

MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Artur Amaral Ribas¹
Andreas Köhler²
Adilson Ben da Costa³

RESUMO

Este artigo tem por objetivo retratar a situação atual da Municipalização do licenciamento ambiental no estado do Rio Grande do Sul, relacionando os municípios que estão habilitados para o licenciamento municipal com os principais dados sócio econômicos, e verificar os principais entraves encontrados no processo de outorga do licenciamento ambiental, Identificando também os benefícios ambientais e sociais advindos da descentralização do licenciamento ambiental.

Palavras-chave: município, descentralização, meio ambiente.

ABSTRACT

This article aims to show the current situation of the municipalization of environmental permitting in the state of Rio Grande do Sul, listing the counties that are eligible for municipal licensing with major socio economic, and check the main obstacles encountered in the process of granting the environmental permitting, identifying also the environmental and social benefits resulting from decentralization of environmental permitting.

Keywords: local level, decentralization, environment.

¹ Acadêmico do programa de Pos-Graduação *Lato Sensu* em Licenciamento Ambiental, Universidade de Santa Cruz do Sul, e-mail: artur_ribas@hotmail.com

² Laboratório de Entomologia, Departamento de Biologia e Farmácia, Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, 96815-900, RS, Brasil, e-mail: andreas@unisc.br

³ Laboratório de Limnologia, Departamento de Biologia e Farmácia, Universidade de Santa Cruz do Sul. Av. Independência, 2293 – 965815-900 – Caixa postal 188 – Santa Cruz do Sul -RS – Brasil, e-mail: adilson@unisc.br

INTRODUÇÃO

Da necessidade de controlar o uso dos recursos naturais, a intervenção do Estado é, na conjuntura atual, um dos meios mais eficientes para preservação do meio ambiente e o licenciamento ambiental o instrumento mais adequado para este fim.

Legislar sobre como deve ser o uso do ambiente, tornou-se um meio de proteger o ambiente do homem e o homem do próprio homem.

Considerando as dimensões continentais do Brasil, a gestão ambiental centralizada mostrou-se ineficiente para a real proteção do meio ambiente e do desenvolvimento.

Para Vieira e Weber (2008), pelas próprias características geográficas nacionais, principalmente quanto à extensão territorial, as administrações, tanto a federal quanto as estaduais, encaram extrema dificuldade de gerenciamento de seus bens naturais, não lhes sendo possível a prática de uma política ambiental de forma centralizada. Isso significa a impossibilidade de estes órgãos tutelarem a totalidade do território nacional, não no que diz respeito à capacitação técnica, mas quanto à disponibilidade de recursos humanos e materiais.

Em meio a isto, o município por ser uma esfera local, os problemas são vivenciados de forma direta e mais facilmente resolvidos, devido à possibilidade de envolvimento da comunidade na tomada de decisões e no desenvolvimento de ações preventivas e recuperadoras do meio ambiente.

Conforme a Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2009), em levantamento efetuado em 2009, apenas 5,7% dos municípios do Brasil estavam exercendo a gestão ambiental de forma plena. Hoje no Rio Grande do Sul 58,47% dos municípios Gaúchos estão exercendo a gestão ambiental, na forma do licenciamento ambiental municipalizado

A gestão ambiental descentralizada e integrada com os municípios é uma realidade no Estado do Rio Grande do Sul. Este estudo pretende analisar a situação atual da outorga do licenciamento ambiental pelo Estado aos municípios, identificando os principais benefícios deste sistema e enumerando as principais dificuldades evidenciadas pelos municípios durante o processo de outorga para os municípios já habilitados ao licenciamento.

REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

Licenciamento Ambiental

O licenciamento ambiental é a ferramenta governamental mais importante de defesa e preservação do meio ambiente, considerando que é por meio deste que o Estado impõe limites e condições para as atividades efetivas ou potencialmente causadoras de impactos ao meio ambiente.

Para Souza Junior (2007), Licenciamento é um meio de controle preventivo de atividades potencialmente poluidoras, que condiciona a exploração ou o uso do bem ambiental ao cumprimento de requisitos de proteção do Meio Ambiente, sendo de competência dos Estados da Federação a competência legal para a concessão dos licenciamentos.

Para Oliveira (2005), o licenciamento ambiental é o instrumento através do qual o órgão ou entidade ambiental competente avalia os projetos que lhe são submetidos, considerando os impactos positivos e negativos, para decidir se lhe autoriza, ou não, a instalação, a ampliação ou o funcionamento, e, em o autorizando, se faz ou não

exigências para minorar os impactos ambientais negativos e maximizar os impactos ambientais positivos.

