

MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM CAMPINA GRANDE/PB

Renan Rey Costa Rodrigues¹
Lucas Senna Rodrigues Agra²
Rui de Oliveira³

RESUMO

O licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente para defesa do meio ambiente à disposição da sociedade civil e do Poder Público. Através dele, busca-se o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o meio onde o homem vive mediante um controle prévio e continuado acompanhamento das atividades capazes de gerar impactos sobre o meio ambiente, sendo um processo administrativo complexo que tramita perante a instância administrativa responsável pela gestão ambiental, seja no âmbito federal, estadual ou municipal. Nesse sentido, esta pesquisa objetiva caracterizar a municipalização do licenciamento ambiental em Campina Grande/PB. Tratando-se de um estudo exploratório, com abordagem quantitativa, realizado com base em dados das licenças emitidas pelo órgão estadual licenciador – SUDEMA e o órgão municipal licenciador – SESUMA, no período de 2004 a 2018. Os resultados corroboraram a existência de uma tendência de decaimento numérico nas licenças emitidas pela SUDEMA, enquanto há uma tendência de crescimento nas licenças emitidas pela SESUMA. De maneira geral, o resultado dessa descentralização do licenciamento ambiental entrega ao município mais uma responsabilidade que se junta às atribuições de políticas básicas que já se encontram com dificuldades de implementação. Nesse cenário, com a municipalização, faz-se necessário o fortalecimento do órgão local de meio ambiente e, em paralelo, pensar e agir com soluções econômicas, políticas, sociais, fiscais e institucionais para se evitar problemas já existentes no licenciamento estadual e federal no nível municipal.

Palavras-chave: Municipalização do licenciamento ambiental, descentralização do licenciamento ambiental, caracterização do licenciamento ambiental.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento econômico em decorrência da Revolução Industrial desencadeou sérios problemas ambientais para as sociedades subsequentes que cresceu sem controle através da exploração desordenada de recursos naturais. O descarte inadequado dos resíduos sólidos, líquidos e gasosos no meio ambiente, simultaneamente ao crescimento descontrolado da população e dos grandes centros urbanos, sem uma gestão ambiental adequada, conduziram e contribuíram para os problemas ambientais atuais (HENRY, 1998).

¹ Graduado do Curso de Engenharia Sanitária e Ambiental da Universidade Estadual da Paraíba - UEPB, renan.reyc@gmail.com;

² Graduando pelo Curso de Engenharia Civil do Centro Universitário - UNIFACISA, lucassragra@gmail.com;

³ Professor orientador: Doutor, Universidade Estadual da Paraíba - PB, ruido@gmail.com.

Somente nas últimas décadas, a questão relativa ao meio ambiente tem sido relevantemente abordada, devido à difusão de conhecimentos por meios acadêmicos, pelos movimentos ambientalistas e pela mídia. Nessa perspectiva, o acesso às informações sobre as consequências da gestão de recursos naturais que comprometam sua sustentabilidade estão cada vez mais acessíveis à população, podendo ser notadas por todos, principalmente por meio das experiências diárias. É nesse sentido que o município é o espaço das vivências cotidianas, podendo ser considerado, dessa forma, como a escala em que essa percepção socioambiental é mais notada (BRASIL, 2009; FARIAS, 2011).

Nessa perspectiva, destacam-se a importância da municipalização da gestão ambiental e a responsabilidade social das empresas, que devem buscar incorporar os aspectos ambientais, econômicos e sociais, que caracterizam o desenvolvimento sustentável. Nesse contexto, está inserido dois importantes marcos normativos: a Constituição Federal, que incumbe ao Poder Público e a coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado e, ademais, atribui competência ambiental comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e a Lei 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, tendo como um de seus instrumentos o Licenciamento Ambiental. A referida Lei institui também o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, que visa estabelecer um conjunto articulado e integrado, formado pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, com atribuições, regras e práticas específicas que se complementam (BRASIL, 2009; RODRIGUES, 2010).

