



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE
INSTITUTO DE OCEANOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GERENCIAMENTO COSTEIRO

**A MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NOS
MUNICÍPIOS DE ARROIO GRANDE, JAGUARÃO, RIO GRANDE E SÃO
JOSÉ DO NORTE/RS.**

GISELE COSTA FREDO

RIO GRANDE, 2015.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE
INSTITUTO DE OCEANOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GERENCIAMENTO COSTEIRO

**A MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NOS
MUNICÍPIOS DE ARROIO GRANDE, JAGUARÃO, RIO GRANDE E SÃO
JOSÉ DO NORTE/RS.**

GISELE COSTA FREDO

Matrícula: 100967

Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro da Universidade Federal do Rio Grande (FURG), como requisito para obtenção do título de Mestre em Gerenciamento Costeiro. Projeto enquadrado na linha de pesquisa de Planejamento e Gestão Ambiental dos Sistemas Marinhos e Costeiros.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roney Armanini Tagliani

Comitê de Orientação: Dra. Lúcia Anello

Dr. Milton Asmus

RIO GRANDE, 2015.

F852m Fredo , Gisele Costa

A municipalização do licenciamento ambiental nos municípios de Arroio Grande, Jaguarão, Rio Grande e São José do Norte/rs. – Rio Grande, 2015.

105 p. : il.

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roney Armanini Tagliani
Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Rio Grande.
Instituto de Oceanografia. Programa de Pós-Graduação em
Gerenciamento Costeiro.

1. Licenciamento Ambiental Municipal 2. Gerenciamento Costeiro 3. Gestão Ambiental-Rio Grande do Sul – Brasil. I. Tagliani, Carlos Roney Armanini . I. Título

Catálogo: Bibliotecária Rosaria Garcia Costa CRB 10/1230

ATA DE APROVAÇÃO



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE - FURG
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO - PROPESP
INSTITUTO DE OCEANOGRAFIA - IO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GERENCIAMENTO COSTEIRO



ATA DE EXAME DE DISSERTAÇÃO

Às 14 horas do dia 29 de setembro de 2015, reuniu-se no Auditório João Rocha, prédio da Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAD), Campus Carreiros da FURG a Comissão Examinadora constituída para o exame da dissertação intitulada “A MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS DE ARROIO GRANDE, JAGUARÃO, RIO GRANDE E SÃO JOSÉ DO NORTE/RS”, de **Gisele Costa Fredo**, discente do Programa de Pós-Graduação em Gerenciamento Costeiro – PPGC, matriculada nessa IFES sob n.º **100.967**, tendo como orientador o Prof. Dr. Carlos Roney Armanini Tagliani. As argumentações apresentadas demonstram que a aluna tem domínio do conhecimento empregado no trabalho. Assim, após incorporar à dissertação as recomendações feitas pela Comissão, será considerada APROVADA e APTA a receber o título de **MESTRE em Gerenciamento Costeiro**, recomendando-se que esta ata acompanhe os documentos necessários para a emissão do referido título.

Prof. Dr. Carlos Roney Armanini Tagliani (CPF: 205.876.270-34)
Orientador – FURG

Prof.ª Dr.ª Lúcia de Fátima Socoowski de Anello (CPF: 391.591.080-53)
FURG

Prof. Dr. Milton Lafourcade Asmus (CPF: 291.079.460-15)
FURG

Prof. Dr. Marcus Polette (CPF: 010.794.238-00)
UNIVALI/SC

Todos esses que aí estão
Atravancando meu caminho,
 Eles passarão...
 Eu passarinho!

(Mário Quintana - Poeminha do Contra, 1978)

AGRADECIMENTOS

Gratidão à Gaia, às forças da natureza em toda sua exuberância e poder, por nos dar a vida e nos manter vivos.

Minha gratidão eterna à minha família e amig@s, sejam de sangue, de coração, de alma, de espírito, de estradas e caminhos, de encontros e reencontros e /ou de tudo junto. Sem vocês eu não teria conseguido terminar esta etapa. Gratidão pelo amor, pelo apoio e pela amizade. Um agradecimento mais que especial à minha mãe: a melhor mãe de todos os mundos!

Quero agradecer aos meus colegas e amigos do PPGC por toda convivência e experiência trocada. Especialmente, às boas risadas que demos juntos. Também quero agradecer aos colegas e amigos que fiz no PPGEA, onde cursei algumas disciplinas.

Aos meus colegas e amigos do LOG, em especial aos da nossa salinha/laboratório, gratidão pela companhia, parceria e alegria. Agradeço também à galera do LabGerco pela ótima convivência e pelo espírito de coletividade deste pequeno grande espaço.

Gratidão às minhas professoras e professores por todos os ensinamentos e trocas, por todas as dicas e conversas, por todo apoio e compreensão, por tudo que aprendi com vocês.

Gratidão ao meu comitê de orientação, ou melhor, aos meus comitês de orientação, já que tive dois, e em diferentes projetos. Grata pela atenção, contribuição e apoio.

Em especial, quero agradecer ao meu orientador, que topou entrar comigo nesta jornada, que confiou em mim nos momentos que nem eu mesma tinha fé, que acreditou em mim, me compreendeu e me acolheu. Grata.

Gratidão à sociedade brasileira, que com sua contribuição possibilita que os pesquisadores do país, assim como eu, possam receber bolsas de estudo através da CAPES.

Muito grata aos meus entrevistados de Arroio Grande, Jaguarão, Rio Grande e São José do Norte: este trabalho é nosso.

Gratidão à FURG, por disponibilizar toda estrutura para a realização das saídas de campo, e por nos tratar como seus filhos.

Grata a todos que contribuíram direta e indiretamente para a realização deste trabalho.

De coração, muito agradecida!

SUMÁRIO

Lista de Siglas	9
Lista de Tabelas	10
Lista de Figuras	11
Resumo	12
Abstract	13
1. Introdução	14
2. Objetivos	22
2.1. Objetivo Geral	22
2.2. Objetivos Específicos	22
3. Área de Estudo	23
3.1. Localização	23
3.2. Características Ambientais	25
3.3. Características Socioeconômicas	29
4. Procedimentos de Pesquisa	31
5. Resultados e Discussão	34
5.1. Requisitos para a qualificação junto à SEMA e ao CONSEMA	35
5.1.1. Estrutura de Meio Ambiente	35
5.1.2. Equipe Técnica	37
5.1.3. Conselho e Fundo Municipal de Meio Ambiente	43
5.1.4. Legislação: sobre licenciamento e urbanística	49
5.1.5. Plano Ambiental	56
5.2. Licenciamento Ambiental Municipal	63
5.2.1. Procedimentos do Licenciamento Ambiental Municipal	65
5.2.2. Termos de Referência (TR)	68
5.2.3. Preferência dos Empreendedores pelo Licenciamento Municipal	72
5.2.4. Dificuldades na Municipalização do Licenciamento Ambiental	74
5.2.5. Licenciamento Ambiental para os Empreendimentos Públicos	77
5.2.6. Situações adversas que podem ocorrer durante o processo de Licenciamento Ambiental	79

5.2.7. Fiscalização	84
5.2.8. Ministério Público	85
6. Conclusões e Recomendações	89
7. Referências	95
APÊNDICE 1 – Roteiro para realização das entrevistas semiestruturadas	101
ANEXO 1 – Termo de Cessão Gratuita dos Direitos de Depoimento Oral	105

LISTA DE SIGLAS

AIA - Avaliação de Impactos Ambientais
AZONASUL - Associação dos municípios da Zona Sul
CMMAD - Comissão Mundial para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONAMA - Conselho Nacional do Meio Ambiente
CONSEMA - Conselho Estadual de Meio Ambiente
EA – Educação Ambiental
EIA/RIMA – Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental
GERCO/RS - Programa de Gerenciamento Costeiro/RS
GCI - Gerenciamento Costeiro Integrado
IAIA - International Association for Impact Assessment
LP - Licença Prévia
LI - Licença de Instalação
LO - Licença de Operação
MP - Ministério Público
NEPA - National Environmental Policy Act
ONU – Organização das Nações Unidas
PCA – Plano de Controle Ambiental
PRAD – Plano de Recuperação de Áreas Degradadas
PD – Plano Diretor
PDPJ - Plano Diretor Participativo de Jaguarão
PMGC - Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro
PNGC - Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro
PNMA - Política Nacional do Meio Ambiente
RCA – Relatório de Controle Ambiental
SEMA - Secretaria Estadual do Meio Ambiente
SIGA - Sistema Integrado de Gestão Ambiental
SISEPRA - Sistema Estadual de Proteção Ambiental
SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente
UPN - Unidades de Paisagem Natural
ZC - Zona Costeira

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Indicadores socioeconômicos.	29
Tabela 2: Estrutura de meio ambiente por município.	36
Tabela 3: Equipe técnica ligada ao licenciamento, por município.	38
Tabela 4: Conselho e fundo municipal de meio ambiente, por município.	45
Tabela 5: Legislação municipal referente à atividade de licenciamento ambiental.	50
Tabela 6: Dados de cada município da área de estudo, referente ao licenciamento municipal.	76

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Localização dos municípios da área de estudo.	24
Figura 2: Bacias Hidrográficas da Região Hidrográfica do Litoral.	25
Figura 3: Unidades de Paisagem Natural dos municípios da Zona Sul, RS.	27
Figura 4: Mapa de Vulnerabilidade Ambiental da Zona Sul, RS.	28
Figura 5: Exemplo dos Programas e Projetos constantes no PLAM de Arroio Grande.	60
Figura 6: Roteiro básico de Termo de Referência para EIA/RIMA e outros estudos ambientais exigidos para o Licenciamento Ambiental.	69

RESUMO

O Licenciamento Ambiental é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e tem como finalidade promover o controle prévio a todas as etapas dos empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais considerados efetiva e potencialmente poluidores, passíveis de causar degradação ambiental. O licenciamento deve ser feito sempre num único nível de competência, normalmente pelo órgão ambiental Estadual. No Rio Grande do Sul, a partir da Resolução 04/2000 do CONSEMA (Conselho Estadual de Meio Ambiente), as atividades consideradas de impacto local passaram a ser licenciadas pelos municípios, os quais necessitaram cumprir uma série de requisitos para alcançar a habilitação junto à Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA). Somente após aprovação da SEMA é que os municípios da Zona Sul do estado começaram a exercer esta competência, e desde então, vem obtendo avanços no processo de municipalização do Licenciamento Ambiental, mas também enfrentando várias dificuldades. O objetivo deste trabalho é analisar a trajetória do processo de licenciamento ambiental municipal de quatro municípios dessa região (Arroio Grande, Jaguarão, Rio Grande e São José do Norte), os quais são também integrantes do Gerenciamento Costeiro. Com isso, visamos detectar se a mudança de rumos no processo tradicional de licenciamento ambiental do estado refletiu-se em benefícios para o meio ambiente e para o gestor público, além de investigar quais são/foram as principais dificuldades encontradas na condução deste novo processo. Para tanto, foi utilizada a metodologia que iniciou com uma revisão bibliográfica, seguida da realização de cinco entrevistas semiestruturadas com seis representantes dos órgãos ambientais municipais, aplicadas entre 17 de dezembro de 2014 e 05 de fevereiro de 2015. A análise e interpretação dos resultados foram feitas por meio da técnica de triangulação de dados. Os resultados mostraram que o processo de licenciamento ambiental municipal acelerou os trâmites para obtenção das licenças ambientais e desafogou o órgão ambiental estadual, inclusive com um número crescente de solicitações de licenciamento municipal. Entretanto, ainda há um longo caminho a percorrer até que o licenciamento ambiental seja internalizado como uma ferramenta efetiva para a conservação e o desenvolvimento equilibrado dos municípios, bem como para a gestão ambiental e costeira. Portanto, o RS pode servir como exemplo para o processo de municipalização do licenciamento ambiental em outros estados e municípios brasileiros, visto que pela Lei Complementar 140/2011 o licenciamento passou a ser obrigatório em todos os municípios do país, sendo que a análise do processo conduzida neste trabalho pode servir de alerta para evitar os erros e falhas detectados, principalmente no tange a necessidade de relacionar e integrar o Licenciamento Ambiental Municipal e o Gerenciamento Costeiro.

Palavras-Chave: Licenciamento Ambiental Municipal, Gerenciamento Costeiro, Gestão Ambiental.

ABSTRACT

The Environmental Licensing is one of the instruments of the National Environmental Policy and aims to promote the prior control all stages of user enterprises and activities of environmental resources considered effective and potentially polluting likely to cause environmental degradation. Licensing should always be done in a single level of competence, usually by the state environmental agency. In Rio Grande do Sul, by Resolution 04/2000 of CONSEMA (State Environment Council), the activities considered local impact began to be licensed by municipalities, which needed to fulfill a number of requirements to achieve the authorization by the State Department of Environment (SEMA). Only after approval of SEMA is that the municipalities of the state of South Zone began exercising that power, and since then has achieved advances in the environmental licensing municipalization process, but also facing various difficulties. The objective of this study is to analyze the trajectory of the municipal environmental licensing process four municipalities in this region (Arroio Grande, Jaguarão, Rio Grande and São José do Norte), which are also members of Coastal Management. With this, we aim to detect the change of course in the traditional process state environmental licensing reflected in benefits for the environment and for the public manager, and to investigate what are / were the main difficulties encountered in conducting this new process. Therefore, the methodology was used that started with a literature review, followed by the completion of five semi-structured interviews with six representatives from local environmental agencies, applied between 17 December 2014 and 5 February 2015. The analysis and interpretation of results were made through data triangulation technique. The results showed that the municipal environmental licensing process has accelerated the procedures for obtaining environmental permits and weakened the state environmental agency, including a growing number of municipal licensing requests. However, there is still a long way to go until the environmental permit is internalized as an effective tool for the conservation and balanced development of the municipalities, as well as for environmental and coastal management. Therefore, the RS can serve as an example to the municipalization process of environmental licensing in other states and municipalities, as the Complementary Law 140/2011 licensing became mandatory in all municipalities of the country, and the analysis of the process conducted this study can serve as a warning to avoid the mistakes and failures detected, particularly in terms the need to link and integrate the Municipal Environmental Licensing and Coastal Management.

Keywords: Municipal Environmental Licensing, Coastal Management, Environmental Management.

1. INTRODUÇÃO

Durante muito tempo, o desenvolvimento econômico oriundo da revolução industrial impediu que os problemas ambientais fossem considerados. A poluição e os impactos ambientais causados pelo desenvolvimento desordenado eram visíveis, mas os benefícios proporcionados pelo progresso eram justificados como um “mal necessário” (MMA, 2009). Foi em 1968, com o “Clube de Roma”, que se deu o marco das preocupações do homem moderno com o meio ambiente, incorporando questões sociais, políticas, ecológicas e econômicas com o uso racional do ambiente. Pela primeira vez o termo “meio ambiente” foi usado e foi estabelecida a polêmica sobre os problemas ambientais.

A partir disso, a preocupação mundial com as questões ambientais foi crescendo, e muitas foram as iniciativas para debater e entender esta problemática. A história ambiental é marcada pela realização de conferências internacionais, firmação de tratados internacionais, elaboração de relatórios e outros documentos, sempre com a participação ativa de agências, comissões, organizações e instituições internacionais (ONU, CMMAD, etc).

Desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, diversos instrumentos e métodos de avaliação desenvolvidos e apresentados com objetivo de incorporar as questões ambientais ao processo de decisão, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) tem sido a ferramenta mais discutida (MMA, *op. cit.*).

De acordo com a International Association for Impact Assessment (IAIA), Avaliação de Impacto Ambiental é o “processo de identificar, prever, avaliar e mitigar os efeitos relevantes de ordem biofísica, social ou outros de projetos ou atividades antes que decisões importantes sejam tomadas” (IAIA *apud* SÁNCHEZ, 2008). É o processo de identificar as consequências futuras de uma ação presente ou proposta.

A expressão Avaliação de Impacto Ambiental entrou na terminologia e na literatura ambiental a partir da legislação pioneira que criou este instrumento de planejamento ambiental: a National Environmental Policy Act – NEPA, lei de política nacional do meio ambiente dos Estados Unidos. Aprovada em 1969, acabou servindo de modelo para legislações similares em outros países. Esta

lei determina que seja feita uma detalhada declaração sobre o impacto ambiental de iniciativas do governo federal americano. Isto equivale ao atual Estudo de Impacto Ambiental (EIA) necessário em muitos países para a aprovação de novos projetos que possam causar impactos ambientais significativos (SÁNCHEZ, 2008).

No Brasil, a AIA se consolida somente a partir da legislação federal, a qual estabeleceu que dentro deste processo o proponente do projeto deveria apresentar dois documentos, preparados por uma equipe técnica multidisciplinar independente: 1) o Estudo de Impacto Ambiental (EIA); 2) o Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), sendo que este deve ser um documento destinado à informação e consulta pública (por isso, deve ser escrito em linguagem não técnica)

A preocupação com o meio ambiente levou o governo brasileiro a sancionar a Lei nº 6.938, de 1981 (BRASIL, 2014), que estabelece a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Além disso, foi constituído o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), contemplando fundamentos para a proteção ambiental no país, os quais vêm sendo regulamentados por meio de decretos, resoluções dos Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais, normas e portarias.

Com a aprovação PNMA que a AIA foi incorporada à legislação brasileira, confirmada e fortalecida com o Art. 225 da Constituição Federal de 1988 (SÁNCHEZ, *op. cit.*). Porém, foi somente a partir da promulgação da Resolução CONAMA 001/86 (BRASIL, 2015), que estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da AIA, que efetivamente os estudos de impacto ambiental começaram a ser realizados no Brasil. Ao IBAMA, na qualidade de organismo federal, cabe o licenciamento de obras ou atividades de competência da União.

Desta maneira, no Brasil o processo de avaliação de impacto ambiental, é vinculado ao licenciamento ambiental, que é primariamente de competência estadual. É importante salientar que não é necessário o EIA para toda e qualquer atividade que necessite de licença ambiental para operar, a Constituição determina que este estudo seja exigido somente àquelas com o potencial de causar significativa degradação ambiental (SÁNCHEZ, *op. cit.*).

Assim, quaisquer empreendimentos que utilizem recursos naturais, que sejam potencialmente poluidores, ou que possam causar degradação ambiental, devem passar por um processo administrativo de licenciamento ambiental, realizado pelo órgão ambiental competente. O Licenciamento Ambiental é um dos instrumentos da PNMA e tem como finalidade promover o controle prévio à construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental. Para fortalecer a PNMA, a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 2015), dispõe sobre as sanções penais e administrativas lesivas ao meio ambiente, e estabelece a obrigatoriedade do licenciamento ambiental das atividades degradadoras da qualidade ambiental (Artigo 60), contendo as penalidades a serem aplicadas ao infrator (MMA, 2009).

O processo de licenciamento ambiental deve passar por três etapas, chamadas de licenças ambientais. A Licença Ambiental é o ato administrativo onde o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor. Cada fase do empreendimento ou atividade (planejamento, instalação e operação) tem uma licença específica (MMA, *op. cit.*), que são:

- Licença Prévia (LP): Concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento. Atesta viabilidade ambiental, estabelece os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação. Não autoriza o início das obras.
- Licença de Instalação (LI): Autoriza a instalação do empreendimento através da aprovação dos projetos e permite o início da obra/empreendimento. É concedida somente depois de atendidas as condições da LP.
- Licença de Operação (LO): Autoriza a operação da atividade ou empreendimento após a verificação do cumprimento do das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e as condicionantes determinadas para a operação.

A solicitação de qualquer uma das licenças deve estar de acordo com a fase em que se encontra a atividade ou empreendimento (concepção, obra, operação ou ampliação), mesmo que não tenha obtido anteriormente a licença prevista em Lei (FEPAM, 2015).

