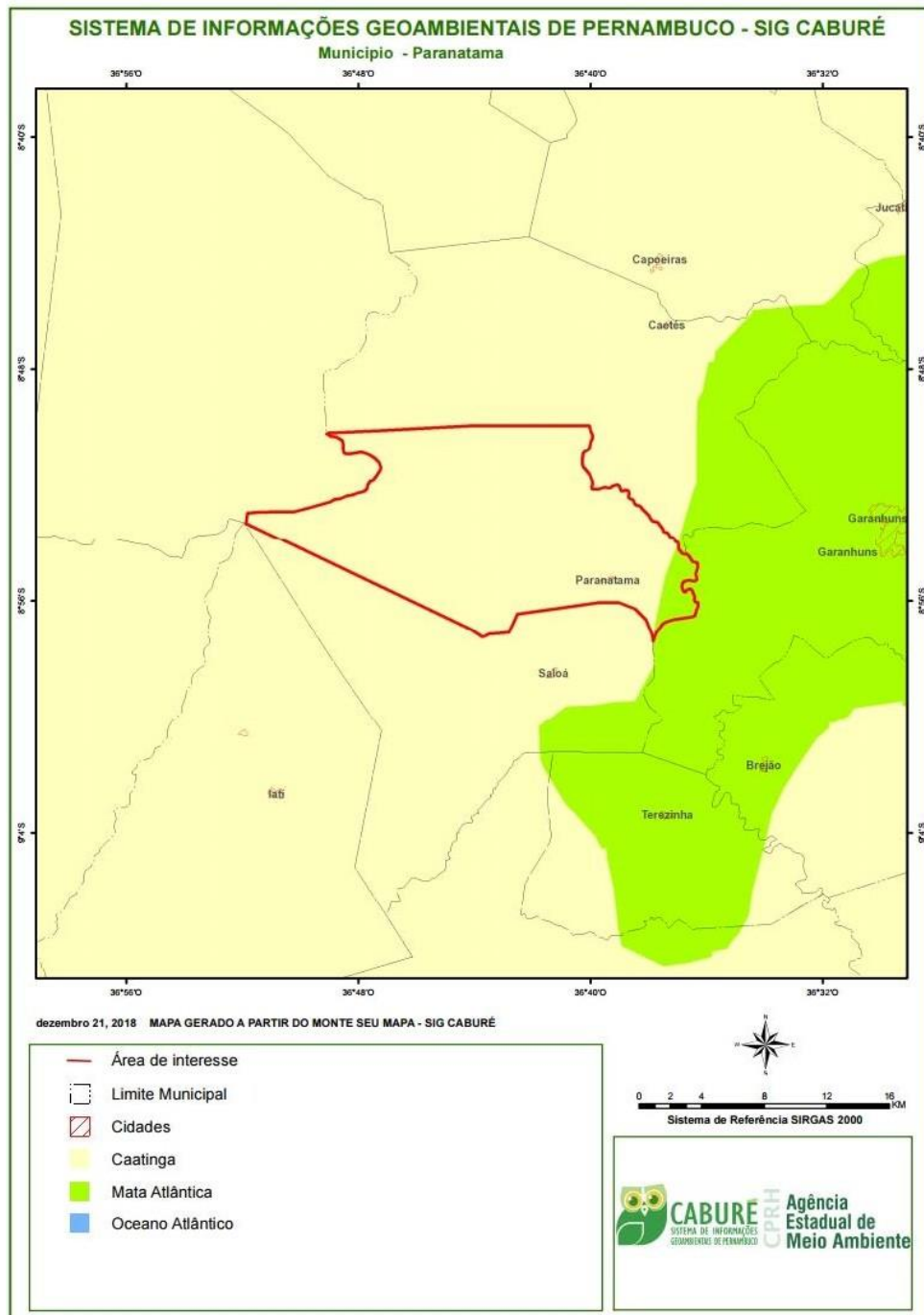
Segundo o IBGE¹³, a população estimada no ano de 2017 é de 11.449 habitantes. A contagem de habitantes no último censo em 2010 foi de 11.001 pessoas compreendendo uma densidade demográfica de 47.65 hab/km² em uma área de unidade territorial correspondente a 185.372 km².

Em 2015 o PIB do município foi de R\$ 9.122,80. O IDHM em 2010 foi de 0,537 situando o município na faixa de baixo IDHM. Segundo o IBGE (2017) apenas 4.6% de seus domicílios possui esgotamento sanitário adequado, 89.6% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 0% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

Conforme visualizado na Figura 12 o município está inserido no Bioma Caatinga possuindo uma vegetação de Caatinga Hiperxerófila e Caatinga Hipoxerófila. O município não possui unidades de conservação estaduais.

¹³ <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/paratama/panorama>>. Acessado em 10 de Dez. de 2017.

Figura 12 - Mapa destacando os limites do município do Paranatama e bioma onde o mesmo encontra-se inserido.



Fonte: Elaborado pela autora.

3.4.7 Município de Serra Talhada

O Município de Serra Talhada está localizado na Mesorregião do Sertão Pernambucano, inserido também na Região de Desenvolvimento do Sertão do Pajeú. Distando cerca de 415 km a oeste da cidade do Recife

De acordo com dados do último levantamento censitário¹⁴ realizado em 2010, à época o município possuía 79.232 habitantes, em uma área territorial de 2.980,007 km², o que corresponde a uma densidade demográfica de 26,59 habitantes por km². Em 2017 a população estimada pelo IBGE é de 85.568 pessoas.

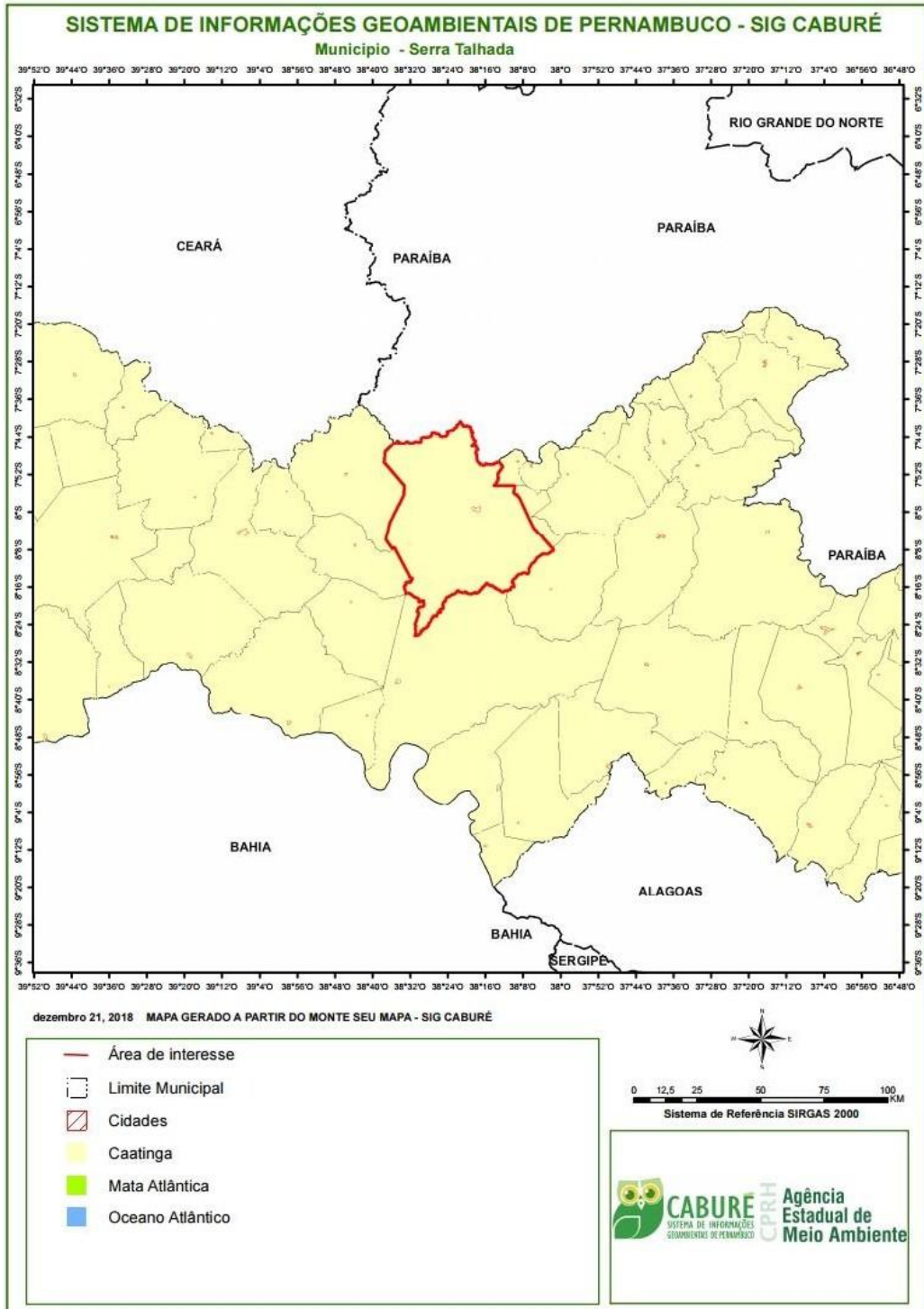
No que se refere aos dados econômicos, o município possui um PIB per capita de R\$ 14.554,90. É uma importante cidade do sertão pernambucano concentrando comércios e serviços, além de ser polo médico e de educação superior da região. Já seu Índice de Desenvolvimento Humano em 2010 foi de 0,661.

Em 2010, cerca de 70.2% de domicílios possuíam esgotamento sanitário adequado, 93.8% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 4.2% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 18 de 185, 7 de 185 e 105 de 185, respectivamente.

Serra Talhada está inserida no Bioma Caatinga e possuindo uma UC estadual de proteção integral o Parque Estadual Mata da Pimenteira primeira UC estadual criada para proteção do Bioma Caatinga em Pernambuco.

¹⁴ <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/serra-talhada/panorama>>. Acesso em 10 de Dez. de 2017.

Figura 13 - Mapa destacando os limites do município de Serra Talhada e bioma onde o mesmo encontra-se inserido.



Fonte: Elaborado pela autora.

3.4.9 Município de Petrolina

O município de Petrolina encontra-se localizado na Mesorregião do São Francisco, a cerca de 712 km a oeste da capital pernambucana. Possui como limites: ao norte o município de Dormentes; ao leste o município de Lagoa Grande; ao Sul o Estado da Bahia e a oeste o estado da Bahia e o município de Afrânio.

Segundo o IBGE¹⁵ no último Censo Demográfico realizado em 2010, no município residiam aproximadamente 293.962 pessoas, distribuídas em uma área total de 4.561,874 km², correspondendo a uma densidade de 64,44 habitantes por km². Cerca de 74,6% dos habitantes residiam em áreas urbanas revelando uma grande urbanização do município. A população estimada no ano de 2017 é de 343.219 habitantes.

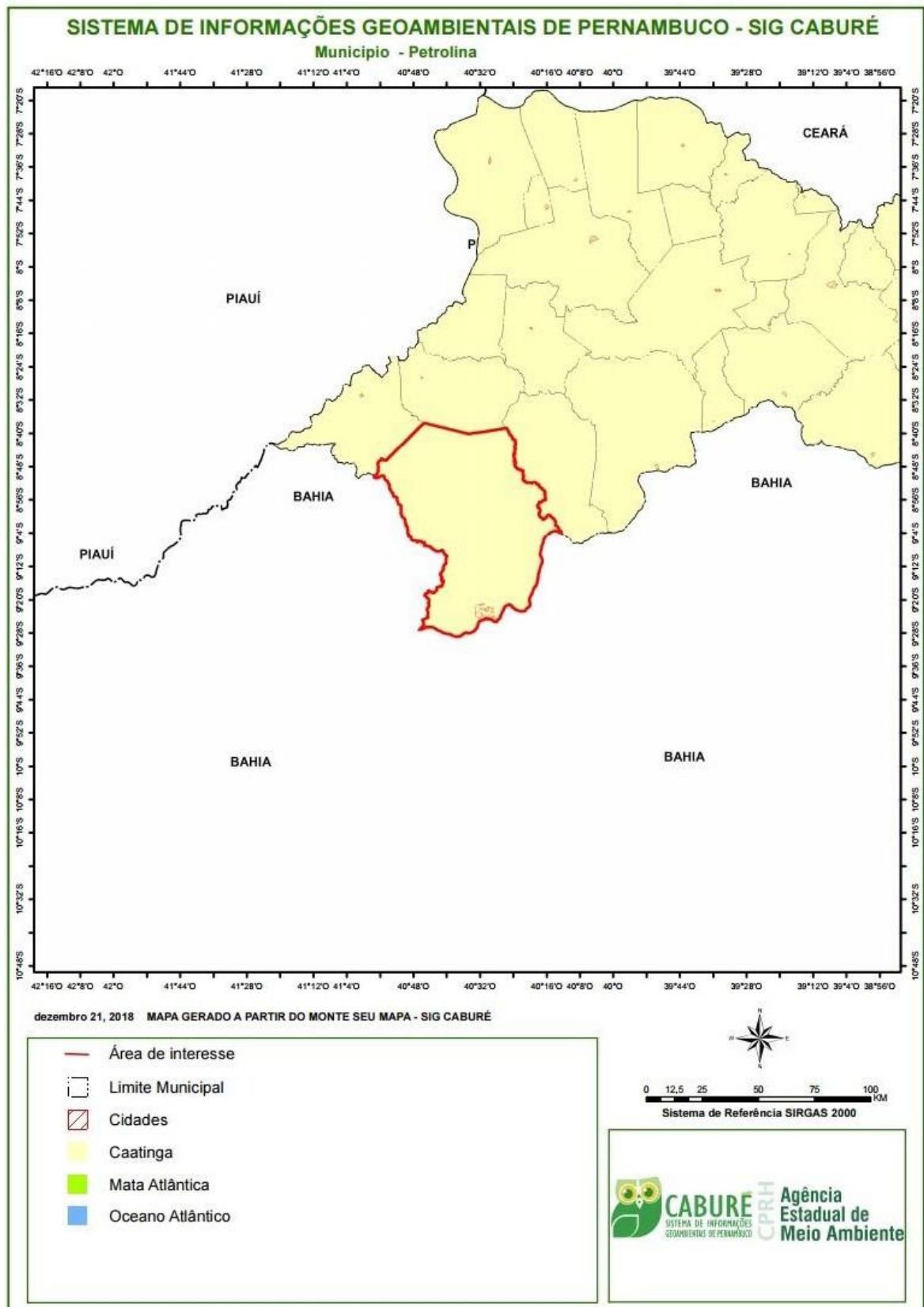
O município encontra-se inserido dentro do domínio do Bioma Caatinga conforme Figura 14. Em seu território encontram-se três Unidades de Conservação Estaduais: Refúgio de Vida Silvestres Riacho Pontal; Parque Estadual Serra do Areal e parte do Refúgio da Vida Silvestre Tatu Bola.

Segundo IBGE (2017) o município apresenta “72.7% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 91.9% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 8.7% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). O clima predominante é o semiárido, quente e seco com chuvas concentradas no verão, com precipitação média anual de 450 mm, temperatura média em torno de 26° C e umidade relativa em torno de 60%.

Petrolina destaca-se na região, por ter absorvido expressivo volume de recursos públicos, destinados, principalmente, a investimentos na agricultura irrigada. O setor é um dos maiores beneficiados de ampla rede de serviços formada por bancos, órgãos de fomento, de assistência técnica (Motta 2013). Em 2015 segundo o IBGE o município possuía um PIB per capita de R\$ 16.670,83. O índice de desenvolvimento humana foi de 0,697.

¹⁵ <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/petrolina/panorama>>. Acessado em 10 de Dez. de 2017

Figura 14 – Mapa destacando os limites do município de Petrolina e o bioma onde o mesmo encontra-se inserido.



Fonte: Elaborado pela autora.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O presente capítulo encontra-se dividido em três tópicos, no primeiro são apresentadas informações levantadas acerca dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente e a sua estrutura para desenvolvimento do licenciamento ambiental municipal. O segundo tópico traz o panorama geral dos municípios investigados através da sistematização e discussão dos dados obtidos. O terceiro e último tópico apresentam diretrizes construídas a partir das considerações presentes nos tópicos anteriores.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS SISTEMAS MUNICIPAIS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL OBJETOS DO ESTUDO

A seguir são apresentados aspectos referentes a estrutura; administração; regulação; recursos humanos; cooperação técnica dentre outros, dos sistemas municipais de licenciamento ambiental investigados. A ordem de apresentação das informações está de acordo com o tempo de experiência dos municípios em assumir o licenciamento ambiental, iniciando pelos sistemas de licenciamento mais antigos.

4.1.1 Município do Recife

A Capital do estado foi o primeiro município a implementar o licenciamento ambiental em Pernambuco. Foi a partir do ano de 2009 com a Assinatura do Termo de Cooperação Técnica com a CPRH que o município passa a assumir plenamente o processo. Na época a estrutura administrativa responsável pela condução do licenciamento ambiental constituía-se em uma Gerência de Licenciamento Ambiental, integrante da Diretoria de Meio Ambiente (Dirmam) vinculada à Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental. A Dirmam teve sua instituição em 2005, entretanto ressalta-se que o município desde a década de 1980 incluía a questão ambiental em sua estrutura administrativa com o Departamento de Ecologia¹⁶.

No mês de setembro de 2009 as questões ambientais passam a ter uma secretaria específica a Secretaria de Meio Ambiente que substituiu a antiga Dirmam. No ano de 2013 a Secretaria teve sua ação ampliada tornando-se a Secretaria de Meio Ambiente e

¹⁶ <<http://meioambiente.recife.pe.gov.br/licenciamento>> Acessado em dezembro de 2017.

Sustentabilidade. Em 2017 ocorreu sua reforma administrativa mais recente passando a ser denominada Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente.

Atualmente a Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente possui a seguinte configuração administrativa (RECIFE, 2017, p. 6-7):

- Gabinete do secretário
- Secretaria Executiva de Emprego, Qualificação e Empreendedorismo
- Secretaria Executiva de Desenvolvimento Econômico
- Secretaria Executiva de Controle Ambiental - Licencia e fiscaliza os diversos empreendimentos públicos e privados na cidade, além de atender a denúncias de infrações previstas no Código Municipal de Meio Ambiente (Lei nº 16.243/96) e definir os Projetos de Revitalização de Áreas Verdes (PRAVs). Acompanha as Unidades de Conservação da Natureza (UCNs) (parques naturais, matas, margens de cursos de água etc) e os Imóveis de Proteção de Áreas Verdes – IPAVs (imóveis preservados em razão da vegetação que abrigam). Também protege jardins históricos e tomba árvores raras, com características especiais, ou que possuem importância histórica para cidade.
- Secretaria Executiva de Meio Ambiente - Desenvolve políticas de baixo carbono e atividades de educação ambiental.
- Secretaria Executiva de Projetos Especiais - São vinculados às Secretarias Executivas de Meio Ambiente, Controle Ambiental e Projetos Especiais: Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM); Fundo Municipal do Meio Ambiente (FMMA); Comissão Técnica de Tombamento (CTT); Comissão Permanente de Apuração de Infrações Ambientais (Ciam); Jardim Botânico do Recife; Econúcleos; Jardim do Baobá; Cais do Imperador.

A Secretaria Executiva de Controle Ambiental é o órgão do poder público executivo municipal responsável pela execução do licenciamento ambiental. O seu organograma está apresentado na Figura 15.

O município apresenta uma legislação ambiental consolidada através de sua Política Municipal de Meio Ambiente que institui o Código de Meio Ambiente e Equilíbrio Ecológico da Cidade do Recife através da Lei nº 16.243 e suas alterações (RECIFE, 1996), possui também legislação que trata das Unidades de Conservação Municipais; Lei de Uso e Ocupação do Solo e Plano Diretor cuja última revisão ocorreu em 2008. Os instrumentos

legais citados dão base para a análise dos processos de licenciamento ambiental municipal, outros instrumentos legais que o regulamentam são a Lei Municipal nº 17.071 e suas alterações (RECIFE, 2004), que institui a taxa de licenciamento ambiental municipal e o Decreto nº 24.540 (RECIFE, 2009) que regulamenta o licenciamento ambiental no âmbito do Município do Recife, e define os procedimentos para realização de Audiência Pública e dá outras providências.

O Fundo Ambiental Municipal foi criado através da Lei 16.047 e encontra-se em funcionamento (RECIFE, 2005). O município possui também o Conselho Municipal de Meio Ambiente (COMAM) instituído através da lei nº 15.707 (RECIFE, 1992). O COMAM tem atribuições de debater e planejar as políticas de proteção do Meio Ambiente do município constituindo em um órgão de participação direta da sociedade. O corpo técnico responsável pelo licenciamento ambiental é composto por uma equipe interdisciplinar de vinte e dois profissionais.