De acordo com o CONAMA, inciso I do art. 1º da Resolução 237/97, o conceito legal de licenciamento ambiental “é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras dos recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”.

Desta forma podemos verificar que existem diversas definições de licenciamento ambiental, porém o conceito legal da resolução 237/97 do CONAMA é o mais utilizado e no qual os órgãos competentes se baseiam para avaliar os projetos que são considerados potencialmente ou efetivamente poluidores.

Breve histórico legal

A Política Nacional do Meio Ambiente instituída pela Lei Nº 6.938, de 1981, estabeleceu os princípios, conceitos, objetivos e instrumentos para a preservação da qualidade ambiental, criando o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão consultivo e deliberativo, sendo composto por um colegiado representativo de cinco setores: Órgãos federais, estaduais, e municipais, setor empresarial e sociedade civil.

Como forma de defesa do meio ambiente a Lei Nº 6.938, de 1981, destacou de forma clara a importância da educação ambiental e no art. 10 da referida lei, regrou que as atividades de construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades efetivamente ou potencialmente poluidoras dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente e do IBAMA em caráter supletivo.

Posterior à Política Nacional do Meio Ambiente, a Constituição Federal de 1988 abordou o tema de proteção ambiental, não somente em um capítulo, mas no documento como um todo. Cabe salientar que a importância da Constituição Federal de 1988 não foi pela inovação da forma de tratamento das questões ambientais, mas sim por consolidar em texto constitucional os diversos conceitos já tratados em legislações infraconstitucionais. A constituição de 1988 ampliou a autonomia administrativa dos municípios não somente na área ambiental, como também, na saúde, educação, trânsito e etc.

Com o objetivo de reger o Licenciamento ambiental citado no art. 10 da Lei 6.938/81 o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) editou a resolução 237/1997, que estabelece, dentre outros, a competência do licenciamento ambiental. E em seu artigo 6º determina que é de competência Municipal o licenciamento ambiental das atividades de impacto local e daquelas que forem delegadas pelo Estado.

Art. 6º - Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

A Resolução CONAMA Nº 237 veio reforçar e fortalecer a competência dos municípios de exercerem, de forma plena, a gestão ambiental e lhes dá o poder para licenciar empreendimentos, projetos e atividades cujo impacto seja caracterizado como local e, ainda, aqueles que forem delegados pelo Estado por meio de instrumento legal ou convênio.

Consolidando o disposto na Resolução 237/97 do CONAMA, veio o Código Estadual do Meio Ambiente, Lei nº 11.520 de 3 de agosto de 2000, que trouxe a competência municipal descrita no art. 6º da resolução do CONAMA para o art. 69 da referida lei:

Art. 69 - Caberá aos municípios o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades consideradas como de impacto local, bem como aquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Após a aprovação do Código Estadual do Meio Ambiente, o Estado, através da Secretaria Estadual do Meio Ambiente – SEMA, vem delegando aos municípios a responsabilidade do Licenciamento Ambiental das atividades consideradas de impacto local, definidas em diversas resoluções do CONSEMA e em alguns casos específicos ampliando a abrangência.

A qualificação mínima para que os municípios se habilitem junto ao Estado para efetuar o licenciamento ambiental das atividades consideradas de impacto local são especificadas no § 1º Art. 1º da resolução 167/2007 do CONSEMA. A norma determina a seguinte qualificação mínima:

- a) a implantação de Fundo Municipal de Meio Ambiente;*
- b) a implantação e funcionamento de Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e consultivo, tendo em sua composição, no mínimo, 50% de entidades não governamentais;*
- c) a organização de órgão municipal do meio ambiente, com quadro de profissionais legalmente habilitados para a realização do licenciamento ambiental, próprio ou à disposição, emitindo a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART);*
- d) possuir servidores municipais com competência para o exercício da fiscalização ambiental;*
- e) a existência de legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental e as sanções administrativas pelo seu descumprimento;*
- f) Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, para Municípios com população superior a 20.000 habitantes e demais situações previstas no art. 177 da Constituição Estadual, ou Lei de Diretrizes Urbanas para os demais;*
- g) Plano Ambiental, aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, de acordo com as características locais e regionais.*

Benefício do licenciamento ambiental municipalizado

Os municípios que assumiram a gestão ambiental local iniciam um processo de planejamento de acordo com o seu modelo de desenvolvimento regional, dando ênfase no processo de crescimento econômico de forma sustentável e dinâmica.