O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) definiu as competências da União, Estados e Municípios, através da Resolução nº 237/97 (BRASIL, 2014), determinando que o licenciamento deva ser feito sempre num único nível de competência. Um dos objetivos desta resolução é fazer com que os municípios se integrem e se comprometam efetivamente com o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, e passem a controlar as atividades potencialmente poluidoras (COMISSÃO TRIPARTITE NACIONAL, 2004). De acordo com o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais (MMA, 2009):

“Esta resolução reafirmou os princípios de descentralização presentes na Política Nacional do Meio Ambiente e na Constituição Federal de 1988, regulamentando a atuação dos membros do SISNAMA na execução do licenciamento ambiental com o estabelecimento de procedimentos e critérios, efetivando a utilização do licenciamento como instrumento de gestão ambiental.”

A I Conferência Nacional do Meio Ambiente, realizada em novembro de 2003, deliberou como uma estratégia de fortalecimento do SISNAMA a criação das Comissões Técnicas Tripartites Estaduais e da Comissão Técnica Bipartite do Distrito Federal, as quais foram instituídas pela Portaria nº 473 do Ministério do Meio Ambiente, de 9 de dezembro de 2003. Estas comissões foram instituídas como um espaço de diálogo entre os órgãos e entidades ambientais dos municípios, dos estados, do Distrito Federal e da União e, estas Comissões Tripartites são compostas por representações paritárias dos órgãos e entidades ambientais da federação, os quais desenvolvem seus trabalhos de acordo com uma lógica de consenso (MMA, 2014).

A Portaria MMA nº 131, de 3 de junho de 2004 instituiu as Comissões em 14 estados, entre eles o Rio Grande do Sul, que teve sua comissão reativada no começo de 2011 (SEMA, 2012).

No estado do Rio Grande do Sul a política ambiental é de responsabilidade da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA), o órgão central do Sistema Estadual de Proteção Ambiental (SISEPRA). A partir de dezembro de 2014, a pasta passou a ser denominada Secretaria do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, conforme o projeto de Lei nº 282 /2014 do Poder Executivo, aprovado pela Assembleia Legislativa. É constituída por três departamentos – Departamento Administrativo, Departamento de Florestas e Áreas Protegidas (DEFAP) e Departamento de Recursos Hídricos (DRH), e por duas vinculadas - Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM) e Fundação Zoobotânica do RS (FZB-RS), além do Setor de Fauna e divisões que integram o DEFAP e o DRH (SEMA, 2015).

A FEPAM é o órgão responsável pelo Licenciamento Ambiental das atividades de impacto supralocal. Suas principais atividades são de aplicação da legislação ambiental e fiscalização em conjunto com os demais órgãos da SEMA, municípios e Batalhão Ambiental da Brigada Militar; acompanhamento dos dados e divulgação de informação sobre a qualidade ambiental, sendo estes, base para a priorização e avaliação da efetividade das ações desenvolvidas (como o próprio licenciamento ambiental); diagnóstico e planejamento, para que a ação do Sistema Estadual do Meio Ambiente (SISEPRA), a avaliação das mudanças ambientais e o licenciamento ambiental de atividades individuais, sejam vistos dentro do marco de diretrizes regionais e da capacidade suporte do ambiente; apoiar, informar, dar orientação técnica e mobilizar outros atores importantes como Municípios, Comitês de Bacia e organizações da sociedade civil.

Além disso, a Fundação é responsável por vários projetos e programas de preservação ambiental, e conta com uma equipe de 137 técnicos de nível superior, 71 técnicos de nível médio e 80 estagiários (FEPAM, 2015)

Diante de tantas atribuições, a estrutura técnica disponível neste órgão não suporta atender em tempo a grande demanda de pedidos de licenciamentos ambientais do estado, que atualmente demoram em torno de 909 dias, segundo a Secretária Estadual do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Ana Pellini (PELLINI, 2015). Esta situação gerou a necessidade da descentralização dos licenciamentos de impacto local, dando às prefeituras

autonomia sobre este processo, sendo que a definição das atividades e o regramento do mesmo foram estabelecidos pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA (Lei 11520/00 - Código Estadual de Meio Ambiente).

Então, o artigo primeiro da Resolução 04/2000 do CONSEMA (SEMA, 2014), estabelece que “os Municípios, para realizarem o licenciamento ambiental das atividades de impacto local, conforme dispõe a Resolução CONSEMA nº 005/98, deverão habilitar-se junto à SEMA”. Esta habilitação depende do cumprimento de requisitos estabelecidos no artigo segundo da mesma Resolução (FEPAM, 2014), que dispõe sobre os critérios para o exercício desta competência, que são:

- a) ter implantado Fundo Municipal de Meio Ambiente;*
- b) ter implantado e em funcionamento o Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter deliberativo, tendo em sua composição, no mínimo, 50% de entidades não governamentais;*
- c) possuir nos quadros do órgão municipal do meio ambiente, ou a disposição deste órgão, profissionais legalmente habilitados para a realização do licenciamento ambiental, emitindo a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART);*
- d) possuir servidores municipais com competência para exercício da fiscalização ambiental;*
- e) possuir legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental e as sanções administrativas pelo seu descumprimento;*
- f) possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o Município com população superior a 20.000 habitantes, ou Lei de Diretrizes Urbanas, o Município com população igual ou inferior a 20.000 habitantes;*
- g) possuir Plano Ambiental, aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, de acordo com as características locais e regionais.*

A manifestação favorável ao município, bem como a homologação da habilitação dos municípios pelo CONSEMA, dependem do atendimento dos requisitos estabelecidos nas Resoluções nº 167/2007 e nº 011/2000 que

disciplinam, respectivamente, os requisitos para os municípios exercerem o licenciamento ambiental e o plano ambiental (SEMA, 2009).

Para a análise dos processos, a SEMA institui uma comissão permanente, denominada Comissão de Municipalização da Gestão Ambiental. Esta comissão é formada por técnicos da Secretaria e suas vinculadas, que analisa e recomenda a qualificação do Município ao CONSEMA. Desta maneira, o município que deseja ingressar no Sistema Integrado de Gestão Ambiental (SIGA-RS) para realizar o licenciamento ambiental local, deve encaminhar a documentação ao SIGA-RS/SEMA.

A Resolução CONSEMA 011/2000 - Anexo I (SEMA, 2014), estabelece as diretrizes para o Plano Ambiental Municipal, e define este como “o conjunto de medidas administrativas e operacionais para implementação da política ambiental local e regional, enfocando programas e projetos voltados à proteção e recuperação do meio ambiente” (FEPAM, 2014). Por isso, dentre as exigências para a habilitação dos municípios ao licenciamento ambiental, o Plano Ambiental (PLAM) foi um dos documentos que gerou maior dificuldade para os municípios (TAGLIANI, 2006).

A fim de sanar esse problema, a Associação dos Municípios da Zona Sul do Estado do Rio Grande do Sul (AZONASUL) assinou, em janeiro de 2007, um acordo de cooperação junto a Universidade Federal do Rio Grande (FURG) visando viabilizar a elaboração dos Planos Ambientais para os municípios. Assim, o projeto intitulado *Planos Ambientais dos Municípios da Zona Sul, RS* - foi finalizado no ano de 2008 alcançando pleno êxito, dotando todos os municípios da Azonasul de seus respectivos Planos Ambientais. Atualmente, com exceção do município de Herval, os outros 21 municípios estão habilitados junto à SEMA para realizarem licenciamentos municipais de atividades de baixo impacto.

Dos 22 municípios da Azonasul, 11 são municípios costeiros¹ de acordo com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro – PNGC, e fazem parte do Programa de Gerenciamento Costeiro – GERCO/RS, conduzido pela FEPAM. O GERCO/RS está inserido no Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro,

¹ Arroio Grande, Arroio do Padre, Capão do Leão, Chuí, Jaguarão, Pelotas, Rio Grande, São José do Norte, São Lourenço do Sul, Santa Vitória do Palmar, Turuçu.

implantado com a promulgação da Lei Federal nº 7661, de 16 de maio de 1988 (BRASIL, 2014), que o instituiu fundamentado na Política Nacional de Meio Ambiente. Nesse mesmo ano, o Programa iniciou no RS, a fim de buscar alternativas para promover o desenvolvimento socioeconômico com a manutenção dos ecossistemas costeiros.

Assim, tendo como base o contexto geral relacionado ao processo de descentralização do licenciamento ambiental estadual, aliado à oportunidade de análise de uma situação local envolvendo municípios costeiros, surgiram duas questões de fundo que esta pesquisa se propôs a investigar:

1. A mudança de rumos no processo tradicional de licenciamento ambiental do estado refletiu-se em benefícios para o meio ambiente e para o gestor público?
2. Quais são/foram as principais dificuldades encontradas na condução desse novo processo?

Para investigar as questões levantadas foram escolhidos quatro municípios costeiros da Zona Sul do Estado, que são Arroio Grande, Jaguarão, Rio Grande e São José do Norte.

2. OBJETIVOS

2.1. OBJETIVO GERAL

Analisar a trajetória do processo de licenciamento ambiental municipal dos municípios de Arroio Grande, Jaguarão, Rio Grande e São José do Norte desde sua implementação até os dias atuais.

2.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Avaliar a estrutura institucional existente nos municípios para a realização dos licenciamentos de baixo impacto.
2. Investigar de que maneira os requisitos exigidos para habilitação dos municípios contribui na realização dos licenciamentos municipais.
3. Averiguar o estágio de implementação dos programas e projetos constantes nos respectivos planos ambientais.
4. Determinar a quantidade de licenciamentos realizados pelos municípios atualmente.
5. Constatar o tempo de liberação de licenças emitidas nos municípios.

3. ÁREA DE ESTUDO

Arroio Grande, Jaguarão, Rio Grande e São José do Norte são os municípios que compõem a área de estudo. Os mesmos foram escolhidos porque a FURG participou da elaboração dos seus Planos Ambientais Municipais, e por isso, tem o conhecimento prévio do contexto histórico que estes municípios vivenciaram frente ao processo de municipalização dos licenciamentos de impacto local. Além disso, como apresentam diferentes características costeiras (Arroio Grande e Jaguarão são lagunares; Rio Grande e São José do Norte, estuarinos e oceânicos) que associadas às distintas características socioeconômicas e ambientais resultam em diferentes perspectivas de desenvolvimento, torna-os extremamente interessantes para esta pesquisa.

3.1. Localização

A área de estudo contempla quatro municípios brasileiros, localizados na Zona Sul do estado do Rio Grande do Sul, que são: Arroio Grande, Jaguarão, Rio Grande e São José do Norte (Figura 1).

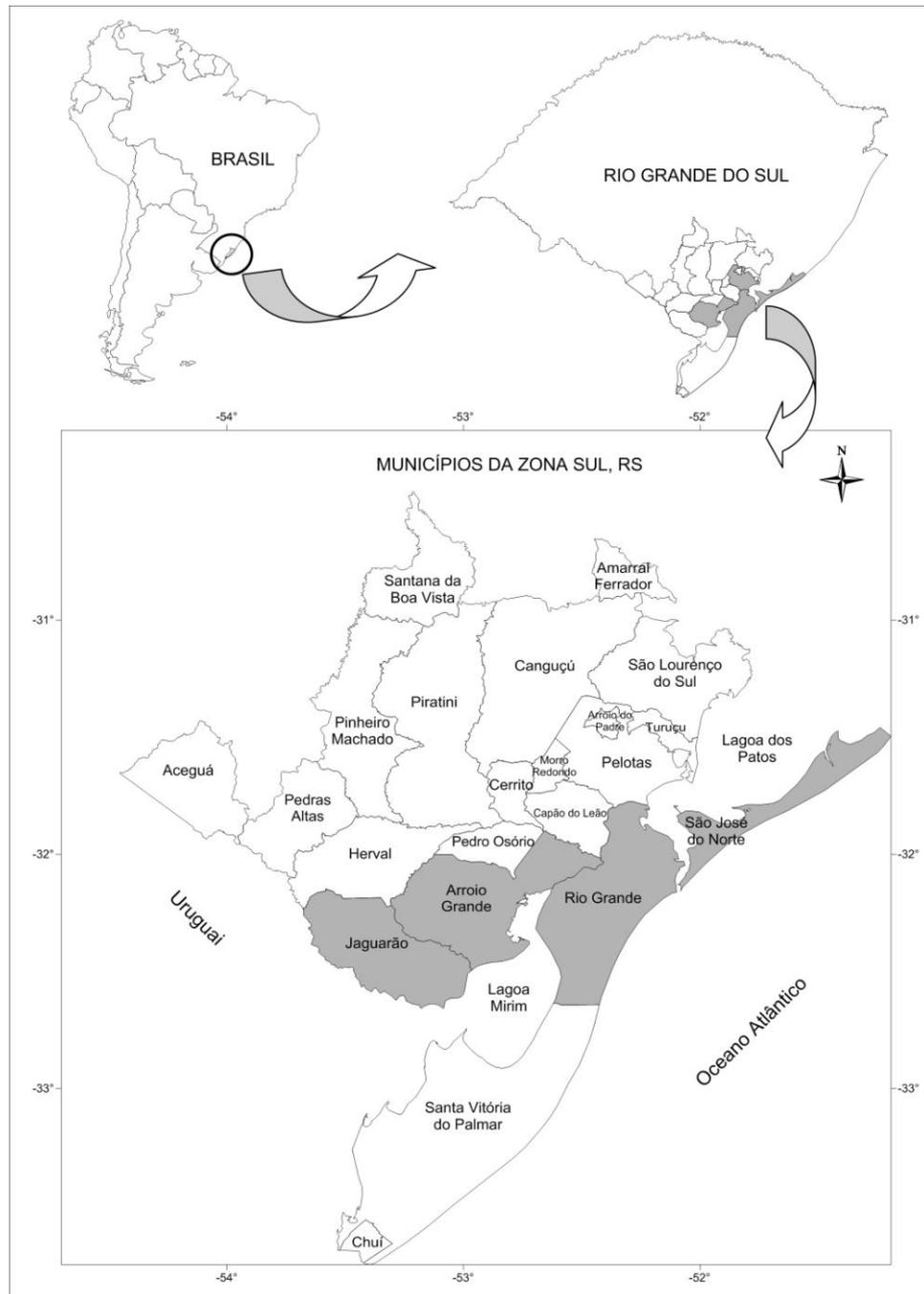
Os municípios de Arroio Grande e Jaguarão estão localizados na margem oeste da Lagoa Mirim, no extremo sul do Estado do Rio Grande do Sul, cujo principal acesso às suas sedes municipais é realizado pela rodovia federal BR 116. Jaguarão faz divisa com Arroio Grande a Nordeste, e ao Sul seu limite é com o Rio Jaguarão, que também é limite internacional com o Uruguai.

Rio Grande e São José do Norte estão localizados às margens do estuário da Lagoa dos Patos, separados pelo Canal da Barra do Rio Grande. O primeiro limita-se ao norte com Pelotas, a noroeste com Capão do Leão, ao sul com Santa Vitória do Palmar, a leste com o Oceano Atlântico e a oeste com Arroio Grande, através da Lagoa Mirim e Canal de São Gonçalo. As principais vias de acesso terrestre ao município estão representadas pelas rodovias federais BR 392 (Pelotas - Rio Grande) e a BR 471 (Chuí - Rio Grande). Por água, há vias navegáveis que dão acesso através da Lagoa dos Patos e por via marítima até o Porto de Rio Grande.

Do outro lado dos Molhes da Barra, na porção estuarina da laguna dos Patos, está o município de São José do Norte. A única via de acesso terrestre ao

município é pela BR 101, rodovia que liga o município à Tavares e Mostardas (ao norte). Outra forma de acesso é por meio aquático a partir de Rio Grande, através de balsas e lanchas de passageiros.

Figura 1: Localização dos municípios da área de estudo



Fonte: Banco de Dados do Núcleo de Oceanografia Geológica-FURG.

3.2. Características Ambientais

Os municípios da área de estudo fazem parte da Região Hidrográfica do Litoral, que agrupa seis Bacias Hidrográficas (Figura 2).

Figura 2: Bacias Hidrográficas da Região Hidrográfica do Litoral.



Fonte: FEPAM/RS

Arroio Grande e Rio Grande estão totalmente inseridos dentro da bacia Mirim-São Gonçalo (L40); Jaguarão tem parte de sua área nesta bacia e parte na bacia do rio Jaguarão (L60), enquanto São José do Norte está totalmente inserido na Bacia do Litoral Médio (L20). Toda a drenagem destas bacias hidrográficas tem como destino final o Sistema Lagunar Patos-Mirim e o Oceano Atlântico.

A área de estudo tem suas áreas territoriais predominantemente sobre áreas do Escudo Rio-Grandense (ou Escudo Cristalino, formado no Pré-Cambriano, mais antigo) e da Planície Costeira (formada no Quaternário, mais recente). Arroio Grande e Jaguarão fazem parte das duas unidades, enquanto Rio Grande e São José do Norte têm sua área territorial totalmente inserida na Planície Costeira.

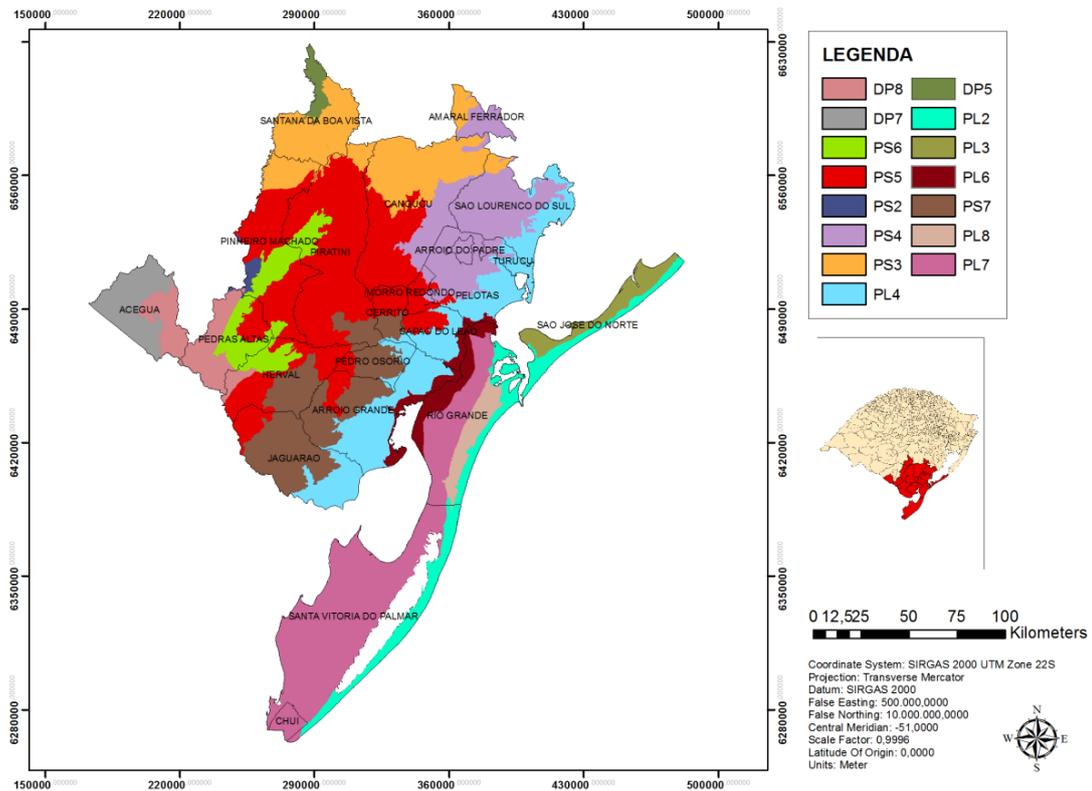
Uma ferramenta de síntese das características ambientais das regiões do Estado, em escala regional, são as Unidades de Paisagem, definidas para o

Estado do Rio Grande do Sul pela Resolução CONSEMA 227/09. Estas unidades servem também de unidade de planejamento para diversos estudos. As Unidades de Paisagem Natural - UPN pressupõem unidades espaciais que apresentem um alto grau de homogeneidade interna e cuja delimitação não se baseia nas transformações da paisagem pelo uso antrópico, compreendendo unidades de paisagem com características naturais semelhantes, que possam ser utilizadas como unidade de gestão ambiental, neutras em relação aos usos antrópicos e definidas através do cruzamento de bases digitais de geomorfologia, vegetação potencial original, solo e altimetria. Observa-se, na Zona Sul, que as UPN (Figura 3) mostram relação estreita com a base física determinada pela geologia e geomorfologia.