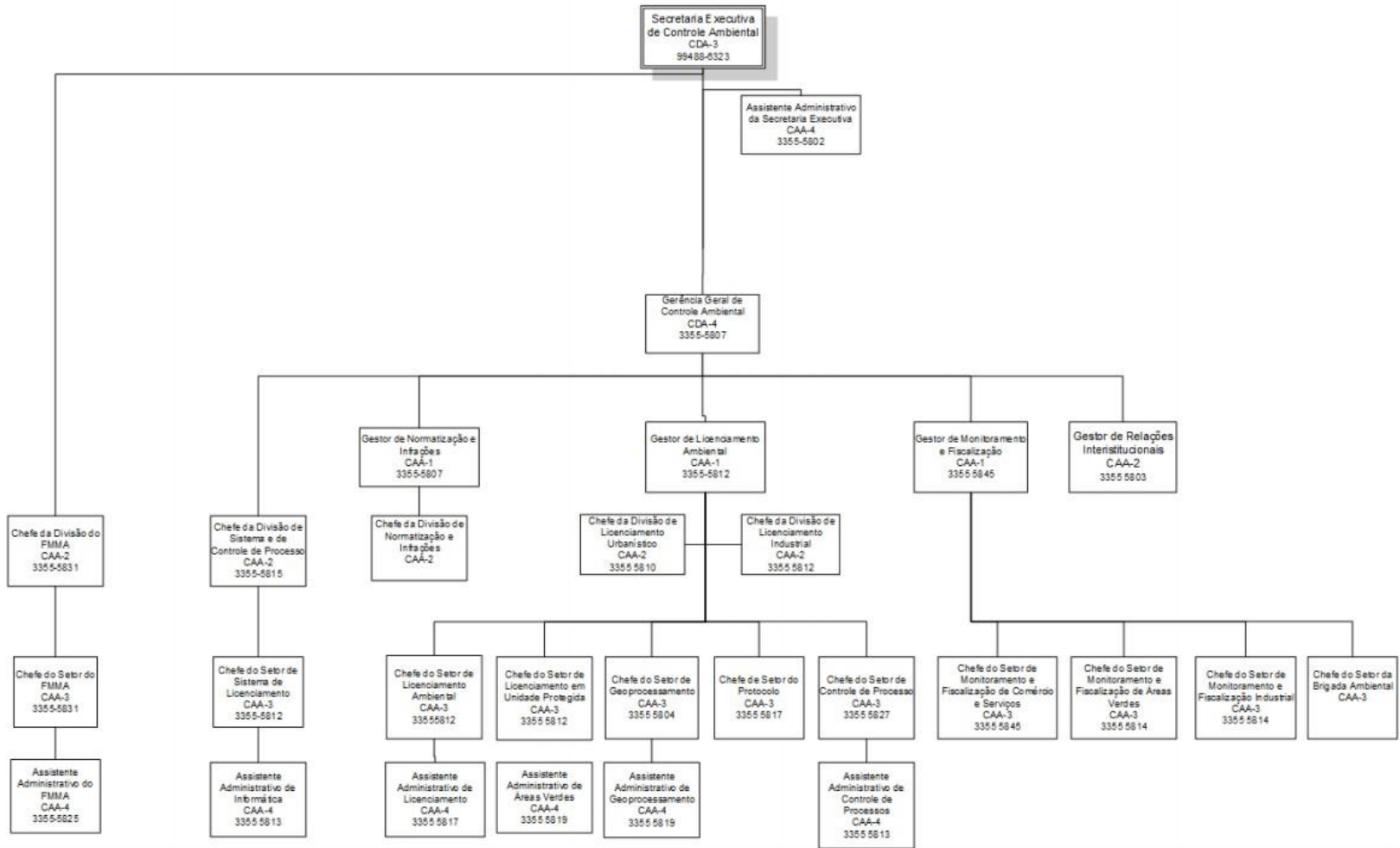
Sobre capacitações e treinamentos da equipe técnica para atuar no licenciamento ambiental municipal o entrevistado REC01 afirmou que não há capacitações rotineiras acerca do tema. Em relação à remuneração da equipe não há um plano de cargos e carreiras, não havendo, portanto, diferença entre o salário inicial e final da carreira dos servidores concursados que trabalham na área. O salário bruto de um Analista de Nível Superior é de R\$ 3.700,00. O Técnico possui uma remuneração de R\$ 1.503,00¹⁷.

O Silia é o sistema informatizado que é utilizado para a gestão dos processos de licenciamento ambiental, sendo o mesmo sistema utilizado no âmbito estadual pela CPRH. O município utiliza também o SiliaWeb-Recife, que permite que o cidadão acompanhe pela internet o andamento do seu processo. No sistema também é possível baixar boletos do Documento de Arrecadação Municipal (DAM), tanto de licenças quanto de autorizações ambientais. Uma vez cadastrado no SiliaWeb, o usuário pode ainda consultar sua licença e gerar o código de autenticação.

É através do protocolo por meio físico que se inicia a triagem dos processos passíveis de licenciamento ambiental. Através da internet esta consulta também pode ser realizada, entretanto só é possível dar entrada ao processo por meio físico no protocolo da Secretaria. Segundo o entrevistado REC01 ainda este ano a Secretaria irá implantar o licenciamento online para algumas tipologias.

¹⁷ Os valores são referentes ao momento da coleta de dados, no caso de Recife ocorreu em setembro de 2017.

Figura 15 - Organograma da Secretaria Executiva de Controle Ambiental.



Fonte: Recife (2017)

As atividades ou empreendimentos que estão sujeitos ao licenciamento ambiental municipal estão descritas no Anexo VI da Lei nº 17.171 (RECIFE, 2005). Na definição das tipologias licenciáveis, foram considerados critérios de porte; potencial poluidor e natureza da atividade.

As modalidades de licenças concedidas pelo município são: Licença Prévia, Licença de Instalação, Licença de Operação, Licença Simplificada e Autorização Ambiental. As licenças ambientais são assinadas pelo Gerente Geral do Licenciamento e Pelo Secretário Executivo, sendo que apenas técnicos e analistas da Secretaria são consultados acerca das decisões de deferimento ou não das licenças.

Em relação ao acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental deferidos atualmente de acordo com o entrevistado REC01 não é realizado o monitoramento e fiscalização regular dos empreendimentos licenciados, apenas o atendimento de denúncias. As denúncias podem ser feitas através do telefone da ouvidoria da prefeitura de fora gratuita, ligação pelo serviço 0800. Entretanto, segundo o entrevistado REC01 não há um número adequado de fiscais para manter a regularidade do licenciamento ambiental.

Segundo REC01 o sistema de licenciamento ambiental municipal está integrado ao zoneamento ambiental e urbanístico do município por esta ser uma exigência estabelecida na legislação ambiental municipal.

A análise técnica dos processos de licenciamento ambiental é efetuada por equipe multidisciplinar, embora que a análise jurídica não vem sendo realizada por profissional habilitado (REC01). O controle de cumprimento de prazo de análise dos processos é realizado via Silia.

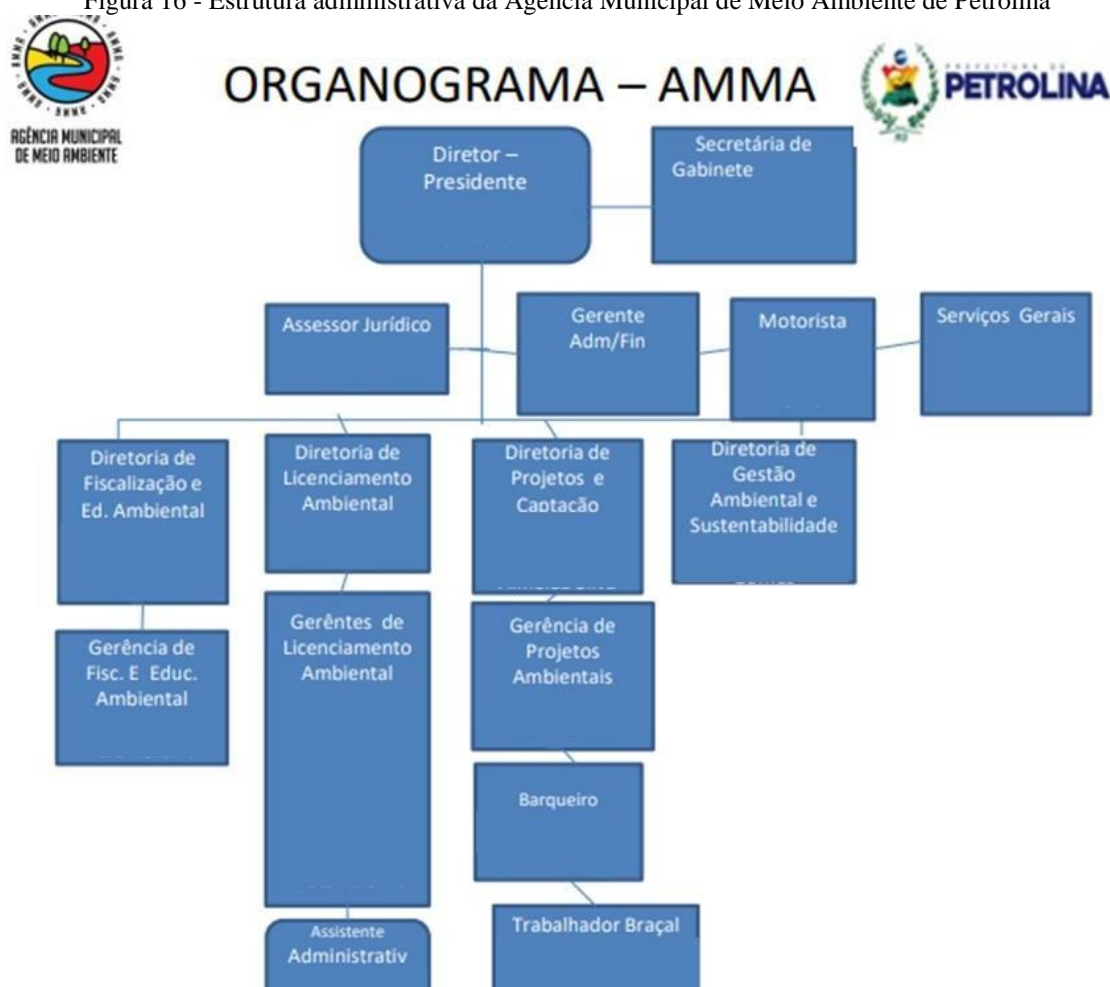
Sobre a cooperação técnica entre Estado e município REC01 afirma não ter conhecimento de nenhum instrumento que vise o fortalecimento institucional para a proteção ambiental por parte do governo do Estado, tampouco de capacitações ou treinamentos por parte da CPRH. Quanto à integração do Sistema Municipal de Meio Ambiente com o sistema Estadual de Meio Ambiente, o entrevistado REC01 afirma não existir tal aproximação entre os entes.

Segundo o entrevistado REC01 os principais problemas vivenciados em relação a implementação do licenciamento ambiental no município são os baixos salários, falta de estrutura, funcionários, procedimentos, capacitação, ingerências de superiores, legislação ruim e conflitante. Em relação aos pontos fortes do licenciamento ambiental no município foi destacado o rigor na análise dos processos. O entrevistado classificou ainda como pouco eficiente o sistema municipal de licenciamento ambiental.

4.1.2 Município de Petrolina

Vinculada à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade o órgão ambiental responsável pelo licenciamento ambiental no município de Petrolina é a Agência Municipal de Meio Ambiente (AMMA) através de sua Diretoria de Licenciamento Ambiental, seu organograma está apresentado na Figura 16. A AMMA possui natureza jurídica de autarquia, integrante, portanto da Administração Indireta do Município, possuindo autonomia administrativa, financeira e patrimonial sua criação ocorreu no ano de 2011 a partir da Lei nº 2.354 (PETROLINA, 2011).

Figura 16 - Estrutura administrativa da Agência Municipal de Meio Ambiente de Petrolina



Fonte: AMMA (2018)

A AMMA não possui *website*, poucas informações sobre a Agência podem ser encontradas no *website* do portal da prefeitura de Petrolina. Segundo o entrevistado PET02, existe um projeto para elaboração de um *website* próprio da AMMA, mas que ainda não há previsão para a execução do mesmo.

Sobre a base legal que subsidia o licenciamento ambiental municipal em Petrolina o município possui legislação própria que trata do tema. Os instrumentos legais municipais que tratam do assunto estão sintetizados no Quadro 7. Embora não exista uma lei específica sobre Uso e Ocupação do Solo o município possui este direcionamento em seu Plano Diretor de acordo com o entrevistado PET02.

Quadro 7 - Instrumentos legais que regulamentam o licenciamento ambiental municipal em Petrolina.

Instrumento Legal	Ementa
Lei Municipal nº 1.199 (PETROLINA, 2002)	Institui o Código Municipal de Meio Ambiente do Município de Petrolina.
Lei Complementar nº 11 (PETROLINA, 2009)	Institui o licenciamento ambiental no âmbito do município de Petrolina, regulamentando os artigos 33 a 35 da Lei Municipal nº 1.199 (PETROLINA, 2002) e os artigos 70, 128 E 129 da Lei Municipal nº 1.875 (PETROLINA, 2006) e dá outras providências.
Lei Complementar nº 15 (PETROLINA, 2013)	Altera os dispositivos da Lei Complementar Municipal N.º 11 (PETROLINA, 2009) que específica, e dá outras providências.
Decreto nº 089 (PETROLINA, 2010)	Regulamenta a Lei Complementar nº 011, (PETROLINA, 2009) dispendo sobre a tramitação de processos e documentos para emissão de licenças ambientais e os procedimentos administrativos internos à secretaria municipal de planejamento, urbanismo e meio ambiente, e dá outras providências.
Lei nº 2.354 (PETROLINA, 2011)	Cria a Agência Municipal do Meio Ambiente (AMMA) e dá outras providências.
Lei nº 1838 (PETROLINA, 2006)	Dispõe sobre a proteção das árvores dos logradouros públicos da cidade de Petrolina e seus povoados e dá outras providencias.

Fonte: Elaborado pela autora.

O município possui Fundo Municipal Ambiental que foi instituído através da Lei nº 1.603 (PETROLINA, 2004). Este fundo é denominado Fundambiental e encontra-se em funcionamento.

A Diretoria de Licenciamento Ambiental conta com uma equipe de análise técnica multidisciplinar composta por quinze funcionários conforme apresentado no Quadro 8. Cinco funcionários comissionados ocupam cargos de gerência e direção. Os demais funcionários ocupam cargos de peritos e são contratados pela administração municipal em regime temporário. A AMMA possui também assessoria jurídica que atende toda a Agência.

A remuneração média dos cargos comissionados, de acordo com o entrevistado PET02, varia de R\$ 1.600,00 a R\$ 3.000,00 (valor bruto). Já os peritos recebem percentual de taxa de acordo com desempenho.

Segundo o entrevistado PET02, a equipe técnica possui treinamentos esporádicos e cita as seguintes capacitações já realizadas: “sistema tributário, rede sim e sistemas de gestão”. Não foi identificado treinamento acerca do licenciamento ambiental na fala do entrevistado.

Quadro 8 - Corpo Técnico da AMMA que trabalha no licenciamento ambiental.

Cargo	Formação	Vínculo com a Administração Pública
Diretor de Licenciamento	Engenheiro Agrícola e ambiental	Comissionado
Gerente de Licenciamento	Bióloga	Comissionado
Gerente de Licenciamento	Administradora e graduanda em engenharia de produção	Comissionado
Gerente de Licenciamento	Bióloga	Comissionado
Gerente de Licenciamento	Engenheiro Agrícola e ambiental (atual gerente se desligou da agência recentemente. Aguardando novo profissional)	Comissionado
Assistente Administrativo	Letras	Outro
Perito	Engenheiro Agrônomo	Outro
Perito	Engenheiro Agrônomo	Outro
Perito	Engenheiro Agrônomo	Outro
Perito	Engenheiro de Minas	Outro
Perito	Engenheiro de Minas	Outro
Perito	Geólogo	Outro
Perito	Biólogo	Outro
Perito	Engenheiro de Telecomunicações	Outro
Perito	Engenheiro Agrícola e ambiental	Outro

Fonte: Elaborado pela autora.

A AMMA não possui um sistema informatizado para gestão do licenciamento ambiental. Segundo o entrevistado PET02 o mesmo encontra-se em fase de desenvolvimento.

Para dar entrada nas solicitações de licenças ambientais é necessário o preenchimento de formulário padrão para ser protocolado por meio físico no atendimento na AMMA.

O número total de processos protocolados na AMMA no ano de 2017 foi de 1.183 processos de licenciamento ambiental. De acordo com o entrevistado não existia o controle de processos nos anos anteriores, desta forma não pode informar o número médio de processos protocolados por ano.

O prazo para a análise dos processos regulares de licenciamento ambiental é de 90 dias prorrogáveis por mais 90 dias. Para o processo simplificado o prazo é de 30 dias prorrogáveis por mais 30 dias. Segundo o entrevistado PET02, o controle dos prazos é realizado pelos próprios técnicos uma vez que não há um sistema informatizado para tal fim. Os técnicos buscam cumprir os prazos especificados.

E relação ao monitoramento dos empreendimentos licenciados segundo o entrevistado PET02 na AMMA existe uma diretoria de Fiscalização Ambiental, que atende denúncias e realiza monitoramento dos empreendimentos. No entanto devido ao grande volume de

empreendimentos e grande quantidade de denúncias o número de empreendimentos monitorados é bastante reduzido.

Sobre os mecanismos para realização de denúncias, PET02 afirma que é possível fazer denúncias por telefone através da ouvidoria ou também pelo site. Segundo PET02 o número de fiscais não é suficiente para manter a regularidade da fiscalização ambiental.

Sobre a integração entre o Sistema Municipal de Meio Ambiente e o Sistema Estadual de Meio Ambiente o entrevistado considera que há integração uma vez que existe um bom relacionamento entre os técnicos da AMMMA e os servidores da UIGA de Petrolina. O entrevistado não soube informar a existência de instrumentos econômicos ou parceria com o Estado para incentivar o fortalecimento institucional e a proteção ambiental

Como principais dificuldades da implementação do licenciamento ambiental municipal em Petrolina o entrevistado PET02 indica a equipe técnica reduzida com limitações quanto a variedade de áreas técnicas abrangidas. Como aspecto positivo do processo PET02 aponta a agilidade de análise nos processos simplificados.

4.1.3 Município de Serra Talhada

Atualmente o órgão responsável pelo licenciamento ambiental municipal em Serra Talhada é a Agência Municipal de Meio Ambiente (AMMA), cuja natureza jurídica é de autarquia integrante da Administração Indireta do Município, possuindo autonomia administrativa, financeira e patrimonial. Sua finalidade é executar e fazer executar, como órgão municipal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, no âmbito do território municipal. A AMMA é vinculada à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Igualdade Racial que também foi criada no ano de 2013.

O sistema Municipal de Licenciamento Ambiental do município de Serra Talhada está previsto na Lei Complementar nº 214 (SERRA TALHADA, 2013) conforme definição a seguir:

O Sistema Municipal de Licenciamento, Fiscalização, Infrações e Sanções Administrativas ao Meio Ambiente representa o conjunto de princípios, normas, instruções, diretrizes, metas e objetivos, definidos nesta Lei e em outros atos normativos relacionados à fiscalização e ao licenciamento ambiental de empreendimentos, atividades e serviços considerados efetiva ou potencialmente poluidores e/ou capazes de gerar degradação do meio ambiente cujo impacto seja local.

A estrutura organizacional da AMMA é formada pelos cargos em comissão, de livre nomeação e exoneração, previstos na Lei nº 214 (SERRA TALHADA, 2013) que estão

descritos no Quadro 9 a seguir juntamente com suas remunerações e atual formação dos ocupantes dos cargos. A cessão de funcionários de outros órgãos da prefeitura também foi prevista na mesma lei. A AMMA não possui corpo técnico próprio, não tendo realizado nenhum concurso público desde sua criação.

Quadro 9 – Síntese dos cargos da AMMA e suas respectivas remunerações, quantidades e a formação dos atuais ocupantes dos mesmos.

Cargo	Remuneração	Quantidade	Formação do ocupante do cargo no momento da coleta de dados
Presidente	R\$ 4.290,00	1	Técnico Agrícola
Diretor de Licenciamento e Fiscalização Ambiental	R\$ 1.800,00	1	Bacharel em Direito
Diretor de Educação e Monitoramento Ambiental	R\$ 1.800,00	1	Engenheiro Agrônomo
Assessoria Técnica	R\$ 1.500,00	3	Não informado
Assessoria Jurídica Ambiental	R\$ 1.650,00	1	Bacharel em Direito
Presidente da CPL	R\$ 1.500,00	1	Não informado

Fonte: Elaborado pela autora.

No que se refere a equipe que realiza a análise técnica dos processos o entrevistado afirmou que não se trata de uma equipe multidisciplinar e atualmente é composta por oito funcionários. O entrevistado, afirmou que os empregados municipais envolvidos com a análise dos processos de licenciamento ambiental não recebem treinamento sistemático ou capacitação para atuar no sistema municipal de licenciamento ambiental.

No que se refere a outros instrumentos legais que subsidiam a gestão ambiental do município, o mesmo possui Plano Diretor desde o ano de 2007 e também um Plano Municipal de Resíduos Sólidos. Entretanto, não há Plano de Saneamento Básico e Lei de Uso e Ocupação do Solo.

O município possui Fundo Municipal de Meio Ambiente. A Lei Complementar Municipal nº 214 (Serra Talhada, 2013) determina que os recursos financeiros captados pela AMMA, serão geridos pelo Fundo Municipal de Meio Ambiente e aplicados em projetos e estudos para a conservação, preservação e melhoria da qualidade do meio ambiente, propostos pela AMMA e pelo Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, previstos na Política Municipal do Meio Ambiente.

O município possui o mesmo sistema informatizado para acompanhamento dos processos utilizado pela CPRH, o Silia. O procedimento de licenciamento ambiental inicia-se com o preenchimento de formulário padrão, protocolado presencialmente por meio físico de atendimento na sede da AMMA. A Lei Complementar nº 214 (SERRA TALHADA, 2013) traz em seus Anexos I e II os empreendimentos e atividades de impacto local que estão sujeitas ao

licenciamento ambiental pelo município. O prazo legal de análise dos processos é de 90 dias, segundo o entrevistado SER03 é feito o monitoramento do cumprimento desse prazo.

Na definição destas tipologias foram consideradas, porte, potencial poluidor e natureza da atividade. O entrevistado SER03 não considera que o sistema de licenciamento municipal é integrado ao zoneamento ambiental e urbanístico do município.