O sistema de licenciamento ambiental tem por finalidade assegurar que o meio ambiente seja devidamente considerado quando a instalação e operação de empreendimentos e obras. Com esse entendimento, devem ser consideradas questões das mais variadas ordens, como a ecológica, a econômica, a cultural, a jurídica e a social. A concessão da licença ambiental deve estar atrelada ao fato de que precisam ser atendidas as exigências da legislação ambiental e a concretização da responsabilidade empresarial (FARIAS, 2011).

O licenciamento ambiental é estruturado em vários processos pela Resolução Conama nº 237/1997, art. 8º. Para cada processo, é necessária a licença adequada, tais como: licença prévia (LP) no planejamento de um empreendimento ou de uma atividade, licença de instalação (LI) na construção da obra e licença de operação (LO) na operação ou funcionamento. Estes são atos diretamente relacionados que têm como objetivo verificar se um empreendimento está

efetivamente adequado aos padrões de qualidade ambiental prescritos pela legislação ou pelo órgão ambiental competente (BRASIL, 1997; FARIAS, 2011).

Entretanto, ainda que dividido em etapas, não se pode esquecer que o licenciamento ambiental é um procedimento administrativo único, em que a etapa anterior sempre condiciona a etapa seguinte, de maneira que, não sendo concedida a licença prévia, por exemplo, não se podem conceder as licenças de instalação e de operação (OLIVEIRA, 2005; FARIAS, 2011).

Os processos de licenciamento e autorizações para intervenção ambiental de empreendimentos podem também ser definidos por instrumentos legais estaduais e municipais dos órgãos licenciadores. Os tipos de licenças no Estado da Paraíba podem ocorrer por meio das seguintes licenças: Autorização Ambiental (AA), Autorização para Uso Alternativo do Solo, Autorização para o Uso do Fogo Controlado, Autorização para Exploração Florestal, Autorização para Homologação de Pátio, Licença Simplificada (LS), Licença de Instalação e Operação (LIO), Licença de Operação para Pesquisa Mineral (LOP), Licença de Alteração (LA), Declaração de Dispensa de Licença, Outorga de Direito de Uso dos Recursos Hídricos e Renovação/Revalidação de Licença (MILARÉ, 2013; BRASIL, 2016; SUDEMA, 2019).

Os empreendimentos são licenciados pelo órgão ambiental competente de acordo com a Resolução CONAMA nº 237/1997, que regulamentou a atuação do SISNAMA na execução do licenciamento ambiental e, em obediência ao critério constitucional da responsabilidade compartilhada entre os entes federados, ou seja, a proteção ambiental é objeto comum entre a União, o Estado e o Município. A competência para o licenciamento está estabelecida nesses três níveis (BRASIL, 1981; BRASIL, 1997; BRASIL, 2009), conforme especificado nos Art. 4º, 5º e 6º da Lei 6938/1981:

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional;

Art. 5º - Compete ao órgão ambiental estadual ou de Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades;

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 (BRASIL, 1997).

A Lei Complementar nº 140 de 2011 representou um importante marco regulatório na agenda ambiental do país por ter aprimorado a definição de competências entre os entes federativos nas ações de proteção ao meio ambiente estimulando a municipalização. Antes da lei, era mais frequente a ocorrência de conflitos quando entes federativos, sobretudo municipais, julgavam-se competentes para realizar o licenciamento ambiental (BRASIL, 2011; FARIAS, 2011).

Na gestão ambiental compartilhada, acontece a cooperação e integração estabelecidas entre os entes da federação, de forma a assegurar a qualidade ambiental necessária à manutenção e melhoria da qualidade de vida e ao desenvolvimento sustentável, através de uma repartição adequada de responsabilidades e recursos. Ainda, a municipalização da gestão ambiental poderá estar associada à inúmeras possibilidades de interação entre os Estados e a União, compartilhando responsabilidades em condições de autonomia, cooperação e complementaridade (BRASIL, 2009).