Características comuns das UPN do Escudo Cristalino incluem o relevo ondulado, por vezes íngreme, vegetação de Estepe, campos e presença marcante de matas-galeria e floresta estacional semi-decidual. Os afloramentos rochosos são comuns e são de grande valor paisagístico. Nessa região ocorrem as nascentes dos principais rios que drenam suas águas para a Planície Costeira, incluindo os rios Camaquã, Piratini, Jaguarão, Jacuí. Elementos paisagísticos relevantes estão associados à importância da região no contexto histórico do RS, com destaque para os locais denominados Pedra das Torrinhas, o Cerro dos Porongos, Morro Redondo e o Rio Piratini.

As unidades de paisagem da Planície Costeira são caracterizadas pela sequência de ambientes longitudinais ao mar, composta dunas primárias e secundárias, campos arenosos, banhados, enseadas e lagoas costeiras. A vegetação é predominantemente herbácea (formação pioneira), com forte influência marinha, com destaque para as áreas de marismas no município de Rio Grande. Na transição para o Escudo Rio-Grandense é comum a presença de vegetação de restinga ao longo da laguna dos Patos, matas paludosas e vegetação com influência fluvial e ou lacustre.

Figura 3: Unidades de Paisagem Natural dos municípios da Zona Sul, RS.



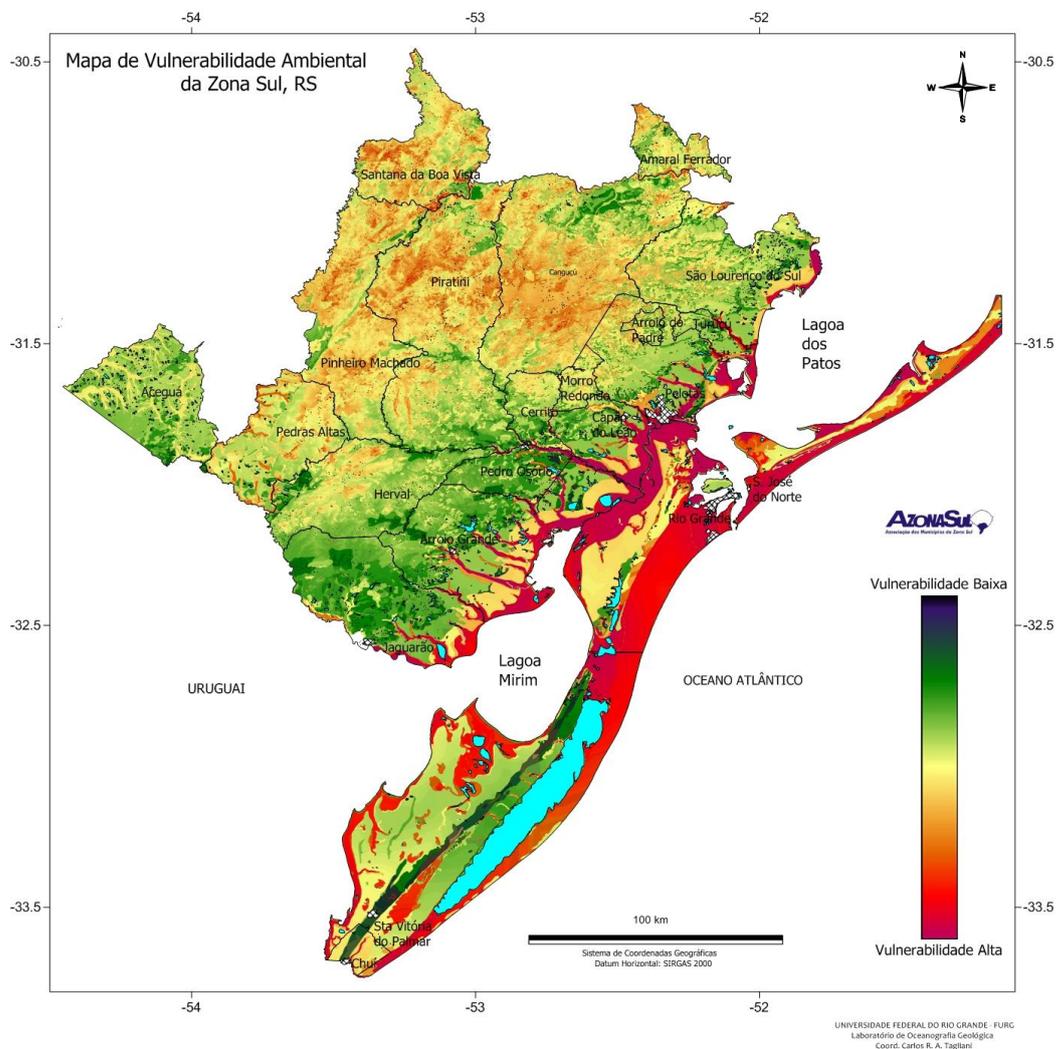
Fonte: Banco de Dados do Núcleo de Oceanografia Geológica-FURG.

Com o objetivo de proporcionar uma visão integrada das potencialidades e fragilidades dos municípios da Zona Sul, Tagliani (2012) elaborou um mapa de Vulnerabilidade Ambiental integrado dos municípios integrantes da Zona Sul do Rio Grande do Sul (Figura 4). De acordo com o autor, a vulnerabilidade é um termo utilizado para indicar a fragilidade dos ambientes levando em consideração suas características de formação e tem sido utilizado nos modelos de zoneamentos adotados no Brasil pelo MMA, para a Amazônia Legal (ZEE) e para o Gerenciamento Costeiro (ZEEC). Utiliza atributos da geologia, de solos, de declividade e uso da terra/vegetação, numa abordagem integrada, para classificar o grau de vulnerabilidade dos ambientes. A avaliação da vulnerabilidade permite a indicação de áreas com restrições e potencialidades quanto à implementação dos futuros usos para os municípios, bem como a adequação daqueles já consolidados.

O mapa de vulnerabilidade mostra a variação da vulnerabilidade ambiental na Zona Sul, destacando as zonas mais vulneráveis em cores quentes (amarelo, vermelho) e as menos vulneráveis em tons de cores frias (azul e verde).

Para os municípios da área de estudo pode-se observar uma vulnerabilidade ambiental maior para Rio Grande e São José do Norte de um modo geral; Arroio Grande e Jaguarão apresentam maiores restrições ambientais em áreas próximas à Lagoa Mirim e vulnerabilidade mais baixa em área do Escudo Cristalino.

Figura 4: Mapa de Vulnerabilidade Ambiental da Zona Sul, RS.



3.3. Características Socioeconômicas

Os principais indicadores socioeconômicos, juntamente com os dados de população estimada para os quatro municípios da área de estudo são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1: Indicadores socioeconômicos.

Município/Indicadores	População estimada (2014)	PIB (per capita a preços correntes, 2012)	IDH Municipal (IDHM 2010)
Arroio Grande	18.964	20.460,40	0,657
Jaguarão	28.393	16.403,33	0,707
Rio Grande	207.036	45.088,30	0,744
São José do Norte	26.853	10.975,14	0,623

Fonte: IBGE (2015)

No Brasil, o porte municipal é definido de acordo com seu tamanho populacional (IBGE, 2011), sendo as classes definidas da seguinte forma:

Pequeno Porte

Até 5.000 habitantes;

De 5.001 até 10.000 habitantes;

De 10.001 até 20.000 habitantes.

Médio Porte

De 20.001 até 50.000 habitantes;

De 50.001 até 100.000 habitantes.

Grande Porte

De 100.001 até 500.000 habitantes;

Mais de 500.000 habitantes.

Assim, Arroio Grande é um município de pequeno porte; Jaguarão e São José do Norte, médio porte; enquanto Rio Grande é de grande porte. Por ser o município de maior porte da área de estudo, este último se destaca em relação aos outros por apresentar altos valores para o PIB e IDH, sendo que sua população é mais que dez vezes maior que a população de Arroio Grande.

O município de Arroio Grande tem área de 2.513,597 km² e seu vizinho Jaguarão, área de 2.054,382 km². Em ambos predominam as atividades do setor primário e secundário. O setor agropecuário se destaca com a produção de arroz irrigado e de bovinos, sendo que em Jaguarão há também a produção de ovos, mel de abelha, além de outros produtos agropecuários, para fortalecimento deste setor de produção.

O maior município da área de estudo é Rio Grande. Com área de 2.709,522 km² e uma economia caracterizada pela predominância do setor secundário, liderado pelas atividades portuárias. Ainda de grande importância para sua economia está o setor pesqueiro. Já nos últimos anos se destacaram as atividades do Pólo Naval, inclusive no cenário nacional.

A matriz econômica de São José do Norte ainda é baseada no setor primário, destacando-se as cadeias produtivas vinculadas à pesca e à agropecuária. Com uma área de 1.118,104 Km², na agricultura o município se destaca pela cebolicultura. Nas últimas décadas, houve a instalação de empresas especializadas na extração de resina, corte e beneficiamento da madeira de florestas de Pinus. Atualmente está em construção no município as instalações do Estaleiro EBR, incrementando o pólo Naval na região do estuário da Lagoa dos Patos.

Assim, evidencia-se que as posições geográficas e as vocações econômicas destes municípios, bem como as interações entre economia, sociedade e meio ambiente (geralmente conflituosas) é que caracterizam esta região e salientam a importância desta pesquisa.

4. PROCEDIMENTOS DE PESQUISA

Segundo Minayo (1992), o trabalho de campo constitui-se numa etapa essencial da pesquisa qualitativa, que a rigor não poderia ser pensada sem ele. Por isso, com a finalidade de facilitar a visualização do processo de desenvolvimento desta pesquisa, os métodos utilizados foram segmentados em três etapas, que são: revisão bibliográfica, coleta de dados (primários e secundários) e análise dos dados, descritas abaixo.

A primeira etapa da pesquisa consistiu na revisão bibliográfica. Esta revisão foi realizada de forma continuada durante todas as fases de realização do trabalho com intuito de proporcionar a apropriação teórica dos assuntos que compõem o estudo. Isso ajudou a estabelecer os conceitos e definições que orientaram o entendimento do universo da pesquisa, bem como trouxe subsídios para o planejamento da coleta de dados e o entendimento dos resultados.

Para a realização da coleta de dados (segunda etapa) foi utilizada como referência metodológica a pesquisa social qualitativa, ancorada na realização de entrevistas semiestruturadas como opção investigatória. Esta etapa consistiu na preparação da entrevista, através da elaboração de um roteiro (Apêndice 1); na seleção de um termo de cessão da entrevista (Anexo 1); na definição dos sujeitos a serem entrevistados e no trabalho de campo.

A escolha dos entrevistados teve como base a função que os mesmos desempenham no Licenciamento Ambiental Municipal. Assim, as entrevistas foram realizadas com gestores ambientais (secretários de meio ambiente, secretários adjuntos, subsecretários) ou com os técnicos em licenciamento (licenciadores e fiscais) de cada município.

O trabalho de campo foi realizado no período de 17 de dezembro de 2014 a 05 de fevereiro de 2015, sendo as entrevistas agendadas previamente e realizadas no município dos entrevistados. Posteriormente às entrevistas, informações adicionais foram recebidas via correio eletrônico nos casos em que isso foi acordado durante a realização da entrevista.

Para o deslocamento intermunicipal foram utilizadas viaturas da FURG e transporte público, também utilizado para o deslocamento em Rio Grande.

Um total de cinco entrevistas semiestruturadas foi realizado, finalizando seis entrevistados, visto que uma das entrevistas aconteceu com duas pessoas simultaneamente, a pedido dos entrevistados. A coleta de dados foi realizada com um gravador portátil, e as entrevistas foram posteriormente transcritas. Além de gravadas, as informações fornecidas também foram anotadas manualmente. Porém, três entrevistas não foram gravadas, duas por motivos técnicos e outra por não ter sido autorizada pelo entrevistado. Nestes casos, foram utilizados os registros manuais.

A última etapa do procedimento de pesquisa consistiu na análise dos dados coletados anteriormente. Para a realização desta pesquisa, utilizou-se a técnica de triangulação da informação e de dados, onde se utiliza mais de uma fonte para análise e compreensão do fenômeno, de forma a validar as informações qualitativas (TRIVIÑOS, 1987). Desta maneira, os resultados obtidos nas entrevistas foram analisados juntamente com a apreciação da legislação pertinente ao tema do licenciamento ambiental e do licenciamento ambiental municipal. Assim, cumpriu com a proposta da pesquisa social, que trabalha com gente, com atores sociais em relação, gerando um produto novo e confrontante tanto com a realidade concreta como com as hipóteses e pressupostos teóricos, num processo mais amplo de construção de conhecimentos (MINAYO, 1992).

De acordo com o que foi exposto acima, buscou-se alcançar os objetivos propostos por esta pesquisa, e também proporcionar o diálogo entre a teoria e a prática.

Visando assegurar que os entrevistados discorressem sobre o assunto fidedignamente durante a entrevista, foi acordado através do Termo de Cessão da Entrevista que suas identidades seriam mantidas em anonimato. Por isso, para a apresentação dos resultados obtidos, no tópico a seguir, não há identificação dos entrevistados e também não há explicitação da relação dos seus cargos com os municípios. Por este motivo, em alguns casos o texto foi alterado, sem comprometer o conteúdo. Segue exemplo:

Original: *Aqui em Porto Alegre, somente eu que não consigo realizar meu trabalho. Já o pessoal da Secretaria, como a Ana que é arquiteta, não tem dificuldade.*

Modificado: *Aqui no município, somente eu não consigo realizar o meu trabalho. Já o pessoal da Secretaria, que desempenham outras funções, não tem dificuldade.*

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O artigo primeiro da Resolução CONSEMA 167/2007 (BRASIL, 2014) determina que os municípios demonstrem qualificações mínimas junto à SEMA, a qual encaminhará o procedimento administrativo para a deliberação do CONSEMA, para os mesmos exercerem o licenciamento ambiental de impacto local.

Desta forma, a fim de averiguar de que maneira tais critérios auxiliam os municípios no licenciamento municipal, e também de entender o processo de municipalização do licenciamento ambiental, a entrevista elaborada para a coleta de dados foi categorizada de acordo com os mesmos. Por isso, os resultados serão apresentados conforme as categorias selecionadas para a entrevista. São elas:

5.1. Requisitos para a qualificação junto à SEMA e ao CONSEMA

5.1.1. Estrutura de Meio Ambiente

5.1.2. Equipe Técnica

5.1.3. Conselho e Fundo Municipal de Meio Ambiente

5.1.4. Legislação: sobre licenciamento e urbanística

5.1.5. Plano Ambiental

5.2. Licenciamento Ambiental Municipal

5.2.1. Procedimentos do Licenciamento Ambiental Municipal

5.2.2. Termos de Referência (TR)

5.2.3. Preferência dos Empreendedores pelo Licenciamento Municipal

5.2.4. Dificuldades na Municipalização do Licenciamento Ambiental

5.2.5. Licenciamento Ambiental para os Empreendimentos Públicos

5.2.6. Armadilhas proporcionadas pelo processo de Licenciamento Ambiental

5.2.7. Fiscalização

5.2.8. Ministério Público

5.1. REQUISITOS PARA A QUALIFICAÇÃO JUNTO À SEMA E AO CONSEMA

A necessidade da qualificação ambiental dos municípios junto à SEMA/RS e os procedimentos gerais adotados no processo estão expressos no caderno técnico do SIGA-RS:

“A necessidade da “qualificação” dos municípios junto ao Conselho Estadual do Meio Ambiente decorre do fato da gestão ambiental, em especial o licenciamento, envolver processos técnicos complexos, a proteção ao meio ambiente ser de interesse da coletividade e da responsabilidade de todos na garantia de direito constitucional fundamental. Além disso, a avaliação pela SEMA e pelo CONSEMA proporciona segurança, unicidade, padronização e coerência aos procedimentos.

Antes da deliberação do CONSEMA, a Comissão de Municipalização da Gestão Ambiental, instituída pela SEMA, formada por técnicos da Secretaria e suas vinculadas, analisa e recomenda a qualificação do Município ao CONSEMA, onde antes da deliberação pelo plenário, é debatido na Câmara Técnica Permanente de Gestão Compartilhada Estado/Município. Nestas reuniões, é comum a participação dos representantes dos Municípios, oportunizando o esclarecimento de aspectos da gestão local e de todo o documental apresentado. A deliberação final sobre a qualificação ocorre em plenário do Conselho Estadual do Meio Ambiente, resultando a deliberação em Resolução, que é devidamente publicada no Diário Oficial do Estado.” (SEMA, 2009)

5.1.1. Estrutura de Meio Ambiente

O órgão local de meio ambiente implantado em nível municipal será o que trata a legislação, podendo este ser uma divisão ou departamento, embora seja desejável uma Secretaria. Esta unidade ambiental tem importante função no diagnóstico e planejamento municipal, gerando integração vertical e horizontal das secretarias e demais órgãos públicos, bem como o implemento da política de meio ambiente (SEMA, *op. cit.*).

De acordo com as informações obtidas nas entrevistas, os resultados mostraram que os quatro municípios da área de estudo apresentam órgãos municipais de meio ambiente. A Tabela 2 mostra estas estruturas, bem como o ano de sua criação, a lei que o instituiu, e suas subdivisões (caso exista).

Tabela 2: Estrutura de meio ambiente por município.

Município	Secretaria	Ano de criação	Unidade de licenciamento
Arroio Grande	Secretaria Municipal de Agricultura, Desenvolvimento Econômico e Meio Ambiente (SMADEMA)	2004	Departamento de Meio Ambiente
Jaguarão	Secretaria de Desenvolvimento Rural e Meio Ambiente (SDRMA)	2012	Núcleo de Licenciamento Ambiental
Rio Grande	Secretaria de Município do Meio Ambiente	2003	Unidade de licenciamento e fiscalização
São José do Norte	Secretaria Municipal do Meio Ambiente	2006	Não possui

Ainda sobre o tema, os entrevistados foram questionados acerca do contexto de criação das estruturas municipais de meio ambiente. Sobre o assunto, seguem abaixo os resultados mais relevantes.

Entrevista 2:

Pergunta: *A secretaria foi criada somente para que o município pudesse se habilitar à SEMA, para realizar os licenciamentos municipais?*

Resposta: *Não. A secretaria foi criada também para atuar em defesa do Meio Ambiente e ecossistemas do município.*

Entrevista 4:

A secretaria é a mesma ainda (se referindo ao fato da secretaria não ser somente de meio ambiente). [...] Não mudou nada [...] só o partido que mudou (riso); uma pena. [...] É tudo dentro do departamento (de meio ambiente). É tudo centralizado numa pessoa, que é uma pessoa só, sou só eu praticamente. [...]

Pergunta: Alguns municípios acabaram separando a secretaria de Meio Ambiente para se habilitarem junto à SEMA.

Resposta: *Seria o mais correto.*

De acordo com os resultados percebe-se que todos os municípios apresentam uma estrutura de meio ambiente. Porém apenas dois deles têm secretarias exclusivas de meio ambiente, e os outros ainda possuem a secretaria de meio ambiente atrelada a outras secretarias (agricultura, desenvolvimento). Nestes casos isso pode ser um problema em questão de infraestrutura, de quadro técnico, de orçamento e principalmente, pode ser mais um motivo para os conflitos de interesses dentro do próprio município, o que, na maioria dos casos, acarreta impactos negativos ao meio ambiente.