São emitidas as seguintes modalidades de licenças ambientais e suas devidas renovações: Licença Prévia; Licença de Instalação; Licença de Operação; Licença Corretiva; Licença Simplificada; Autorização Ambiental. Conforme informação repassada pelo entrevistado SER03 são consultados apenas técnicos e analistas da AMMA na decisão sobre o deferimento ou não da licença, sendo que as mesmas são assinadas pelo Presidente da AMMA e seu Diretor de Licenciamento e Fiscalização.

Segundo o entrevistado é realizado o acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental deferidos através de vistorias ou fiscalização dos empreendimentos licenciados e, caso constatadas irregularidades os mesmos podem ser multados ou embargados. O mecanismo de denúncias de empreendimentos irregulares, consiste no protocolo da mesma na AMMA ficando em sigilo os dados do denunciante (SER03). Conforme o entrevistado SER03 o município não possui fiscais suficientes para garantir a regularidade do licenciamento ambiental.

Em relação a cooperação técnica entre o Estado e o município, em 2013 houve a assinatura do Convênio de Cooperação Técnica com a CPRH, entretanto segundo o entrevistado SER03 o convênio encontra-se vencido. O entrevistado SER03 relata como instrumento instrumentos econômicos para fortalecimento institucional o recebimento do ICMS pela Unidade de Conservação Parque Estadual Mata da Pimenteira e vem trabalhando para receber ICMS do aterro sanitário que possui.

Segundo o entrevistado SER03 o número médio de processos protocolados por ano na AMMA é de cem processos entre licenças e autorizações. Na Tabela 1 a seguir estão descritos os valores das licenças e autorizações.

Tabela 1 - Taxa em reais para a obtenção de licenças e autorizações

Enquadramento	Licença Prévia	Licença de Instalação	Licença de operação	Autorização	Licença Simplificada
A	45,00	60,00	45,00	30,00	100,00
B	60,00	130,00	60,00	50,00	195,00
C	95,00	195,00	130,00	130,00	330,00
D	130,00	275,00	195,00	195,00	480,00
E	195,00	410,00	275,00	275,00	700,00
F	275,00	555,00	410,00	410,00	990,00
G	410,00	845,00	555,00	555,00	1.420,00
H	55,00	1.130,00	845,00	845,00	1.995,00
I	845,00	1.705,00	1.130,00	1.130,00	2.855,00
J	1.130,00	2.280,00	1.705,00	1.705,00	4.010,00
L	1.705,00	3.435,00	2.280,00	2.280,00	5.740,00
M	2.280,00	4.585,00	3.435,00	3.435,00	8.040,00
N	3.435,00	6.890,00	4.585,00	4.585,00	11.495,00
O	4.585,00	9.195,00	6.890,00	6.890,00	16.100,00
P	5.740,00	11.500,00	9.195,00	9.195,00	20.710,00
Q	6.890,00	14.010,00	11.500,00	11.500,00	25.530,00

Fonte: AMMA (2017)

A AMMA não possui um website. Não há informações sobre a AMMA no portal da prefeitura de Serra Talhada. O município possui sistema informatizado de acompanhamento dos empreendimentos licenciados.

Em relação a percepção do entrevistado acerca dos principais problemas vivenciados em relação a implementação do licenciamento ambiental no município foram elencados a “Carência econômica (verba) e de pessoal” (SER03). Já em relação aos pontos fortes do licenciamento ambiental no município SER03 cita: “A comodidade de o contribuinte tirar sua licença em seu município, sem a necessidade de se locomover para outro. Lembrando também da fiscalização mais ativa, pois acompanha de perto o desenvolvimento das atividades, em virtude do impacto local”. O entrevistado afirma ainda que considera o licenciamento ambiental municipal como eficiente “em meio a tantas necessidades, que não é exclusiva de serra talhada, conseguimos realizar um trabalho satisfatório, sempre almejando melhorar cada vez mais, visando a população e principalmente o Meio Ambiente”.

4.1.4 Município do Ipojuca

Administrativamente, o Município do Ipojuca possui sua gestão ambiental estruturada a partir da Secretaria de Meio Ambiente e Controle Urbano, que possui duas secretarias executivas: a de Meio Ambiente e a de Controle Urbano. É no âmbito da Secretaria Executiva de Meio Ambiente que ocorre a execução do processo de licenciamento ambiental municipal. Segundo IPO04 na atual gestão municipal, está sendo reativada a autarquia Agência

Municipal de Meio Ambiente (AMMA) que em breve será a única responsável pelo licenciamento.

O entrevistado IPO04 afirmou que não tem conhecimento da existência de um organograma oficial da Secretaria. Não existe um *website* exclusivo da Secretaria, tampouco há informações acerca da mesma no site da Prefeitura do Ipojuca.

O município possui regulamentação legal do licenciamento ambiental a partir da Lei Municipal nº 1.720 (IPOJUCA, 2013). A municipalidade conta ainda com instrumentos de gestão como Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Unidades de Conservação.

Ipojuca não possui Fundo Municipal de Meio Ambiente instituído, porém o mesmo está previsto em Lei 1.597 (IPOJUCA, 2011) que institui o Sistema Municipal do Meio Ambiente do Município do Ipojuca.

Os recursos humanos envolvidos com o licenciamento ambiental municipal são: Secretário de Meio Ambiente e Controle Urbano; Diretor de Meio Ambiente; Presidente da AMMA; 2 Biólogos; 1 Engenheiro Civil e 1 Geólogo. A equipe técnica possui o seguinte perfil profissional: 1 biólogo com doutorado; 1 biólogo com mestrado; 1 engenheiro civil com mestrado e 1 geólogo especialista. A remuneração média dos cargos de vínculo estatutário fica abaixo de três mil reais conforme Quadro 10 a seguir.

Quadro 10 - Recursos humanos envolvidos no licenciamento ambiental municipal do Ipojuca

Cargos	Tipo de Vínculo	Perfil Profissional	Remuneração
Secretário de Meio Ambiente e Controle Urbano	Cargo em Comissão	Entrevistado não soube especificar	14.500
Diretora de Meio Ambiente	Cargo em Comissão	Entrevistado não soube especificar	2.768
Presidente da AMMA - Agência Municipal de Meio Ambiente	Cargo em Comissão	Entrevistado não soube especificar	12.000
Biólogo	Estatutário	Doutor	2.839
Biólogo	Estatutário	Mestre	2.839
Geólogo	Estatutário	Especialista	2.839
Engenheiro Civil	Estatutário	Mestre	2.839

Fonte: Elaborado pela autora.

Sobre a realização de treinamento ou capacitação da equipe técnica para atuação no licenciamento ambiental, conforme o entrevistado IPO04 esta não é uma prática regular da Secretaria. A única capacitação da qual o entrevistado tem lembrança ocorreu entre 2013/2014 quando houve uma capacitação via CONDEPE-FIDEM, através do Programa de Território Estratégico de Suape. O mesmo não informou a carga horária nem as temáticas abordadas.

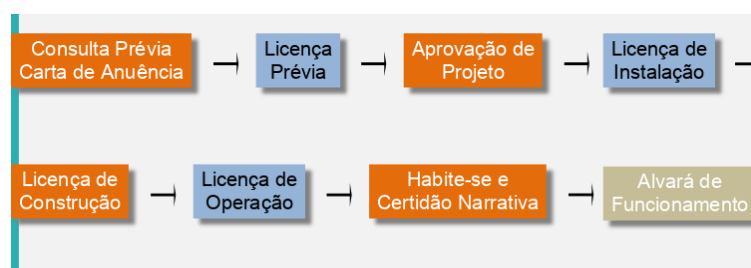
Para a gestão de processos de licenciamento ambiental, o município utiliza o sistema informatizado chamado “Assessor Público”, que é o mesmo empregado para o controle de

processos de toda a Prefeitura. O protocolo dos processos ocorre através do preenchimento de formulário padrão que deve ser protocolado por meio físico de atendimento.

Na definição das tipologias licenciáveis, foram considerados critérios de porte; potencial poluidor e natureza da atividade conforme o Anexo II da Lei Municipal 1.720/2013.

Segundo o entrevistado o licenciamento ambiental e o urbanístico estão integrados, sendo interdependentes conforme fluxograma fornecido conforme Figura 17.

Figura 17 - Fluxograma da integração entre o licenciamento



Fonte: AMMA (2017)

O entrevistado IPO04 não soube informar qual o número médio de processos protocolados ao ano, nem a média de análise dos mesmos. Segundo ele, não existe esse acompanhamento ainda.

A análise técnica dos processos é feita por equipe multidisciplinar, no entanto não há profissional para realizar a análise jurídica dos mesmos. Os valores cobrados para a análise dos processos de licenciamento estão definidos na Lei 1.720 (IPOJUCA, 2013).

Em relação ao controle de cumprimento de prazo de análise dos processos de licenciamento municipal este é monitorado pelo próprio analista, a partir da data em que o processo foi protocolado.

O Secretário e o Diretor de Meio Ambiente são os responsáveis pela assinatura os processos de licenciamento ambiental. Apenas técnicos e analistas são consultados sobre o deferimento ou não da licença.

Sobre os pedidos de licenciamentos deferidos, é feita vistoria ou fiscalização dos empreendimentos licenciados. Embora a legislação preveja multas ou embargados dificilmente se aplica a realidade do município.

O município não possui uma Ouvidoria Ambiental, o mecanismo de denúncia para empreendimentos irregulares ambientalente é apenas o protocolo físico de denúncia. Segundo o entrevistado IPO04 o município não possui fiscais suficientes para garantir a

regularidade do licenciamento ambiental.

Em relação a cooperação técnica, nunca houve uma capacitação motivada pela CPRH (IPO04). Embora que segundo IPO04, os técnicos da Agência Estadual, sempre foram solícitos para o esclarecimento de dúvidas.

O entrevistado IPO04 considera que não há integração entre o sistema estadual e municipal de meio ambiente, o mesmo não soube informar sobre a existência de instrumentos econômicos ou de parceria com o Estado para incentivar o fortalecimento institucional e a proteção ambiental.

Quanto a percepção do entrevistado sobre os principais problemas vivenciados em relação a implementação do licenciamento ambiental no município o mesmo relata como pontos negativos: “falta de fiscalização ambiental; a não utilização de sanções administrativas para disciplinamento e uma equipe multidisciplinar reduzida” (IPO04).

Como aspectos positivos do licenciamento ambiental municipal ressalta a boa capacitação acadêmica dos mesmos, uma vez que todos possuem pós-graduações. Por fim, o entrevistado classificou como pouco eficiente o sistema de licenciamento ambiental no município.

4.1.5 Município de São José da Coroa Grande

No município de São José da Coroa Grande, as questões ambientais possuem uma Secretaria própria a Secretaria de Meio Ambiente sendo, portanto, o órgão do poder público executivo municipal responsável pela condução do processo de licenciamento ambiental. Segundo o entrevistado SAO05 a Secretaria não possui um organograma oficial.

A comunicação com a Secretaria é bastante limitada uma vez que a mesma não possui telefone fixo e nem disponibiliza *e-mail* para a população. A secretaria também não possui *website*, no Portal da Prefeitura de São José não é possível encontrar informações acerca da Secretaria.

O município regulamentou o licenciamento ambiental através da lei municipal, o entrevistado não soube informar o número desta lei e a mesma também não é encontrada no site da prefeitura municipal. O município possui também Plano Diretor.

Segundo SAO05 o Fundo Ambiental Municipal foi instituído, porém não está ativo, uma vez que para o seu funcionamento ainda falta a celebração de um acordo de repasse entre a Secretaria Municipal de Finanças e a Secretaria Municipal de Meio Ambiente. O município também não possui Conselho de Meio Ambiente ativo.

A equipe da Secretaria é formada pelos cargos de Secretário, Biólogo, Diretor, Fiscal e recepcionista. O entrevistado SAO05, não soube citar qual a formação do Diretor nem do Fiscal. Dentre os integrantes da equipe, o Biólogo e o Fiscal são servidores estatutários da prefeitura, os demais cargos têm vínculo em Comissão com a administração pública. Os salários também não foram informados pelo entrevistado, tal informação também não estava disponível no site da prefeitura no portal da transparência.

Segundo o entrevistado estão sendo feitas negociações com a CPRH para a realização de capacitações para os servidores da secretaria. Mas até o momento não foram realizadas tais capacitações.

O SAO05 afirmou que não há um sistema informatizado para a gestão dos processos. O interessado deve dar entrada presencialmente por meio físico na Secretaria de Meio Ambiente.

O entrevistado não soube dizer o número médio de processos protocolados por ano.

Como principais dificuldades foram relatadas dificuldades em relação a salários, a falta de pessoal e a pressões políticas. Em abril de 2018 o município repassou novamente a CPRH a competência para o licenciamento ambiental segundo o entrevistado esta decisão foi tomada em virtude das dificuldades já enumeradas.

4.1.6 Município de Caruaru

O município de Caruaru começou a estruturar o licenciamento ambiental municipal no ano de 2010 a partir da edição da Lei Municipal nº 5.058 (Caruaru, 2010) que foi alterada pela Lei nº 5.160 (CARUARU, 2011). No ano de 2014 ocorreu a assinatura do Convênio de Cooperação Técnica entre o Estado de Pernambuco, através da CPRH, e o município de Caruaru, através da Empresa de Urbanização e Planejamento de Caruaru (URB).

O Convênio prevê a cooperação técnica nas áreas de licenciamento, monitoramento e fiscalização ambiental. No mesmo encontrasse um calendário para efetivação do licenciamento ambiental iniciando a partir de abril de 2014 e culminando em abril de 2017, segundo o entrevistado CAR06 esse calendário foi efetivado bem antes do ano de 2017, entretanto o mesmo não soube dizer exatamente quando.

Em virtude das eleições de 2016, iniciou-se no ano de 2017 uma nova gestão no município de Caruaru, e o licenciamento ambiental municipal, anteriormente atribuição da URB, passam a ser assumido pela recém-criada Secretaria de Sustentabilidade e Desenvolvimento Rural (SUDER). Administrativamente a SUDER está estruturada em duas

secretarias executivas: a Secretaria Executiva de Desenvolvimento Rural e a Secretaria Executiva de Sustentabilidade a qual é subordinada a Gerência de Licenciamento Ambiental, departamento responsável pela análise dos processos de licenciamento.

A prefeitura de Caruaru possui um portal na internet, entretanto não há um *website* exclusivo da SUDER. O portal da prefeitura contém poucas informações sobre a secretaria e suas atribuições. Como ações da SUDER têm-se descrito no portal:

Compete a Secretaria de Sustentabilidade e Desenvolvimento Rural participar da formulação e coordenar políticas públicas relacionadas com o desenvolvimento rural sustentável. Atualizar processos, métodos e sistemas para modernizar a vida rural, consiste entre as principais metas da secretaria. Além, de prestar assessoria direta ao homem do campo durante o ano todo (CARUARU, 2017).

Como é possível depreender as ações da secretaria parecem voltadas unicamente para a sustentabilidade do desenvolvimento rural. Segundo o CAR06 as informações do portal encontram-se desatualizadas inclusive os formulários relativos ao licenciamento ambiental que estão disponibilizados no *site*.

A sede da SUDER está localizada no bairro de Pinheirópolis, já a Gerência de Licenciamento Ambiental funciona em uma sala localizada no prédio da URB no Bairro Maurício de Nassau. Embora a sala seja ampla os profissionais ainda dividem espaço com processos e requerentes não sendo, portanto, a melhor estrutura física para o desempenho de suas atribuições. A distância entre os setores que é de aproximadamente 3,5km é outro fator que prejudica administrativamente a dinâmica do trabalho da SUDER.

Em relação ao corpo técnico a Gerência de Licenciamento Ambiental conta com uma equipe de nove pessoas. Deste quantitativo, seis técnicos são responsáveis pela análise dos processos e contam com o apoio de dois estagiários e um auxiliar administrativo conforme Quadro 11 a seguir.

Quadro 11 - Corpo técnico da Gerência de Licenciamento Ambiental da SUDER.

Quantidade de funcionários	Cargo que ocupa
3	Engenheiro Ambiental
1	Bacharel em Direito
1	Arquiteto
1	Biólogo
1	Estagiário - Estudante de Engenharia Ambiental
1	Estagiário - Estudante de Direito
1	Auxiliar administrativo
Cargo vago no momento da coleta de dados	Secretário Executivo

Fonte: Elaborado pela autora.

A remuneração média dos profissionais com nível superior não ultrapassa dois mil reais, exceto os que possuem cargos de chefia cuja remuneração é de oito mil reais para o cargo de Secretário Executivo (CAR06). Nunca foi realizado um concurso público para preenchimento de cargos na SUDER, portanto não há um corpo técnico próprio do órgão. Segundo o entrevistado três dos integrantes da equipe são empregados públicos pela URB os restantes possuem vínculo como empregados com contratos temporários.

Em relação a capacitações do corpo técnico não há uma sistemática de treinamento para a equipe do licenciamento no âmbito da SUDER. Entretanto, nos últimos anos ocorreram algumas capacitações em áreas relacionadas a sustentabilidade. Estas capacitações foram promovidas pela CPRH, APAC e SEMAS.

Quanto a dimensão legal regulatória o município possui Plano Diretor desde o ano de 2004 e foi atualizado em 2017; Plano de Saneamento Básico cuja renovação está em processo de licitação; o município não possui uma lei de uso e ocupação do solo, porém utiliza o seu código de postura, a elaboração desta lei está nas metas da nova gestão. O município possui também uma Unidade de Conservação de Proteção Integral, o Parque Natural Municipal Professor João Vasconcelos Sobrinho, que possui plano de manejo consolidado.

O município possui Fundo Ambiental Municipal, entretanto encontra-se desativado. Sua reativação depende do funcionamento do Condema que também se encontra inativo, segundo CAR06 o conselho está sendo reativado pela SUDER. No trecho a seguir extraído da lei 5.058 (CARUARU, 2010) percebe-se a importância do fundo para o fortalecimento da gestão ambiental municipal. O entrevistado CAR06 não soube informar onde os recursos oriundos das multas estavam sendo destinados, uma vez que o Fundo Municipal de Meio Ambiente se encontra desativado.

Dos valores arrecadados em pagamento de multas por infração ambiental 50% (cinquenta por cento) serão revertidos para o Fundo Municipal de Meio Ambiente e os outros 50% serão aplicados para capacitação dos técnicos ambientais e para aquisição de equipamentos, instrumentos e veículos, visando fortalecer a fiscalização (CARUARU, 2010).

Com relação aos procedimentos administrativos adotados pelo município na condução do licenciamento ambiental, conforme informações fornecidas pelo entrevistado CAR06, para dar entrada na solicitação de licença ambiental municipal é necessário o preenchimento de um formulário padrão que deve ser protocolado presencialmente por meio físico no atendimento da Gerência de Licenciamento Ambiental. A triagem das tipologias é a mesma listagem de empreendimentos que a CPRH utiliza em nível estadual, enquadrando pelo porte

e potencial poluidor do empreendimento/atividade de acordo com o CNAE. Para cada tipologia existe um termo de referência padronizado e disponibilizado pela secretaria.

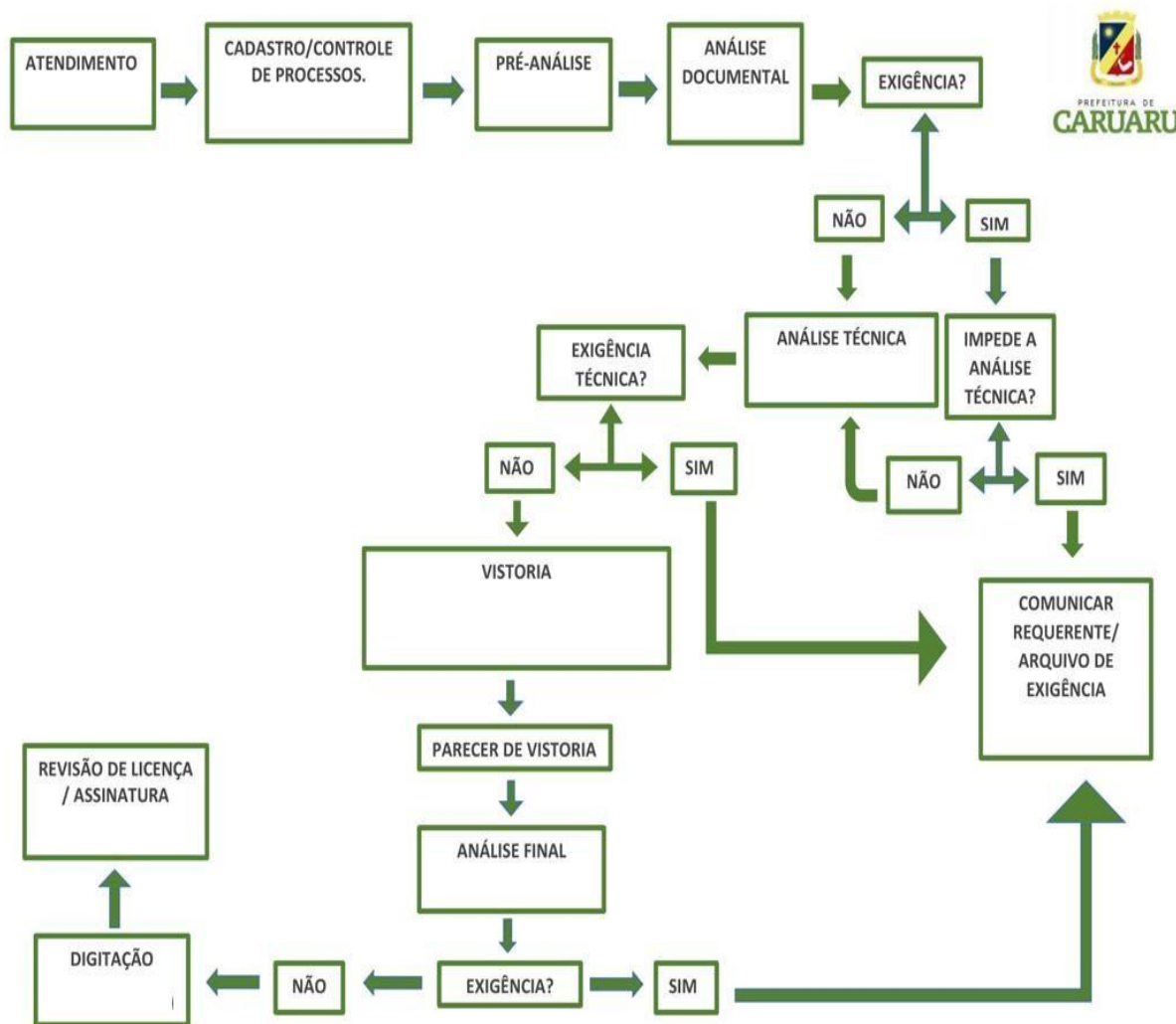
As documentações exigidas por tipologias estão descritas no Guia de Licenciamento Ambiental da SUDER (Anexo 2) que se trata de um pequeno manual que tem como objetivo orientar a população sobre quais documentos e estudos deverão ser entregues para dar entrada em processos de licenciamento ambiental e autorizações junto à SUDER. Este instrumento auxilia o trâmite do processo tornando o mesmo mais ágil ao esclarecer a população sobre tais exigências. Uma iniciativa positiva da Secretaria que buscou facilitar o entendimento das exigências do processo para o cidadão.