O município, ao assumir seu papel constitucional, traz uma série de benefícios, como: proximidade dos problemas a enfrentar e melhor acessibilidade dos usuários aos serviços públicos; maiores possibilidades de adaptação de políticas e programas às peculiaridades locais; melhor utilização dos recursos e mais eficiência na implementação de políticas; maior visibilidade e conseqüentemente mais transparência na tomada de decisões; e democratização dos processos decisórios e de implementação, favorecendo a participação da população envolvida e as condições para negociação de conflitos. Por outro lado, a maioria dos municípios sofre com a falta de estrutura física, capacidade técnica, recursos financeiros, falta de interesse dos gestores locais e a possibilidade de aliciação em vista do poder local, que inviabilizam a efetivação da Política Ambiental no âmbito dos municípios (BRASIL, 2009; COSTA, 2014).

É importante ressaltar que mesmo com essas políticas descentralizadoras, a maioria dos processos de licenciamento ainda se concentra no âmbito estadual da federação brasileira. Em 2015, aproximadamente 30% dos municípios brasileiros declararam emitir licença ambiental. Mas essa realidade vem mudando, trazendo benefícios como a redução da carga de processos que têm se acumulado em diversos órgãos estaduais de meio ambiente, transferindo aos municípios o licenciamento de atividades de menor porte e potencial poluidor. Segundo estimativas da Confederação Nacional de Municípios (CNM), cerca de 70% dos pedidos que tramitavam na década passada nos órgãos estaduais poderiam ser licenciados pelos municípios, dos quais boa parte refere-se a empresas de pequeno porte e microempresas. A descentralização

tornaria o sistema mais ágil e deixaria os órgãos estaduais concentrados em empreendimentos mais complexos (CNM, 2009; BARBOSA et al., 2010; IBGE, 2016).

Desse modo, para que a descentralização seja eficaz, é preciso haver planejamento ambiental e territorial, além da conscientização da sociedade, pois esta será considerada peça fundamental para a fiscalização e cobrança do efetivo processo de licenciamento ambiental, havendo assim uma maior interação do homem com o meio ambiente. Apenas através da descentralização do licenciamento ambiental, os poderes serão compartilhados entre os entes federativos e também entre a comunidade, que se sentirá parte do processo de manutenção e equilíbrio da qualidade do seu território, resultando dessa forma, uma melhoria para todo o meio ambiente que nos rodeia (COSTA, 2014).

NASCIMENTO (2017), a partir de análises feitas em 84 municípios de 20 estados do país, foi constatado que a municipalização do licenciamento tem atribuído mais uma camada de responsabilidades aos municípios, que já se encontram fragilizados no contexto federativo brasileiro. A municipalização corre o risco de reproduzir no nível municipal os problemas já existentes no licenciamento estadual e federal. Os resultados mostraram uma acentuada percepção de que os municípios brasileiros têm baixa capacidade institucional, sobretudo na falta de recursos humanos e financeiros nos órgãos ambientais municipais, os quais podem acabar desempenhando suas funções de forma precária (NEVES, 2016).