No caso da realização das atividades de licenciamento, Jaguarão e Rio Grande apresentam respectivamente dentro da sua secretaria o Núcleo de Licenciamento Ambiental e a Unidade de Licenciamento e Fiscalização. Estas unidades deveriam desenvolver somente atividades referentes aos licenciamentos, mas isso não é uma realidade, visto que o corpo técnico existente nas secretarias/unidades/departamentos de meio ambiente é pequeno diante das demandas municipais. As estruturas de meio ambiente lidam com todas as questões referentes ao meio ambiente municipal como coleta de resíduos, coleta seletiva, arborização e poda, manejo de aterro sanitário (caso tenham), entre outras. Esta situação também acontece em Arroio Grande e São José do Norte, principalmente porque o primeiro município tem a secretaria de meio ambiente junto com outras, apenas com um Departamento de Meio Ambiente, enquanto São José do Norte não tem setores dentro da secretaria de meio ambiente.

5.1.2. Equipe Técnica

O licenciamento ambiental é um processo complexo que necessita de uma diversidade de análises balizadas em profundo conhecimento técnico e ampla experiência na área ambiental (SEMA, 2009). Por isso, é muito importante que a equipe técnica envolvida com o licenciamento ambiental seja composta por profissionais qualificados e habilitados para tomar decisões acerca das concessões ou não dos licenciamentos solicitados.

Conforme o artigo segundo da Resolução 167/2007 do CONSEMA, “os responsáveis pelo licenciamento e pela fiscalização ambiental deverão integrar

os quadros do Município, devidamente designados pelo Chefe do Poder Executivo.” De acordo com esta resolução, existem três requisitos para a composição de equipe técnica municipal: a) responsável pelo licenciamento; b) responsável pela fiscalização; c) equipe multidisciplinar (SEMA, 2009).

A Tabela 3 apresenta o quadro de técnicos que trabalham com os licenciamentos municipais em cada município. Todos apresentam no seu quadro técnico os licenciadores, que são os técnicos de nível superior, concursados, responsáveis pelos licenciamentos (requisito ‘a’) e os fiscais (requisito ‘b’), que são os profissionais responsáveis pela fiscalização ambiental, sendo que estes podem apresentar nível médio.

Tabela 3: Equipe técnica ligada ao licenciamento, por município.

Município	Quantidade de funcionários ligados ao licenciamento e fiscalização	
Arroio Grande	2	1 licenciador 1 fiscal Concursados em 2010
Jaguarão	6	4 licenciadores 2 fiscais Concursados em 2012
Rio Grande	13	6 licenciadores 4 fiscais (com nível superior), porém, 2 realizam atividades de licenciamento Concursados 1 assessor administrativo 2 estagiários
São José do Norte	6	3 licenciadores 3 fiscais (ensino superior) Concursados

De acordo com as condições estabelecidas para a composição das equipes técnicas dos licenciamentos municipais (requisitos a, b e c da resolução 167/2007), seguem os trechos mais relevantes das entrevistas.

Requisitos 'a' e 'b': sobre contratação dos responsáveis pelo licenciamento e fiscalização.

Entrevista 4: [...] *Na verdade o departamento (de meio ambiente) foi montado numa estrutura assim de contratar um técnico ambiental, só que o técnico ambiental tinha que ter nível superior, para não pagar o piso do profissional eles colocam o concurso como técnico ambiental. Na verdade para ser técnico ambiental no edital colocaram que teria que ser formado em Agronomia ou Engenharia Florestal, Eng. Ambiental ou Biólogo. Esses 4 cursos concorreram na mesma vaga.*

Entrevista 5

Pergunta: A contratação dos técnicos foi realizada somente para a habilitação junto à SEMA?

Resposta: *Sim e não. O município precisa de controle nos licenciamentos.*

Requisito 'c': sobre a equipe multidisciplinar.

Entrevista 3: [...] *tem que fazer mais concurso para ter mais equipe técnica trabalhando, que seja multidisciplinar, e com uma equipe qualificada, esse é o principal caminho.*

Com relação à multidisciplinaridade das equipes (requisito 'c'), na medida do possível, este é um fator presente. Alguns municípios ainda não têm recursos financeiros suficientes para contratação de equipe técnica multidisciplinar. Por isso, quando há demanda de determinados técnicos em algum licenciamento, os municípios podem buscar alternativas para viabilizar o órgão ambiental local. O mesmo poderá obter a equipe técnica especializada através da contratação de serviços junto a consultorias privadas ou fundações universitárias, ou pela cooperação técnica com Universidades e agências de desenvolvimento.

Sobre contratação de outros profissionais.

Entrevista 3

Pergunta: Já teve algum caso que o município precisou contratar profissionais além da equipe?

Resposta: *Já, já, os cemitérios municipais, por exemplo, tem muita coisa que está ainda em processo ... tem justamente pela dificuldade ou pelas deficiências dos quadros técnicos da prefeitura, que nossos melhores quadros, modéstia a parte, da prefeitura, estão aqui na secretaria do meio ambiente, e muitas vezes o pessoal imagina que o próprio técnico que vê o licenciamento que poderia auxiliar na elaboração do projeto, que não pode. Então, às vezes, tem muitos negativos até no próprio âmbito da prefeitura, não é todo mundo que tem conhecimento das restrições e dos procedimentos do licenciamento ambiental... a gente fala que não. O engenheiro aqui que vai analisar um projeto, ele não pode participar da elaboração desse projeto, isso seria improbidade. Então a gente conscientemente explica isso, e tem projetos da própria prefeitura, e aí são alguns casos.*

Pergunta: E nesses casos de contratação de outros profissionais, o pagamento deles é feito com verba da secretaria, do fundo municipal? Como que funciona isso?

Resposta: *Aí depende do responsável pela obra. Geralmente cada secretaria tem seu próprio orçamento e aí vai buscar com a sua própria dotação orçamentária essa contratação de técnicos. [...] Eu já mencionei aqui, os cemitérios municipais né, uma série de cemitérios no interior do município. Então em vários locais no interior do município têm cemitérios, que são cemitérios municipais, públicos que as comunidades do interior fazem o uso. Enfim, só que cemitério é uma atividade licenciável e precisa ser procedido o licenciamento, que não é dos mais simples, como tu deve saber. Então, cavar os poços de monitoramento, do lençol freático, inclinação, etc, o município procede com a contratação de empresas e laboratórios pra fazer esse tipo de análise e assim por diante. Também conforme o caso a caso, vão ter as exigências e as especificações de cada caso.*

Entrevista 4

Pergunta: Vocês já tiveram que contratar profissionais para realizar algum tipo de licenciamento? Por exemplo, um geólogo área fazer licenciamento de extração de saibro.

Resposta: *Com certeza, a gente tem contratos com empresas. [...] Através de licitação. Mas assim, para os empreendimentos da prefeitura a gente tá começando.*

Isso é difícil; o pessoal tá começando e entender. Por exemplo, para licenciar uma saibreira, até 5 hectares, agora com a 288 (Resolução Consema, de 2014) é pelo município. Mas não é nós, Meio Ambiente, que temos que contratar geólogo. Então essa coisa tá começando a ser entendida. Então o município já tem uma consultoria de mineração, que eu acho que melhorou bastante para nós isso aí. De Porto Alegre, licitaram um serviço e conseguiram um preço razoável eu acredito, pelo benefício que traz, porque ao mesmo tempo, não existe hoje município que não precise, tanto de saibro quanto de areia, isso aí é uma coisa lógica. Isso aí o município precisa. Mas ao mesmo tempo, não é porque o município precisa que tu vai liberar qualquer máquina pra chegar ali no arroio e cavar, cavar, cavar, tirar sem medida nenhuma. Não é assim. A questão é que essa mudança que teve da questão ambiental, de 2 décadas atrás, ou 2 décadas e meia atrás pra hoje, a mudança da fiscalização, inclusive a própria fiscalização do governo estadual nos municípios, mudou, cresceu nesse sentido, até no sentido da própria conscientização ambiental também da população. Então a parte dos governantes a gente sente que estão começando a entender, mas é muito lento ainda a coisa. Para tu teres uma ideia esse rapaz que foi contratado, essa empresa que foi contratado de POA, contrataram a empresa, e o prefeito sempre que encontra comigo me pergunta da areia do arroio: “E a areia do arroio? – Mas prefeito, o senhor contratou uma empresa, o senhor tem que cobrar da empresa.” Primeiro que o desassoreamento pra areia não ficou com os municípios, ficou com a Fepam ainda. A Fepam não abriu mão desse tipo de empreendimento. Eu acredito que normalmente porque ele é recurso hídrico, a retirada de areia normalmente é dentro de recurso hídrico, o desassoreamento. Então a Fepam teve um cuidado maior, eu achei certo até. Só que como o prefeito não sabe que ficou com a Fepam o empreendimento, ele cobra do meio ambiente: “ – Ah, mas não é com vocês, então vocês façam”. Não mas não é assim, não é assim.

A contratação de outros profissionais se dá por falta de gente nas equipes e pela necessidade de determinados profissionais de acordo com o tipo de empreendimento, segundo as Entrevistas 3 e 4. Porém, diante da impossibilidade de contratação, é a equipe do município, independente dos profissionais que tem no seu quadro, da presença ou não de equipe multidisciplinar, que vai analisar os pedidos de licenciamento e cabe ao município avaliar sua capacidade para tal, visto que diferentes tipos de

empreendimentos requerem diferentes habilitações profissionais para sua avaliação.

Uma alternativa para os municípios é a possibilidade de realizarem a constituição de consórcios intermunicipais ou a formação de equipes técnicas multidisciplinares através das Associações de Municípios (SEMA, 2009), no caso dos municípios estudados nesta pesquisa, através da AZONASUL, associação que todos fazem parte. Estas alternativas estão asseguradas pela Resolução 199/2008 do CONSEMA (SEMA, 2015), que altera a Resolução 167/2007 passando a mesma a vigorar acrescida do parágrafo 6º que versa sobre a atuação dos municípios em “cooperação, por meio de convênios, contratos de programa, consórcios públicos ou outros instrumentos congêneres previstos na legislação vigente, visando ao aproveitamento recíproco dos servidores, integrantes de seus quadros técnicos, nas atividades de licenciamento ambiental.”

Mas nem sempre esta é uma opção possível de se realizar pelo fato de que estes convênios, consórcios e/ou parcerias também são onerosas aos cofres municipais. Sobre os consórcios e parcerias com as associações de municípios, há discordância de opiniões, como observamos a seguir:

Entrevista 1: <i>A Azonasul ajuda muito com os consórcios e câmaras técnicas.</i>
--

Entrevista 4

Pergunta: Vocês acessam a AZONASUL quando tem alguma dificuldade? Vocês têm algum tipo de assistência da associação?

Resposta: *Eu sou a favor de uma nova associação só de dirigentes de meio ambiente. Faz horas que eu falo isso, porque a gente sente que a Azonasul, o objetivo da Azonasul é trazer empresas pra prestar serviço pros municípios, tem sempre uma empresa por trás da Azonasul, tu podes ver. [...] Simplesmente teve um consórcio da Azonasul que nunca saiu do papel, pros municípios. Tem o CONDIMA-SUL que é o grupo de dirigentes de meio ambiente dentro da Azonasul, Condima-sul, mas eu acho que ele tinha que sair da Azonasul, ele tinha que ser uma vez por mês em cada município, sair de dentro da Azonasul e ir pros municípios, [...] visitar os locais, os outros dirigentes, porque simplesmente o dirigente chegar lá e dizer o que acha que tem que ser feito, isso e tal... fica bom para a gente saber mais ou menos a realidade dos municípios, mas ações mesmo a gente não consegue ter. Eu participo do Condimasul, mas a Azonasul pra mim não tem credibilidade nenhuma, pra mim não. A gente participa, a gente tenta utilizar a Azonasul? Tentamos, mas eu acho que não... tá defasada a Azonasul, ultrapassada. Inclusive vou te dizer tem gente que trabalha dentro da Azonasul ali, desde que eu me conheço por gente e aquelas pessoas não mudam, estão ali tu não sabe se são funcionários públicos, eu não entendo. O sistema da FAMURS também... nem vou falar muito também.*

Esta é uma questão delicada e que somente os gestores municipais podem tomar a decisão de qual a melhor solução para seu município, avaliando o custo-benefício em cada situação, e principalmente considerando o meio ambiente como uma das variáveis de grande importância.

5.1.3. Conselho e Fundo Municipal de Meio Ambiente

A Resolução 167/2007 do CONSEMA (SEMA, 2014) determina no seu artigo primeiro, inciso primeiro, alínea A, “a implantação de Fundo Municipal de Meio Ambiente”; e alínea B, “a implantação e o funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e consultivo, deve ter em sua composição, no mínimo, 50% de entidades não governamentais.”

O Conselho Municipal de Meio Ambiente é um órgão criado para aumentar a consciência e promover a mudança de hábitos e de comportamentos em relação ao meio ambiente. Este é um espaço destinado para que os diferentes atores sociais municipais possam debater e buscar soluções para o meio ambiente. Deve ter caráter deliberativo, consultivo e normativo e por isso, também é um fórum para se tomar decisões (MMA, 2015).

O Fundo Municipal do Meio Ambiente deve ser instituído por Lei Municipal. Sua receita é oriunda de taxas ambientais, de dotações orçamentárias; das restituições por serviços executados de recomposição de áreas degradadas; de produto das multas impostas por infrações à legislação ambiental; de doações; dos rendimentos da aplicação de seus valores, entre outros recursos (SEMA, 2009). Sua administração deve fazer parte do órgão local de meio ambiente, podendo ser a Secretaria, o Conselho Municipal de Meio Ambiente ou outro órgão municipal destinado à proteção ambiental.

A Tabela 4 apresenta as informações referentes aos os quatro municípios em estudo, os quais apresentam tanto o Conselho quanto o Fundo Municipal de Meio Ambiente, bem como as leis municipais que os instituem.

A verba do fundo dos quatro municípios origina-se 100% das multas, das licenças, das taxas referentes ao licenciamento, e também de processos judiciais, sendo que a porcentagem é determinada pelo o juiz.

Mesmo apresentando o conselho e o fundo municipal de meio ambiente, nem sempre eles desempenham sua função como deveriam, com participação social e em prol do meio ambiente de maneira efetiva.

Tabela 4: Conselho e fundo municipal de meio ambiente, por município.

Municípios	Conselho	Periodicidade das reuniões do conselho	Fundo
Arroio Grande	Conselho Municipal de Meio Ambiente de Arroio Grande - CMMAAG Lei Municipal 2210/2005	Mensal	Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente - FUNDEMA Lei Municipal 2209/2005
Jaguarão	Conselho Municipal de Meio Ambiente – COMUMA Lei Municipal 4891/2009	A cada dois meses.	Fundo Municipal do Meio Ambiente – FUMUMA Lei Municipal 4891/2009
Rio Grande	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA Lei Municipal 5463/2000	Mensal	Fundo Municipal do Meio Ambiente – FMMA Lei Municipal 6495/2007
São José do Norte	Conselho Municipal de Proteção Ambiental e Desenvolvimento Sustentável – COMADES Lei Municipal 430/2006	Mensal	Fundo Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável ou Fundo Municipal de Proteção Ambiental e Gestão Sustentável – FMAS Lei Municipal 434/2006

Sobre o assunto, seguem as entrevistas abaixo.

Entrevista 1: [...] o conselho estava passando por uma reestruturação nas representações, isso porque o procurador geral fez sair quem era do estado (IRGA, Brigada Militar, etc). [...] O conselho ajuda pouco (na questão dos licenciamentos), mas ajuda.

Entrevista 2: Apesar do conselho ter representação paritária, das suas representações, ele é meio “morno”. [...] O fundo é exclusivo para questões ambientais. [...] Investe em projetos de Meio Ambiente como arborização, hortas ecológicas, confecção de placas educativas, etc.

Entrevista 3

Pergunta: Como está funcionando o fundo do meio ambiente do município? Quem determina seu uso? De onde vem o dinheiro?

Resposta: Eu sou membro do Conselho Municipal de meio ambiente [...]. O fundo municipal é recurso público né, faz parte do orçamento municipal, [...] a definição quanto ao uso dos recursos, primeiramente ele tá definido em lei específica, a lei que criou o fundo já estabelece de maneira genérica, mas já aponta onde que esse recurso poderia ser aplicado, e quem define, quem aprova esse projeto, quem aprova o uso dos recursos, no caso a caso, é a plenária do conselho municipal de meio ambiente, mas esse fundo [...] é o conselho que define onde que os recursos poderão ser aplicados. Aí o processo burocrático de liberação desse recurso aí, começa na secretaria do meio ambiente com a coordenadora de despesas desse fundo, mas quem define é a plenária do conselho municipal, que é composto por órgãos públicos: secretaria do meio ambiente, Fepam, ICMBio, Ibama; entidades da sociedade civil organizada e entidades ambientalistas. Tu perguntou da proveniência dos recursos, é das taxas do licenciamento ambiental pagas pelos empreendedores, vão para o fundo de meio ambiente, 100% vai para o fundo. Multas, sejam elas originadas pela própria secretaria do meio ambiente ou pelo MP também, aí decide, na ação civil pública o promotor define geralmente que os recursos sejam destinados ao fundo de meio ambiente e doações, mas basicamente é essa... aí condenações judiciais são destinadas ao fundo de meio ambiente, mas basicamente hoje a grande fonte de recursos do fundo de meio ambiente é proveniente das taxas de licenciamento ambiental.

Entrevista 4: *Eu acho grave que o que acontece aqui, que é a parte do Conselho de Meio Ambiente. O conselho de Meio Ambiente hoje ele é formado por 10 entidades, 5 governamentais e 5 não-governamentais. Só que a gente sente que são pessoas assim voluntárias aqui, não ganham nada, e são pessoas que chegam aqui e nem sabem o que tá acontecendo. O conselho melhorou muito desde que começou. [...] Ele se mantém ativo, teve uma reunião agora antes de nós entrarmos aqui. [...] As reuniões são mensais, ou quando tem algum assunto específico marcam reuniões extraordinárias. Mas um grande problema que eu vejo no conselho, é primeiro [...] limitar, na lei que formou o conselho, limitar a ter igualdade no número de entidades governamentais e não-governamentais, eu acho que isso prejudica o conselho. Por que pra tu botar, por exemplo, uma cooperativa de catadores, que nós temos, nós*

temos que botar uma entidade governamental, então isso aí tu caminha sempre pra manipulação... porque daqui a pouco todos do executivo... porque não tem. Aí os que representam as entidades governamentais das secretarias, são todos CCs, não vão votar contra o governo em alguma questão. O voto de minerva é do secretário ou do presidente do conselho. Agora aqui, por exemplo, tem uma ONG que é presidente do conselho, isso aí já foi uma evolução pra gente. [...] Isso aí eu já acho que já foi melhor. E uma parte específica que eu vejo de problema do conselho é que todo dinheiro arrecadado com MA vai pro fundo, Fundo Municipal de Meio Ambiente. Todas as despesas arrecadadas com meio ambiente [...]: Taxas, declaração, autuação, isenção, tudo vai pro fundo. Isso aí teve uma mudança, isso ia pro... tinha a rubrica do fundo, mas não tinha conta, então ia pro caixa único da prefeitura. Então se movimentou, e aí entrou até o próprio Ministério Público (MP) porque é uma ferramenta hoje da população, é o MP, sem ele – o MP- as coisas não andam. Então teve uma participação fundamental do MP aqui, se alterou por pressão o estatuto do conselho, com algumas coisas, algumas mudanças básicas desse tipo de coisa. Agora o fundo a gente não conseguiu alterar. O fundo hoje, pra gente utilizar o dinheiro do fundo pra alguma despesa, nós temos que ter a aprovação dos conselheiros. Qualquer despesa. Até pra comprar uma caneta! Então isso aí eu acho que limita muito nosso trabalho porque a gente arrecada um certo recurso. É pouco pra um município pequeno, [...], o que a gente tem hoje são uns trocados em relação ao orçamento do município, mas é um dinheiro que faz falta pra algumas coisas básicas, algumas despesas que a gente teve no final do ano e a gente não pode utilizar. Poder utilizar pode, mas aí tu tem que fazer uma reunião, tem que marcar com os conselheiros, tu tem que falar, eles tem que aprovar, tu corre o risco deles não aprovarem. E existe uma dificuldade muito grande dos conselheiros de entender o que é despesa da prefeitura, responsabilidade de despesa da prefeitura e responsabilidade do conselho. Então eles dizem que tudo é responsabilidade da prefeitura. Então eu digo “o que é responsabilidade do fundo?”