Na Figura 18 está representado o fluxograma da análise dos processos de licenciamento ambiental pela Gerência de Licenciamento Ambiental da SUDER. A secretaria não possui um sistema informatizado para apoiar o acompanhamento dos processos e desta forma o controle é feito em planilhas alimentadas pelos próprios técnicos. Também não é possível acompanhar a tramitação dos processos através da internet pelos próprios requerentes. Segundo o entrevistado CAR 06 o município está estruturando um processo licitatório para a instalação de um sistema informatizado para entrada e controle dos processos.

Ao ser questionado acerca da integração do sistema de licenciamento municipal ao zoneamento ambiental e urbanístico do município, o entrevistado CAR06 afirmou que considera que há sim uma integração uma vez que o zoneamento sempre é levado em consideração na análise dos processos e que a gerência contribuiu bastante para a atualização do Plano Diretor com considerações técnicas e material.

Em relação ao número médio de processos protocolados ao ano, em 2016 a gerência teve um número de 246 processos protocolados e em 2017 até o mês de outubro foram 212 processos. Ao considerar a média anual desde o início do licenciamento pelo município (do ano de 2010 até 2017) obtêm-se a média de 118 processos analisados por ano. O entrevistado destaca ainda o crescente número de processos protocolados, ano após ano, durante este período.

Figura 18. Fluxograma do processo de licenciamento ambiental da Gerência de Licenciamento Ambiental da SUDER



Fonte: SUDER (2017)

Na Tabela 2 estão descritos os valores das taxas cobradas pela prefeitura para as licenças ambientais. É feito o cruzamento entre o enquadramento de porte/potencial poluidor X tipo de licença.

Tabela 2 - Taxas em reais, por ano, para obtenção de licenças e autorizações, ano 2017

Enquadramento	Licença prévia	Licença de instalação	Licença de operação	Autorização	Licença simplificada
A	85,19	113,60	85,19	85,19	198,80
B	113,60	227,22	113,60	113,60	340,82
C	170,40	340,82	214,59	214,59	568,05
D	214,59	454,44	340,82	340,82	795,27
E	340,82	795,27	454,44	454,44	1.136,08
F	454,44	908,87	681,64	681,64	1.590,52
G	681,64	1.294,85	908,87	908,87	2.272,18
H	908,87	1.817,75	1.363,30	1.363,30	3.181,05
I	1.363,00	2.726,65	1.817,75	1.817,75	4.544,40
J	1.817,75	3.635,53	2.726,65	2.726,65	6.362,18
L	2.726,65	5.453,27	3.635,53	3.635,53	8.583,27
M	3.635,53	7.271,20	4.831,55	4.831,55	12.016,69
N	4.831,55	10.906,74	7.271,20	7.271,20	18.178,01
O	7.271,20	14.542,40	10.906,81	10.906,81	25.449,21
P	9.088,99	18.178,02	13.740,88	13.740,88	32.720,44
Q	10.906,81	22.147	18.178,02	18.178,02	40.326,00

Fonte: SUDER (2017)

A análise técnica dos processos é feita atualmente por um biólogo e uma engenheira ambiental. Já a análise jurídica é feita no início (análise documental) e no final do processo.

No que se refere a percepção do entrevistado CAR06, os principais problemas vivenciados em relação a implementação do licenciamento ambiental no município estão relacionados a falta de recursos humanos e financeiros. Como aspectos positivos vivenciados desde a implantação do licenciamento ambiental no município, elenca uma melhora na estrutura física em relação ao início e a equipe atual se empenha ao máximo em suas atividades o que tem impactado no crescimento positivo do departamento. O entrevistado CAR06 classifica o licenciamento ambiental no município como eficiente “Considerando os recursos que temos em função da alta demanda conseguimos ser eficientes” (CAR06).

4.1.7 Município de Gravatá

Em Gravatá, a Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural é o órgão responsável pela implementação das políticas públicas ambientais do município. O órgão foi criado em 2012 e tem como atribuições (GRAVATÁ, 2017):

- Desenvolver políticas de proteção de meio ambiente, notadamente no que se relaciona com tratamento do lixo, recursos hídricos, florestais, mananciais e cursos d’água, matas ciliares e reflorestamento;

- Atuar em conjunto, desenvolvendo ações e políticas públicas com outras esferas de governo no que tange à pesquisa e desenvolvimento científico do meio ambiente;
- Promover e implantar políticas de preservação do Meio Ambiente;
- Superintender as ações do Governo Municipal relacionadas com o desenvolvimento do setor primário, compreendendo atividades de levantamento e pesquisas, elaboração de projetos, programas e planos de ação que visam à melhoria da produção agropecuária, do abastecimento e dos recursos hídricos;
- Promover e coordenar ações em favor de projetos direcionados para a produção agrícola e animal;
- Incentivar a realização de pesquisas e experimentações, visando a racionalização dos programas direcionados às atividades do setor primário do Município;
- Promover programas voltados para o desenvolvimento socioeconômico do meio rural, mediante a adoção de políticas de extensionismo, cooperativismo e associativismo;
- Programar e executar eventos de caráter promocional e divulgacional, através de exposições e feiras;
- Planejar e executar as ações do Governo Municipal relacionadas com a política hídrica para o Município;
- Desenvolver e executar projetos específicos de abastecimento d'água, irrigação e meio ambiente, voltados para as áreas rurais, distritos, vilas e povoados;
- Coordenar outras atividades destinadas à consecução de seus objetivos;
- Recolher, sempre que possível, de acordo com a sua capacidade, animais abandonados ou extraviados e encaminha-los para adoção;
- Devolver os animais silvestres ao seu habitat natural

Vinculada à Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural a Agência Municipal de Meio Ambiente (AMMA), órgãos da administração indireta do município, é a instituição responsável administrativamente pela condução do licenciamento ambiental municipal. Conforme o entrevistado GRA07, não existe uma equipe interdisciplinar responsável pelo licenciamento ambiental em Gravatá, e as análises técnicas dos projetos são realizadas por apenas um Técnico. No quadro têm-se os atuais cargos que trabalham com licenciamento ambiental, formação dos seus respectivos titulares e suas respectivas remunerações.

Quadro 12 - Síntese do corpo técnico responsável pelo licenciamento ambiental no município de Gravatá.

Cargo	Investidura	Formação	Salário
Diretor Presidente	Cargo Comissionado	Engenheiro Sanitarista	R\$ 8.000
Técnico Ambiental	Estatutário (Cedido de outra secretaria)	Técnico em Edificações e Tecnólogo em Gestão Ambiental	R\$ 1.058 + 40% de insalubridade

Fonte: Elaborado pela autora.

Em relação a capacitação do corpo técnico, segundo GRA07, a prefeitura não costuma investir em treinamentos não havendo, portanto, uma sistemática de capacitações, nem treinamentos. GRA07 afirma que os cursos que participou foram investimentos particulares.

Em relação a dimensão legal, o licenciamento ambiental municipal foi regulamentado no município através de lei municipal (entrevistado não soube informar o número da lei). Outras regulamentações importantes para o licenciamento ambiental municipal são: o Plano Diretor elaborado em 2006, sua revisão está sendo estudada; possui também legislação específica sobre Uso e Ocupação do Solo a Lei nº 3.429 (GRAVATÁ, 2007).

O município possui três Unidades de Conservação Federais em seu território: Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN) Karawa-tá; RPPN Serra do Contente e; RPPN Benedito. Em relação ao Plano de Saneamento, o município não possui um, porém cerca de 30% do seu território está sendo contemplado pelo Programa de Saneamento Ambiental da Bacia Hidrográfica do Rio Ipojuca (PSA Ipojuca) que visa a expansão dos serviços de coleta e de tratamento dos esgotos nas cidades situadas ao longo da bacia do Rio Ipojuca (COMPESA, 2017).

O município não possui sistema informatizado para a gestão dos processos de licenciamento ambiental. Para tanto o corpo técnico se utiliza de planilhas. Sobre os procedimentos adotados no licenciamento ambiental municipal têm-se que o cidadão dá entrada na solicitação da licença ou autorização ambiental por meio de preenchimento de formulário padrão que deve ser protocolado por meio físico de atendimento. São 21 tipologias licenciadas pelo município conforme código municipal baseadas no porte e potencial poluidor. Ao ser questionado se o sistema de licenciamento ambiental municipal está integrado ao zoneamento ambiental e urbanístico do município GRA07 afirmou que os mesmos não se encontram integrados e que na prática se considera basicamente o porte do empreendimento.

O município possui Termo de Referência (TR) definindo para os processos de licenciamento ambiental por tipologias. Os documentos solicitados para obter as licenças são os mesmos utilizados pela CPRH, entretanto não há um guia para orientar a população de Gravatá e “se o único funcionário responsável pelo licenciamento não estiver a pessoa perde a viagem” (GRA07).

O quantitativo aproximado de processos analisados pela AMMA desde sua criação

encontra-se descrito no Quadro 13 a seguir.

Quadro 13 - Média de processos analisados pela AMMA por ano.

ANO	Número médio de processos protocolados
2013	80
2014	120
2015	180
2016	160
2017* Até novembro	139

Fonte: Entrevistado GRA07.

Segundo GRA07 não há análise jurídica dos processos uma vez que não há profissional da área integrando a equipe, quando há alguma questão jurídica a ser esclarecida protocola-se o processo para o setor jurídico da prefeitura. O Diretor presidente do órgão é o responsável por assinar as licenças e a análise técnica dos processos é realizada pelo técnico do setor e eventualmente técnicos de outro setor da prefeitura, como citado no caso da necessidade de análise jurídica.

Em relação ao acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental deferidos não é possível realizar sistematicamente fiscalizações dos mesmos uma vez que falta pessoal, apenas um fiscal, e faltam meios para tanto, por exemplo, não é sempre que há veículo disponível. Outro fator que dificulta este tipo de ação conforme relatado pelo entrevistado é o fato de o Município não possuir um serviço como o de ouvidoria ambiental.

Sobre o fato de empreendimentos licenciados serem multados ou embargados o entrevistado relata que a política atrapalha muito estas ações e que até agora nenhum empreendimento foi embargado. Como não existe um mecanismo de denúncia para empreendimentos irregulares ambientalmente geralmente o Ministério Público faz denúncias neste sentido (GRA07).

Sobre a cooperação técnica entre o Estado e Município, o entrevistado declarou que nunca houve capacitações voltadas para o licenciamento durante a vigência do convênio. Afirma, no entanto, que existe uma parceria forte com a CPRH quando se trata de fiscalizações de ameaças a fauna e flora no município.

O município, segundo o entrevistado nunca enfrentou conflitos em relação a divergências na liberação de licença com a CPRH ou com outro órgão ambiental municipal. Quanto a percepção do entrevistado acerca dos principais desafios referentes a implementação do licenciamento ambiental, o mesmo relata: “Existe dificuldade em relação a falta de recursos humanos, equipe técnica e recursos financeiros. Também há carência na estrutura, não há disponibilidade de veículos, as atividades envolvem muitos riscos de vida e não há

EPIs, muitas vezes falta materiais de escritório, e os técnicos compram tinta para impressora dentre outros materiais; os salários são extremamente defasados e a influência política é grande. A falta de pessoal, apenas uma pessoa na equipe, exigem muito do profissional e o obriga a ser polivalente em diversas áreas, o que representa uma sobrecarga de trabalho”.

Como aspecto positivo que contribui para a implementação do licenciamento ambiental o entrevistado destacou o engajamento pessoal do técnico, melhor estrutura do local de trabalho a partir da aquisição da sede própria, melhorias no Parque Ambiental da cidade e investimentos em educação ambiental por parte da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento rural. O entrevistado considera a o licenciamento ambiental municipal precário em virtude de todos os aspectos negativos enfrentados pela AMMA.

4.2.8 Município de Paratama

Atualmente em Paratama, o órgão público do poder executivo municipal responsável pelas questões ambientais é a Secretaria de Meio Ambiente e Turismo criada no ano de 2010. Não existindo, portanto, uma pasta exclusiva para a área ambiental no município.

Embora a prefeitura mantenha um portal na internet, no mesmo não foram encontradas informações acerca da Secretaria de Turismo e Meio Ambiente, tampouco há um site exclusivo para a Secretaria. Segundo o entrevistado PAR08 o município não possui um organograma oficial da Secretaria, entretanto afirmou que a mesma se divide principalmente na parte de eventos festivos, que é a maior parte das ações desenvolvidas pela Secretaria e na parte de meio ambiente com coleta de lixo e limpeza urbana, reflorestamento e limpeza de nascentes.

No que se refere ao corpo técnico da Secretaria, atualmente o mesmo é composto por quatro funcionários que estão à disposição simultaneamente das duas agendas, meio ambiente e turismo. Estes funcionários têm as seguintes formações: dois técnicos agrícolas, um técnico de nível superior (não foi informada a área) e um técnico de nível médio. Também compõe o corpo técnico da Secretaria doze funcionários da limpeza urbana e sete da coleta de lixo (PAR08).

No que se refere a dimensão legal que subsidia a gestão ambiental do município, o mesmo não dispõe de: Plano Diretor; Plano Ambiental; Plano de Saneamento Básico; Unidades de Conservação, tão pouco fundo municipal de meio ambiente. Paratama possui,

contudo, legislação acerca de Uso e Ocupação do Solo a Lei nº 14 (PARANATAMA, 2002) e Lei de Edificações e Postura, Lei nº 15 (PARANATAMA, 2002).

Paranatama implementou o licenciamento ambiental municipal a partir da edição da Lei municipal nº 125 (PARANATAMA, 2014). Em março de 2015, o município de Paranatama firmou convênio com a CPRH objetivando à cooperação técnica nas áreas de fiscalização, licenciamento e monitoramento ambiental.

Nesse mesmo ano o município deixou de realizar o procedimento. Segundo entrevistado PAR09 integrante da antiga gestão, o que motivou esta decisão foi uma intervenção do Ministério Público Estadual que não permitiu que as licenças fossem manuais, como estavam sendo emitidas pelo município até então, e exigiu que o município tivesse um sistema informatizado para emissão dessas. Essa determinação do Ministério Público justifica-se pelo fato de que as licenças, da forma como estavam sendo emitidas, eram passíveis de falsificações.

A aquisição do sistema informatizado para a emissão das licenças se revelou inviável financeiramente para o município. Segundo o entrevistado PAR09 o custo inicial para implantação do sistema informatizado, fora o pagamento mensal, era de sessenta mil reais, recurso que a prefeitura não dispunha para investir.

Para o entrevistado PAR09 a decisão de realizar o licenciamento ambiental foi uma atitude precipitada, motivada pelo contexto da instalação do parque eólico no município. “Inicialmente houve até um número maior de solicitações de licenciamento por conta da instalação do parque eólico, depois reduziu muito pelo porte do município que é pequeno [...] então o custo para aquisição e manutenção do sistema seria um gasto maior que a arrecadação” (PAR09).

Segundo o entrevistado PAR09, a análise dos processos de licenciamento ambiental municipal era realizada por apenas um funcionário cuja formação era de Técnico em Meio Ambiente. No que diz respeito a remuneração dos funcionários da secretaria a média salarial é de um salário mínimo (PAR08).

Os entrevistados não souberam informar se houve algum tipo de capacitação ou treinamento para a implementação do licenciamento ambiental. Os cidadãos davam entrada aos processos por meio físico no atendimento na própria Secretaria. O entrevistado PAR08 relatou que não há atualmente instrumentos econômicos ou parceria com o Estado para incentivar o fortalecimento institucional e a proteção ambiental no município. O mesmo informou ainda que não é interesse da nova gestão retomar a implantação do licenciamento ambiental no município.

4.2 ANÁLISE DOS SISTEMAS DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL PESQUISADOS

A partir das informações levantadas no tópico anterior, buscou-se construir matrizes de dados relevantes para analisar o licenciamento ambiental nos oito municípios pesquisados. Os tópicos a seguir caracterizam a forma como diversos fatores: institucionais, legais, gerenciais e procedimentais, têm se apresentado nos referidos sistemas municipais de licenciamento ambiental investigados, com a finalidade de fundamentar a análise de como o processo de Licenciamento Ambiental vem ocorrendo no estado. Estudos de diversos autores subsidiaram a avaliação apresentada a seguir.

4.2.1 Dimensão legal e institucional

Neste tópico são discutidos aspectos levantados sobre os Sistemas Municipais de Meio Ambiente pesquisados (estrutura administrativa do órgão ambiental responsável pela execução do licenciamento ambiental, Fundo Municipal de Meio Ambiente e Conselho Municipal de Meio Ambiente) e a base legal que institui, orienta e apoia a implementação do licenciamento ambiental municipal.

A resolução CONSEMA que irá regulamentar o impacto local em Pernambuco, definiu em seu texto principal, já aprovado (o anexo da resolução ainda não foi aprovado conforme apresentado no tópico 2.3.2), como requisito para os municípios iniciarem o licenciamento ambiental municipal apresentar ao CONSEMA: I. cópia da lei municipal instituindo o sistema municipal de meio ambiente; II. Composição do Conselho Municipal de Meio Ambiente; e, III. Identificação do órgão ambiental capacitado e respectiva estrutura, com indicação dos profissionais habilitados para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental (Anexo B). Deste modo percebe-se a importância estratégica que foi dada pelo CONSEMA a existência do SISMUMA claramente definido para a execução do licenciamento ambiental municipal em Pernambuco.

Órgãos ambientais pesquisados

De acordo com a MUNIC (IBGE, 2013) em todo o Brasil o número de municípios que possuem órgãos com atribuições específicas para lidar com a área de meio ambiente em sua estrutura administrativa aumentou de 67,8% em 2002, avançando para 84,5%, em 2009 e

chegando a 90% em 2013, mostrando por tanto o aumento da participação de órgãos ambientais na gestão municipal. Na região Nordeste esse percentual foi de 85,2% inferior às demais regiões do Brasil.

Em tese, um órgão exclusivo para tratar das questões ambientais seria a condição ideal para a gestão ambiental municipal, entretanto nem sempre essa configuração é a mais adequada a realidade do município, embora que muitas vezes o arcabouço dessa estrutura organizacional é fruto de acordos políticos circunstanciais (IBGE,2013). A síntese dos órgãos ambientais municipais pesquisados encontra-se no Quadro 14.

Observa-se que todos os municípios investigados possuem órgãos ambientais, apresentando sua gestão ambiental institucionalizada na administração pública. Apenas dois municípios apresentaram Secretarias exclusivas para as questões ambientais, as demais compartilham a temática com o desenvolvimento de outras políticas. Observou-se também que nem todos os entrevistados conheciam a estrutura administrativa organizacional dos órgãos ambientais em que atuavam apenas dois municípios forneceram o organograma do órgão.

Quadro 14 - Síntese dos órgãos ambientais dos municípios pesquisados.

Município	Órgão ambiental municipal	Instituição executora do licenciamento ambiental
Recife	Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente	Secretaria Executiva de Meio Ambiente
Petrolina	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Sustentabilidade	Agência Municipal de Meio Ambiente
Serra Talhada	Secretaria de Meio Ambiente	Agência Municipal de Meio Ambiente
Ipojuca	Secretaria de Meio Ambiente e Controle Urbano	Agência Municipal de Ambiente
São José da Coroa Grande	Secretaria de Meio Ambiente	Secretaria de Meio Ambiente
Caruaru	Secretaria de Sustentabilidade e Desenvolvimento Rural	Secretaria de Sustentabilidade e Desenvolvimento Rural
Gravatá	Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural	Agência Municipal do Meio Ambiente
Paranatama	Secretaria de Meio Ambiente e Turismo	Quando realizava o licenciamento a Secretaria de Meio Ambiente e Turismo era a responsável.

Fonte: Elaborado pela autora.

Fundo Municipal de Meio Ambiente

No contexto do fortalecimento institucional dos órgãos ambientais municipais, o Fundo Municipal de Meio Ambiente é um importante instrumento para viabilizar a gestão ambiental municipal, uma vez que é o órgão responsável pela captação e pelo gerenciamento

dos recursos financeiros alocados para o meio ambiente no Município (AVILA; MALHEIROS, 2012). Os Fundos ambientais devem ser criados e operados por lei.

De acordo com o último levantamento realizado sobre o tema pela MUNIC 2013 (IBGE, 2014) o número de municípios que possuíam fundo ambiental municipal foi de 2.386 município, 42,8% do total. Destes apenas 25,2% estão localizados na região nordeste, o menor quantitativo dentre as grandes regiões brasileiras.