De acordo com a CNM (2009) 70% dos processos de licenciamento que tramitam nos órgãos ambientais poderiam ser licenciados pelos municípios, sendo que na sua grande maioria são empresas de pequeno porte e microempresas.

Também de acordo com a CNM (2009), os principais benefícios para os municípios que assumiram a gestão ambiental municipalizada são:

- Atração de investimentos;
- Agilização para implantação de novos empreendimentos;
- Evita o deslocamento de empreendedores para a capital, para requerer licenças ambientais;

- 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;
- O tempo médio de um processo de licenciamento nos Estados é de 8,7 meses para empreendimentos de baixa complexidade e nos MUNICÍPIOS é de aproximadamente 25 dias.

Cabe salientar que o principal objetivo do licenciamento ambiental é a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável, através do ordenamento da construção, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e ou atividades, consideradas efetivamente ou potencialmente poluidoras, bem como aqueles capazes de causar degradação ambiental.

MATERIAL E MÉTODOS

Considerando que este estudo visa analisar a situação atual do modelo de gestão do licenciamento ambiental que está em fase de implantação no Estado do Rio Grande do Sul, optou-se por uma metodologia documental para obtenção dos dados da situação atual e desenvolvimento de metodologia qualitativa para a obtenção dos dados, por meio de entrevistas.

A análise documental trouxe informações sobre os municípios e permitiu a correlação do licenciamento com os principais dados socioeconômicos dos municípios que foram obtidos junto a Fundação de Economia e Estatística (FEE, 2008).

As informações obtidas sobre a situação atual dos municípios quanto ao licenciamento municipal foram obtidas junto a FEPAM e a SEMA, através dos sites <http://www.fepam.rs.gov.br> e <http://www.sema.rs.gov.br> até a data de 31/10/2011.

As entrevistas com secretarias municipais de meio ambiente que possuem a habilitação de licenciamento ambiental, foram feitas com o intuito de verificar as principais dificuldades encontradas durante o processo de municipalização. Com os dados levantados nas entrevistas, foram consideradas as principais manifestações dos entrevistados. Ao todo foram entrevistados cinco secretarias municipais de meio ambiente, das cidades de Xangri-Lá, Cristal, Mampituba, Sertão e Itaquí.

Resultados

O licenciamento ambiental municipalizado, no Brasil, ainda encontra-se em estágio inicial. Conforme a Confederação Nacional dos Municípios (2009) os Estados da Bahia, Maranhão, Rondônia, Sergipe, Acre e Roraima não possuem nenhum município habilitado.

Em pesquisa realizada em 2009 pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2009), o estado do Rio Grande do Sul já era o estado que estava mais avançado na gestão ambiental compartilhada (Figura 1).