Pergunta: Quais são os usos desse dinheiro do fundo atualmente?

Resposta: É, para te dizer assim, o dinheiro do fundo, os próprios conselheiros não sabem utilizar o dinheiro do fundo, o dinheiro tá parado. Esse ano passado eles fizeram um edital para escolas e entidades do município apresentarem projetos. Só que limitou projetos de R\$ 1000,00 [...] projetos de mil reais pra quê? Pra comprar lixeiras pros colégios, foi o que mais ou menos fizeram aí, horta suspensa. Com R\$ 1000,00 tu não faz nada. Tudo bem que o fundo hoje deve ter uns R\$ 35.000,00, deve ter R\$ 30-35 mil, acredito eu, mas é um dinheiro assim... só pra te dar um

exemplo: nós temos um problema do aterro sanitário, uma cooperativa, que tá muito volume de material, eles não estão conseguindo vender. Nós compraríamos um prensa por R\$ 15.000,00. Uma prensa daria um baita de um retorno pra eles; nós poderíamos comprar uniforme pra cooperativa trabalhar toda uniformizadinha, poderíamos comprar. Nós poderíamos comprar um carro, o departamento não tem um carro. Como é que tu vai fiscalizar ou licenciar alguma coisa se tu não tem carro disponível? É a realidade.

Entrevista 5: *O fundo tem mais de R\$ 100.000, mas não conseguimos um barco porque o conselho não ajudou. [...] O conselho é acéfalo, com viés político, de marketing, de frear as coisas. Eu tentei qualificar o conselho com estatuto, com o estabelecimento de critérios, como o de o representante que tiver 3 faltas consecutivas sem justificativa deve ser substituído.*

[...] O Conselho não funciona para o que foi construído.

Os conselhos gestores de políticas públicas, no caso, os conselhos municipais de meio ambiente, devem ser efetivos canais de participação da sociedade, por isso desempenham o papel de fortalecimento desta participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas. É por este motivo também que os fundos municipais são geridos pelos conselhos. Assim, tais espaços devem proporcionar o controle social.

Entretanto, apesar disso, os resultados mostram que a realidade é outra. Esta é uma situação que acontece por diversos motivos, combinados ou não, que podem ser desde o não entendimento do papel do conselho pelos próprios conselheiros, ou mesmo sua falta de entendimento em relação ao fundo, como mostram as Entrevistas 4 e 5. A primeira afirma que os conselheiros não entendem qual o papel do fundo, fala da dificuldade enfrentada pela paridade do conselho, visto que os conselheiros agem por motivos políticos (partidários), de acordo com seus interesses, e não em prol do meio ambiente; já a segunda, demonstra que o conselho de seu município é utilizado para legitimar as práticas políticas da prefeitura, o que não parece ser de interesse da sociedade. Também a Entrevista 1 revela a necessidade da intervenção do MP

por ter muitos representantes governamentais, não respeitando a paridade do mesmo.

Todas estas situações relatadas a respeito dos conselhos municipais de meio ambiente servem como cenário para a subutilização ou mesmo a não utilização do Fundo de Meio Ambiente, também apresentada nos resultados, visto que ambos não estão cumprindo sua principal função, e que funcionam de maneira imbricada.

5.1.4. Legislação: Sobre Licenciamento e Urbanística

A Resolução 167/2007 do CONSEMA (SEMA, 2014) dispõe sobre a legislação municipal mínima necessária:

“Art. 1º - ...

§ 1º - A qualificação de que trata o caput observará:...

e) a existência de legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental e as sanções administrativas pelo seu descumprimento;

f) possuir Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, o Município com população superior a 20.000 habitantes, ou Lei de Diretrizes Urbanas, o Município com população igual ou inferior a 20.000 habitantes; “

Assim, os municípios deveriam aprovar leis com objetivo de disciplinar a atividade de licenciamento ambiental municipal, seu procedimento e a definição das tipologias, fases, prazos, entre outros; instituir suas taxas e determinar as sanções administrativas pelo descumprimento da disciplina do licenciamento. Os quatro municípios da área de estudo apresentam esta legislação, conforme Tabela 5.

Tabela 5: Legislação municipal referente à atividade de licenciamento ambiental.

Município	Lei(s)
Arroio Grande	Lei Municipal 2470/2009 – Institui taxas de licenciamento ambiental Lei Municipal 2319/2006 - Estabelece normas para o licenciamento, sanções e taxas referentes ao Meio ambiente.
Jaguarão	Lei Municipal 5672/2013 - Dispõe sobre a estrutura dos órgãos da administração direta e dos cargos em comissão do município de Jaguarão, revoga artigos da lei 4166/2003 e dá outras providências.
Rio Grande	Lei Municipal 6365/ 2007 – Dispõe sobre o licenciamento ambiental e as sanções administrativas pelo seu descumprimento no município do rio grande e dá outras providências. Lei Municipal 6487/2007 - Altera o art. 2º da lei nº 5741/2003, que institui a taxa de licenciamento ambiental e de expedientes de âmbito ambiental como instrumentos da política ambiental municipal e dá outras providências. Lei 7463/2013 - Institui gratificação de licenciamento ambiental (GLA) e dá outras providências.
São José do Norte	Lei Municipal 435/2006 – Dispõe sobre o licenciamento ambiental no município de São José do Norte e sobre a taxa de licenciamento ambiental e dá outras providências.

O município de Jaguarão, porém, não apresenta legislação específica determinando as taxas do licenciamento e as sanções administrativas. A Lei Municipal 5672/2013 (JAGUARÃO, 2015), versa no seu artigo 71 que “Cabe ao Núcleo de Licenciamento Ambiental, com observância da legislação pertinente, analisar, emitir pareceres e licenciar empreendimentos considerados de impacto local; oferecer suporte técnico ao Núcleo de Fiscalização Ambiental.” Desta maneira, ainda utiliza a legislação federal (Lei Federal 9605/98) como base para determinar as taxas referentes à atividade de licenciamento e também para determinar as sanções penais e administrativas para o descumprimento da disciplina do licenciamento.

Ainda no tema da legislação, como parte da legislação urbanística, tem-se o Plano Diretor (PD), que é o principal instrumento legal da política de

desenvolvimento municipal e da expansão urbana, visando obter da propriedade urbana e rural o cumprimento da sua função social. Além disso, deve orientar todo o planejamento dos empreendimentos públicos e privados no território municipal, bem como guiar o processo de desenvolvimento local através de diretrizes básicas para a formulação de planos, programas, projetos e obras, evitar a ocupação desordenada do espaço urbano e rural e apontar critérios para a definição de áreas de destino de resíduos e outras atividades que afetem a qualidade de vida da população (SEMA, 2009).

Por isso, é desejável que todos os municípios instituíam o plano diretor de desenvolvimento sustentável, independente de serem obrigados por lei (de acordo com a sua população). Mas, os municípios que não necessitam apresentar o PD, devem estabelecer as diretrizes urbanas – Lei de Diretrizes Urbanas, conforme legislação Estadual e Federal (Art. 182 da Constituição Federal; Art. 177 da Constituição Estadual; Lei Federal 10257/2001 - Estatuto das Cidades; e nos artigos 6º e 10º da Lei Estadual 10116/94).

Por apresentar menos de 20.000 habitantes, Arroio Grande não é obrigado por lei a ter PD, e por isso, ainda não apresenta este documento. Os outros três municípios da área de estudo apresentam Plano Diretor: Jaguarão - Plano Diretor Participativo de Jaguarão (PDPJ), instituído pela Lei Complementar 07/2006 (JAGUARÃO, 2015); Rio Grande - Plano Diretor Participativo do Município do Rio Grande, instituído pela Lei Municipal nº 6585/2008 (RIO GRANDE, 2015); e São José do Norte – Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável e de Integração Urbano-Rural de São José do Norte, instituído pela Lei Municipal nº 456/2012 (SÃO JOSÉ DO NORTE, 2015).

Diante da importância deste plano para o desenvolvimento e planejamento dos municípios, e da relação da atividade de licenciamento ambiental com tal planejamento, os atores municipais de meio ambiente foram questionados sobre o PD. Sobre o tema:

Entrevista 1: *O PD ajuda com a orientação das áreas (para os licenciamentos). (Após a fala, pegou o PD e mostrou o mapa e como se orientava por ele)*

Pergunta: Já foi realizada alguma revisão no PD municipal?

Resposta: Não sei te dizer.

Entrevista 2:

Pergunta: De que maneira o PD contribui na sua atuação?

Resposta: *Ele é usado.*

Pergunta: *Já foi realizada alguma revisão no PD municipal?*

Resposta: Tem uma revisão prevista para 2015.

Entrevista 3

Pergunta: *Vocês fazem alguma utilização [...] do PD?*

Resposta entrevistado 1: *Sim, tem.*

Resposta entrevistado 2: *Isso é uma questão de coordenação. Eles mandam pra questão de viabilidade, isso como é que se diz, é fundamental, se o empreendimento não tem a viabilidade emitida pela coordenação, não tem como sair o licenciamento, isso é uma coisa fundamental, chega o processo se procura a viabilidade. Muitas vezes tem até algumas restrições dentro da viabilidade que a gente tem que checar no local. A gente usa um termo popular: “o papel aceita tudo”, [...], só que a gente analisa o projeto, teoricamente tá lindo, perfeito igual comercial de margarina, bonitinho. E a gente vai no local, e muitas vezes o que acontece? Não condiz com a realidade. Váaarios empreendedores fazem isso. Eles acham que nós não vamos ver as características do local para licenciar. Aí entra... depende se for alguma coisa pequena que dá para aceitar, aí a gente joga nas condicionantes do licenciamento; se não tem como aceitar, é inadmissível, a gente pára o licenciamento e diz: “olha, o empreendedor tem que adequar isso, isso e isso, para não entrar em inconformidade”. Então depende o tipo...*

Pergunta: *O município já fez revisão do PD?*

Resposta: O PD sim [...].

Entrevista 4: *A gente não tem PD. A gente fez uma revisão, em 2007, eu não tava na prefeitura, de um Código de Posturas que o município tinha de 1970... e poucos - 76 ou 77 era o plano... nem era plano, era Código de Posturas, e aí se revisou esse código de posturas em 2007. Esse sim a gente utiliza, esse a gente utiliza, que tem várias questões específicas da parte de higiene pública, a parte de limpeza pública,*

parte de criação de animais, a parte da boa vizinhança, várias coisas têm, acredito que hoje, se esse documento, se ele sofresse uma revisão dentro de uma conferência de meio ambiente, com participação da comunidade, eu acredito que esse poderia ser um documento que nós poderíamos transformar num plano ambiental e utilizar muito mais do que é utilizado hoje.

Pergunta: *O município já está se agilizando, ou não, para fazer um PD?*

Resposta: *Não.*

Entrevista 5: *O secretário não usa do PD, tampouco o PLAM, como base teórica para a tomada de decisões. O secretário não conhece (se referindo ao PD), os anexos 2 e 3 são maravilhosos.*

Os resultados mostram que os PDs municipais não foram revisados nos prazos que deveriam, alguns até nem foram revisados desde sua implementação. Isso prejudica seu uso, seus objetivos, visto que este é um documento que não pode conter informações defasadas, já que é um dos instrumentos básicos da política de desenvolvimento urbano.

Além disso, em alguns municípios nem chega a ser utilizado junto aos licenciamentos, o que pode prejudicar o planejamento urbano, caso algum empreendimento seja instalado/licenciado em uma área não indicada no PD.

Porém, é possível observar na Entrevista 3, que a pessoa entrevistada não só afirma utilizar o PD no licenciamento, como descreve tal processo, enfatizando sua importância através da verificação de viabilidade do empreendimento, um dos primeiros passos do licenciamento.

De acordo com o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II), a abrangência do plano sobre a faixa terrestre da Zona Costeira (ZC) se dá sobre os municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes nesta zona. Arroio Grande, Jaguarão, Rio Grande e São José do Norte se enquadram em pelo menos um dos critérios que determinam os municípios da ZC no RS (Anexo 2 do PNGC). Diante deste fato, é extremamente importante considerar o PNGC no contexto dos licenciamentos. Instituído pela Lei 7661/88 (BRASIL, 2014), no seu Art. 5º, inciso primeiro, este plano diz que “os Estados

e Municípios poderão instituir os respectivos Planos Estaduais ou Municipais de Gerenciamento Costeiro e designar os órgãos competentes para a execução desses Planos.”

Assim, entendendo a importância da elaboração do Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC) no contexto dos municípios da área de estudo, os entrevistados foram questionados se os mesmos entendem que o PLAM poderia desempenhar o papel de um PMGC, ou se a existência do PLAM e do PD, bem como de outros documentos (Código de Posturas, Plano de Saneamento, entre outros), poderia subsidiar a elaboração destes planos. Dentro deste contexto, seguem os resultados abaixo.

Entrevista 1

Pergunta: *Tu acreditas que o PLAM pode desempenhar o papel de um PMGC, ou auxiliar na sua elaboração?*

Resposta: *Não. [...] Na orla do rio está tudo está tudo abandonado, não tem lixeiras.*

Entrevista 2: *O município já trabalha nisso. [...] A orla tem vários problemas, como por exemplo, a pesca comprimida. [...] Existem comunidades na orla que sofrem mais pressão que do que outras. Por isso, será feito um levantamento socioeconômico de quem são realmente os moradores dessas comunidades e quem está lá eventualmente. [...] No gerenciamento costeiro há controvérsias entre áreas da União... o município é só um fiel depositário.*

Entrevista 3: *Tu sabes que se iniciou essa discussão para a elaboração do plano de gerenciamento municipal, no ano passado. Inclusive tem uma pessoa que é mestre em Gerenciamento Costeiro, que é a representante da secretaria nesse grupo que envolve... já houveram algumas reuniões com Marinha e outras entidades aqui do município, e o sentimento que eu vejo assim, eu não tava acompanhando de perto essa discussão, o pessoal ta primeiro entendendo o que é o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, acho que é uma novidade ainda para a grande maioria dos gestores daqui do município. O pessoal está primeiro entendendo, que em princípio essa discussão começou em nível de gabinete do prefeito, se imaginando uma coisa mais voltada para a questão de navegação, segurança marítima, esse tipo de coisa.*

Mas na verdade com a cota da Secretaria de Meio Ambiente através da nossa representante, se começou a colocar que o plano de gerenciamento costeiro ele é muito maior do que a questão da navegação e das instalações marítimas aqui na nossa orla. Mas o sentimento que eu vejo é que o pessoal está entendendo o que é de fato o plano de gerenciamento costeiro pra se trabalhar na elaboração dele. Mas aí, com certeza eu acredito que o que se tem de acúmulo, seja o plano ambiental, seja o PD, plano municipal de saneamento básico, [...] além de outros planos municipais, o projeto orla, etc, com certeza vão necessariamente ter que contribuir para a elaboração desse plano de gerenciamento costeiro.

Entrevista 4: *O código de posturas não, é área urbana; só área urbana.*

Pergunta: *Mas é que assim, este município, assim como outros, está dentro da zona costeira (ZC). Então mesmo a área urbana tem impacto na ZC e a ZC também tem impacto na zona urbana municipal e de todos esses outros municípios. Tu acreditas que já existam documentos que possam dar subsidio pra isso ou seria um tema novo, teriam que elaborar um documento do zero?*

Resposta: *Olha, eu fiquei pensando uma coisa, eu acho que partir do zero não, eu acho que seria uma ferramenta interessante, mas acho que partir do zero não. Tem uma série de legislações hoje que se tu aplicar, tu pode ter uma melhoria da qualidade da parte costeira, pensei numa, que é a parte do Código Florestal, o próprio fechamento das APPs se tu aplicar a questão das APPs, que é responsabilidade dos municípios, [...] como as áreas dos rio e arroios que desembocam na lagoa. Se nós conseguíssemos, por exemplo, imaginar num futuro, essas áreas de preservação permanente desses rios, desses arroios preservadas até a chegada na lagoa, com certeza, se o objetivo de um plano (de gerenciamento costeiro) seria esse, fechamento das APPs ou aplicação do código florestal nessas APPs específicas de toda a área rural, desde a área urbana até a área rural até a chegada na lagoa lá, eu acredito que seria muito interessante.*

Entrevista 5: *[...] Por causa da orla do município, dos ecossistemas costeiros há necessidade de dar prioridade ao plano municipal de gerenciamento costeiro. [...] São parte do tripé, que é base para o município.*

As entrevistas deixam claro que a compreensão dos entrevistados, gestores ambientais dos seus municípios, sobre o gerenciamento costeiro está limitada a orla dos mesmos, sejam orlas marinhas ou lagunares, ou também às margens de rios. Infelizmente isto não é exclusividade dos municípios em questão, é uma realidade brasileira. Tal falta de compreensão/capacitação dos gestores ambientais faz com que as proposições/ações para resolução de questões ambientais sejam pontuais e limitadas. Entender que alguns dos problemas ambientais destes municípios (como erosão, assoreamento, poluição e contaminação de águas, entre outros) são inerentes ao fato deles serem costeiros é de fundamental importância no contexto de gestão ambiental costeira, principalmente no cenário dos licenciamentos ambientais municipais. Estes exigem um amplo conhecimento da região municipal, para assim analisarem os licenciamentos de maneira mais completa, avaliarem os impactos ambientais gerados pelos empreendimentos e, desta maneira exigirem as condicionantes, quando necessário, de acordo com esta realidade.

O PNGC propõe o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, um de seus instrumentos, visando à implementação da Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, incluindo as responsabilidades e os procedimentos institucionais para a sua execução, integrando com os instrumentos estadual e federal. Além disso, o PMGC deve guardar estreita relação com os planos de uso e ocupação territorial e outros pertinentes ao planejamento municipal, como mencionado através deste questionamento.

5.1.5. Plano Ambiental

O Plano Ambiental Municipal tem suas diretrizes estabelecidas pela Resolução 011/2000 do CONSEMA (SEMA, 2014). A elaboração deste plano deve contemplar as fases de diagnóstico, prognóstico e definição dos Programas e Projetos prioritários. Desta maneira, além de fundamentar o planejamento das políticas de gestão ambiental, o Plano Ambiental serve como fonte referencial para o licenciamento das atividades de impacto local.

Este documento permite a integração e o comprometimento dos diversos segmentos da Administração Municipal, com medidas previamente definidas, voltadas ao controle e monitoramento das atividades efetiva e potencialmente causadoras de degradação ambiental ou utilizadores dos serviços ecossistêmicos. (SEMA, 2009).

Neste contexto, esta pesquisa se propôs a entender se, e de que maneira o PLAM contribui na atuação do entrevistado junto aos licenciamentos e sua importância.

Entrevista 1:

Pergunta: Eu queria entender se o PLAM contribui com a sua atuação nos licenciamentos?