Dentre os municípios pernambucanos alvo desta dissertação, observou-se que todos haviam instituído o Fundo Municipal Ambiental, entretanto, isto não implica em utilização de recurso para a proteção ambiental uma vez que muitos destes não estavam em funcionamento, seja por falta de regulamentação ou por falta de vontade política como relatado por alguns entrevistados. No Quadro 15 encontram-se a síntese dos resultados obtidos.

Quadro 15 - Síntese dos dados sobre a criação e funcionamento de Fundos Municipais de Meio Ambiente

Município	Existe Fundo Municipal de Meio Ambiente instituído?	O Fundo Municipal de Meio Ambiente encontra-se em funcionamento?
Recife	Sim	Sim
Petrolina	Sim	Sim
Serra Talhada	Sim	
Ipojuca	Sim	Não
São José da Coroa Grande	Sim	Não
Caruaru	Sim	Não
Gravatá	Não	Não
Paranatama	Não	Não

Fonte: Elaborado pela autora.

Conselho Municipal de Meio Ambiente

Ainda explorando a estrutura dos Sistemas Municipais de Meio Ambiente investigados, levantou-se informações acerca da existência de Conselhos Municipais de Meio Ambiente. Conforme descrito no Quadro 16, municípios afirmaram possuir Conselhos Municipais, entretanto poucos Conselhos estavam de fato ativos.

Os dados obtidos estão em consonância com o último levantamento do gênero apresentados na pesquisa MUNIC (IBGE, 2013), que mostrou a Região Nordeste, com o menor percentual de municípios com Conselhos (44,2%), número inferior ao resultado obtido para o conjunto de municípios do País (67,9%), conforme Figura 19.

Quadro 16 - Síntese das informações acerca da existência de Conselhos Municipais de Meio Ambiente

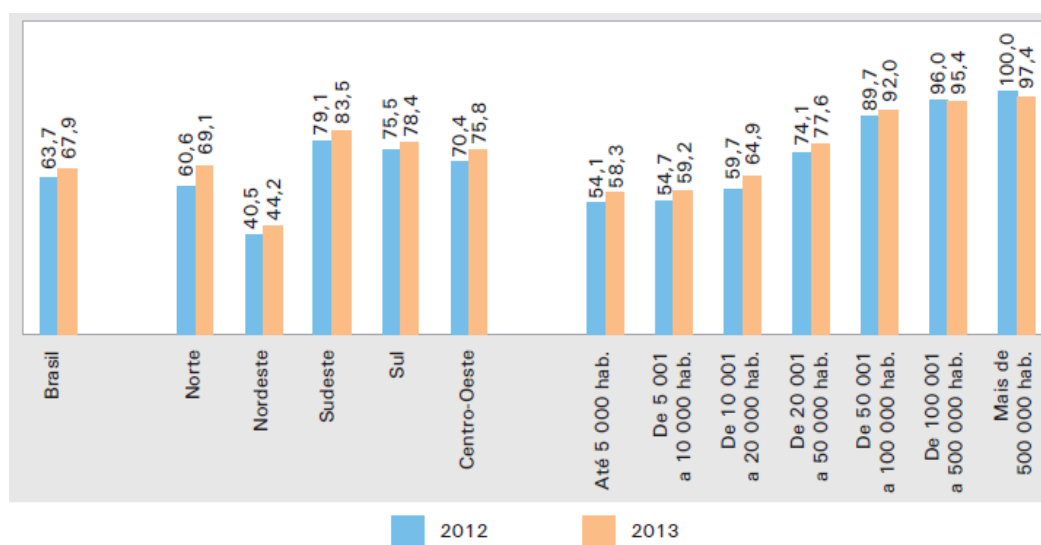
Município	O município possui Conselho Municipal de Meio Ambiente instituído?	O Conselho Municipal de Meio Ambiente encontra-se ativo?
Recife	Sim	Sim
Petrolina	Sim	Sim
Serra Talhada	Sim	Sim
Ipojuca	Sim	Sim
São José da Coroa Grande	Sim	Não
Caruaru	Sim (está sendo reativado)	Não
Gravatá	Sim	Não
Paranatama	Não	Não

Fonte: Elaborado pela autora

A importância dos Conselhos de Meio Ambiente no contexto do licenciamento ambiental, de acordo com Sanjuan (2007) refere-se ao fato de que a eficácia do licenciamento está também relacionada à co-responsabilização do poder público e sociedade sendo evidente, portanto, a relevância da participação para o referido processo. Desta forma, deve-se institucionalizar a participação, que ocorre também a partir dos Conselhos de Meio Ambiente.

Os Conselhos também têm papel fiscalizador, exercendo um maior controle social. Além disto, participam da construção das políticas públicas podendo inclusive apresentar propostas de projetos de lei. Diante da relevância dos conselhos para a política ambiental municipal observa-se a falta de Conselhos ativos nos municípios pesquisados é uma fragilidade dos seus Sistemas Municipais de Meio Ambiente.

Figura 19 - Percentual de municípios com Conselho Municipal de Meio Ambiente, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios.
2012-2013



Fonte: IBGE (2013)

Legislação contextualizada com a realidade municipal

Todos os municípios pesquisados também apresentaram legislações próprias para o licenciamento ambiental (Quadro17). A base legal própria permite adequar à aplicação do instrumento a realidade do município orientada, por tanto, pelas diretrizes da política ambiental local (SANJUAN, 2009).

Embora não seja objetivo da presente pesquisa avaliar o conteúdo das legislações municipais destaca-se que o entrevistado REC01 destacou como um dos aspectos negativos justamente a legislação ambiental confusa. O acesso a legislação ambiental municipal também é bastante difícil uma vez que tais regulamentações em geral não são encontradas nos sites das prefeituras (à exceção da prefeitura do Recife).

Quadro 17 - Síntese da base legal que caracteriza e subsidia o licenciamento ambiental municipal nos municípios pesquisados

Município	Possui legislação que regulamente o licenciamento ambiental?
Recife	Sim
Petrolina	Sim
Serra Talhada	Sim
Ipojuca	Sim
São José da Coroa Grande	Sim
Caruaru	Sim
Gravatá	Sim
Paranatama	Sim

Fonte: Elaborado pela autora.

4.2.2 Capacidade Técnica Gerencial

Neste tópico são abordadas questões acerca da infraestrutura logística e equipe técnica dos órgãos ambientais pesquisados. Segundo Sanjuan (2007) a capacidade técnica gerencial abrange: equipe multidisciplinar, suficiente e capacitada; órgão estruturado, informatizado e com transportes.

Capacitação da Equipe Técnica

Conforme diagnóstico realizado pela ABEMA (2013, p. 31) sobre os problemas enfrentados para a efetivação do licenciamento ambiental nos órgãos integrantes do Sisnama, “não existem programas permanentes de capacitação e treinamento de pessoal para manter quadros competentes e atualizados com o conhecimento de ponta e com ferramentas

modernas de gestão”. No âmbito dos oito municípios pernambucanos pesquisados a situação encontrada foi exatamente a mesma: nenhum dos entrevistados afirmou possuir em seus respectivos órgãos ambientais capacitações sistemáticas sobre o tema de acordo com o exposto no Quadro 18. Apenas o entrevistado do município de Caruaru afirmou que já havia sido realizado algum tipo de capacitação.

Quadro 18 - 1 Síntese sobre a realização de capacitação dos recursos humanos que trabalham com licenciamento ambiental nos municípios pesquisados.

Município	Existe capacitações sistemáticas dos técnicos municipais que trabalham com licenciamento ambiental?	Já houve alguma capacitação?
Recife	Não	Não
Petrolina	Não	Sim.
Serra Talhada	Não	Não
Ipojuca	Não	Não
São José da Coroa Grande	Não	Não
Caruaru	Não	Sim. Algumas capacitações na área de sustentabilidade realizadas pela CPRH e APAC
Gravatá	Não	Não
Paranatama	Não	Não

Fonte: Elaborado pela autora.

Remuneração equipe técnica e tipo de vínculo com a administração pública

Na mesma direção do apontado por Hofmann (2015) a baixa remuneração da equipe técnica também foi outra questão observada dentre os municípios pesquisados. Em geral os salários dos analistas não ultrapassam dois mil reais por uma jornada de trabalho de trinta horas semanais. Percebe-se também que, à exceção de municípios como Ipojuca e Recife, as equipes que trabalham no licenciamento ambiental municipal são compostas majoritariamente por cargos em comissão. Concursos públicos para provimento de cargos efetivos dentre os órgãos pesquisados também é algo raro, apenas o município de Recife e Ipojuca já realizaram concursos públicos e possuem corpo técnico estatutário.

Quadro 19 - Síntese dos dados levantados acerca da remuneração média das equipes técnicas que trabalham com o licenciamento ambiental nos municípios pesquisados

Município	Média salarial da equipe técnica em R\$	Média salarial dos cargos de superior hierarquia (diretor presidente ou secretário)	Já realizou concurso público?
Recife	Analistas R\$ 3.700 Técnicos R\$ 1.503	Não informado	Sim. Dois concursos
Petrolina	Não informado	Gerentes 1.600 Diretor 3.000	Não
Serra Talhada	1.942	4.290	Não. A AMMA tem sua equipe técnica composta por cargos em comissão
Ipojuca	2.800	12.000 Diretor Presidente 14.000 Secretário	Sim
São José da Coroa Grande	Informação não obtida	Informação não obtida	Não
Caruaru	Inferior a 2000	8.000	Não
Gravatá	1.058	8.000	Não. O corpo técnico é formado por um técnico concursado cedido de outra Secretaria
Paranatama	Não informado	Não informado	Não

Fonte: Elaborado pela autora.

Quantitativo e interdisciplinaridade do corpo técnico

Ao serem questionados acerca do quantitativo de fiscais para garantir a regularidade do licenciamento ambiental e fiscalização, todos os municípios afirmaram que o quantitativo era insuficiente frente as demandas enfrentadas pelos órgãos (Quadro 19). Sobre a diversificação das equipes envolvidas no licenciamento observou-se que os municípios com uma população maior possuem equipes mais diversificadas como é o caso de Recife, Ipojuca e Petrolina, conforme observado no Quadro 19.

Como aspecto positivo observa-se o fato da geração de empregos especializados principalmente nos municípios do interior. Sabe-se da dificuldade de postos de empregos nos municípios menores onde, na maioria das vezes, as pessoas são forçadas a buscarem oportunidades profissionais em outros municípios principalmente na capital.

Quadro 20 - Síntese da quantidade de funcionários envolvidos no licenciamento ambiental e das opiniões dos entrevistados acerca da adequabilidade do quantitativo de funcionários às demandas do licenciamento ambiental.

Município	Qual o número de funcionário envolvidos com o licenciamento ambiental	O quantitativo de funcionários é suficiente para garantir a regularidade do licenciamento ambiental?	A análise técnica é subsidiada por uma equipe multidisciplinar?
Recife	22	Não	Sim
Petrolina	15	Não	Sim
Serra Talhada	X	Não	Não
Ipojuca	5	Não	Sim
São José da Coroa Grande	2	Não	Não
Caruaru	6	Não	Sim
Gravatá	1	Não	Não
Paranatama	1	Não	Não

Fonte: Elaborado pela autora.

Informatização dos órgãos ambientais

A falta de sistemas informatizados elencados pelo diagnóstico da ABEMA (2013), também pôde ser percebido na maioria dos municípios pernambucanos investigados nesta pesquisa. Apenas três municípios apresentaram sistemas informatizados para acompanhamento dos processos de acordo com o Quadro 20.

Quadro 21 - Síntese dos dados acerca da informatização do acompanhamento dos processos de licenciamento ambiental nos municípios pesquisados.

Município	Possui sistema informatizado para acompanhamento dos processos?
Recife	Sim
Petrolina	Não
Serra Talhada	Sim
Ipojuca	Sim
São José da Coroa Grande	Não
Caruaru	Não
Gravatá	Não
Paranatama	Não

Fonte: Elaborado pela autora.

4.2.3 Aspectos Operacionais

Neste tópico são analisadas questões acerca do processo do licenciamento ambiental municipal. Investiga-se o subsidio de outros instrumentos de gestão para o processo, como está estruturado o monitoramento e avaliação dos empreendimentos licenciados e prazos para análise.

Planejamento ambiental e outros instrumentos de apoio e conhecimento da realidade socioambiental municipal

Conforme apresentado no capítulo 2, um dos pontos positivos envolvidos na municipalização do licenciamento ambiental diz respeito a proximidade das equipes dos órgãos ambientais dos empreendimentos e atividades e consequentemente de seus impactos. Devido a esta proximidade da equipe que conduz o licenciamento ambiental, infere-se que existe um melhor conhecimento do território o que baliza as decisões e exigências a serem consideradas no processo de concessão ou não da licença ambiental. Durante a fase de planejamento das intervenções, quando se definem os aspectos locacionais dos empreendimentos ou atividades, é de extrema importância o conhecimento da realidade do município. Este diagnóstico prévio se faz necessário para que seja possível avaliar as consequências das alterações que irão ocorrer no meio físico, biológico e social, a partir da instalação dos empreendimentos ou atividades. No Capítulo 2, foi abordado como um dos principais gargalos do licenciamento ambiental brasileiro a falta de subsídios de outros instrumentos de gestão ambiental, principalmente os relacionados ao planejamento ambiental.

Estão inseridos neste contexto diversos instrumentos, a exemplo da Agenda 21, planejamentos territoriais, planejamentos estratégicos, elementos de georreferenciamento, além de outros diagnósticos pré-existentes, somadas às documentações exigidas na análise prévia e inspeções em loco, fundamentada também na legislação de uso e ocupação do solo, assim como outros mecanismos de participação pública (SANJUAN, 2009). O Quadro 21 sintetiza nos municípios pesquisados a presença de tais instrumentos necessários ao planejamento ambiental municipal na perspectiva de alicerçar a eficácia do licenciamento ambiental municipal. Os dados foram levantados a partir da última pesquisa MUNIC em 2015 (IBGE, 2016) e revelam que os municípios pesquisados também enfrentam carência de tais instrumentos.

Quadro 22- Informações acerca de instrumentos de Gestão Ambiental nos municípios pesquisados.

Município	Base cartográfica digitalizada	Possui sistema de informações geográficas?
Recife	Sim	Sim
Petrolina	Sim	Não
Serra Talhada	Não	Não
Ipojuca	Sim	Não
São José da Coroa Grande	Não	Não
Caruaru	Não	Não
Gravatá	Não	Não
Paranatama	Não	Não

Fonte: Elaborado pela autora.

Monitoramento e fiscalização dos empreendimentos licenciados

As carências relatadas influenciam na capacidade dos municípios em realizarem a fiscalização e monitoramento dos empreendimentos licenciados. A época da coleta de dados nenhum dos entrevistados afirmou que havia um monitoramento dos empreendimentos licenciados de forma plena conforme explicita o Quadro 22. A falta de monitoramento dos empreendimentos licenciados, suas condicionantes, bem como as medidas mitigadoras exigidas é um dos gargalos enfrentados pelo licenciamento ambiental em todos os níveis da federação conforme abordado já abordado no Capítulo 2, e de acordo com ABEMA (2013), Hofman (2015) e Oliveira (2014). A falta deste controle fragiliza a efetividade do licenciamento ambiental, afinal o mesmo não se encerra com a emissão da licença.

Quadro 23 - Acompanhamento dos condicionantes e regularidade ambiental dos empreendimentos licenciados.

Município	O município realiza monitoramento e fiscalização dos empreendimentos licenciados?
Recife	Não
Petrolina	Não
Serra Talhada	Não
Ipojuca	Não
São José da Coroa Grande	Não
Caruaru	Não
Gravatá	Não
Paranatama	Não

Fonte: Elaborado pela autora.

Controle dos prazos

Todos os municípios afirmaram atender aos processos dentro dos prazos legais, entretanto a maioria não possui um sistema informatizado que realize o controle desses prazos legais, tema sintetizado no Quadro 23. De acordo com Escobar (2011) a proximidade dos técnicos ambientais dos empreendimentos diminui o tempo de análise dos processos, entretanto não foi possível verificar se isto ocorre na prática uma vez que os municípios não possuem esses dados sistematizados.

Quadro 24 -2 Síntese sobre controle de prazos nos municípios pesquisados

Município	O município realiza o controle do atendimento aos prazos dos processos?
Recife	Sim. Através do Silia.
Petrolina	Sim. Através de planilhas acompanhadas pelos técnicos.
Serra Talhada	Sim.
Ipojuca	Sim. Através do Silia.
São José da Coroa Grande	Não
Caruaru	Sim. Através das planilhas monitoradas pelos próprios técnicos.
Gravatá	Não
Paranatama	Não

Fonte: Elaborado pela autora.

Como a dimensão operacional diz respeito à concretização de um fim, apresenta-se no Quadro 24 o quantitativo de processos analisados em média por ano nos municípios pesquisados. Observou-se que dentre os oito municípios pesquisados apenas quatro afirmaram ter feito esse controle quantitativo. Dentre os dados informados percebe-se a diferença entre a demanda da Capital - maior população, maior desenvolvimento econômico e conseqüentemente maior demanda por serviços - e dos demais municípios.

Outro aspecto percebido a partir dos dados apresentados é a importância do licenciamento ambiental por representar também ganho de receita para o município. Ou seja, o dinheiro referente ao pagamento de taxas e até possíveis multas, e compensações passam a circular nos cofres dos próprios municípios.

A quantidade de processos protocolados representa por outro lado uma diminuição da sobrecarga de trabalho para o órgão ambiental estadual. A partir dos dados coletados, constata-se que no ano de 2017, pelo menos 4.803 processos deixaram de tramitar em âmbito estadual segundo dados fornecido por apenas 5 municípios, os demais municípios não possuíam tais dados sistematizados.

Os municípios de Petrolina e Recife concentram o maior número de processos. No ano de 2017, cerca de 17.167 processos foram protocolados na CPRH, entre pedidos de autorizações e solicitações de licenças ambientais (CPRH, 2017).

Quadro 25 - Número médio de processos de licenciamentos e autorizações protocolados anualmente nos órgãos ambientais municipais.

Município	Número Médio de processos protocolados nos últimos dois anos.
Recife	2.450
Petrolina	1.183
Serra Talhada	100
Ipojuca	Segundo entrevistado não existe esse acompanhamento.
São José da Coroa Grande	Segundo entrevistado não existe esse acompanhamento.
Caruaru	200
Gravatá	150
Paranatama	Não informado

Fonte: Elaborado pela autora.

4.2.4 Participação social: acesso à informação, transparência, mecanismos de denúncias e educação ambiental.

Conforme abordado no Capítulo 2, um dos principais desafios envolvidos na descentralização política administrativa é a maior susceptibilidade da esfera local a práticas historicamente vivenciadas como corrupção e clientelismo. Sobre a questão Azevedo et al.

(2007) afirma que, em todo o mundo, os governos locais frequentemente são os níveis mais corruptos da administração, neste nível as redes pessoais mantêm-se com mais força do que no nível federal e também por assumirem competências como urbanismo e gestão do solo, setores mais predispostos à captura da administração por interesses privados. Por outro lado, a proximidade do governo e dos cidadãos no âmbito local permite maior controle social, reforçando as oportunidades de participação pública.

Para que possa haver uma gestão participativa e controle social é indispensável o acesso a informação ambiental. Segundo Paes (2015), o acesso a informação é requisito para exercício de outros direitos, afinal apenas munidos de informações relevantes, as organizações e os indivíduos podem exigir os mais diversos direitos uma vez que a informação viabiliza o monitoramento e a participação social.

Paes (2015) destaca ainda que os órgãos integrantes do SISNAMA independentemente de requerimentos, devem incentivar a divulgação em local de fácil acesso, informações de interesse coletivo ou geral produzidas ou mantidas por eles. Tal princípio advém tanto da proteção ao meio ambiente assegurada na Constituição Federal como na Lei 10.650 (BRASIL, 2003) que dispõe sobre o acesso público aos dados e informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do SISNAMA.

Dede o ano de 2009 houve a recomendação do TCU ao Ibama de disponibilização no site de licenciamento ambiental do Ibama os documentos referentes aos pareceres técnicos conclusivos sobre a viabilidade ambiental dos empreendimentos, as LP, LI e LO, os EIAs/Rimas e os demais documentos pertinentes ao processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos sob sua responsabilidade (BRASIL, 2009). Atualmente já é possível consultar tais documentos no site do Ibama. Em nível estadual, é possível no site da CPRH ter acesso a tais informações.

Este tipo de informação é indispensável para que os cidadãos possam tomar conhecimento sobre empreendimentos cujos impactos ambientais afetem ou possam afetar sua comunidade, tirar dúvidas e até mesmo fazer sugestões no caso, por exemplo, da análise dos EIA/Rimas no contexto da emissão da Licença Prévia. A disponibilização dessas informações é fundamental também para que a sociedade possa apurar irregularidades e denunciá-las ao órgão ambiental responsável. Desta forma a população participa também da fiscalização desses empreendimentos.

Foi constatado que o acesso a informações sobre o licenciamento ambiental dentre os municípios investigados é bastante limitado. Até mesmo o contato com os órgãos ambientais municipais, em geral, não é fácil para o cidadão. O município de São José da Coroa Grande,

por exemplo, não divulga em seu *website*¹⁸, ao menos, um telefone para entrar em contato com o órgão ambiental e obter informações.

Dentre os municípios pesquisados, apenas os municípios de Recife e Ipojuca apresentaram informações atualizadas acerca do licenciamento ambiental municipal no website da prefeitura, em que são abordados especificamente temas relacionados à Secretaria de Desenvolvimento Sustentável e Meio Ambiente. Recife é o único município que possui espaço para que o cidadão possa acompanhar o andamento dos processos de solicitação de licenças ambientais protocolados através da internet no SiliaWeb.

Nos demais municípios, os cidadãos necessitam se dirigir pessoalmente até os respectivos órgãos ambientais para tal acompanhamento dos processos bem como para tomar conhecimento das documentações necessárias, e ter acesso aos formulários para dar entrada aos processos. A disponibilização de tais formulários e o fácil acesso a informação confere celeridade ao processo o que é bom para o órgão ambiental responsável e também para o cidadão.