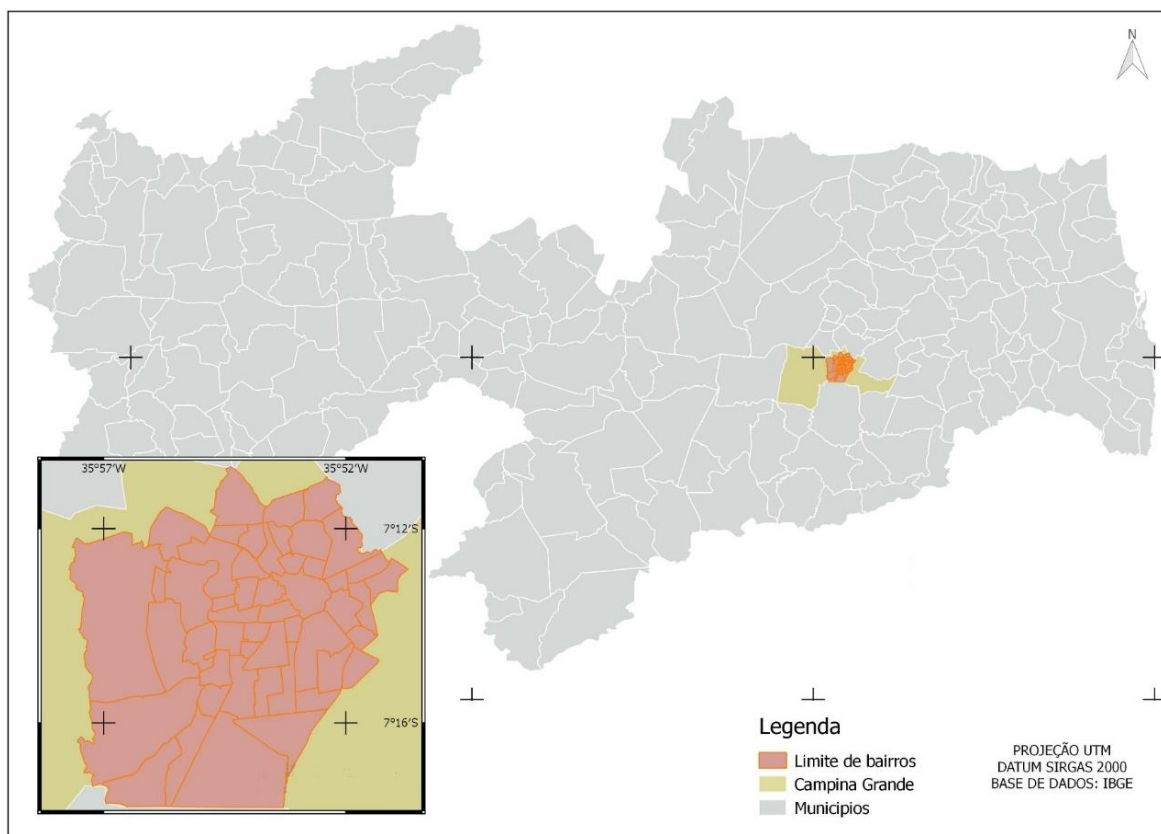
A CNM (2016), destaca que, desde a Constituição de 1988, praticamente nenhuma fonte de recurso significativa e exclusiva para a gestão ambiental foi destinada aos municípios, forçando-os a se adequar ao máximo aos critérios estabelecidos por cada Estado. Tais critérios frequentemente são difíceis de serem alcançados e, sem apoio técnico e financeiro, os municípios acabam custeando, com dificuldade, uma gestão ambiental simplória.

No município de Campina Grande, a municipalização do licenciamento aconteceu somente em 2009, através do Convênio de cooperação entre o Governo do Estado da Paraíba, através da SUDEMA e o Município de Campina Grande, através da Coordenadoria de Meio Ambiente da Secretaria de Planejamento. No convênio, foi definida a competência entre os órgãos Estadual e Municipal, no qual, o processo de licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados na cidade e consideradas de médio porte e pequeno potenciais poluidores ficaram sobre a responsabilidade do município, excluindo-se do licenciamento municipal as atividades de exploração de recursos minerais e os postos de revenda e comercialização de combustíveis.

METODOLOGIA

O estudo foi realizado com base em dados das licenças emitidas em Campina Grande/PB pelo órgão estadual licenciador (SUDEMA), disponíveis no seu endereço eletrônico (www.sudema.org.br) no período de 2009 a 2018, e pelo órgão municipal licenciador (SESUMA), disponíveis no seu endereço eletrônico (www.sesuma.org.br) e no seu setor de licenciamento. O município de Campina Grande é o segundo mais populoso da Paraíba, com população estimada de 407.472 habitantes e área de 593,026 km² (IBGE, 2018). É considerado um dos principais polos industrial da Região Nordeste, bem como se destaca como centro educacional e tecnológico. Possui o segundo maior PIB entre os municípios paraibanos, representando 15,63% do total das riquezas produzidas na Paraíba e sua região metropolitana é formada por dezenove municípios.