Resposta: *Sim, mas mais o PD e o código de posturas.*

Pergunta: *Existiam alguns planos e projetos previstos nesse documento (PLAM). [...] Tu sabes se algum desses planos foi executado?*

Resposta: *Não sei.*

Pergunta: *Tu saberias me dizer se tem alguma ação decorrente do PLAM que ajudou o município? Se o PLAM já passou por alguma revisão?*

Resposta: *Nunca teve revisão. Não sei te responder se tem alguma coisa do plano ambiental que ajudou o município.*

Entrevista 2

Pergunta: *Eu queria entender se o PLAM contribui com a sua atuação nos licenciamentos.*

Resposta: *Não tenho conhecimento.*

Entrevista 3

Pergunta: *Eu queria saber se o Plano Ambiental contribui na atuação dos licenciamentos aqui no município, se ele é utilizado? As informações que foram geradas nesse documento ajudam de alguma forma?*

Resposta: *Uhum, principalmente por meio do Zoneamento Ecológico Econômico.*

Pergunta: *[...] Aqui no município, já teve revisão do Plano Ambiental?*

Resposta: *[...] o Plano ambiental ainda tem... ele foi elaborado em 2006, em parceria com a Furg, que há a necessidade prática de ser revisado.*

Pergunta: *Inclusive nesse Plano Ambiental existem alguns planos e projetos que são sugeridos para o município. Esse documento foi elaborado com algumas sugestões para já ajudar nas questões ambientais do município, vocês têm conhecimento se esses planos e projetos, algum deles foi executado, se ainda está sendo?*

Resposta: *Eu acho que o Plano Ambiental que foi realizado em 2006 ele veio cumprir uma lacuna importante aí do município, mas ainda tem muito ali para ser implementado. Ainda existe ali, sempre vai existir porque assim, teria que dar uma revisitada, por exemplo na parte de gestão de resíduos existe um acordo implementado mas tem a questão da escala, se foi 100% implementado, se começou, se não se começou.*

Entrevista 4

Pergunta: *O plano ambiental contribui para o trabalho de licenciamento?*

Resposta: *Não. O governo do estado, desde que começou com a municipalização..., foram muitas promessas pros municípios. Capacitação a gente não viu nenhuma, a capacitação que a gente fez, a gente pagou pra fazer, o município pagou pra nós um curso de licenciamento ambiental, na FAMURS, a gente pagou do nosso bolso. Então, da mesma forma o plano ambiental... vou te contar a história do plano ambiental daqui: a Votorantim escolheu a região pra se instalar aqui, que era uma região muito boa pra silvicultura, para extração de madeira do eucalipto; só que os municípios teriam que ter o plano ambiental. Então a Votorantim pagou pelo plano ambiental em vários municípios, a Votorantin fez. Então quando tu compra um documento desses, importante, como é o plano de saneamento ou como é o plano de gestão integrada de resíduos, que na verdade lá no início foi o plano ambiental; o plano ambiental é um fiasco [...], é um fiasco. O plano ambiental daqui eu creio que só*

pegaram de outra cidade mudaram o nome e ... na verdade a parte ambiental mesmo, de áreas sensíveis [...], um plano ambiental que não fala em coleta seletiva, que não estabelece um prazo pra coleta seletiva, não estabelece metas de reciclagem de resíduos. Tecnicamente o nosso plano ambiental tá guardado dentro de uma gaveta ali, por mim que permaneça ali, muito tempo, porque ele não teve uma coisa fundamental: participação popular. Ele não teve participação popular, ele foi um plano comprado. Então quando tu faz um plano desses pra falar da vida das pessoas e tal, e tu não ouve a população, tu não democratiza a discussão, não tem como. Quando tu começa uma coisa errada, muito difícil tu começar errado e terminar certo. Então começou errado lá, vendendo o plano, vendendo... uma empresa pagou lá, o município pagou pra uma empresa fazer o plano, então o plano ambiental hoje contribuir pra nós no licenciamento, não.

Pergunta: *Existiam alguns planos e projetos previstos nesse documento (Plam). Ele já passou por algum tipo de revisão, tu sabe se algum desses planos foi executado?*

Resposta: *Não.*

Entrevista 5

Pergunta: *Eu queria entender se o PLAM contribui com a sua atuação nos licenciamentos.*

Resposta: *Com certeza seria importante no meu trabalho.*

Os planos ambientais municipais são uma importante ferramenta de planejamento, gestão e fiscalização de ampla abrangência em relação aos aspectos ambientais, abrangendo desde a conservação de ecossistemas e biodiversidade até as mais diversas poluições de origem antrópica (GODECKE, 2015). Por isso, deve ser um documento dinâmico e flexível, com objetivo de melhorar a qualidade socioambiental e propor encaminhamentos para resolução de conflitos (causados por usos, por conflito de interesses, por questões ambientais, entre outros).

Por este motivo, a revisão e atualização do plano ambiental deve ser realizada com frequência, bem como a implementação e atualização dos seus

instrumentos de execução e gestão². Porém, para que o Plano Ambiental Municipal seja um instrumento efetivo de gestão, o mesmo deve ter sustentabilidade financeira para que os diversos projetos e programas (Figura 5) possam ser efetivados ao longo do tempo. Isso demanda uma articulação entre as Secretarias de Meio Ambiente e outras secretarias, além de um estreito contato com os conselhos municipais de meio ambiente, visto que os mesmos que decidem os usos do Fundo Municipal de Meio Ambiente, o qual poderia ser utilizado para tal finalidade.

Figura 5: Exemplo dos Programas e Projetos constantes no PLAM de Arroio Grande.

PROGRAMAS	SUB PROGRAMAS	PROJETOS
PLANEJAMENTO	Gestão Urbana	Plano Diretor
		Controle de Controle de Resíduos Sólidos
		Controle de Efluentes Líquidos
	Turismo	Desenvolvimento do Turismo
MANEJO	Áreas Degradadas	Recuperação de áreas degradadas por lixão
		Restauração da Mata Ciliar
CONTROLE E LICENCIAMENTO	SIGEO	Banco de Dados
		ZEE
	SMA	Emissões Aéreas
		Mineração
		Qualidade dos Recursos Hídricos
	Licenciamento Ambiental	Fiscalização da Caça Ilegal
EDUCAÇÃO AMBIENTAL	Formal	Cemitério
	Não Formal	Educação Ambiental
	Capacitação de Gestores	Capacitação de Gestores

Fonte: Plano Ambiental Municipal de Arroio Grande (2008).

² Programas Ambientais; Zoneamento Ecológico Econômico Municipal – ZEEM; Sistema de Informações Geoambientais – SIGEO; Sistema de Monitoramento Ambiental Municipal - SISMAM; Relatório de Qualidade Ambiental Municipal - RQAM; Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA) e Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EPIV); no caso dos municípios em questão.

É possível perceber nos resultados (Entrevistas 1, 2, 4 e 5) que esta não é uma realidade nos municípios, seja por questões financeiras/econômicas, por questões de gestão, de recursos humanos, questões políticas, político-partidária, ou mesmo por conflito de interesse. Já a Entrevista 3 mostra a importância da utilização do PLAM através do Zoneamento Ecológico Econômico.

A Entrevista 4 levanta a questão do contexto em que o plano ambiental do seu município foi elaborado, e utiliza isso como justificativa para não usar o documento. Segundo essa entrevista, a empresa Votorantim Celulose e Papel (VCP) com interesse na região, teria “comprado” a elaboração deste documento, para que o mesmo fosse elaborado de acordo com suas orientações.

Porém, a situação ocorrida foi que a Votorantim tinha interesse na região porque a mesma tem áreas com potencial para florestamento, com as espécies utilizadas na produção de celulose de mercado e de papéis especiais (de imprimir e de escrever). Nesta mesma época, surgia no RS a exigência dos planos ambientais municipais (PLAM) para a habilitação dos municípios. Então, a Azonasul buscava financiamento/patrocínio para a execução de um projeto que proporcionasse a elaboração dos planos ambientais, visto a dificuldade dos mesmos para elaborarem este documento, principalmente por falta de corpo técnico. Diante deste cenário, a Votorantim patrocinou o projeto proposto pela associação. Para execução do Projeto, a Azonasul firmou parceria com a FURG, que executou o projeto com equipe técnica formada por professores e estudantes da universidade, sem participação alguma da empresa citada. Assim, todos os diagnósticos dos planos foram elaborados com base nos dados coletados em campo associados a uma extensa revisão bibliográfica, aliados ao uso de ferramentas de geoprocessamento, utilizadas para a geração de mapas e outras informações importantes para que os municípios pudessem elaborar sua base de dados que subsidiariam a tomada de decisão pelos gestores. Posto isso, cabe salientar que tal empresa nunca se instalou na região.

Esta situação nos mostra que por conta de preconceito, de conclusões sem embasamento, ou embasadas em falsas informações, o Plano Ambiental deste

município atualmente está engavetado, deixando de cumprir sua função e também de auxiliar na atividade de licenciamento, visto que este documento contém diagnósticos físico, socioeconômico, territorial e institucional; proposta de zoneamento ambiental; análise de vulnerabilidade ambiental; estrutura e organização do PLAM, Instrumentos de execução, programas ambientais (PA), entre outros instrumentos de gestão.

Esta questão não apareceu em outras entrevistas, mas também pode ser, entre outros, um motivo para que o plano não seja usado.

Outra questão importante levantada pelo mesmo entrevistado foi em relação à falta de participação popular na elaboração do PLAM. Porém, a fase de elaboração dos planos, que envolve o levantamento de dados e trabalhos de campo que vão compor a elaboração dos diagnósticos e inventários, cabe à equipe técnica qualificada. A fase das audiências públicas previstas para a aprovação e implementação do plano, bem como a continuidade do processo, que é de responsabilidade dos gestores públicos municipais, é o momento em que a sociedade civil organizada pode e deve participar de tal processo, assim como pode, a qualquer momento, solicitar a intervenção do MP, caso julgue necessário.

A fase de elaboração dos planos e projetos constantes no PLAM, futuramente, pode ser elaborada junto com a comunidade, de maneira participativa. No entanto, isto não aconteceu durante o processo inicial porque os documentos foram elaborados integralmente pela equipe técnica da universidade e entregues aos municípios. Caso os gestores municipais desejassem a participação popular, deveriam ter proporcionado isso à comunidade municipal.

5.2. Licenciamento Ambiental Municipal

No Brasil, o Licenciamento Ambiental é definido por uma série de leis que versam sobre sua definição, competência de sua realização, seus limites, os tipos de empreendimentos licenciáveis, o porte e impactos dos empreendimentos, entre outros.

O licenciamento ambiental teve seu processo de regulamentação iniciado pela Resolução CONAMA nº 001/86 (BRASIL, 2015), que estabeleceu as diretrizes gerais para elaboração do EIA/RIMA nos processos de licenciamento ambiental, definindo também os critérios para sua aplicação (MMA, 2009).

Já em 1997, a Resolução 237 do CONAMA (BRASIL, 2014) dispôs sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. De acordo com esta resolução, Licenciamento Ambiental é o procedimento administrativo realizado pelo órgão ambiental competente, que pode ser federal, estadual ou municipal; para licenciar a instalação, ampliação, modificação e operação de atividades e empreendimentos que utilizam recursos naturais, ou que sejam potencialmente poluidores ou que possam causar degradação ambiental.

No Rio Grande do Sul, em 28 de abril de 2000, houve a publicação da Resolução CONSEMA 04/2000 (SEMA, 2014), que dispõem sobre novos critérios para o licenciamento ambiental pelos municípios, tornando assim o estado do Rio Grande do Sul pioneiro na realização do licenciamento ambiental municipal. No mesmo ano, em 03 de agosto, o Estado aprovou a Lei Estadual 11520 (RIO GRANDE DO SUL, 2015), que aprovou o Código Estadual de Meio Ambiente. No seu Artigo 69 estabelece que "cabará 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". Isso fez com que os administradores municipais se responsabilizassem pelo licenciamento ambiental. Para fins deste licenciamento, impacto ambiental local é qualquer alteração direta (ou seja, decorrente de uma única relação de causa e efeito) das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, 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, dentro dos limites do Município (SEMA, 2009).

Com isso, em 2005, o CONSEMA estabeleceu os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, através da Resolução 102 (FEPAM, 2014), considerando, entre outros “a necessidade de consolidar o sistema de licenciamento ambiental como instrumento de gestão da Política Ambiental Estadual, visando o desenvolvimento sustentável.”

No ano de 2007, reiterando o que foi estabelecido anteriormente, a Resolução 167 do CONSEMA (SEMA, 2014) dispõe sobre a qualificação dos Municípios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental dos empreendimentos e atividades considerados como impacto local, no âmbito do RS.

No âmbito Federal, somente no ano de 2011 é que foi estabelecida a competência dos municípios ao licenciamento das atividades de impacto local. Isso se deu por meio da Lei Complementar nº 140 (BRASIL, 2015) que definiu as ações administrativas dos Municípios no seu Artigo 9º.

Mais recentemente, em outubro de 2014, a Resolução 288 do CONSEMA (SEMA, 2015) atualizou e definiu as tipologias, que causam ou que possam causar impacto de âmbito local, para o exercício da competência Municipal para o licenciamento ambiental no RS. Tais atividades estão descritas nos Anexos I da mesma resolução e no Anexo II referente ao licenciamento florestal (FEPAM, 2015).

Simultaneamente à normatização do Licenciamento Ambiental Municipal, os municípios do RS tiveram que entrar no processo de habilitação junto à SEMA e ao CONSEMA para começarem a realizar esta atividade. Este processo foi apresentado no tópico anterior (Requisitos para a Qualificação junto à SEMA e ao CONSEMA), juntamente com a busca pelo entendimento da maneira pela qual estes requisitos contribuem na atividade de licenciamento municipal. A partir de agora, serão apresentados os resultados da categoria de investigação sobre o Licenciamento Ambiental Municipal, suas vantagens e desvantagens

tanto para os gestores públicos e técnicos que trabalham com esta atividade, quanto para o meio ambiente.

Nesta categoria, os resultados também serão apresentados em forma de conversa, mostrando a sequência de perguntas e respostas referentes aos temas do Licenciamento Ambiental Municipal, conforme ocorreu durante a etapa de coleta de dados. Porém, por se tratar de uma conversa, a exposição dos diálogos já nos traz parte da discussão sobre o tema abordado. Por isso, a discussão será realizada baseada nos principais pontos das entrevistas. A entrevista semiestruturada proporciona que haja uma conversa entre o pesquisador e o entrevistado, e alguns trechos de entrevistas se repetirão em diferentes tópicos por demonstrarem a complexidade das falas. Optou-se por esta apresentação devido ao fato de que há uma grande riqueza de detalhes e informações pertinentes ao tema, os quais são importantes e necessários para a compreensão do presente trabalho.

5.2.1. Procedimentos do Licenciamento Ambiental Municipal

Nos quatro municípios o procedimento de licenciamento dos empreendimentos de impacto local é praticamente o mesmo, resguardando suas peculiaridades e instrumentos utilizados neste processo. Uma ferramenta utilizada para facilitar tal processo são os sistemas digitais Sislam e Sysnova, como mostram as Entrevistas 3, 4 e 5.

Entrevista 3

Pergunta: Se eu chego aqui como empreendedora, quais são os passos que acontecem no licenciamento?

Resposta entrevistado 1: *Tem que ver qual o empreendimento, se é licenciável, a grosso modo, aí nós vamos na 288/2014, que é a nova legislação que chegou, que a FEPAM tirou o fardo das costas dela e jogou na nossa, que a gente era embasado na 102 então tinha todos os empreendimentos de pequeno risco e o grau, de acordo com a área, de acordo com o grau... está tendo divergência de algumas coisas da 102 com a 288, a gente pesquisa se tem a ver ou não. Então, se encaixar, vamos ver um exemplo de um comércio aí: “venda de bala” se não ta abrangendo na 288 ou 102,*

não é licenciável. Depósitos de gás, padarias, supermercado, shopping é aqui também. Aí entra com pedido de solicitação, tem toda a documentação necessária para entrar com processo. A documentação básica. Em análise ao processo nós podemos solicitar mais documentação, mais recursos complementares. Até o próprio SISLAM tem um roteiro dos termos de referência (TRs) dos empreendimentos, que o pessoal precisa entregar.

Entrevista 4

A grande realidade hoje é que os municípios assumiram a PNRS, assumiram a 6938, a lei complementar 140 que é dos licenciamentos de impacto local, sem nenhum tipo de infraestrutura, sem nenhum financiamento, sem nenhum... como é que eu vou dizer... preparação de quem vai trabalhar. Simplesmente jogaram no colo dos municípios, sem nenhuma estrutura que eu digo técnica, científica e financeira. Nenhuma. E hoje a gente tá no meio disso aí.

Pergunta: Vou começar pela questão do licenciamento direto, eu preciso entender como isso funciona aqui no município. Se eu chego aqui como empreendedor, quais são os passos que se seguem. Eu quero instalar uma lavanderia, por exemplo.

Resposta: *Tu tens que procurar o departamento e ver o teu termo de referência de acordo com a tua atividade. O TR é a documentação que é exigida. Aí ele vai fazer uma solicitação, preencher o formulário, e requerimento via sistema. O SISLAM.*

Para conseguir o alvará de localização, o alvará sanitário da prefeitura, ele precisa da licença ambiental, e isso aí, essa parte a gente já conseguiu ligar, o licenciamento com a parte sanitária e a parte de localização. Isso aí a gente já ta interligado com outras secretarias. Localização é a secretaria de Planejamento que dá e a parte sanitária é a secretaria da saúde.

Entrevista 5

Pergunta: Eu preciso entender como funciona o licenciamento.

Resposta: *Durante o licenciamento não tenho participado. O município está com o sistema Sysnova, há um mês.*

Ambos os sistemas são utilizados pelas secretarias de meio ambiente dos municípios para assegurar maior eficiência, padronização, controle e monitoramento dos processos administrativos de Licenciamento Ambiental, entre outras solicitações dirigidas ao órgão ambiental. Estes sistemas são especializados, 100% web, destinados à gestão pública ambiental e urbanística através de processos digitais (SISLAM, 2015). Eles permitem que empreendedores e consultorias acessem aos serviços de licenciamento ambiental sem a necessidade de comparecer ao órgão licenciador, inclusive a solicitação de documentos é feita via internet (SYSNOVA, 2015). Também permitem o acesso do órgão licenciador por meio de senhas. Apesar de ser uma ferramenta muito prática e que agiliza o processo burocrático do licenciamento, tais sistemas não são softwares livres, são propriedade de empresas, de mesmo nome dos sistemas, que os desenvolveram com base nas suas tecnologias. Desta maneira, os municípios precisam adquiri-los para poderem fazer seu uso, o que pode não ser possível em alguns municípios por causa dos custos.

5.2.2. Termos de Referência (TR)

De acordo com a descrição do procedimento de licenciamento municipal quando chega um empreendedor em cada município, alguns passos são seguidos para identificação e classificação do empreendimento, como a identificação do porte, a verificação do potencial poluidor, a fixação das taxas, entre outros. Dentro deste procedimento, um ponto bem importante são os Termos de Referência (TRs) utilizados pelos municípios. O Termo de Referência é o instrumento orientador da elaboração de qualquer tipo de estudo ambiental (como EIA/RIMA, PCA, RCA, PRAD), por isso, deve ser elaborado criteriosamente, utilizando-se de todas as informações disponíveis sobre o empreendimento e sobre o local onde será implantado, além da legislação pertinente. Tem por objetivo estabelecer diretrizes, conteúdo e abrangência do estudo exigido do empreendedor (MMA, 2009).

Devido à sua complexidade (Figura 6) e às suas peculiaridades, já que os TRs devem conter informações ambientais do local onde o empreendimento será instalado, alguns municípios ainda utilizam os TRs da FEPAM, como apresentados nas Entrevistas 1 e 2.

Figura 6: Roteiro básico de Termo de Referência para EIA/RIMA e outros estudos ambientais exigidos para o Licenciamento Ambiental.