Quadro 26 -3 Síntese dos dados pesquisados acerca da disponibilização de informações para a população.

Município	É possível encontrar informações atualizadas sobre o licenciamento ambiental no site da prefeitura?	É possível consultar o andamento dos processos de solicitação de licenças ambientais através da internet?	No site da prefeitura, é disponibilizado algum canal de comunicação com o órgão ambiental municipal responsável pelo licenciamento ambiental?
Recife	Sim	Sim	Sim
Petrolina	Não	Não	Sim
Serra Talhada	Não	Não	Não. No site é disponibilizado apenas o telefone celular do secretário e um email da Secretaria.
Ipojuca	Sim	Sim	Não. É disponibilizado um telefone fixo do gabinete do Secretário.
São José da Coroa Grande	Não	Não	Não
Caruaru	Não. Existem informações desatualizadas.	Não	Sim
Gravatá	Não	Não	Não. Existe o telefone celular do secretário executivo.
Paranatama	Não	Não	Não

Fonte: Elaborado pela autora.

Além do acesso a informação outra questão essencial para que ocorra a participação e controle social no licenciamento ambiental diz respeito a existência de mecanismos de denúncias de irregularidades ambientais nos empreendimentos licenciados. As ouvidorias ambientais possuem papel fundamental por serem um canal de comunicação direto com a população para registro de denúncias, acompanhar o andamento das providências necessárias e dar o retorno a população.

¹⁸ < <http://www.saojosedacoroagrande.pe.gov.br/> > acessado em 25 mar 2018.

Em municípios pequenos apenas uma ouvidoria geral do município seria suficiente para atendimento da população. As ouvidorias estão previstas na Lei Federal 13.460 (BRASIL, 2017) que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

Apenas o município de Recife informou ter uma ouvidoria utilizada para denúncias ambientais através de um serviço de discagem gratuita, através do prefixo 0800, nos demais municípios é necessário que as denúncias sejam feitas presencialmente para que se gere protocolo de acompanhamento. Tal procedimento, muitas vezes impede a participação da população uma vez que seu anonimato não é resguardado.

Quadro 27 - Canais para a realização de denúncia disponíveis ao cidadão

Município	Existe algum canal direto para que a população possa realizar denúncias sobre irregularidades ambientais constatadas?
Recife	Sim
Petrolina	Sim
Serra Talhada	Não
Ipojuca	Não
São José da Coroa Grande	Não
Caruaru	Não
Gravatá	Não
Paranatama	Não

Fonte: Elaborado pela autora

4.2.4 Integração e articulação dos sistemas municipais e o sistema estadual de meio ambiente

O SISNAMA prever a atuação articulada e integrada dos Sistemas Estadual e Municipais de Meio Ambiente. Quando questionados sobre a existência dessa integração a maior parte dos entrevistados consideraram que a mesma é inexistente, síntese no Quadro 27.

Quadro 27 - Percepção dos entrevistados acerca da integração entre os Sistemas Estadual e Municipais de Meio Ambiente.

Município	Considera que há integração entre o sistema estadual e municipal de meio ambiente?
Recife	Não
Petrolina	Sim
Serra Talhada	Não
Ipojuca	Não
São José da Coroa Grande	Não
Caruaru	Sim
Gravatá	Não
Paranatama	Não

Fonte: Elaborado pela autora.

Corroborando com a opinião dos entrevistados percebe-se que um dos principais problemas identificados atrelados ao licenciamento ambiental municipal em Pernambuco é a falta de banco de dados ambientais integrados. Anteriormente com a centralização do licenciamento ambiental no órgão Estadual o acesso aos dados de empreendimentos licenciados estava registrado em seus arquivos de dados e sistema informatizado o Silia.

A partir da municipalização do licenciamento ambiental tais dados encontram-se dispersos nos órgãos ambientais municipais que assumiram o licenciamento. Não havendo, portanto, a integração de dados entre os órgãos ambientais municipais e a CPRH.

Desse modo, o acesso a tais informações fica mais difícil para o cidadão e também para os profissionais da área. Muitas informações estão sendo perdidas a medida em que não há sistematização dos mesmos. Destaca-se que de acordo com a Lei Complementar nº 140 (BRASIL, 2011) os municípios devem organizar e manter o Sistema Municipal de Informações sobre Meio Ambiente. A mesma lei também obriga o nível estadual a ter tal sistema.

Conforme apresentado no Capítulo 2, o INFOSEMAS foi criado visando integrar os sistemas municipais ao estadual através do compartilhamento de informações ambientais, entretanto o portal encontrasse desatualizado e com poucos dados compartilhados. De acordo com informação levantada junto a SEMASPE, o INFOSEMAS encontrasse em desuso, pois os municípios, que receberam senhas e treinamento para inserir informações, não vêm alimentando o sistema. A integração de dados ambientais entre os sistemas municipais fica ainda mais difícil uma vez que a maioria dos municípios pesquisados não possuem sistemas informatizados para acompanhamento dos seus processos conforme visualizado no Quadro xx.

Conforme observado por Azevedo et al (2007), muitas vezes a descentralização consiste apenas no repasse de atribuições sem repasse de recursos financeiros ou apoio institucional.

Ao serem questionados se existia alguma parceria com o Estado para incentivar o fortalecimento institucional e a proteção ambiental a maioria dos entrevistados afirmou que não haveria este tipo de apoio. Conforme Quadro 28 apenas o município de Serra Talhada afirmou ter instrumentos econômicos de cooperação com o estado.

Entretanto vale ressaltar que todos os municípios que foram pesquisados receberam no ano de 2016 repasses do Estado referentes a parcelas do ICMS Socioambiental conforme Lei Estadual 11.899 (PERNAMBUCO, 2000). De acordo com a legislação citada parte dos recursos financeiros arrecadados a partir do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) deve ser distribuída entre os municípios de acordo com critérios que

resultem em melhorias na saúde, no meio ambiente, na educação e no aumento na receita tributária própria.

Na área ambiental os critérios estabelecidos foram a existência de Unidades de Conservação e a existência de aterros sanitários ou unidades de compostagem. O repasse do ICMS socioambiental como objetivo estimular a gestão compartilhada entre Estado e Município. Os recursos podem ser utilizados na implantação de sistemas de tratamento de resíduos urbanos, e gestão de unidades de conservação¹⁹.

Quadro 29 - Percepção acerca da transferência de recursos financeiros do estado para os municípios.

Município	O município possui alguma parceria com o Estado para incentivar o fortalecimento institucional e a proteção ambiental?
Recife	Não
Petrolina	Não
Serra Talhada	Sim
Ipojuca	Não
São José da Coroa Grande	Não
Caruaru	Não
Gravatá	Não
Paranatama	Não

Fonte: Elaborado pela autora.

Ainda sobre a cooperação entre estado e municípios é importante destacar que houve a assinatura dos Convênios de Cooperação Técnica entre os municípios e a CPRH. Em termos práticos as celebrações de tais convênios resultavam na formalização do apoio da CPRH para esclarecimentos de dúvidas, também houve a disponibilização do Sília para alguns municípios.

4.2.5 Avanços e desafios da municipalização do licenciamento ambiental em Pernambuco

O Quadro xx sintetiza aspectos positivos do licenciamento ambiental na visão dos entrevistados. Observou-se que foram relatados cinco aspectos distintos: o engajamento e qualificação profissional pessoal dos técnicos; uma melhoria na estrutura física do local de trabalho; uma melhoria na fiscalização e no conforto do cidadão que não precisa se deslocar para outro município e agilidade na análise de processos simplificados.

A maioria das respostas sintetizadas no Quadro 31 associa como aspectos positivos, na visão dos entrevistados, o bom trabalho desempenhado pelos técnicos apesar das dificuldades

¹⁹ <<http://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/repasse-do-icms-ecologico>>

enfrentadas. Esta resposta repetiu-se em cinco municípios dos sete municípios que responderam ao questionamento.

Melhoria na gestão foi citada pelo município de Serra Talhada uma vez que para o entrevistado a municipalização do licenciamento ambiental resultou em uma melhor fiscalização. Além disto, foram citada também certa melhoria na estrutura dos órgãos ambientais.

A abordagem apresentada pelos entrevistados não refletem a expectativa gerada a partir dos aspectos positivos indicados, por exemplo, pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2009) como: atração de mais investimentos; agilidade na implantação de novos empreendimentos; evita o deslocamento do empreendedor à capital para requerer a licença; aumenta seus recursos com a cobrança de taxas de licenciamento e recebimento de parte dos recursos da Taxa de Controle e Fiscalização cobrada pelo Ibama ou órgãos estaduais; facilita o acesso a financiamentos; diminui a sobrecarga de trabalho dos órgãos estaduais de licenciamento, que passarão a ficar responsáveis apenas pelo licenciamento de grandes empreendimentos com alto potencial de impacto ambiental; demonstra ser uma administração municipal responsável e consciente da pauta mundial de Meio Ambiente. Os técnicos entrevistados por tanto não parecem ter a visão holística dos benefícios do processo.

Quadro 30 -4 Síntese dos aspectos positivos relatados pelos entrevistados.

Município	Aspectos Positivos
Recife	<i>“Rigor na análise da equipe técnica”.</i>
Petrolina	<i>“Agilidade de análise nos processos simplificados”</i>
Serra Talhada	<i>“A satisfação da população que não precisa se locomover para outro município para dar entrada em processos; uma melhor fiscalização”.</i>
Ipojuca	<i>“Boa capacitação acadêmica da equipe técnica, uma vez que todos possuem pós-graduações”.</i>
São José da Coroa Grande	<i>“Proximidade dos técnicos da população”.</i>
Caruaru	<i>“Melhoras na estrutura física; empenho dos profissionais que integram a equipe que analisa os processos”.</i>
Gravatá	<i>“Engajamento pessoal do técnico, melhor estrutura do local de trabalho a partir da aquisição da sede própria, melhorias no Parque Ambiental da cidade e investimentos em educação ambiental por parte da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural”.</i>
Paranatama	Não foi informado pelos entrevistados.

Fonte: Elaborado pela autora.

Conforme apresentado no quadro 31, a carência de recursos financeiros e de pessoal é uma dificuldade comum a maioria dos municípios. A baixa remuneração do corpo técnico, bem como o número de profissionais reduzido foi comum a todos os municípios. A falta de estrutura física dos órgãos ambientais também foi citada.

Ingerências políticas também foram citadas, em geral por municípios que possuem servidores estatutários. Aspectos deficitários acerca da legislação ambiental também foram identificados. As informações ressaltadas pelos entrevistados reforçam os aspectos problemáticos já elencados nos tópicos anteriores.

Quadro 31 - Síntese dos aspectos negativos relatados pelos entrevistados.

Município	Aspectos negativos relatados
Recife	“Baixos salários, falta de estrutura e funcionários, procedimentos, capacitação, ingerências de superiores, legislação ruim e conflitante”.
Petrolina	“Equipe técnica reduzida com limitações quanto a variedade de áreas técnicas abrangidas”.
Serra Talhada	“Carência econômica (verba) e de pessoal”.
Ipojuca	“Falta de fiscalização ambiental; Não utilização de sanções administrativas, para disciplinamento; Equipe multidisciplinar reduzida”.
São José da Coroa Grande	“Dificuldades em relação salários, a falta de pessoal e pressões políticas”.
Caruaru	“Dificuldade de Recursos humanos e financeiros”.
Gravatá	“Dificuldade de Recursos humanos e financeiros; carência estrutural (muitas vezes não há veículo para realizar vistorias); falta de gratificação salarial por risco de vida; influência política; sobrecarga do único profissional”.
Paranatama	“Custos para manter o licenciamento seria maior do que o que o município arrecadaria com o valor das taxas das licenças”.

Fonte: Elaborado pela autora.

4.3 DIRETRIZES PARA SUBSIDIAR POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM PERNAMBUCO

Atendendo ao terceiro objetivo específico - “Propor diretrizes que possam subsidiar políticas públicas no âmbito da municipalização do licenciamento ambiental no estado” - a partir dos dados levantados pode-se fazer as seguintes considerações orientadas para o melhoramento dos sistemas municipais de meio ambiente e conseqüentemente uma melhor proteção ambiental para o Estado.

- A falta de capacitações dos técnicos municipais deve ser alvo de programas de formações direcionadas para o licenciamento ambiental. A CPRH através de sua equipe de Educação Ambiental já desenvolve capacitações voltadas para gestores ambientais municipais sobre diversas temáticas, da mesma forma a SEMAS, que possui equipe voltada para apoiar o SISEMAS, pode auxiliar nesse processo. A construção desse programa de modo integrado entre a SEMAS e a CPRH é uma oportunidade também de integração e troca de experiência entre o âmbito estadual e municipal. As capacitações devem ser voltadas tanto para os municípios que já

realizam o licenciamento ambiental como para aqueles que têm interesse em assumir sua competência. Os municípios também devem instituir seus próprios programas de treinamento e capacitação das equipes técnicas;

- Para o fortalecimento dos órgãos ambientais municipais, é necessário investimento na constituição de uma equipe própria com servidores concursados. A realização de concursos públicos revela o comprometimento do poder público na construção de equipes com credibilidade para realização de atividades de licenciamento e fiscalização;
- A necessária integração dos sistemas municipais e estadual de meio ambiente também ocorre através do compartilhamento de informações entre os entes federados. As informações sobre os empreendimentos licenciados devem ser de fácil acesso para todos. O SIG Caburé é uma importante ferramenta que pode e deve ser utilizadas pelas prefeituras. Por ser uma ferramenta colaborativa os municípios podem inserir informações no sistema. Para tanto, investimentos para melhora do SIG, bem como o estabelecimento da obrigatoriedade de alimentar o sistema pelos municípios além da promoção de capacitações na área também devem ser promovidas junto aos municípios que realizam o licenciamento ambiental;
- Pela constatada falta de integração entre o SISEMAS e os sistemas municipais de meio ambiente faz-se necessário, a reativação da Comissão Tripartite Estadual. A Comissão Tripartite de Pernambuco foi instituída por meio da Portaria do Ministério do Meio Ambiente nº 289 (MMA, 2004). Como visto no Capítulo 2, as comissões tripartites têm como objetivo fomentar a gestão ambiental descentralizada através de espaços institucionais de diálogo entre os entes federados;
- Novas fontes de financiamento do SISEMAS devem ser criadas, isto envolve, por conseguinte maior repasse de recursos financeiros para os sistemas municipais de meio ambiente;
- Em nível municipal há uma carência de recursos nas mais diversas áreas, deste modo a gestão ambiental muitas vezes é prejudicada frente as outras políticas públicas municipais. A implementação dos Fundos Municipais de Meio Ambiente desempenha papel chave na captação e aplicação de recursos para a área ambiental do município conferindo uma certa autônoma financeira para os mesmos;
- A transferência da competência para o licenciamento ambiental no Estado, vem sendo dificultada inicialmente pela ausência da Resolução CONSEMA sobre a definição do

impacto local. Pernambuco é um dos poucos Estados brasileiros que ainda não possuem tal definição o que gera conflitos e incertezas regulatórias. O processo de elaboração e aprovação dessa Resolução já perdura mais de dois anos e precisa ser concretizado elucidando finalmente esta questão. A partir da edição da Resolução o CONSEMA passará a exercer certo controle da municipalização do licenciamento ambiental, o que inexistia atualmente, uma vez que os municípios deverão apresentar ao Conselho os requisitos necessários para realizar o licenciamento ambiental. Nesse sentido espera-se do CONSEMA minimamente a coordenação deste processo enquanto órgão fiscalizador da aplicação de políticas públicas ambientais em Pernambuco;

- Visando melhorar a transparência das ações é de extrema importância a disponibilização de informações nos sites das prefeituras acerca de consultas a licenças ambientais, deste modo a população e fiscais da área podem rapidamente ter acesso sobre a regularidade ambiental de determinado empreendimento. Sistemas de informações também devem ser estruturados visando a disponibilização de informações claras sobre os procedimentos e trâmites para a concessão das licenças Ambientais. A elaboração de manuais contendo tais informações é também um bom instrumento para sistematizar essas instruções;
 - Na mesma direção é necessário o estabelecimento de canais diretos no âmbito dos órgãos ambientais municipais para que a população possa realizar denúncias de fora anônimas e possam acompanhar os desdobramentos das ações fiscalizatórias;
 - O monitoramento e fiscalização dos empreendimentos licenciados é que de fato estabelece o controle ambiental dos impactos. Essa etapa que ocorre após a concessão da licença ambiental praticamente não existe, seja no nível estadual, seja no nível municipal. Sistemáticas de monitoramento destes empreendimentos precisam ser estabelecidas pelos órgãos ambientais;
 - De acordo com o Decreto nº 4.281 (BRASIL, 2002) que regulamenta a Política Nacional de Educação Ambiental, Lei nº 9.795 (Brasil, 1999), deverão ser criados, mantidos e implementados programas de educação ambiental integrados ao licenciamento e fiscalização ambiental dentre outros instrumentos de gestão ambiental. A educação para a gestão ambiental utiliza como espaço pedagógico o ambiente conflituoso da gestão ambiental visando a participação e o controle social pela população.
- As sugestões apresentadas fundamentam-se na transferência não apenas da competência

para execução do licenciamento do nível estadual para o municipal, mas também de apoio técnico e financeiro para que os municípios possam efetivar sua gestão ambiental, integrada com a gestão ambiental estadual fortalecendo a ideia de um federalismo cooperativo e não competitivo entre os entes. O fortalecimento do SISMUMA é imprescindível para a proteção ambiental municipal e para a efetividade do licenciamento ambiental municipal.

5 CONCLUSÕES

No contexto da dinâmica complexa das questões socioambientais, a Análise da descentralização da gestão ambiental no estado de Pernambuco, particularmente no que diz respeito à municipalização do licenciamento ambiental permite entender o atual panorama deste processo, revelando melhorias para a gestão ambiental no estado.

O primeiro objetivo específico desta pesquisa – Compreender os propósitos e fundamentos da municipalização do licenciamento ambiental no contexto da descentralização da política e gestão ambiental - foi alcançado a partir da elaboração do Capítulo 2 que consistiu no referencial teórico que norteou também toda a execução da pesquisa.

A partir do referencial teórico elaborado compreende-se a função precípua da descentralização política administrativa dentro do contexto de evolução e reforma que está em curso, no papel do Estado no século XXI em um contexto globalizado e informatizado. Este novo modelo que vem sendo construído é o mais adequado para se tratar a complexidade das questões ambientais onde o Estado mais descentralizado é requisito para atuação da governança ambiental no exercício de uma cidadania ativa onde as discussões e soluções são pensadas com maior proximidade dos cidadãos.

O licenciamento ambiental, apresentado dentro do contexto da mediação dos conflitos socioambientais pelo Estado, consiste em um dos principais instrumentos de gestão ambiental brasileiros. Embora possua importância estratégica para o alcance do desenvolvimento sustentável uma vez que disciplina o acesso aos recursos naturais atuando de forma preventiva ao dano ambiental, esse instrumento se apresenta também como um dos assuntos mais controversos da atualidade alvos das mais diversas críticas que questionam sua eficiência seja pela morosidade, burocracia, altos custos envolvidos ou até mesmo pela credibilidade em assegurar a proteção ambiental e direitos sociais.

São inúmeros os desafios enfrentados para aplicação do instrumento: incertezas regulatórias; problemas ligados aos órgãos ambientais; falta de subsídios de outros instrumentos de Gestão Ambiental; falhas no Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente dentre outros. O descrédito advém principalmente do fato de que após a emissão das licenças, não há acompanhamento e fiscalização dos condicionantes e da aplicação das medidas mitigadoras impostas.

A municipalização do licenciamento ambiental surge ao mesmo tempo como um desafio e uma oportunidade. Representa uma oportunidade uma vez que diminui o número de processos que tramitam na esfera estadual visto que os órgãos ambientais estaduais em sua

maioria apresentam sobrecarga de trabalho; permite que o município assuma a gestão ambiental em seu território essa proximidade dos técnicos dos empreendimentos permite um melhor controle ambiental e melhor avaliação uma vez que os técnicos municipais têm um melhor conhecimento da realidade socioambiental do município e estão mais próximos para a fiscalização e controle das atividades. O controle social também é favorecido uma vez que as decisões estão mais perto dos cidadãos.

A partir deste panorama, na busca pela contextualização da realidade do Estado de Pernambuco foram atendidos ao segundo e terceiro objetivos específicos da pesquisa – “Caracterizar o licenciamento ambiental municipal realizado em oito municípios de diferentes mesorregiões de Pernambuco incluindo a Capital” e “Identificar os principais avanços e desafios da municipalização do licenciamento ambiental em Pernambuco” – a partir da construção do Capítulo 4.

No que se refere à estruturação do SISMUMA observou-se que todos os municípios investigados pela pesquisa vêm estruturando seus órgãos ambientais no sentido da coordenação e gerenciamento das ações. O que representa menor dependência do órgão ambiental estadual e melhor implementação das políticas públicas municipais.

No que se refere a participação popular e democratização e legitimidade ainda representa um desafio para os municípios investigados, uma vez que a maior parte destes não possui, em seu SISMUMA, a atuação efetiva dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente. Uma maior autonomia financeira que seria possível através da implementação dos Fundos Municipais de Meio Ambiente também é uma carência na realidade dos municípios investigados.

Os recursos humanos envolvidos no licenciamento ambiental nos municípios investigados consistem em um dos aspectos mais frágeis identificados. Revelou-se um quadro onde as equipes técnicas que conduzem o licenciamento ambiental são em geral insuficientes, com baixos salários e com pouca diversidade de formações. A ausência de capacitações foi constatada em todos os municípios. Também se constatou um baixo número de servidores efetivos sendo que a maioria dos funcionários possui vínculo em comissão com o Estado.