Figura 1: Localização do Município de Campina Grande



Fonte: Autor (2019)

Destaca-se que os relatórios das licenças expedidas pela SUDEMA abrangem todo o estado da Paraíba, portanto, a pesquisa foi restringida apenas para o município de estudo - Campina Grande. A quantidade total de licenças expedidas pelo órgão estadual foi relacionada

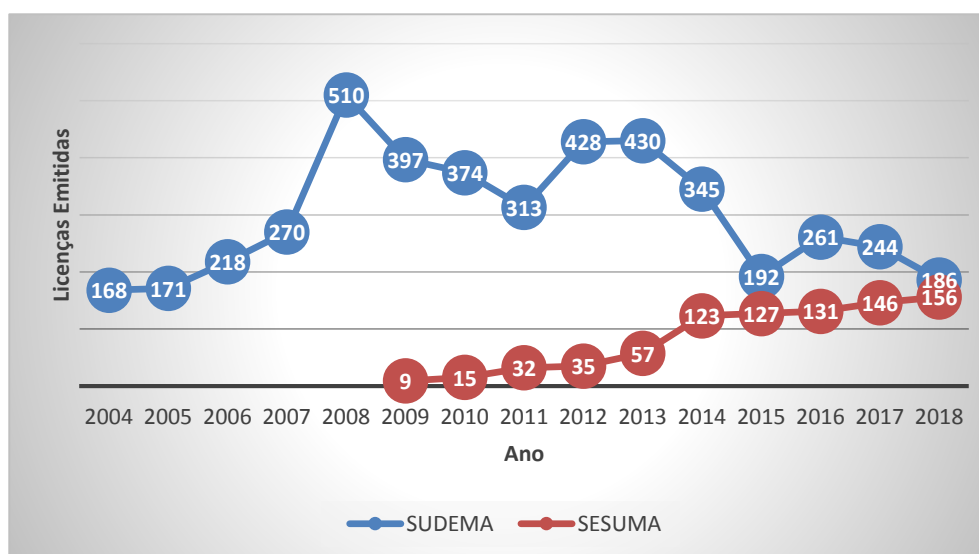
com a quantidade de licenças expedidas no município com vistas ao estabelecimento da participação municipal no processo de licenciamento.

Para a finalidade do estudo, foi obtido o total de licenças expedidas conforme os dados dos relatórios gerados, em um período que se iniciou em 01/01/2004 até 31/12/2018, pela SUDEMA e em 2009, quando o Termo de Convênio entre Estado e Município atribuiu atividades de licenciamento à SESUMA, até 31/12/2018. Os dados foram coletados em intervalos de um ano (01/01/2008 a 31/12/2008, por exemplo) e tabelados. Através deles, foram gerados gráficos que possibilitaram uma melhor análise das licenças expedidas em Campina Grande.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Figura 2 apresenta o panorama geral do número de licenças expedidas pelos dois órgãos ambientais no decorrer do período estudado.