1. Identificação do empreendedor	1.1. nome ou razão social; número dos registros legais; endereço completo, telefone, fax, nome, CPF, telefone e fax dos representantes legais e pessoas de contato.
2. Caracterização do empreendimento	2.1. caracterização e análise do projeto, plano ou programa, sob o ponto de vista tecnológico e locacional.
3. Métodos e técnicas utilizados para a realização dos estudos ambientais	3.1. detalhamento do método e técnicas escolhidos para a condução do estudo ambiental (EIA/RIMA, PCA, RCA, EVA, PRAD, etc), bem como dos passos metodológicos que levem ao diagnóstico; prognóstico; à identificação de recursos tecnológicos para mitigar os impactos negativos e potencializar os impactos positivos; às medidas de controle e monitoramento dos impactos. 3.2. definição das alternativas tecnológicas e locais
4. Definição da área de influência do empreendimento	4.1. delimitação da área de influência direta do empreendimento, baseando-se na abrangência dos recursos naturais diretamente afetados pelo empreendimento e considerando a bacia hidrográfica onde se localiza. Deverão ser apresentados os critérios ecológicos, sociais e econômicos que determinaram a sua delimitação. 4.2. delimitação da área de influência indireta do empreendimento, ou seja, da área que sofrerá impactos indiretos decorrentes e associados, sob a forma de interferências nas suas inter-relações ecológicas, sociais e econômicas, anteriores ao empreendimento. Deverão ser apresentados os critérios ecológicos, sociais e econômicos utilizados para sua delimitação (a delimitação da área de influência deverá ser feita para cada fator natural: solos, águas superficiais, águas subterrâneas, atmosfera, vegetação/flora, e para os componentes: culturais, econômicos e sociopolítico da intervenção proposta).
5. Especialização da análise e da apresentação dos resultados	5.1. elaboração de base cartográfica referenciada geograficamente, para os registros dos resultados dos estudos, em escala compatível com as características e complexidades da área de influência dos efeitos ambientais.
6. Diagnóstico ambiental da área de influência	6.1. descrição e análise do meio natural e socioeconômico da área de influência direta e indireta e de suas interações, antes da implantação do empreendimento. (Dentre os produtos dessa análise, devem constar: uma classificação do grau de sensibilidade e vulnerabilidade do meio natural na área de influência; caracterização da qualidade ambiental futura, na hipótese de não realização do empreendimento)
7. Prognóstico dos impactos ambientais do plano ou programa proposto e de suas alternativas	7.1. identificação e análise dos efeitos ambientais potenciais (positivos e negativos) do projeto, plano ou programa proposto, e das possibilidades tecnológicas e econômicas de prevenção, controle, mitigação e reparação de seus efeitos negativos. 7.2. identificação e análise dos efeitos ambientais potenciais (positivos e negativos) de cada alternativa ao projeto, plano ou programa e das possibilidades tecnológicas e econômicas de prevenção, controle, mitigação e reparação de seus efeitos negativos. 7.3. comparação entre o projeto ou programa proposto e cada uma de suas alternativas; escolha da alternativa favorável, com base nos seus efeitos potenciais e nas suas possibilidades de prevenção, controle, mitigação e reparação dos impactos negativos
8. Controle ambiental do empreendimento: alternativas econômicas e tecnológicas para a mitigação dos danos potenciais sobre o ambiente	8.1. avaliação do impacto ambiental da alternativa do projeto, plano ou programa escolhida, através da integração dos resultados da análise dos meios físico e biológico com os do meio socioeconômico. 8.2. análise e seleção de medidas eficientes, eficazes e efetivas de mitigação ou anulação dos impactos negativos e de potencialização dos impactos positivos, além de medidas compensatórias ou reparatórias. (deverão ser considerados os danos potenciais sobre os fatores naturais e sobre os ambientais, econômicos, culturais e sociopolíticos). 8.3. elaboração de Programas de Acompanhamento e Monitoramento dos Impactos (positivos e negativos), com indicação dos fatores e parâmetros a serem considerados.

Fonte: IBAMA (1995) *apud* MMA (2009).

Há também a situação em que o município faz uso dos termos elaborados pela câmara técnica da Azonasul (Entrevista 1), ou ainda os que já elaboram seus próprios TRs (Entrevistas 3 e 4).

Entrevista 1

Pergunta: Quando chega um empreendedor aqui e pede uma licença, o que vocês fazem?

Resposta: *Primeiro precisa ver o tipo de empreendimento. Olhar a Resolução CONSEMA 288 para ver o porte e cobrar a taxa. Se for licenciável pelo município, usamos os TRs elaborados pela câmara técnica da Azonasul ou os da FEPAM.*

Entrevista 2

Pergunta: Quando chega um empreendedor aqui e pede uma licença, o que vocês fazem?

Resposta: *É emitido um informativo técnico para o empreendimento com os prazos para entrega dos documentos. A taxa é definida pela tabela da FEPAM [...]. Então se inicia processo, que pode demorar ou não.*

Pergunta: E os TRs, vocês usam os da FEPAM, ou o município elabora?

Resposta: *A gente utiliza os critérios da FEPAM, mas o município pode fazer mais exigências.*

Entrevista 3

Pergunta: Se eu chego aqui como empreendedora, quais são os passos que acontecem no licenciamento?

Resposta entrevistado 1: *[...] O próprio SISLAM tem um roteiro dos termos de referência (TRs) dos empreendimentos, que o pessoal precisa entregar.*

Pergunta: Esses TRs que tu me falaste agora, o município elabora os TRs de acordo com os empreendimentos ou vocês estão utilizando os da FEPAM ainda?

Resposta entrevistado 1: *Olha, a gente elabora.*

Entrevista 4

Pergunta: Esses TRs o município elabora de acordo com o licenciamento ou vocês ainda utilizam algum da FEPAM?

Resposta: *A gente pegou o básico da FEPAM, porque antes com a resolução 102 do CONSEMA, a resolução colocava que seriam usados os TRs de acordo com a FEPAM, então a gente utilizou muitos. Claro, muitos a gente adequou a nossa realidade, mas de nenhuma forma a gente deixou de exigir coisas necessárias para o licenciamento, documentos necessários, do que a FEPAM pedia. A gente procurou manter um padrão, só que agora, de acordo com a 288, a resolução de outubro do CONSEMA, os TRs ficam livres pros municípios elaborarem seus TRs. Então nós ainda vamos passar por um processo. Vem uma moça do SISLAM agora, acredito que em fevereiro (2015) a gente vai revisar todos os nossos TRs. Que eu acho que é o certo, o município ver em conjunto com seu Conselho de Meio Ambiente, o que... claro, não no sentido de aliviar um TR ou tirar uma exigência necessária, mas daqui a pouco tu conseguir, por tu ter uma agilidade mais rápida em alguns licenciamentos, inclusive para empreendimentos menores, tu conseguir... porque a gente vive na FEPAM ... tinha documentos que solicitavam o mesmo documento nas 3 fases de licenciamento. Isso aí a gente tá procurando simplificar. Não deixar de pedir, mas pedir numa fase só, Por exemplo, se tu tens uma matrícula do imóvel, e ela tem que estar atualizada em 90 dias, a gente crê que em 90 dias a gente possa dar uma resposta do licenciamento. Então não precisa pedir uma matrícula na licença prévia, na de instalação, na de operação. A gente pede uma que fique no processo. A gente monta um processo daquele empreendedor que fique com os documentos.*

A situação ideal no uso dos Termos de Referência, no caso dos licenciamentos ambientais municipais, é elaboração própria pela equipe municipal, já que para um mesmo tipo de empreendimento, o TR deve mudar de acordo as características ambientais do local de instalação e seus impactos com a vizinhança, e também os TRs devem ser distintos para diferentes empreendimentos. Nos casos que os municípios já realizam a elaboração do TR, como se pôde ver na Entrevista 4, há uma preocupação com este termo no intuito de inserir todas as exigências necessárias para evitar futuros ajustes. Por isso, mesmo nos casos que o município utiliza os TRs da FEPAM, alguns municípios utilizam-no como referência, mas fazem exigências maiores. Um Termo de Referência bem elaborado é um dos passos fundamentais para que

um estudo ambiental alcance a qualidade esperada (MMA, 2009). A Entrevista 3 salientou que no sistema SISLAM, utilizado pelo município, há um roteiro com os TRs de acordo com o empreendimento, solicitando ao empreendedor a documentação necessária.

5.2.3. Preferência dos Empreendedores pelo Licenciamento Municipal

Os resultados mostraram situações em que os empreendedores interessados em se instalar no município, adaptaram seu projeto para que o mesmo fosse licenciado pelo município, e não pela FEPAM. Seguem as Entrevistas 1 e 3.

Entrevista 1

Pergunta: Quando chega um empreendedor aqui e pede uma licença, o que vocês fazem?

Resposta: [...] *Se não for licenciável pelo município, vai para FEPAM ou há adequação. Já aconteceu de 2 ou 3 licenciamentos se adaptarem para o município licenciar.*

Entrevista 3

Pergunta: E depois que o município passou a ser licenciador, esse processo ficou mais rápido para os empreendedores?

Resposta entrevistado 1: *Teve uma mudança, teve uma mudança ...*

Resposta entrevistado 2: *A leitura geral que se tem, como eu tava te falando [...] a concepção, geral que se tem e o próprio município tem atividades que são licenciadas pela FEPAM... a compreensão que se tem é que todo mundo prefere licenciar nos municípios, não só aqui, do que na FEPAM. Infelizmente a constatação que se tem é que o órgão ambiental estadual tem realmente muitos problemas e é bem difícil licenciar pela FEPAM, não pela exigência técnica, mas pelo procuratismo, pela falta de padronização dos processos, coisas que cabem numa tese de doutorado também, que vai aí também uma pesquisa inteira. Mas não é uma coisa assim, tão preto no branco, por exemplo.*

[...]

Pergunta: E vocês já tiveram casos de o empreendedor submeter para licenciamento

municipal, mas o porte seria para um licenciamento estadual e ele acabou se adaptando, ou, às vezes, reduzindo a área. Alguma situação assim para que vocês fizessem o licenciamento e não o órgão estadual?

Resposta entrevistado 2: *Já houveram casos já. Já houve casos da pessoa protocolar aqui na secretaria e daqui a pouco se dar conta, a partir da análise de área, que o pessoal começa a fazer uma análise, e verificar que era competência do órgão estadual, e se remeteu os processos pra lá. No caso das unidades de pronto atendimento, no caso de um condomínio, por exemplo, o cidadão herdou uma porção de terra e quer construir um condomínio, no entanto já estava averbado lá, antes, e aí tem as questões de 1950, históricas, 1940, na verdade aquela parcela de terra que a pessoa estava querendo licenciar por aqui ela fazia parte de um condomínio maior não se poderia fracionar esse licenciamento. E aí tivemos que explicar pra pessoa que na verdade ela deveria procurar os outros proprietários de terra para proceder o licenciamento de maneira unificada como um todo.*

Então alguns casos poucos, mas existem.

Esta situação se dá pelo fato do desenrolar do trâmite do licenciamento municipal ocorrer mais rapidamente que no âmbito estadual (Tabela 6), onde levava mais de 2 anos para sair uma licença. Foi com a intenção de reduzir a quantidade de processos de licenciamento, visto que a maioria era de impacto local, e também de dar agilidade a tais processos, que o órgão ambiental estadual passou tal responsabilidade para os municípios.

5.2.4. Dificuldades na Municipalização do Licenciamento Ambiental

O processo de municipalização dos licenciamentos de impacto local não foi fácil para os municípios, e fica evidente nas Entrevistas 2, 3 e 4.

Entrevista 2

Pergunta: Que tipo de problema a prefeitura tem se deparado na questão do licenciamento? O que poderia ser feito para evitar tais problemas?

Resposta: *Com certeza o maior problema é que tudo foi feito sem capacitação, jogaram tudo pra gente. A FEPAM não tinha perna para isso. [...] O governo deveria ter mais compreensão. Antes da 288 era muito restrito. Isso deixa a gente descontente porque o estado não repassou a capacitação técnica.*

Entrevista 3

Pergunta: Se eu chego aqui como empreendedora, quais são os passos que acontecem no licenciamento?

Resposta entrevistado 1: *Tem que ver qual o empreendimento, se é licenciável, a grosso modo, aí nós vamos na 288/2014, que é a nova legislação que chegou, que a FEPAM tirou o fardo das costas dela e jogou na nossa, que a gente era embasado na 102 então tinha todos os empreendimentos de pequeno risco e o grau, de acordo com a área, de acordo com o grau... está tendo divergência de algumas coisas da 102 com a 288, a gente pesquisa se tem a ver ou não.*

Entrevista 4

Pergunta: A SEMA e a FEPAM quando pensaram na municipalização do licenciamento, exigiram uma série de documentos e na verdade a gente quer saber se isso está ajudando, se não está ajudando. Por que foram exigidas algumas coisas se isso não está contribuindo.

Resposta: *Só pra tu teres uma idéia, quando eu entrei em 2010, o município tava na onda de se licenciar e tal. Tinha na época o Sistema Integrado de Gestão Ambiental – SIGA/RS, que exigia uma série de documentos do município, o município preencheu vários requisitos daqueles ali, faltava uma coisa a gente ia atrás. Eu na verdade naquela época não participava muito, mas corriam atrás, viam isso, viam aquilo e tal. Quando vê, de uma hora para a outra saiu a Lei complementar 140 disse que os*

municípios tendo conselho, tendo fundo e tendo corpo técnico, bastava. Agora de que forma corpo técnico? Com um técnico só? Não, eu acho que aí a Lei complementar 140 arreventou com os municípios, assim como na resolução 288 agora de outubro de 2014, que aumentou o hall de atividades. Para nós aquilo foi um tiro, [...] se nós não tínhamos condições de licenciar com a 102, com a 288 agora muito pior. Tem um secretário, [...] foi secretário de meio ambiente da leda, ele teve a capacidade de colocar numa reunião que os municípios que preenchessem os requisitos e fossem liberados por uma câmara lá, não sei que câmara, que ainda ia a julgamento por essa câmara lá para ver se tava apto ou não estava, que os municípios que fossem aprovados iam ganhar um carro zero. E aí a gente aprende ao longo desses poucos anos que eu tenho de prefeitura que política não ... tu não pode acreditar nos políticos, porque o político diz uma coisa hoje, amanhã já não vale mais, entendesse? Por que nenhum município ganhou carro nenhum. Saiu no site do Governo do estado, saiu no site da SEMA: "municípios ganharão veículo para fazer fiscalização". Achei ótima a ideia. Mas cadê o tal do carro, nunca veio carro nenhum e os municípios que se habilitaram na época, não ganharam carro nenhum.

Uma pena que é tratado assim.

De acordo com os relatos, o órgão ambiental estadual, a SEMA e o CONSEMA fizeram somente determinar leis e resoluções que estipulavam critérios e demandas que os municípios necessitavam cumprir para poderem fazer os licenciamentos. Não houve por parte do estado um suporte técnico, um apoio logístico, a disponibilização de infraestrutura, capacitação dos técnicos municipais para lidar com a realização desta nova atividade. Isto é apontado como um problema para os licenciamentos e para os próprios técnicos e gestores. De acordo com a Entrevista 4, ainda houve promessas, as quais não foram cumpridas (como a doação de um carro) por parte dos gestores ambientais estaduais.

Todas estas circunstâncias, aliadas a dificuldade de cumprirem com os requisitos exigidos para a habilitação junto ao Estado, podem ser algumas das causas que submeteram os municípios da área de estudo a alcançar o consentimento da SEMA e do CONSEMA somente após sete anos da Resolução 04 do CONSEMA, no caso de Rio Grande, e mais tarde, em 2012, Arroio Grande e Jaguarão. Estes últimos, já realizaram seus primeiros licenciamentos no mesmo ano de habilitação, enquanto Rio Grande, apenas

um ano depois (Tabela 6), demonstrando o interesse dos municípios em realizar os licenciamentos ambientais municipais, independente dos motivos. Tudo isso trouxe diversas dificuldades enfrentadas ainda hoje pelos municípios, principalmente pela falta de entendimento dos gestores acerca do real papel dos licenciadores, fiscais e do licenciamento ambiental em si.

Tabela 6: Dados de cada município da área de estudo, referente ao licenciamento municipal.

Municípios	Ano de habilitação junto a SEMA e ao CONSEMA	Ano de realização do primeiro licenciamento municipal	Quantidade de licenciamentos em 2014	Tempo (médio) dos licenciamentos municipais
Arroio Grande	2012	2012	29	30 dias (dependendo da atividade)
Jaguarão	2012	2012	13	Até dois meses.
Rio Grande	2007	2008	128	De poucas semanas a muitos meses (podendo se estender por anos).
São José do Norte	Não informado	Não informado	Não informado	Em torno de 60 dias.

Como se não bastasse todas as dificuldades que os municípios enfrentaram, e ainda enfrentam, no processo de municipalização do Licenciamento Ambiental, em outubro de 2014 o CONSEMA lançou a Resolução 288 (SEMA, 2015), que amplia o porte dos licenciamentos de impacto local, e aumenta o rol de atividades licenciáveis pelos municípios. Este fato fez com alguns dos municípios se vissem novamente na mesma situação de quando se habilitaram: a FEPAM passou a responsabilidade novamente aos municípios sem nenhum tipo de suporte. Ainda há a situação relatada na Entrevista 3, que

há divergências entre a antiga resolução que era utilizada (Resolução 102/2005) e a 288/2014, gerando maior trabalho para os licenciadores.

5.2.5. Licenciamento Ambiental para os Empreendimentos Públicos

Quando os entrevistados foram questionados sobre qual procedimento é adotado para licenciar empreendimentos públicos evidenciou-se a falta de compreensão por parte dos gestores ambientais, de gestores municipais de outras pastas da prefeitura e também de outras pessoas que trabalham nas secretarias municipais. Esta falta de entendimento surge no tocante ao fato de que não há, ou não deveria haver diferenciação no processo de licenciamento ambiental para os empreendimentos da prefeitura.

Os resultados mostraram, na Entrevista 1, que quando o empreendimento é público há o desejo de que os processos sejam mais rápidos. Porém, não há facilitação dos processos dos empreendimentos públicos.

Entrevista 1

Pergunta: Por favor, me explica como é este processo quando o empreendimento é público.

Resposta: *O procedimento é o mesmo, mas eles acham que porque é para a prefeitura que a licença vai sair de um dia para o outro, e não é assim.*

Pergunta: Quem faz a fiscalização dos empreendimentos públicos?

Resposta: *Os fiscais. Eu ajudo. Depois eles mandam a notificação para a FEPAM.*

Na Entrevista 2 aparece a situação da emissão de Autorização Ambiental. Esta é uma licença emitida pelo órgão ambiental para a implantação ou realização de empreendimentos, atividades, pesquisas e serviços de caráter temporário ou para execução de obras emergenciais de interesse público, limitado a um prazo máximo de dois anos. Este documento pode ser uma alternativa para o processo de licenciamento dos empreendimentos públicos, visto que é um documento que viabiliza o licenciamento, reduzindo a burocracia envolvida para a emissão da LP, LI e LO.

Entrevista 2

Pergunta: Por favor, me explica como é este processo quando o empreendimento é público.

Resposta: *É o mesmo processo. Por exemplo, a autorização ambiental é feita às vezes ao invés de processos de licenciamento, como para poda em estrada vicinal, limpeza, laudos.*

Outro fato surge na Entrevista 4, que é a sobrecarga dos setores/servidores de meio ambiente por não haver entendimento de que a elaboração dos projetos e encaminhamento de documentos dos empreendimentos da prefeitura não são sua responsabilidade, e sim das secretarias que demandam tal empreendimento. Na mesma entrevista é relatado o interesse das prefeituras em realizar o licenciamento de impacto local vislumbrando os licenciamentos de empreendimentos públicos, chamado de “alto licenciamento”. Isso acontece porque em algumas cidades, os órgãos de meio ambiente (sejam eles departamentos, unidades, secretarias) foram criados com o objetivo de favorecer e agilizar o alto licenciamento, e não como uma preocupação socioambiental.

Entrevista 4

Pergunta: Quando o empreendimento é público, é da prefeitura, como tu estavas colocando “o alto licenciamento”, vocês técnicos solicitam as mesmas coisas, o procedimento é o mesmo?