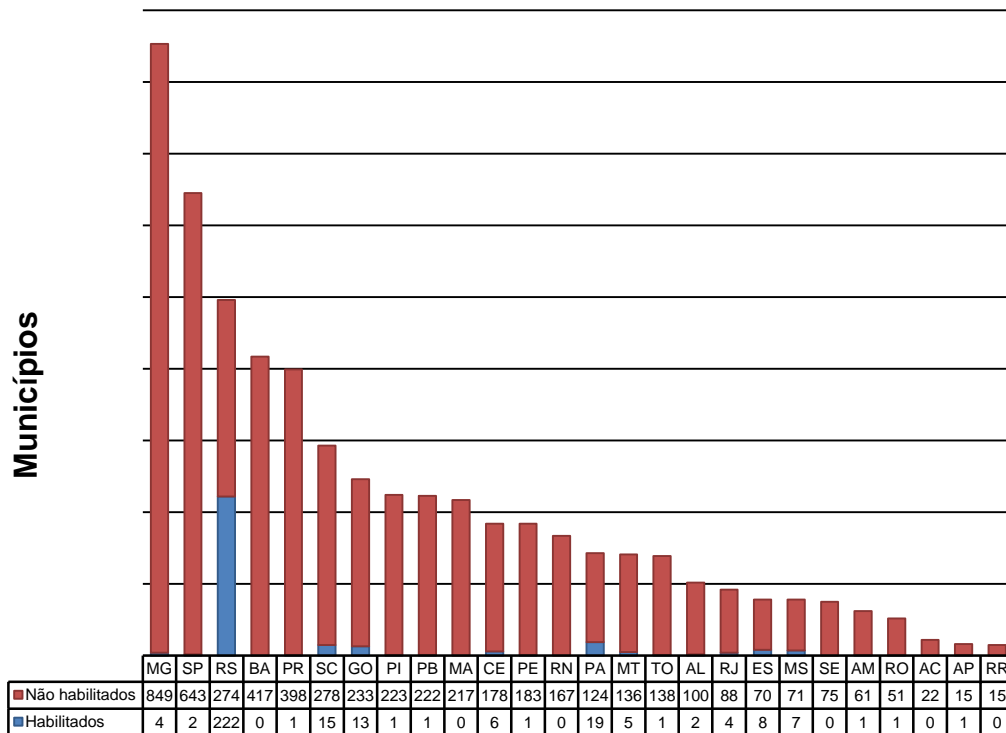


Figura 1: Municípios habilitados para licenciamento ambiental no Brasil.

Fonte: CNM, 2009

Nota: Dados trabalhados pelo autor.

Atualmente no Rio Grande do Sul, de um total de 496 municípios, 290 municípios estão com gestão ambiental própria, ou seja, 58,47% dos municípios gaúchos já efetuam o licenciamento ambiental, sendo que, 12 destes municípios efetuam, não somente o licenciamento de impacto local, mas também os impactos supra locais especificados em cada um dos seus convênios (Figura 2).

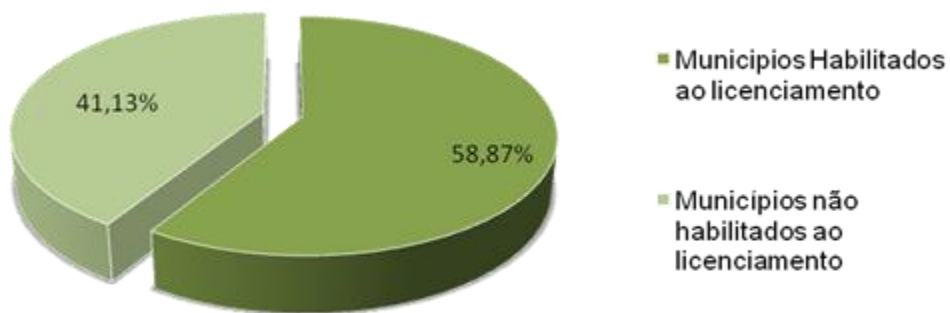


Figura 2: Taxa de Municípios habilitados ao Licenciamento Ambiental.

Fonte: FEPAM (2011)

Nota: Dados trabalhados pelo autor.

Por outro lado, verifica-se que 55% do território gaúcho encontra-se habilitado ao licenciamento ambiental municipalizado (Figura 3).

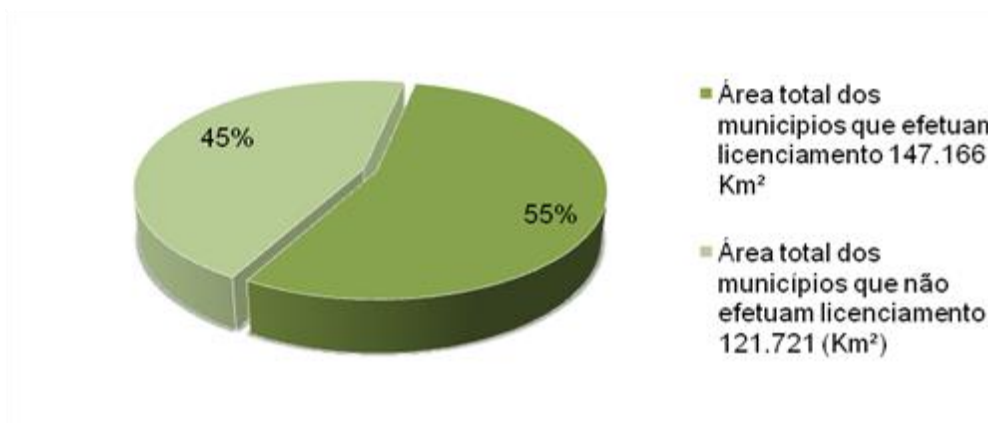


Figura 3: Percentual do território gaúcho com licenciamento ambiental municipalizado

Fonte: FEPAM (2011) e IBGE (2008)

Nota: Dados trabalhados pelo autor.

Analisando o grau de municipalização com enfoque no número de habitantes, percebe-se que atualmente 82% da população encontra-se em municípios que efetuam o licenciamento ambiental municipal (Figura 4).