Figura 2: Licenças emitidas pela SUDEMA E SESUMA



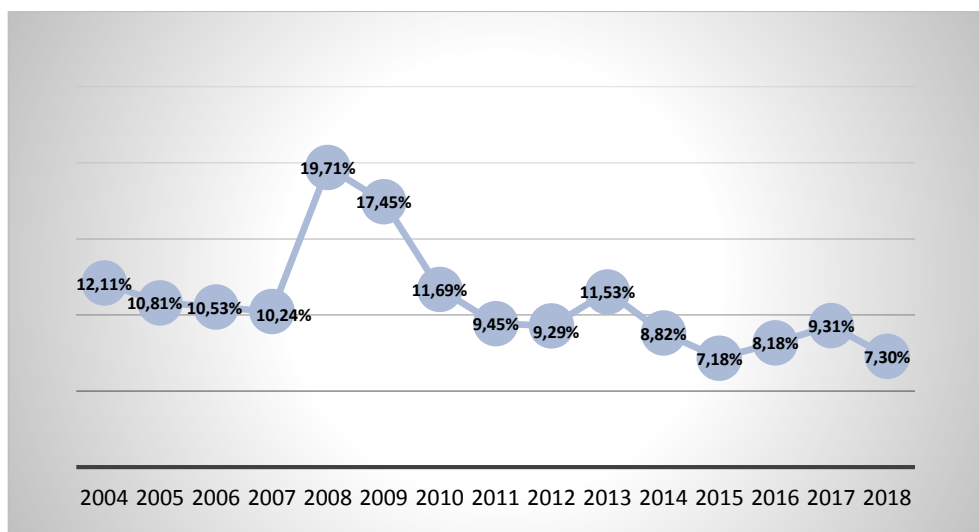
Fonte: Dados da pesquisa

Verifica-se uma tendência de decaimento numérico nas licenças emitidas pela SUDEMA, enquanto há uma tendência de crescimento nas licenças emitidas pela SESUMA. O maior registro pela SUDEMA foi de 510 licenças emitidas em 2008 e o menor registro, após esse ano, foi de 186 licenças emitidas em 2018. Enquanto que, o menor número de licenças emitidas pela SESUMA foi de nove em 2009 e o seu maior registro foi de 156 licenças emitidas em 2018. Após o convênio, já referido, a SUDEMA teve uma redução de 63,53%, que começou

com o início do trabalho da SESUMA, apresentando esta um crescimento superior a 17 vezes com relação à sua quantidade inicial, diminuindo a diferença entre os dois órgãos ambientais de 388 licenças, emitidas em 2009, para 30, em 2018.

O quantitativo percentual de licenças emitidas pela SUDEMA no município de Campina Grande em relação ao total do estado da Paraíba, de 2004 a 2018, está quantificado na Figura 3:

Figura 3: Quantitativo percentual do total de licenças emitidas em Campina Grande pela SUDEMA



Fonte: Dados da Pesquisa

Um fato a ser observado corresponde ao início do licenciamento pela SESUMA em 2009, a partir do Termo de Convênio (celebrado entre o Estado e o Município), ter surgido logo após o ano de maior quantidade de licenças emitidas no município pela SUDEMA, representando 19,71% das licenças emitidas em todo o estado; desse modo, a necessidade de uma descentralização e desconcentração contribuiu para o surgimento do órgão municipal. Com isso, o percentual de licenças emitidas no município pelo órgão estadual passou a representar 7,30% no ano de 2018.

Isso reflete o efeito da desconcentração do processo de licenciamento na esfera estadual, pela delegação de atribuição à autoridade pública municipal, contribuindo para tornar o sistema mais ágil, deixando o órgão estadual concentrado em empreendimentos mais complexos, promovendo a gestão ambiental compartilhada entre os órgãos do SISNAMA.

É importante destacar que a municipalização da gestão ambiental está de acordo com a Constituição Federal, que atribui competência ambiental comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios bem como a Lei Complementar Federal nº 140/2011, que atribui aos

municípios o licenciamento de atividades e empreendimentos de impacto local, estando de acordo com os critérios mínimos, elencados pela referida lei, da estrutura dos órgãos ambientais municipais para a realização do licenciamento (BRASIL, 1988; BRASIL, 2011; BRASIL, 2016).

A ação ambiental dos municípios pode estar associada a inúmeras possibilidades de interação entre os Estados e a União, compartilhando responsabilidades em condições de autonomia, cooperação, complementaridade e minimização dos conflitos de competência entre os órgãos ambientais, podendo haver diminuição da morosidade nos processos de licenciamento no país (BRASIL, 2016).

Desse modo, é nítida a interferência e a importância da sociedade nas questões ambientais do Brasil, desde que a legislação brasileira começou a tomar forma diante da pressão dos movimentos ambientais nas décadas de 1960 e 1970. Portanto, para que a descentralização seja eficaz, é preciso haver conscientização da sociedade, pois esta será considerada peça fundamental para a fiscalização e cobrança do efetivo processo de licenciamento ambiental, havendo assim uma gestão participativa do meio ambiente.

O levantamento alinhou-se a estudos prévios e diplomas legais que incentivam o crescimento da municipalização do licenciamento ambiental e trás a preocupação sobre a possível fragilidade institucional do município em capacitação de recursos humanos, financeiros e materiais para atender demandas cada vez maiores. As soluções para futuros problemas na municipalização do licenciamento devem ser buscadas, assim como os empreendimentos que o órgão licencia necessitam de suas licenças prévias para um planejamento sustentável.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O licenciamento ambiental constitui-se em um efetivo instrumento da defesa do meio ambiente à disposição da sociedade civil e do Poder Público. Na evolução temporal do licenciamento nos órgãos ambientais do município de Campina Grande/PB, verificou-se uma tendência de decaimento numérico nas licenças emitidas pela SUDEMA (órgão estadual), enquanto há uma tendência de crescimento nas licenças emitidas pela SESUMA (órgão municipal).