No que tange o procedimento do licenciamento ambiental constata-se que os municípios ainda possuem carência da interação de outros instrumentos de gestão ambiental principalmente os relacionados ao planejamento ambiental em seus territórios. Os empreendimentos licenciados também não vêm sendo monitorados e fiscalizados. Até mesmo

o controle do número de processos tem sido dificultado uma vez que a maioria dos órgãos ambientais pesquisados não possui informatização dos processos.

O acesso da população à informação é bastante dificultoso uma vez que na maioria dos órgãos não há disponibilização de informações sobre o licenciamento em *websites* na internet. O acompanhamento dos processos também na maioria das experiências exploradas não pode ser realizado pela internet. Até mesmo a realização de denúncias de irregularidades pela população é prejudicada pela inexistência de canais abertos para tal fim.

A partir da percepção dos técnicos não foi contatada a integração entre os sistemas estadual e municipal de meio ambiente. Embora os municípios recebam ICMS socioambiental não foram citados pelos entrevistados outros tipos de incentivos financeiros para o fortalecimento da gestão ambiental nos municípios.

Outros aspectos negativos obtidos a partir da percepção de atores que trabalham no licenciamento ambiental foram ingerências políticas; dificuldades estruturais; falta de fiscalização; falta de recursos financeiros e humanos. Aspectos positivos percebidos pelos entrevistados diz respeito principalmente ao comprometimento pessoal dos técnicos envolvidos no processo.

Depreende-se a partir das conclusões apresentadas que o processo de municipalização do licenciamento ambiental em Pernambuco vem trazendo benefícios para a gestão ambiental municipal uma vez que os órgãos ambientais vêm assumindo sua competência constitucional e estabelecendo normas; sistemas operacionais e estruturas administrativas para atendimento da nova demandam. Entretanto o processo não tem garantido, efetivamente, uma maior proteção ao meio ambiente, visto que os problemas enfrentados pelo licenciamento ambiental em nível estadual vêm se replicando no nível municipal com destaque para a falta de recursos humanos e financeiros, que inviabilizam a fiscalização e monitoramento dos empreendimentos licenciados. É preciso fundamentalmente estabelecer uma política de municipalização do licenciamento ambiental em Pernambuco baseada na cooperação entres os entes federados e fortalecimento dos sistemas municipais de meio ambiente.

REFERÊNCIAS

- ABEMA.. Novas propostas para o licenciamento ambiental no Brasil. Brasília: ABEMA, 2013.
- ABREU, E. L. **Municipalização do licenciamento ambiental: análise comparada de experiências nos estados de Minas Gerais e Piauí.** 2016. Ouro Preto MG. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Ouro Preto. Disponível em: <<http://www.repositorio.ufop.br/handle/123456789/7567>>. Acessado em 15 de maio de 2017.
- AGRAWAL, A; LEMOS, M.C. Environmental Governance. **Annual Review of Environmental Resources.** N.31. p. 297-325, 2006.
- ALMEIDA, L. T. O debate internacional sobre instrumentos de política ambiental e questões para o Brasil. In: 2º Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica (Eco-Eco), São Paulo, 1997. **Anais...** São Paulo: SBEE, 1997. p 3-21.
- ANDRADE, E. A. **CPRH 25 anos sua vida, sua história.** Recife: CPRH, 2001.
- ANELLO, L. F. S. **A educação ambiental e o licenciamento no sistema portuário de Rio Grande.** Brasília: Ibama, 2006 (Coleção Meio Ambiente. Série Educação Ambiental, V. 10)
- ALONSO JR , H. Da competência para o licenciamento. In: FINK, Daniel Roberto;
- ALONSO JR., H; DAWALIBI, M. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental.** 3. ed. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2004.
- ANTUNES, P. B. **Direito Ambiental.** 18ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- AVILA, R. D.; MALHEIROS, T. F. O sistema municipal de meio ambiente no Brasil: avanços e desafios. **Saúde soc.**, v. 21, n. 3, p. 33-47, 2012.
- AZEVEDO, A.; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do Serviço Público**, v. 1, n. 58, p. 37-55, 2007.
- AZEVEDO, A.; SCARDUA, F. Descentralização da gestão florestal: o (des)caso do Mato Grosso. In: I Encontro da ANPPAS, Brasília, 2006. **Anais...** Brasília: ANPPAS, 2006. p 23-26
- BARBIERI, J. C. **Políticas públicas ambientais.** In: José Carlos Barbieri. Gestão ambiental empresarial. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BARDIN, L. (2006). Análise de conteúdo (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trads.). Lisboa: Edições 70. (Obra original publicada em 1977)
- BEZERRA, G. S. C. L. O modelo de excelência em gestão pública para análise da efetividade de gestão de unidades de conservação: estudo na estação ecológica de caetés, Pernambuco, Brasil. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Ambiental) - IFPE, Recife, 2015.
- BRAGA, R. **Instrumentos para a gestão ambiental e de recursos hídricos.** Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2009.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Parecer ao projeto de lei nº 3729/2004**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 2004. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1592274&filena me=Parecer-CFT-29-08-2017> Acessado em 10 de ago. de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 237 de 19 de dezembro de 1997. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1997. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso em: 04 nov. 2010.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução CONAMA nº 237 de 19 de dezembro de 1997**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1997. Disponível em: <www.planalto.gov.br> Acesso em: 08 jun. 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 2 set. 1981. Seção 1. Disponível em: <www.in.gov.br>. Acesso em: 2 mai. 2016.

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 9 dez. 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Gestão Ambiental Compartilhada**. 2006. Brasília, DF: MMA, Disponível em: <http://www.nuredam.com.br/files/documentos.../gestao_ambiental_compartilhada_MMA.pdf>. Acesso em: 30 mai 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Cartilha de licenciamento ambiental** / Tribunal de Contas da União; com colaboração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. -- 2.ed. -- Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão no 345/2009**: relatório de auditoria. Brasília: TCU, 2009a. 60 p.

BREDARIOL, C. S. **Conflito Ambiental e Negociação, Para Uma Política Local de Meio Ambiente** [Rio de Janeiro] 2001 X, 244 p., 29,7 cm (COPPE/UFRJ, Ph.D., Programa de Planejamento Energético, (2001) Tese - Universidade Federal do Rio de Janeiro COPPE

BURSZTYN, M.; BURSZTYN, M. A. **Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: caminhos para a sustentabilidade**. Edição Digital. Rio de Janeiro: Garamond, 2012.

BUSTAMANTE, M. M. Licenciamento ambiental e o novo marco regulatório: o que esperar da proposta de alteração do instrumento? **Revista Eletrônica OAB/RJ**. Edição Especial – Direito Ambiental. Disponível em <<http://revistaeletronica.oabRJ.org.br>>. Acessado em 6 de Nov de 2017.

CARLO, S. **Gestão Ambiental nos Municípios Brasileiros: Impasses e Heterogeneidade**.

2006. 330 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

CARVALHO, J. C. Licenciamento ambiental e governança territorial: A questão federativa. In: COSTA, M. A.; KLUG, L. B.; PAULSEN, S. S. (Orgs). **Licenciamento Ambiental e Governança Territorial: registros e contribuições do seminário internacional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017, 246p.

CARVALHO, G. M.; MONTEIRO, M. S. L. Avaliação Ambiental Estratégica e Auditoria Contábil Ambiental como Instrumentos para a Otimização da Política Pública Ambiental no Brasil. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**. Brasília, v.8, n.1, art. 4, p. 54-72, jan./mar. 2014

CETRULO, T. B.; MOLINA, N. S.; LIMA, M. F. A. L.; MATOS, F. O. R. **Análise da municipalização do licenciamento ambiental em Rondônia**. In: CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 9., 2013, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: CNEG.

CHAVES, M. R.; MACHADO, L. M. C. P. Descentralização da política ambiental no Brasil e a gestão dos recursos naturais no cerrado goiano. In: **Título: Sociedade e Natureza na visão da Geografia**. Rio Claro: Programa de Pós-Graduação em Geografia UNESP/Associação de Geografia Teórica AGETEO, 2004. 296 p.: Il.; 23 cm.

CHIESA, M. A. S. Gestão Ambiental: Entraves e Perspectivas para a Municipalização no Estado do Espírito Santo. In: Congresso Consad de Gestão Pública, 2., 2008, Brasília. **Anais...** Brasília: UnB.

CMMAD. **Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Nosso Futuro Comum. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CONAMA. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução CONAMA nº 237/1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil** n. 247, 22 dez 1997, Seção 1, pag 30841-30843.

CNM. **Diagnóstico da municipalização do meio ambiente no Brasil**. Brasília: Confederação Nacional de Municípios – CNM, 2010. Estudos Técnicos CNM, volume 2.

DAWALIBI, M. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2004.

DINIZ, E. Governabilidade e democracia. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Maria Izabel (Orgs.). **O estudo da política**. Brasília: Paralelo 15, 1998. P.262-289.

ERNANDORENA, P. R. Resolução de conflitos ambientais no Brasil: do patriarcal ao fraternal. **Estudios Sociales**, v. 20, n. 40, 2012.

ESCOBAR, M. L. **A delegação de licenciamento ambiental para os municípios em Mato Grosso: Garante uma maior proteção ambiental?**. 2010. 128 f. Dissertação (Mestrado em Ambiente e desenvolvimento regional), Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá.

FAO. Food and Agriculture Organization of the United Nations. **Environment in decentralized development: economic and institutional issues**. Rome: FAO, 2002.

FARIAS, T. **Licenciamento ambiental: aspectos teóricos e práticos**. 4. ed. Belo Horizonte: Forum, 2013.

FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton; DAWALIBI, Marcelo. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2004.

FINK, D. R.; MACEDO, A. C. H. **Roteiro para Licenciamento Ambiental e Outras Considerações**. In: FINK, Daniel Roberto; ALONSO JR., Hamilton;

DAWALIBI, M. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2004.

FLEURY, L. C.; ALMEIDA, J. A construção da Usina Hidrelétrica de Belo Monte: conflito ambiental e o dilema do desenvolvimento. **Ambient. soc.**, São Paulo, v. 16, n. 4, p. 141-156, 2013.

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

GRANJA, S. I. B. **Manual de mediação de conflitos socioambientais**. Organização Gina Rizpah Besen; ilustração Libero Malavoglia. 1. ed. São Paulo: 5 Elementos – Instituto de Educação e Pesquisa Ambiental: Uma Paz; Universidade Aberta do Meio Ambiente e da Cultura de Paz, 2012.

HOFMANN, R. M. **Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil**. In: Câmara dos Deputados. 2015, 111p.

HOFMANN, R. M. Gargalos do licenciamento ambiental federal no Brasil. In: COSTA, M. A.; KLUG, L. B.; PAULSEN, S. S. (Orgs). **Licenciamento Ambiental e Governança Territorial: registros e contribuições do seminário internacional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017, 246p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Cadernos de formação volume 1: Política Nacional de Meio Ambiente**. / Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2006

INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. **Cadernos de formação volume 1: Política Nacional de Meio Ambiente**. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: MMA, 2006

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**. Perfil dos municípios brasileiros 2015. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)**. Perfil dos municípios brasileiros 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

JORGE, W. E. Política e Planejamento Territorial. In: PHILIPPI JR., Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet. (Org.). **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri, SP: Manole, 2004.

KIWANGO, W. A.; KOMAKECH, H. C.; TARIMO, T. M. C.; MARTZ, L. Decentralized Environmental Governance: A reflection on its role in shaping Wildlife Management

- Areas in Tanzania. **Tropical Conservation Science** Vol.8 (4): 1080-1097, 2015.
- LARSON, A. M.; RIBOT, J. Democratic decentralisation through a natural resource lens: an introduction. **The European Journal of Development Research** 16(1): 1-25, 2004.
- LARSON, A.M; SOTO, F. Decentralization of natural resource governance regimes. **Annual Review of Environment and Resources** 33(1): 213-239, 2008.
- LEME, T. N. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. **Planejamento e Políticas Públicas**. n. 35, p. 25- 52, 2010.
- LUDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.
- MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro** - 24ª Ed. 2016
- MARCONI, I. C.; BORINELLI, B.; CAPELARI, M. G. M. A Descentralização do Licenciamento Ambiental no Estado do Paraná: o caso de Londrina – PR. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, 1., 2012, Londrina. **Anais...** Londrina: ULT-FATI.
- MILARE, E. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 10ª Edição. 2015. 1708p.
- MINAYO, M. C. S. (org.) **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**, Vozes, 21ª ed. Rio de Janeiro, 1994
- MOTTA, D. M.; MOURA, A. M. M.; SILVA, A. P. M; SOBRINHO, R.H.R; MORAES, C. T. L. Licenciamento Ambiental para Fins Urbanísticos: uma análise comparativa. In: **Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos**. MOTTA, Diana Meirelles da; PÊGO, Bolívar. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.
- MOURA, A. M. M. A questão federativa no licenciamento ambiental. In: . In: COSTA, M. A.; KLUG, L. B.; PAULSEN, S. S. (Orgs). **Licenciamento Ambiental e Governança Territorial: registros e contribuições do seminário internacional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017, 246p.
- NASCIMENTO, D. T.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da gestão ambiental: análise do processo de criação de organizações municipais de meio ambiente no sul catarinense. **Revista do Serviço Público**, v. 2, n. 62, p. 185-208, 2011.
- NEVES, E. M. S. C. Política ambiental, municípios e cooperação intergovernamental no Brasil. **Revista do Instituto de Estudos Avançados USP** n. 74, 2012.
- NOGUEIRA, J. M.; PEREIRA, R. R. **Critérios e Análise Econômicos na Escolha de Políticas Ambientais**. Brasília: ECO-NEPAMA, 1999.
- OLIVEIRA, R. L. **Licenciamento Ambiental: avaliação ambiental estratégica e a (In)eficiência da proteção do meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 2014.
- PAES, L. M. Participação popular e acesso à informação ambiental para preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, nº 2, 2015 p.277-287

PEDRO, A. F. P.; FRANGETTO, F. W. Direito Ambiental Aplicado. In: PHILIPPI JR., Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet. (Org.). **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri, SP: Manole, 2004.

PEREIRA, L. C. B. A reforma do Estado nos anos 90. **Revista Lua Nova**. N.45 1998

PEREZ, I. C; BOURGUIGNON, A. A. B.; JOHNSON, R. M. F.; PEREIRA, L. F. M. **Descentralização do licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro**. 2. Ed. Rio de Janeiro: INEA, 2013.

PERNAMBUCO. Lei nº 14.249 de 17 de dezembro de 2010. **Dispõe sobre licenciamento ambiental, infrações e sanções administrativas ao meio ambiente, e dá outras providências**. Diário Oficial do Estado – Poder Executivo, Recife, 18 dez. 2010. Pág. 12 Coluna 1. Disponível em < <http://legis.alepe.pe.gov.br/dadosReferenciais.aspx?id=5682>>. Acesso em: 2/ mai. 2017.

PERNAMBUCO. Lei nº 14.264, de 6 de janeiro de 2011. **Dispõe sobre a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências**. Disponível em <http://www.cprh.pe.gov.br/ARQUIVOS_ANEXO/LeiEst14264de2011;2147;20110818.pdf>. Acessado em 23 de jul de 2017.

PHILIPPI JR., A.; BRUNA, G. C. Política e Gestão Ambiental. In: PHILIPPI JR., Arlindo; ROMÉRO, Marcelo de Andrade; BRUNA, Gilda Collet. (Org.). **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri, SP: Manole, 2004.

QUINTAS, J. S. Por uma educação ambiental emancipatória. In: QUINTAS, J. S.(org.). **Pensando e praticando a educação ambiental na gestão do meio ambiente**. Brasília: Ibama, 2006. Coleção meio ambiente. Série educação ambiental, 3 ed. V4.

RAMPAZZO, L. **Metodologia Científica**. Edições Loyola, São Paulo. 2002

RIBOT, J.C. Democratic decentralisation of natural resources: institutional choice and discretionary power transfers in Sub-Saharan Africa. **Public Administration and Development**. V. 23, n. 1, p. 53-65, 2003.

RECIFE. **Diário Oficial do Recife**, Recife, PE, ano XLVI, n. 001 , 02 jan. 2017.

RUA, M. G. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**. Vol. 48 N. 3 Set-Dez 1997.

SANCHEZ, L. E. **Avaliação de impacto ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2006.

SANJUAN, M. M. T. **Caracterização dos elementos fundamentais para efetivação da municipalização do licenciamento ambiental**. 2007. Salvador - BA. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia. Disponível em: <www.ppec.ufba.br/site/system/files/2007_Maysa_Sanjuan.pdf> Acessado em 15 de maio de 2017.

SCARDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 18, n. 1-2, p. 257-290, 2003.

SCHMITT, J.; SCARDUA, F. P. A descentralização das competências ambientais e a

fiscalização do desmatamento na Amazônia. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 49 (5):1121-1142, set./out. 2015.

SCOTTO, G.; CARVALHO, I. C. M.; GUIMARÃES, L. B. **Desenvolvimento Sustentável**. 6ª edição. Petrópolis: Ed. Vozes, 2011.

STRUCHEL, A. **Licenciamento ambiental municipal**. São Paulo: Oficina de Texto, 2016. 155p.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do Trabalho Científico**. 23 ed. São Paulo.

SILVA, C. G. **A ação do Estado no (des)controle ambiental** : o conflito entre as condições operacionais e a ampliação das atribuições legais do órgão estadual de meio ambiente de Pernambuco (a trajetória da CPRH). Recife : O Autor, 2004.

SILVA, C. M. M.; FRAXE, T. J. P. **Governança ambiental: conceitos e perspectivas de estudo para as localidades de Mocambo e Caburi, no município de Parintins/AM**. Anais do II Seminário Internacional de Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia, Manaus: EDUA. 2012 (2). ISSN: 2178-3500

SANJUAN, M. M. T. **Caracterização dos elementos fundamentais para efetivação da municipalização do licenciamento ambiental**. Dissertação de mestrado Salvador, Bahia 2007.

SIQUEIRA, L. C. **Ambiente & Sociedade**. Campinas v. XI, n. 2, p. 425-437, jul.-dez. 2008

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

TONI, F.; PACHECO, P. **Gestão ambiental descentralizada: estudo comparativo de três municípios da Amazônia Brasileira**. 2. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2005.

TRENTIN, T. R. D.; PIRES, N. S. Mediação Socioambiental: Uma Nova Alternativa Para Gestão Ambiental. **Revista Direito em Debate**, v. 21, n. 37, 2012. P.142-151.

SANJUAN, M. M. T. **Caracterização dos elementos fundamentais para efetivação da municipalização do licenciamento ambiental**. 2007. Salvador - BA. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia. Disponível em:
<www.ppec.ufba.br/site/system/files/2007_Maysa_Sanjuan.pdf > Acesso em: 15 de mai. de 2017.

VASCONCELOS, E. M. **Complexidade e pesquisa interdisciplinar: epistemologia e metodologia operativa**. 6 ed. Petrópolis. Rio de Janeiro. Vozes 2013.

APÊNDICE A – FORMULÁRIO PARA CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL



INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE PERNAMBUCO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO AMBIENTAL MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO AMBIENTAL

CARACTERIZAÇÃO DOS ASPECTOS INSTITUCIONAIS

1. Qual instituição é responsável pela condução do processo de licenciamento ambiental municipal?
2. Como está estruturada administrativamente? Existe um organograma?
3. Qual sua natureza jurídica?
4. Existe legislação municipal acerca do licenciamento ambiental municipal?
5. Existe conselho de meio ambiente instituído?
6. Existe fundo ambiental municipal implementado?
7. O município possui: Plano Diretor; Plano Ambiental; Plano de Saneamento Básico; Lei de Uso e Ocupação do Solo; Unidades de Conservação?

CARACTERIZAÇÃO DOS ASPECTOS GERENCIAIS

8. Quantos funcionários trabalham na análise dos processos de licenciamento ambiental?
9. Preencher informações sobre o perfil profissional da equipe que trabalha no licenciamento ambiental.

Cargo	Graduação	Pós-graduação	Vínculo com a administração pública (comissionado, celetista, estatutário)

10. A equipe técnica responsável pelo licenciamento ambiental recebeu treinamento para atuar no licenciamento ambiental? Existem capacitações periódicas acerca da temática? Qual a carga horária média?

11. Qual a remuneração média da equipe técnica?
12. O município possui fiscais suficientes para garantir a regularidade do licenciamento?
13. O município possui sistema informatizado de acompanhamento dos empreendimentos licenciados?
14. A análise técnica é efetuada por equipe multidisciplinar?
15. É feita análise jurídica por profissional habilitado?

CARACTERIZAÇÃO DOS ASPECTOS OPERACIONAIS

16. O município possui algum sistema informatizado para a gestão dos processos de licenciamento ambiental?
17. Como é feita a triagem das atividades e empreendimentos passíveis de licenciamento no município?
18. O sistema de licenciamento municipal está integrado ao zoneamento ambiental e urbanístico do município?
19. O município possui Termo de Referência (TR) definindo para os processos de licenciamento ambiental?
20. Qual o número médio de processos protocolados ao ano?
21. Quais são os valores ou taxas (em R\$) cobrados para analisar os pedidos de licença ambiental?
22. Existem controles de cumprimento de prazo de análise dos processos de licenciamento municipal?

COOPERAÇÃO ESTADO E MUNICÍPIO E COMUNICAÇÃO COM A SOCIEDADE

23. Existe um mecanismo de denúncia para empreendimentos irregulares ambientalmente?
24. O município disponibiliza informações na internet acerca do órgão ambiental e do licenciamento ambiental?
25. O município possui um programa de educação ambiental consolidado?
26. Houve capacitação por parte da CPRH para a implementação do licenciamento ambiental municipal? Qual tipo?
27. O município possui instrumentos econômicos ou parceria com o Estado para incentivar o fortalecimento institucional e a proteção ambiental?

**APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO SOBRE A PERCEPÇÃO DO ENTREVISTADO
ACERCA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL**



**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO AMBIENTAL
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTAO AMBIENTAL**

1. Quais os principais desafios vivenciados em relação a implementação do licenciamento ambiental municipal?
2. Quais os aspectos positivos do licenciamento ambiental em seu município?

APÊNDICE C – TERMO DE LIVRE CONSENTIMENTO**INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE PERNAMBUCO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO AMBIENTAL
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTAO AMBIENTAL****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) e/ou participar na pesquisa de campo referente a pesquisa intitulada Análise da Municipalização do Licenciamento Ambiental em Pernambuco desenvolvida(o) pela mestrandia Erica Assis do Monte. Fui informado (a), ainda, de que a pesquisa é orientada pela Professora Doutora Renata Maria Caminha Mendes de Oliveira Carvalho, a quem poderei entrar em contato a qualquer momento que julgar necessário através do e-mail ren.carvalho@hotmail.com.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa. Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo, que, em linhas gerais trata-se de analisar a descentralização da gestão ambiental no estado de Pernambuco, particularmente no que diz respeito à municipalização do licenciamento ambiental. Minha colaboração se fará de forma anônima, por meio de uma entrevista. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pela pesquisadora. Fui ainda informado(a) de que posso me retirar desse estudo sem sofrer quaisquer constrangimentos. Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Recife, _____ de _____ de 2017

Assinatura do(a) participante: _____

Assinatura do(a) pesquisador(a): _____

ANEXO A - Levantamento da produção acadêmica acerca da municipalização do licenciamento ambiental no Brasil (2000 a 2015)

Autor	Título	Tipo de publicação	Local de Publicação	Estado	Município(s)
SILVA FILHO (2000)	Gestão Ambiental Municipal: O caso da prefeitura municipal de Porto Alegre	Dissertação de mestrado	UFRGS	Rio Grande do Sul	Porto Alegre
ARIOLI et al (2003)	O desafio do licenciamento ambiental no município de Porto Alegre.	Publicação oficial	PROCEMPA – Prefeitura de Porto Alegre.	Rio Grande do Sul	Porto Alegre
DEMARCHI e TRENTINI (2006)	Licenciamento Ambiental: sua efetividade/ necessidade no município de Vitória.	Artigo completo publicado em congresso nacional	CONPEDI	Espirito Santo	Vitória
PANTA (2006)	Municipalização dos Sistemas de Licenciamento Ambiental: Estudos de caso na Região do Vale do Rio Pardo – RS.	Dissertação de mestrado	UNISC	Rio Grande do Sul	Municípios da região do Vale do Rio Pardo
ANDRADE (2007)	Análise do sistema de licenciamento ambiental do município de Viçosa, Minas Gerais.	Dissertação de mestrado	UFV	Minas Gerais	Viçosa
MOREIRA (2007)	Legalidade e legitimidade no licenciamento ambiental de empreendimentos de impacto de iniciativa do poder público municipal em Belo Horizonte.	Dissertação de mestrado	UFMG	Minas Gerais	Belo Horizonte
TOZI (2007)	Municipalização da gestão ambiental: Situação atual dos municípios do estado do Pará.	Dissertação de mestrado	UFPA	Pará	
SANJUAN (2008)	Caracterização dos elementos fundamentais para a efetivação da municipalização do licenciamento ambiental.	Dissertação de mestrado	UFBA	Bahia	Alagoinhas; Lauro de Freitas; Sobradinho.
CHIESA (2009)	Gestão Ambiental: entraves e perspectivas para a municipalização no estado do Espírito Santo.	Artigo completo publicado em congresso nacional.	CONPEDI	Espirito Santo	
VALINHAS (2009)	O Município de Macaé-RJ face ao processo de descentralização da fiscalização e do licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro.	Artigo publicado em periódico nacional Qualis B4 nas áreas de Engenharias I e Ciências Ambientais	Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego	Rio de Janeiro	Macaé
MONTEIRO (2009)	Municipalização do Licenciamento Ambiental como instrumento	Dissertação de mestrado	UENF	Rio de Janeiro	Macaé

	descentralização de políticas ambientais: o caso de Macaé – RJ.				
SILVA (2009)	O local no global: A municipalização do licenciamento ambiental em Porto Alegre e o regramento construído para a implantação das redes de telecomunicações.	Dissertação de mestrado	UFRGS	Rio Grande do Sul	Porto Alegre
BLAZINA e LIPPNISSINEN (2010)	Contribuição ao conhecimento da evolução do licenciamento ambiental municipal no Rio Grande do Sul (RS).	Publicação oficial	FEPAM em Revista	Rio Grande do Sul	
LORENCINI e SIMAN (2010)	Gestão Ambiental Municipal: Instrumentos utilizados pela secretaria de meio ambiente do município de Viana – ES.	Artigo completo publicado em congresso regional.	I Congresso Baiano de Engenharia Sanitária e Ambiental	Espirito Santo	Viana
SANTOS (2010)	Avaliação do Processo de Municipalização do Licenciamento Ambiental e Proposta de Critério de Enquadramento do Potencial de Impacto Ambiental No Município do Rio de Janeiro.	Dissertação de mestrado.	UFRJ	Rio de Janeiro	
WESCHENFE LDER e AREND (2010)	O Licenciamento Ambiental e a proteção ambiental: o caso dos municípios de Santa Cruz do Sul, Venâncio Aires e Vera Cruz, estado do Rio Grande do Sul, nos anos de 2003 a 2005.	Artigo completo publicado em congresso nacional.	I Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental	Rio Grande do Sul	Santa Cruz do Sul; Venâncio Aires; Vera Cruz.
NASCIMENTO e BURSZTYN (2011)	Descentralização da gestão ambiental: análise do processo de criação de organizações municipais de meio ambiente no sul catarinense.	Artigo completo em Periódico	Revista do Serviço Público	Brasília	
ESCOBAR (2011)	As vantagens da delegação de competência do licenciamento ambiental dos estados para os municípios.	Artigo completo em periódico (B4 em Administração, Ciências Contábeis, Turismo e História e B5 em Engenharias III e Serviço Social)	Revista UNIABEU (ISSN 2179-5037)	Mato Grosso	
ALMEIDA NETO et al. (2011)	Atuação do Conselho Municipal do Meio Ambiente em Campo Grande - MS: Licenciamento Ambiental.	Artigo completo em periódico (B4 em Interdisciplinar; B5 em Ciências Ambientais, Geografia e Geociências e C	Revista UNIARA (ISSN 1415-3580)	Mato Grosso do Sul	Campo Grande

		em Direito e Educação).			
CORRÊA (2011)	Descentralização da gestão ambiental no estado do Pará e suas implicações no licenciamento ambiental (1988 – 2010).	Dissertação de mestrado	UFPA	Pará	Belém
PEREIRA et al. (2011)	Municipalização do Licenciamento Ambiental na Região do Médio Vale do Paraíba do Sul no estado do Rio de Janeiro.	Artigo completo publicado em congresso nacional.	II Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental	Rio de Janeiro	Municípios da Região do Médio Vale do Paraíba do Sul.
MATHEUS e VIANA (2012)	Conflito de competência em sede de licenciamento ambiental no município de Manaus.	Artigo completo em periódico.	HILÉIA: Revista do Direito Ambiental da Amazônia (ISSN 2525-4537).	Amazonas	Manaus
ARAÚJO e COSTA (2012)	Regulação ambiental no espaço urbano: a trajetória do licenciamento ambiental no município de Belo Horizonte.	Artigo completo em periódico (Qualis B3 em História; B4 em Ciências Sociais Aplicadas I; B5 Ciência Política e Relações Internacionais; C em Educação).	Cadernos de História	Minas Gerais	Belo Horizonte
MARCONI (2012)	A Descentralização do Licenciamento Ambiental no Estado do Paraná: o caso de Londrina – PR	Artigo completo publicado em congresso internacional.	Congresso Internacional de Administração Gestão Estratégica: Empreendedorismo e Sustentabilidade	Paraná	Londrina
FERLA (2012)	Municipalização da gestão ambiental: análise da organização gerencial e condições ambientais locais em municípios do Vale do Taquari, Rio Grande do Sul.	Monografia de Especialização	UFRG	Rio Grande do Sul	Municípios da região do Vale do Taquari
CLAUDIO (2012)	Avaliação de Impacto Ambiental de atividades de Impacto Local: Capacitação de órgãos municipais	Artigo completo publicado em congresso nacional.	I Congresso Brasileiro de Avaliação de Impacto Ambiental	-	-
NEVES (2013)	Diagnóstico da Gestão Ambiental municipal no estado do Pará.	Publicação oficial	Projeto AMAZON/CLUA	Pará	
PREARO Jr. E	A análise da descentralização do licenciamento ambiental no município do Rio	Artigo completo publicado em congresso nacional.	IX Congresso Nacional de	Rio de Janeiro Rio	

BARROS (2013)	de Janeiro: uma contribuição no aprimoramento da gestão ambiental das empresas.		Excelência em gestão.	de Janeiro	
GUILHERME e HENKES (2013)	A Execução do Licenciamento Ambiental no Município de Itaguaí – RJ.	Artigo completo em periódico Qualis B3 em Interdisciplinar; B4 em Administração, ciências contábeis e turismo, Ciências Ambientais, Economia e Engenharias I; B5 em Educação Geociências.	Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental (ISSN 2238-8753).	Rio de Janeiro	Itaguaí
BRANDT et al (2013)	O desafio do licenciamento ambiental no município de Roca Sales, Rio Grande do Sul, Brasil.	Artigo publicado em periódico nacional Qualis B5 na área de Engenharias I	Revista De Ciências Ambientais (ISSN 1981-8858).	Rio Grande do Sul	Roca Sales
CETRULO et al (2013)	Análise da municipalização do Licenciamento Ambiental em Rondônia.	Artigo completo publicado em congresso nacional.	IX Congresso Nacional de Excelência em gestão.	Rondônia	Cacoal
MACEDO Jr. (2014)	Gestão ambiental intermunicipal consorciada: Um estudo de casos múltiplos no Nordeste do Estado do Pará.	Artigo completo publicado em congresso regional.	V CODS	Pará	Vigia de Nazaré; São Caetano de Odivelas; Santo Antônio, do Tauá; Colares.
ABREU (2014)	Licenciamento Ambiental na Paraíba: Descentralização, Entraves e Possibilidades	Dissertação de mestrado	UFPB	Paraíba	João Pessoa; Campina Grande; Patos
TUNA et al (2014)	Análise da implantação do novo sistema estadual do ambiente no Rio de Janeiro, incluindo o histórico do processo do sistema de licenciamento ambiental e a municipalização do licenciamento.	Artigo completo em periódico.	Revista Inovação, Projetos e Tecnologias – IPTEC.	Rio de Janeiro	
PEREZ (2014)	Descentralização do licenciamento ambiental no Estado do Rio de Janeiro.	Publicação oficial.	INEA	Rio de Janeiro	
GURGEL Jr. (2014)	Aspectos do licenciamento ambiental municipal: um estudo de caso do município de Volta Redonda/RJ	Artigo completo em periódico Qualis B4 em Interdisciplinar; C em Materiais.	Cadernos UNIFOA (Online)	Rio de Janeiro	Volta Redonda

TASSI e KÜHN (2014)	Gestão Ambiental Municipal: Diagnóstico do processo de licenciamento ambiental no município de Palmeira das Missões – RS.	Artigo completo em periódico Qualis B3 em Interdisciplinar; B4 em Administração, ciências contábeis e turismo, Ciências Ambientais, Economia e Engenharias I; B5 em Educação e Geociências.	Revista Gestão & Sustentabilidade Ambiental (ISSN 2238-8753).	Rio Grande do Sul	Palmeira das Missões
ROZA (2015)	Aperfeiçoamento na análise de processos de licenciamento ambiental no município de Itapemirim-ES por meio da implantação do Sistema de Informação e Diagnóstico (SID).	Artigo completo publicado em congresso nacional.	VI Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental	Espirito Santo	Itapemirim
LIMA (2015)	O papel da audiência pública no licenciamento ambiental: estudo de caso em Belo Horizonte.	Dissertação de Mestrado	Escola Superior Dom Helder Câmara	Belo Horizonte	Minas Gerais
BATTISTELL A et al (2015)	Licenciamento Ambiental Municipalizado: estudo de caso do departamento municipal de Maximiliano de Almeida – RS.	Artigo completo em periódico.	Revista RAMVI (ISSN 2358-2243).	Rio Grande do Sul	Maximiliano de Almeida.
COSTA (2015)	Licenciamento Ambiental nos municípios da Grande Aracaju	Dissertação de mestrado	UFS	Sergipe	Nossa Sr ^a do Socorro; Aracaju

Fonte: Abreu (2016) adaptado pela autora.

**ANEXO B – TEXTO DA PROPOSTA QUE DESCREVE AS TIPOLOGIAS
CONSIDERADAS DE IMPACTO AMBIENTAL LOCAL, EM ATUAL ANÁLISE
PELO CONSEMA/PE**

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO
SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE E SUSTENTABILIDADE -
SEMAS/PE CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DE
PERNAMBUCO CONSEMA/PE

RESOLUÇÃO CONSEMA/PE nº XX / 2017

Ementa: Dispõe sobre as tipologias consideradas de impacto local para fins de licenciamento ambiental municipal, conforme previsto no artigo 9º, inciso XIV, alínea “a” da Lei Complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011, e dá outras providências.

O CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DE PERNAMBUCO – CONSEMA/PE, no uso de suas atribuições,

CONSIDERANDO a competência comum da União, Estados e Municípios de proteger o meio ambiente e combater a poluição em todas as suas formas;

CONSIDERANDO que cabe ao Município exercer sua competência administrativa comum sobre os empreendimentos e atividades que provoquem impacto local, nos termos do art. 9º, da Lei Complementar nº 140, de 2011;

CONSIDERANDO que é de competência dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente definir as tipologias que causem ou possam causar impacto local, nos termos do art. 9º, inciso XIV, alínea “a”, e do art. 18, §§2º e 3º da Lei Complementar nº 140, de 2011;

CONSIDERANDO os critérios de porte, potencial poluidor e natureza das atividades de que trata esta Resolução;

CONSIDERANDO a oitiva e participação dos Municípios, através da Associação Nacional dos Órgãos Municipais de Meio Ambiente – Seção Pernambuco – ANAMMA/PE;

CONSIDERANDO a oitiva e participação da Agência Estadual de Meio Ambiente – CPRH;

CONSIDERANDO a oitiva e participação do Ministério Público do Estado de Pernambuco – MPPE;

CONSIDERANDO, enfim, a criação de Grupo de Trabalho com objetivo específico de estudar e debater questões relacionadas à definição do impacto ambiental local no âmbito de Pernambuco,

RESOLVE APROVAR A SEGUINTE RESOLUÇÃO:

Art. 1º Para fins desta Resolução, considera-se:

I – licenciamento ambiental municipal: o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores, ou capazes, sob qualquer forma, de causar impacto ambiental local;

II – impacto ambiental: qualquer alteração das propriedades físicas, químicas ou biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que afetem a saúde, a segurança e o bem estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota, as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente, e/ou a qualidade dos recursos ambientais;

III – impacto ambiental local: todo e qualquer impacto ambiental direto que afete unicamente o território do município, não ultrapassando os seus limites territoriais;

IV – órgão ambiental capacitado: aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas, constantes na Lei Complementar nº 140/2011.

V – conselho municipal de meio ambiente: órgão colegiado, com caráter deliberativo,

representativo da sociedade, com a função de opinar e assessorar o poder executivo municipal nas questões relativas ao meio ambiente, na proteção e conservação do meio ambiente, dos recursos naturais, melhoria da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentável.

Art. 2º Compete ao Município o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades que causem ou possam causar impacto local, considerando os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade, conforme o Anexo Único desta Resolução.

§1º Compete ao órgão ambiental estadual o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades que não constam no Anexo Único, bem como daqueles nele constantes cujos portes ultrapassem os limites máximos indicados, ressalvado o disposto no § 3º do Artigo 3º desta Resolução, sem prejuízo da competência federal.

§2º Compete ao órgão ambiental estadual o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades localizados em distritos e complexos industriais e/ou portuários que abrangem mais de um Município.

§3º Compete ao órgão ambiental estadual o licenciamento ambiental de todo e qualquer empreendimento ou atividade localizado em mais de um Município.

Art. 3º As tipologias constantes no Anexo Único estão previstas em função do porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento, critérios indicados em abstrato no art. 9º, inciso XIV, da Lei Complementar nº 140/2011, de modo que esses três critérios isoladamente considerados determinarão se a tipologia será licenciada pelo Município.

§1º Caberá ao órgão ambiental licenciador perante o qual o pedido de licenciamento ambiental for submetido, diante do caso concreto e com base na Avaliação de Impactos Ambientais – AIA, verificar se os impactos diretos serão restritos a um único Município, caracterizando o impacto ambiental local, ou se os mesmos extrapolam os limites municipais.

§2º Se, na análise da Avaliação de Impactos Ambientais, o órgão ambiental municipal concluir que os impactos diretos extrapolam os limites territoriais do Município, este não poderá realizar o licenciamento ambiental, ainda que o Anexo Único preveja sua competência originária, devendo informar ao Requerente acerca da competência estadual para o licenciamento da atividade ou empreendimento e encaminhar o respectivo processo para o órgão estadual competente dar continuidade ao licenciamento.

§3º Se, na análise da Avaliação de Impactos Ambientais, o órgão ambiental estadual concluir que os impactos diretos serão restritos a um único Município, e este estiver apto a realizar o licenciamento ambiental, nos termos desta Resolução, o Estado não poderá realizá-lo, ainda que o Anexo Único preveja sua competência originária, devendo informar ao Requerente acerca da competência municipal para o licenciamento, e encaminhar o respectivo processo para o órgão municipal competente dar continuidade ao licenciamento.

§4º Havendo impasse entre os órgãos estadual e municipal, quanto à competência para análise de um caso concreto, caberá ao CONSEMA/PE decidir qual o órgão competente, adotando as providências necessárias, inclusive a atualização do Anexo Único, se for o caso.

Art. 4º O Município deverá apresentar ao CONSEMA/PE a documentação referente ao preenchimento dos requisitos para o início do exercício do licenciamento ambiental, visando à suspensão da atuação do Estado, tendo como marco a data do protocolo junto ao CONSEMA/PE.

§1º A documentação referida no caput deste artigo abrangerá:

I – cópia da lei municipal instituindo o sistema municipal de meio ambiente;

II – composição do Conselho Municipal de Meio Ambiente; e,

III – identificação do órgão ambiental capacitado e respectiva estrutura, com indicação dos profissionais habilitados para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental.

§2º O Município que deixar de preencher os requisitos legais para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental, deverá comunicar, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, ao CONSEMA/PE e ao órgão ambiental estadual, visando ao estabelecimento da atuação supletiva.

§3º A alteração ou ampliação de empreendimentos e atividades listadas no Anexo Único que implique sua incompatibilidade com impacto local, deverá ser comunicada ao órgão ambiental estadual para o devido licenciamento.

Art. 5º O licenciamento ambiental no âmbito municipal deverá ser implementado de forma gradual conforme os critérios de porte e potencial poluidor, observados os prazos abaixo, contados a partir da protocolização do primeiro requerimento de licenciamento junto ao órgão ambiental do Município:

I - Até 6 (seis) meses: Potencial poluidor: baixo e médio;

Porte: micro, pequeno e médio;

II - Entre 6 (seis) e 12 (doze) meses: Potencial poluidor: baixo, médio e alto;

Porte: micro, pequeno e médio;

III - A partir de 12 (doze) meses: Potencial poluidor: baixo, médio e alto;

Porte: micro, pequeno, médio e grande.

Parágrafo único. Esta regra não se aplica aos municípios que implementaram o licenciamento ambiental anteriormente à data de publicação desta Resolução.

Art. 6º O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas, conforme previsão do artigo 5º da Lei Complementar 140/2011, desde que o ente destinatário da delegação esteja apto a realizar o licenciamento ambiental, nos termos desta Resolução.

Parágrafo único Os municípios, por meio de consórcios públicos ou convênios, poderão compartilhar profissionais dos respectivos órgãos ambientais capacitados, a fim de atender a demandas específicas para cuja análise o órgão licenciador não possua profissional habilitado.

Art. 7º Os processos de licenciamento e autorização ambiental das atividades e empreendimentos iniciados em data anterior à publicação desta Resolução terão sua tramitação mantida perante os órgãos originários até o término da sua fase, seja ela Licença Prévia - LP, Licença de Instalação - LI ou Licença de Operação - LO, sendo a próxima fase ou renovação analisada pelo órgão ambiental competente, observados os termos desta Resolução.

§1º Os pedidos de renovação de licença protocolados em data anterior à publicação desta Resolução deverão ser analisados pelo órgão perante o qual foram submetidos.

§2º O requerimento de novas licenças ou de renovações protocolado posteriormente à data de publicação desta Resolução será analisado pelo ente federativo competente, nos termos desta Resolução.

Art. 8º Se a atividade ou empreendimento a ser licenciado não apresentar alternativa de abastecimento que não a captação e/ou exploração de recursos hídricos, o licenciamento ambiental municipal terá como pré requisito a licença ambiental estadual e a outorga do uso da água pelo órgão competente.

Art. 9º Os municípios poderão estabelecer, no âmbito da legislação municipal, critérios de classificação do porte, potencial poluidor, procedimentos e parâmetros de qualidade ambiental de acordo com as características e condições ambientais locais, desde que não frustrados o objeto e a finalidade desta Resolução.

Art. 10 Em até dois anos o CONSEMA/PE deverá avaliar a efetividade desta Resolução, mantida a sua eficácia até eventual alteração formal.

Art. 11 Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12 Revogam-se as disposições em contrário.

Recife, xx de xxxxxx de 2017.

Sérgio Luis de Carvalho Xavier
Presidente do CONSEMA/PE