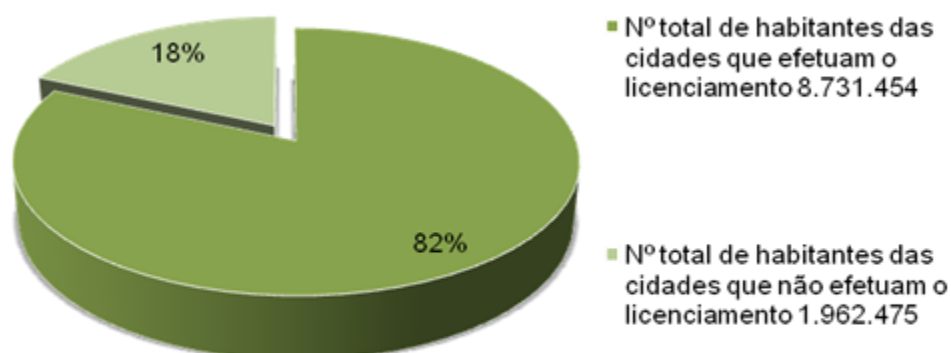


Figura 4: Número de habitantes em municípios que efetuam o licenciamento ambiental municipalizado

Fonte: FEPAM (2011) e IBGE (2010)

Nota: Dados trabalhados pelo autor.

Tal distorção também é verificada quando a análise é feita considerando o PIB dos municípios, e verifica-se que 88% do PIB gaúcho está localizado nos municípios habilitados ao licenciamento ambiental municipal (Figura 5).

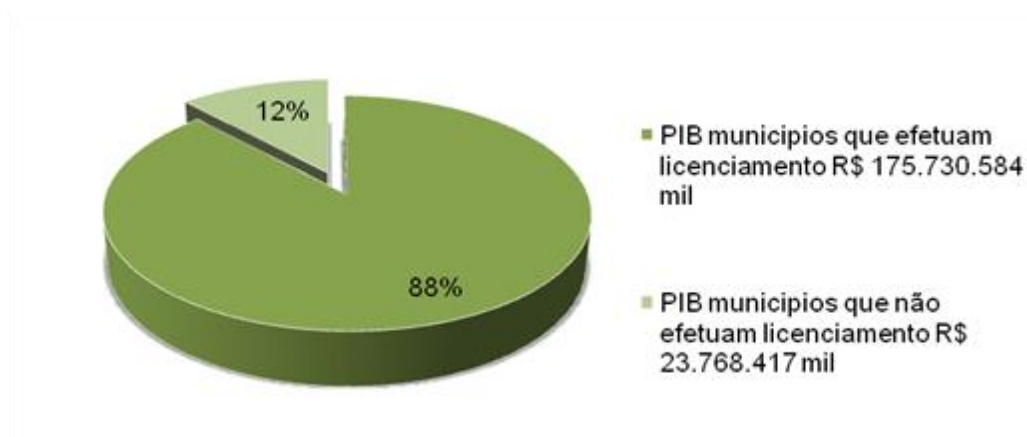


Figura 5: PIB dos municípios que efetuem licenciamento ambiental municipal.

Fonte: FEPAM (2011) e FEE (2008)

Nota: Dados trabalhados pelo autor.

Desta forma é possível relacionar que mesmo tendo apenas 54,85% dos municípios habilitados, 88% do PIB está localizado nestes municípios, o que nos leva à analisar a média do PIB per capita das cidades. A média do PIB per capita nas cidades habilitadas ao licenciamento ambiental é 25% superior a média do PIB per capita das cidades ainda não habilitadas (Figura 6).

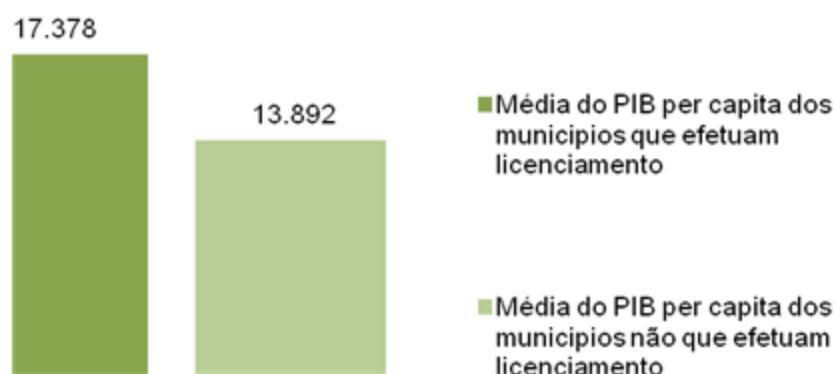


Figura 6: Média do PIB per capita dos municípios habilitados e não habilitados ao Licenciamento Ambiental Municipalizado

Fonte: FEPAM (2011) e FEE (2008)

Nota: Dados trabalhados pelo autor.