Durante o período analisado, a pesquisa contabilizou 4507 licenças expedidas do órgão licenciador estadual para o município de Campina Grande, e 831 licenças expedidas pelo órgão licenciador municipal.

É notório na realidade brasileira o precário quadro institucional do licenciamento municipal. A descentralização do licenciamento ambiental entrega aos municípios mais uma responsabilidade que se mistura às atribuições de políticas básicas, como saúde e educação, logo os municípios, mesmo dispondo de recursos assegurados constitucionalmente, encontram dificuldades de implementação. Nesse contexto, há a necessidade de estudos qualitativos e quantitativos que indique se a SESUMA tem capacidade em atender demandas cada vez maiores.

Assim, sugere-se que estudos futuros avancem na investigação de soluções para a municipalização do licenciamento e a capacitação do órgão municipal em atender demandas de licenças e empreendimentos de portes e potenciais poluidores cada vez maiores. Nesse cenário, há uma expectativa de um licenciamento ambiental desburocratizado e de maior transparência, diminuindo a morosidade nos processos de licenciamento e minimizando os conflitos de competência entre os órgãos ambientais.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, G. L. CORRÊA, R. G.; PEREZ, I. C.; Johnsson, R. M. F.; Pereira, L. F. M.; Bustamante, M. N. Descentralização do licenciamento ambiental no estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Instituto Estadual do Ambiente, 2010.

BRASIL. Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, 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; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm> Acesso em 30 de maio de 2019, 2011.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Procedimentos de licenciamento ambiental do Brasil. Maria Mônica Guedes de Moraes e Camila Costa de Amorim, autoras; Marco Aurélio Belmont e Pablo Ramosandrade Villanueva, Organizadores. Brasília: MMA, 2016.

BRASIL. Programa nacional de capacitação de gestores ambientais: licenciamento ambiental. Ministério do Meio Ambiente, Brasília: MMA, 2009.

BRASIL. Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 23 de maio de 2019. 1997.

CNM. Diagnóstico da municipalização do meio ambiente no Brasil. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2009.

COSTA, G. M. da; SANTOS, Alane Regina Rodrigues dos; SANTOS, Andréia Rodrigues dos. A descentralização do licenciamento ambiental e sua integração com o ordenamento dos municípios. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, Rio de Janeiro, p.1-7, 2014.

FARIAS, T. Licenciamento ambiental e a responsabilidade social da empresa. In: Agenda Ambiental: Gestão Socioambiental. (A. A. P. de Sousa; D.F. de Oliveira; G. G. de Farias; M. T. Jordão. Org.), Campina Grande: EDUEPB, 2011.

HENRY, W. et al. Dicionário de ecologia e ciências ambientais. São Paulo: Melhoramentos, 1998.

IBGE. Pesquisa de informações básicas municipais – perfil dos municípios Brasileiros 2015. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2016.

MILARÉ, E. Direito do ambiente. 8ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NASCIMENTO, T.; FONSECA, A. A descentralização do licenciamento ambiental na percepção de partes interessadas de 84 municípios brasileiros. Desenvolvimento e meio ambiente, v. 43, 2017.

NEVES, E. M. S. C. Institutions and environmental governance in Brazil: the local government's perspective. Revista de economia contemporânea, 492-516, 2016.

OLIVEIRA, A. I. de A. Introdução à Legislação Ambiental Brasileira e Licenciamento Ambiental. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

RODRIGUES, G. S. S. C. A análise interdisciplinar de processos de licenciamento ambiental no Estado de Minas Gerais: conflitos entre velhos e novos paradigmas. Revista Sociedade & Natureza, Uberlândia, v. 22, n. 2, p. 267-282, ago. 2010.

SUDEMA. Tipos de Licença Ambiental. 2019. Disponível em: <<http://sudema.pb.gov.br/licencas-ambientais>> Acesso em: 10 de maio de 2019.