As análises dos dados socioeconômicos nos leva a interpretar que a variável econômica local é fator determinante para a implantação da gestão do licenciamento ambiental municipalizado, e considerando que não é o objetivo deste artigo retratar a situação econômica e cultural dos 496 municípios do Rio Grande do Sul, optou-se pela rápida análise através da situação atual do licenciamento ambiental dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

O Estado do Rio Grande do Sul é dividido em 28 unidades de planejamento, os chamados COREDES (Conselhos Regionais de Desenvolvimento). Os COREDES são caracterizados por seus aspectos culturais, territoriais e econômicos.

A Figura 7 mostra, de forma espacial, o grau de habilitação ao licenciamento ambiental municipal dividido de acordo com as 28 unidades dos COREDES.

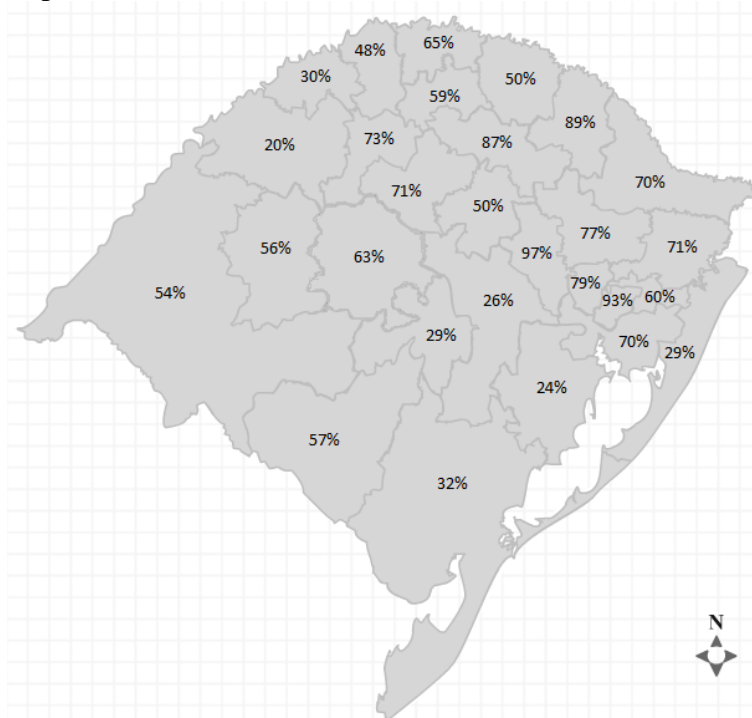


Figura 7: Grau de habilitação ao licenciamento municipal dos COREDES

Fonte: FEPAM (2011) e FEE (2010)

Nota: Dados trabalhados pelo autor.

A Figura 8, a evolução do processo de municipalização do licenciamento ambiental no Estado. Porém, apesar de estar com 58,47% dos municípios já habilitados o Rio Grande do Sul é um dos Estados com maior número de municípios do Brasil e por isto ainda falta uma grande parcela dos municípios a serem habilitados.



Figura 8: Evolução da habilitação ao licenciamento ambiental municipal

Fonte: FEPAM

Nota: Dados trabalhados pelo autor.

De maneira expedita e avaliando a Figura 9 é possível fazer uma projeção do desenvolvimento deste processo. Considerando que a média das habilitações anuais desde 2002 até 2011 não é superior a 30 municípios ao ano, podemos estimar, conforme Figura 10, que o Estado do Rio Grande do Sul somente terá a sua totalidade dos municípios habilitados no ano de 2018. Esta análise considera apenas a média histórica de habilitações, sem considerar a real situação dos municípios que estão em processo de habilitação e os que ainda não iniciaram este processo.

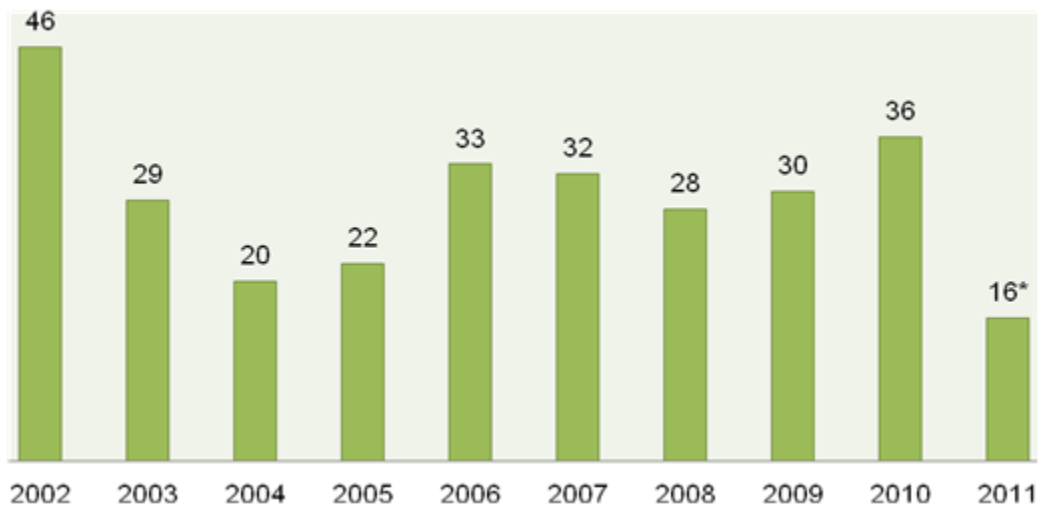


Figura 9: Número de habilitações anuais

Fonte: FEPAM

Nota: Dados parciais até 31 de outubro de 2011.

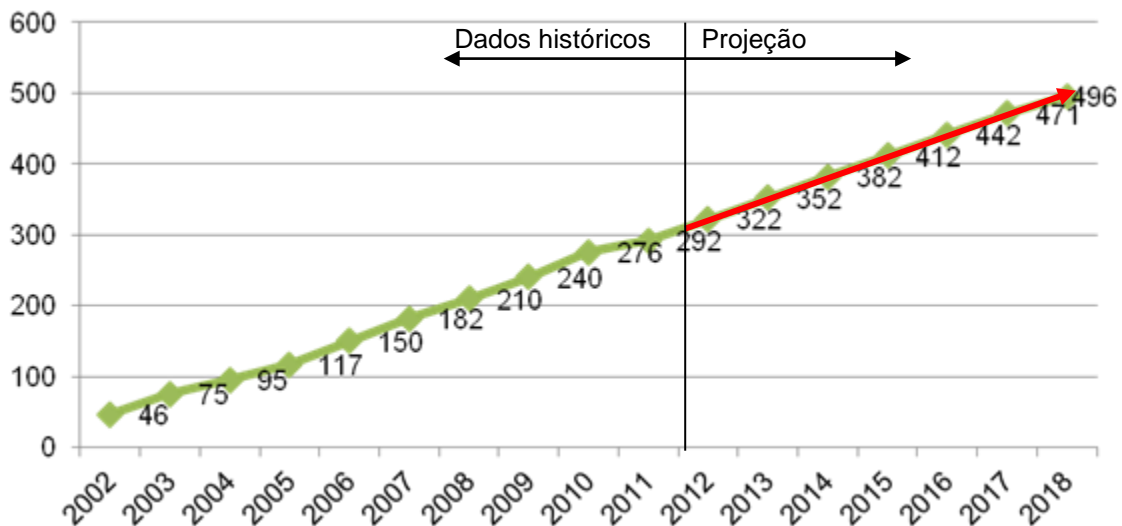


Figura10: Projeção estimada para habilitação de todos os municípios do RS

Fonte: FEPAM (2011)

Nota: Dados trabalhados pelo autor.

Porém, a resolução CONSEMA 167/09, em suas alíneas “a” e “b” do § 2º do art. 2º, determinou prazos em que os órgãos estaduais de meio ambiente deixariam de

receber novos protocolos de licenciamento ambiental em municípios com mais de 50 mil habitantes em 18 meses e em 24 meses nos demais municípios. Contudo, tal resolução foi alterada pela resolução nº 225 de 18 de setembro de 2009 e posteriormente alterada, novamente, pela resolução nº 250 de 18 de novembro de 2010, que dilatou os prazos conforme segue:

- a) em municípios com mais de 50 mil habitantes, a partir de 31 de dezembro de 2011;
- b) nos demais municípios, a partir de 31 de dezembro de 2011.

Dificuldades na habilitação

O processo de habilitação é simplificado, porém os municípios, principalmente os pequenos, não estão habituados a esta nova responsabilidade.

As entrevistas foram baseadas nos itens de qualificação mínima do § 1º Art. 1º da resolução 167/2007 do CONSEMA.

Após consulta com os responsáveis pelas secretarias de meio ambiente dos municípios recentemente habilitados, constatou-se que o principal entrave é a criação da legislação específica disciplinando o licenciamento ambiental e as sanções administrativas pelo seu descumprimento.

As taxas incluídas na legislação ambiental para o licenciamento são consideradas mais um tributo, onerando as empresas locais e também criando mais uma burocracia para o funcionamento de pequenos estabelecimentos, que até então eram considerados como não sendo necessário o licenciamento ambiental, tais como: Açougue, oficina mecânica, borracharias e depósito de venda de gás GLP, entre outros.

Outra dificuldade é a falta de técnicos habilitados nas prefeituras. A solução encontrada para complementar o quadro técnico nas diversas habilitações para a análise interdisciplinar necessária dos processos de licenciamento ambiental foi a contratação de empresa terceirizada com técnicos habilitados em diversas áreas para análise e parecer.

Outra manifestação importante foi sobre a implantação do licenciamento que dentre os municípios entrevistados todos estavam em fase inicial e com poucos empreendimentos licenciados e em alguns municípios nenhum processo foi analisado, por não considerarem aptos ao licenciamento ambiental.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estado do Rio Grande do Sul encontra-se atualmente em uma situação avançada na municipalização do licenciamento ambiental, em relação ao restante do país, porém, este índice mede apenas a implantação deste sistema e não o real engajamento com o desenvolvimento sustentável, pois a municipalização do licenciamento ambiental não é uma opção aos municípios e sim uma obrigação prevista em diversas normas jurídicas.

A resolução do CONSEMA 167/09 foi alterada por duas vezes, pois poucos municípios estavam habilitados na data final estipulada para que o Estado não receba mais protocolos de licenciamento ambiental das atividades de impacto local.

O prazo final está próximo e considerando a projeção para que a totalidade dos municípios esteja habilitada ao licenciamento ambiental municipalizado somente será atingida no ano de 2018, faz-se necessário o estudo aprofundado para melhor solucionar a questão, pois os empreendimentos de impacto local não podem deixar de serem licenciados e também à necessidade do desenvolvimento econômico e social.

A relação de municipalização do licenciamento ambiental e desenvolvimento sustentável não pode ser feita de forma direta, por exemplo não é possível afirmar que os Estados da Bahia, Maranhão e Rondônia, que em 2009 não possuíam nenhum município habilitados ao licenciamento ambiental, tem menor preocupação com a proteção ambiental ou até mesmo menor nível de desenvolvimento sustentável, porém, tanto as prefeituras que assumiram este novo formato de gestão, como o governo estadual que delegou o controle aos municípios, entendem que o meio ambiente passa a ser melhor controlado.

A necessidade de criar mecanismos de medição de desempenho impõe as análises de situação atual feitas neste artigo, porém é necessária a criação de novos índices de forma a aferir desempenho do novo sistema, para que, se necessária, sejam propostas adequações no sistema, para real proteção do meio ambiente e ao desenvolvimento sustentável.

REFERÊNCIAS

Brasil. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 2003

_____. Ministério do Planejamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Área territorial municipal 2011**. Disponível: <http://www.ibge.gov.br>. Acessado em 10 de outubro de 2011.

Confederação Nacional dos Municípios – CNM (2009) **Diagnóstico da Municipalização do Meio Ambiente no Brasil** – www.cnm.org.br Disponível: <http://www.cnm.org.br/>. Acessado em 24 de outubro de 2011.

FEE - Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser - Divisão territorial em unidades de planejamento (COREDES). Disponível: <http://www.fee.tche.br>. Acessado em 25 de outubro de 2011.

_____. - PIB municipal 2008 - Disponível: <http://www.fee.tche.br>. Acessado em 10 de outubro de 2011.

OLIVEIRA, Antônio Inagê de Assis. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005, p. 287.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual do Meio Ambiente. Conselho Estadual de Meio Ambiente. Resoluções CONSEMA.

Souza Junior, José Rufino de. **Sistema nacional de proteção ambiental: policia administrativa ambiental** – Belo Horizonte: Del Rey, 2007. Pag. 102 e 103.

VIEIRA, João Telmo; WEBER, Eliana. **O licenciamento ambiental como forma de efetivação da autonomia municipal e do desenvolvimento sustentável . Jus Navigandi**, Teresina, ano 12, n. 1731, 28 mar. 2008. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11099>