Resposta: *O procedimento é o mesmo. Só que muitas coisas somos nós que temos que correr atrás, dos documentos porque ninguém até hoje teve o entendimento de que o departamento licencia os empreendimentos da própria prefeitura. Esse entendimento é muito difícil de colocar na cabeça das pessoas, que tem que ser outras secretarias responsáveis por fazer documentação, protocolar, que o departamento seria uma parte isolada dentro da prefeitura. Isolada não é o termo na verdade, é independente, digamos assim. Essa coisa é muito difícil de entender, pro pessoal entender. E muitas vezes, termina nós mesmos tendo que preencher formulários, requerimentos para o bem dos empreendimentos da prefeitura que a gente sabe que são cruciais para a população, fundamentais. A gente tem que fazer, no sentido de ver o que é prioridade para a população lá, não prioridade pro executivo, porque quando a gente se sente assim a gente se obriga a arregaçar as mangas e fazer porque se não a coisa não sai e aí a gente é cobrado por não sair.*

Os relatos apresentados nesta pesquisa demonstram fatos ocasionados pela falta de entendimento dos gestores públicos, o que, infelizmente, não são exclusividade destes casos/municípios/setores, é um problema de gestão pública, que ocorre nas diferentes esferas de governo.

5.2.6. Situações adversas que podem ocorrer durante o processo de Licenciamento Ambiental

O processo de licenciamento ambiental pode colocar os gestores ambientais e os técnicos envolvidos na atividade, licenciadores e fiscais, em diversas situações difíceis/embaraçosas. Isso porque esta atividade pode ser motivo para a realização de tráfico de influências, assédio moral, troca de favores políticos, pressão sobre os técnicos, corrupção passiva, entre outras situações, até ameaça de morte, como relatado na Entrevista 5.

No âmbito estadual, em abril de 2013 foi deflagrada pela Polícia Federal (PF) a Operação Concutare, mencionada na Entrevista 3, que desarticulou um esquema de fraude na emissão de licenças ambientais. Na época, 18 pessoas foram presas por suspeita de participação no esquema, incluindo o secretário do Meio Ambiente do Estado. O MP disse que a partir das investigações foi desvendado um grande esquema de corrupção que não se restringia somente à FEPAM, mas também ocorriam no Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e por outros órgãos públicos. Os envolvidos atuavam na venda de licenças ambientais, acelerando o trâmite dos procedimentos em detrimento do serviço público, de empresários e consultores ambientais que corrompiam os servidores públicos em troca de benefícios junto à administração (G1 RS, 2014).

Isso demonstra que tais situações também podem ocorrer nos municípios, ainda mais pelo fato de que há uma proximidade maior no âmbito municipal entre empreendedores e prefeitura, empreendedores e licenciadores, empreendedores e fiscais, entre outros.

Abaixo, seguem as entrevistas.

Entrevista 3

Pergunta: Em relação à fase seguinte à municipalização do licenciamento, vocês acreditam que isso tenha contribuído para o município?

Resposta entrevistado 2: *Sempre tem uma análise, apesar de ser um procedimento muito técnico, as nuances, inclusive políticas e político-partidárias, tem potencial de influenciar nisso. Como dizer assim num jargão mais popular “é uma faca de dois gumes” e aí eu não tenho problema nenhum em colocar que existem relatos, inclusive tem pontos que foram inclusive apresentados pela nossa gestão ao MP, de pressões, etc, com prefeitos anteriores isso que eu to falando, porque esta tua pergunta tem que ser relativizada, isso aí pode dar... o licenciamento ele pode sim dar margem para tráfico de influências, esse tipo de coisa. E eu não to querendo acusar nenhuma gestão anterior, mas existem relatos de que isso já houve, e isso existe, na verdade no procedimento do licenciamento ambiental, inclusive no âmbito estadual a gente teve em 2013 a Operação Concutare que mostrou aquele processo de facilita para uns e dificulta para outros. Mas falando da gestão atual, que iniciou em 2013, janeiro de 2013, e assim funcionam as estruturas públicas, os cargos eletivos, hoje o que se*

preza, tanto da parte do prefeito, e isso pode ser muito bem traduzido pelo fato primeiramente o prefeito ter buscado colocar como secretária do meio ambiente uma promotora de justiça, deteve um esforço que a gente já está, apesar de uma certa demora, mas existe já a definição, e a gente tem dados bastante concretos para a qualificação da equipe técnica. Quando se assumiu a secretaria em janeiro de 2013, [...] quem emitia pareceres aqui na secretaria eram unicamente biólogos e ecólogos, e apesar destas pessoas serem profissionais muito competentes, a própria competência profissional dela é limitada. Por exemplo, um biólogo, e eu sou biólogo e posso te dizer, eu não posso trabalhar no dimensionamento de um sistema de efluentes sanitário. Até posso participar de uma análise da qualidade do efluente, mas dimensionamento de efluente sanitário eu não posso. E isso vinha se dando corriqueiramente da secretaria do Meio Ambiente, isso até 2013, aceitar o sistema fossa e sumidouro, fossa e sumidouro que ambientalmente para uma cidade que tem o lençol freático muito aflorado, isso é quase que um desastre ambiental. Então isso teve muito a ver com a troca de governo aqui. Então hoje existe uma intenção de se ... e já demos passos concretos de biólogos e ecólogos que davam pareceres sobre todos, hoje temos engenheiro civil, tivemos engenheiro químico, vai estar sendo novamente contratado aqui, o arquiteto urbanista, de maneira que seja dado um caráter multidisciplinar como tem que ser. Ou seja, resumindo, se o licenciamento ambiental ele for feito conforme determina a lei, [...] a tendência é ter um ganho aí para todos os lados, principalmente para a sociedade em geral e pro Meio Ambiente. Se houver distorções do processo de licenciamento, isso pode acarretar danos irreparáveis. Resumindo é isso.

Entrevista 5

[...] Já recebi até ameaça de morte: “Vem aqui sozinho” - me disse o cara. A fiscalização sem não tem liberdade e segurança.

Além dos constrangimentos moral e pessoal que podem ocorrer com os envolvidos na atividade do licenciamento municipal, há também, em alguns municípios da área de estudo, a ocorrência de situações duvidosas frente ao processo de desenvolvimento desta atividade. Na Entrevista 2 é relatado que a fiscalização não é realizada pelos fiscais, enquanto na Entrevista 5, o entrevistado afirma que há assédio moral, desvio de função de fiscais, falta de licenças em empreendimentos municipais, problemas na gestão municipal,

crimes ambientais, troca de favores por voto, tudo isso com base numa política assistencialista, que seria baseada no empobrecimento cultural da população deste município.

Entrevista 2

Pergunta: Quem faz a fiscalização dos empreendimentos? É habilitado?

Resposta: *Sim, é habilitado. A fiscalização quem faz ou é o secretário ou os licenciadores. Mas não podem gerar autos de infração.*

Entrevista 5

Pergunta: A partir de quando tu atua?

Resposta: *Fiscalizar atividades licenciadas: “nunca fiz”.*

Pergunta: Por quê?

Resposta: *Por que não sou motivado. [...] Os outros fiscais não estão na mesma situação. Desempenham outras funções, por exemplo, minha colega está com desvio de função, atua como licenciadora. A equipe está passando por um momento difícil. Mas o secretário não entende dessa forma. Quando o conflito se instaura têm palavrão, assédio moral. [...] Eu não entro mais em conflito. Perdi a paciência.*

[...] Existe muita infração, muita degradação ambiental, mas aqui na secretaria “crime” não existe. [...] Os casos assim são mais comuns do que os casos corretos.

Existe o problema de gestão, já teve muitos secretários. O atual secretário não reconhece a linha do perigo. Ele trabalhou 35 anos numa instituição que é assistencialista. E o assistencialismo gera infração na esfera administrativa.

[...] Fechou `quebra-pau´ aqui porque ele acha que os técnicos tem que fazer laudos quando não têm, e não é. Ele não põe a secretaria com diretrizes para funcionar.

[...]

Aqui pode não existir política ambiental, têm uma influência político-partidária bem forte, que é assistencialista: Essa é a política daqui: sociedade condicionada que age por gratidão. Por exemplo, o vereador mais votado apresentou o SUS como ferramenta para receber votos. Recebe votos como gratidão.

Na Entrevistas 4 surge a questão da “pressão” que os técnicos sofrem de todos os lados: do governo, da(s) secretaria(s), da população. Neste caso, a pressão mencionada tem, no mínimo, dois aspectos. O aspecto principal deste pressionamento, que ocorre pela maioria das partes, acontece pela ânsia de que o meio ambiente concretize suas ações, realize atividades, desempenhe sua função em prol do meio ambiente e da sociedade; e o outro que é o referente à execução dos licenciamentos municipais, que é exercido principalmente pelos gestores, que desejam que os empreendimentos se instalem nos municípios movidos (na maioria das vezes) pelo olhar/interesse econômico, de desenvolvimento (sustentado ou não).

Entrevista 4

Pergunta (relacionada à fiscalização dos empreendimentos públicos): E vocês vem sofrendo pressões por causa disso?

Resposta: *Diariamente. A gente sofre pressão do governo, a gente sofre pressão da população, a gente sofre pressão do secretário aqui, que tá aqui. Então a pressão vem de todos os lados.*

Pergunta: E pessoal? Vocês recebem algum tipo de pressão, ou já receberam ou já sentiram alguma?

Resposta: *Não, o departamento foi criado, nós tínhamos um prefeito aqui. [...] O departamento, eu vou simplificar a coisa para ti, para tu entenderes: o departamento foi criado simplesmente para liberar as saibreiras. Esse foi o objetivo do governo passado. E a maior mágoa do governo passado com nós, tecnicamente e pessoalmente era que nós em 4 anos não licenciávamos nenhuma saibreira. Mas em 4 anos nenhuma secretaria fez o projeto da extração de saibro e protocolou aqui.*

Pergunta: E isso continua se refletindo no atual (governo)?

Resposta: *Continua. Um dos problemas maiores que eu vejo, dos passivos [...] Um dos maiores problemas ambientais que eu vejo hoje nos municípios, para mim, acredito que seja maioria, é a atividade sem licença, sem licenciamento. Esse talvez seja o maior passivo. E entrando nesse ponto específico, tu vai entrar em outro problema grave, que eu acredito até que entre uma questão de responsabilidade, que é abrir mão de recursos, porque nós estamos falando de recursos, as licenças geram taxas.*

5.2.7. Fiscalização

Outro instrumento da Política Estadual do Meio Ambiente (Artigo 15 da Lei Estadual 11520/00) é a fiscalização. Nos licenciamentos municipais, esta deve ser realizada pelos fiscais das secretarias de meio ambiente, seja nas vistorias *in loco*, ou através de denúncias. Somente os fiscais podem emitir os Autos de Infração, que é um ato administrativo decorrente do exercício do poder de polícia ambiental, pelo qual a autoridade fiscalizadora qualifica o infrator, descreve a infração e os dispositivos legais transgredidos, as penalidades que as fundamentam, bem como científica o infrator (FEPAM, 2006). No caso da Entrevista 2, onde a fiscalização não é realizada pelos fiscais, os infratores não são autuados, e conseqüentemente também não são multados, gerando e mantendo uma situação longe da ideal, e que prejudica o meio ambiente.

Entrevista 2

Pergunta: Quem faz a fiscalização dos empreendimentos? É habilitado?

Resposta: *Sim, é habilitado. A fiscalização quem faz ou é o secretário ou os licenciadores. Mas não podem gerar autos de infração.*

Também a fiscalização dos empreendimentos públicos vem a ser um problema, principalmente para os fiscais, visto que nestes casos eles terão de fiscalizar a própria prefeitura, o que pode não ser “bem visto” pelos gestores municipais, mesmo que os fiscais estejam apenas realizando seu trabalho (Entrevistas 4 e 5).

Entrevista 4

Pergunta: E como está funcionando a fiscalização sobre a prefeitura? Como é que vocês se veem com isso?

Resposta: *A fiscalização com a prefeitura é uma parte muito complicada. A gente notifica, a gente manda memorandos, mas a gente ainda não chegou num ponto de ter que multar a própria prefeitura. Mas eu acredito que vai ser em seguida. Vai ser em seguida.*

Entrevista 5

Pergunta: Por favor, me explica como é este processo quando o empreendimento é público.

Resposta: *Vou te dar um exemplo, eu tinha que fiscalizar as oficinas mecânicas privadas, mas a da prefeitura não tem licença. O dono de uma mecânica particular questionou por que precisava “disso tudo” se a própria prefeitura não tem licença?*

5.2.8. Ministério Público

A ação do Ministério Público (MP) vem sendo de extrema importância no cenário dos licenciamentos. De acordo com o Artigo 127 da Constituição Federal (BRASIL, 2014), o MP é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Assim, o MP existe para defender a sociedade de forma coletiva, e não para defender o direito ou interesse individual, e sim o interesse público. Fazem parte do MP os Procuradores (federais, estaduais e municipais) e os promotores de justiça e do trabalho. No exercício de suas atribuições constitucionais e legais, o MP pode atuar junto ao judiciário ou não.

Desta maneira, a atuação do MP em diferentes fases do licenciamento têm tido um importante papel no cenário municipal, seja através de denúncias de irregularidades em empreendimentos (Entrevista 5), seja por parte da própria administração pública (Entrevista 3), seja exigindo dos empreendimentos (Entrevistas 3 e 4), ou quaisquer outros motivos que visem a coletividade.

Entrevista 3

Pergunta: E vocês já tiveram algum problema relacionado a essas questões do licenciamento? Relacionados aos TACs, depois dos licenciamentos em relação à fiscalização? Depois que os empreendimentos já estão instalados, vocês tem ou vem tendo algum tipo de problema mais específico?

Resposta entrevistado 1: *Não vejo problema porque é interesse do empreendedor, ele tem que licenciar. Não vejo problema, é solução, vai ter que licenciar. Muitas*

vezes ele tá passando por consultoria em empresa ou o empreendedor vai fechar algum tipo de contrato porque precisa do licenciamento, ou a fiscalização tá batendo na porta dele, ou o MP mesmo está cobrando dele, então não é problema, estamos chegando numa solução em relação a isso aí. E toda mudança causa um pouco de transtorno.

Resposta entrevistado 2: *Se eu entendi a tua pergunta, tu está se referindo após a emissão das licenças para o cumprimento das condicionantes ambientais. É que tem dois aspectos, o mais histórico e o mais prático... está me vindo aqui na cabeça um exemplo. Isso é clássico num processo de licenciamento ambiental, a licença não é um papel que fica colado na parede que tu deixa ele lá para mostrar né, a licença ambiental é um documento vivo, como eu gosto de chamar, e tem obrigações ali cotidianas e todas as condicionantes que precisam ser cumpridas conscientemente ou periodicamente com a emissão do parecer e etc. Teve um exemplo que está bem atual, se emitir dos profissionais que emitirem uma licença com determinada condicionante, por exemplo, não destruir uma parte da construção que foi considerada patrimônio histórico, que também é objeto de avaliação aqui do pessoal; por exemplo, uma chaminé de uma antiga fábrica têxtil, que tinha uma condicionante expressa pro pessoal não derrubar, fazer suas construções, mas preservando esse patrimônio que foi considerado histórico, e não obstante a isso o cidadão derrubou. Aí se trata isso como um descumprimento da condicionante da licença, com um dano causado, e aí tem... existem instrumentos jurídicos e legais para este tipo de situação inclusive com os termos de compensação ambiental que a gente gosta de fazer uso. E no mais é o processo que é, o pessoal além de estar analisando os novos processos de licenciamento que chegam todo dia, as solicitações de pedido, também os técnicos tem toda uma carga de trabalho voltada a análise do cumprimento das condicionantes ambientais. E sempre se dá o trabalho, dependendo da dimensão do dano, uma coisa é como nesse caso que eu te relatei, a pessoa causou um dano; outra coisa é o empreendedor não estar enviando as planilhas de geração de resíduos, aí a tendência é haver as notificações, e em casos mais complicados se aciona os fiscais ambientais para procederem com a fiscalização e aí fazer aquela graduação: notificar, emitir o auto de infração ou eventualmente até interditar a obra, esse tipo de coisa.*

Pergunta: E depois que o município passou a ser licenciador, esse processo ficou mais rápido para os empreendedores?

Resposta entrevistado 2: *[...] No ano de 2013, quando assumiu uma nova*

secretária do Meio Ambiente [...], que atuou aqui até dezembro de 2014, a gente verificou, e isso não é uma crítica pessoal a servidores da secretaria, mas no contexto geral aqui na maneira como o licenciamento ambiental vem estando aqui na cidade, a gente verificou uma série de irregularidades no processo de licenciamento, como por exemplo, uma absoluta falta de uma equipe multidisciplinar para analisar o município, para conquistar a competência de licenciar tinha enviado ao Conselho estadual toda uma relação de profissionais que deveriam estar lá trabalhando na unidade de licenciamento, que contemplaria essa exigência legal de manter uma equipe multidisciplinar, só que o pessoal não trabalhava aqui, não tinha nem o registro na emissão de pareceres. Não tinham nenhum tipo de... e eu não me refiro a pessoa ocupar fisicamente o espaço na secretaria, não, poderia estar trabalhando em outro local integrado aqui, mas não se tinha isso que nos levou a ... na época eu já participava aqui na gestão da secretaria, o licenciamento ele ficou, por falta de condições, a gente ficou uns quantos meses sem emitir nenhuma licença. A gente preferiu segurar e enfrentar um desgaste com empreendedores e todas as consequências de não estar licenciando, do que emitir licenças sem respeitar os critérios legais. Então teve toda uma situação que foi representada no MP, teve muito desgaste. Mas respondendo a pergunta, no geral, a gente nota que os empreendedores preferem buscar o município, pela facilidade até de conversar dessas informações, de ser mais padronizado, do que buscar o órgão estadual.

Entrevista 4

Pergunta: E como vocês, esses licenciados já, vocês já tiveram que fazer algum TAC, algum ajuste? Como é que está o pós-licença?

Resposta: *Pós-licença, por enquanto a gente não teve... a gente tem uma preocupação que é fazer o TR pra que a gente possa se calçar, de pedir todas as exigências pra depois não ter que estar retornando. Teve um empreendimento de um posto de lavagem que a gente achou uma ... o cara tinha uma captação de cacimba e nem pode mais, o departamento de recursos hídricos hoje diz que não pode ter cacimba na área urbana. E ele (empreendedor) dificultou a fiscalização, a gente quis entrar no pátio ele não nos deixou entrar. Hoje em dia tá até fechado o posto dele, ele sentiu que ia se prejudicar. Tem outro... atividade que foi licenciada hoje, toda licenciada, posto de lavagem. A promotora acha, que aí foi o próprio MP que forçou, o MP tem o entendimento que o posto de lavagem de veículos polui mais que um depósito de gás, que oferece um risco de explosão. O MP tem uma visão equivocada da questão ambiental.*

Entrevista 5

[...]

Quando tem denúncia, aí tem motivação. Aí se faz o procedimento padrão. Até agora eu não autuava, porque aqui legislação para eles é conto da carochinha. Aqui no município há um “Empobrecimento Cultural”, e na política também. Isso reflete em todas as fiscalizações do município. Quando eu fazia, o Executivo marginalizava meu trabalho. Falava que os fiscais eram marginais, expondo relatórios para os infratores.

Portanto, o regramento legal é condição básica e essencial na gestão ambiental como um todo, e no processo de licenciamento ambiental em particular, como foi bem ressaltado na Entrevista 3: “[...] se o licenciamento ambiental for feito conforme determina a lei, [...] a tendência é ter um ganho para todos os lados, principalmente para a sociedade em geral e para o Meio Ambiente. Se houver distorções do processo de licenciamento, isso pode acarretar danos irreparáveis.”

6. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

No início desse trabalho colocamos as principais indagações que nos motivaram a realizá-lo, ou seja, avaliar se houve benefícios para o meio ambiente e para o gestor público nesta mudança de rumos no processo de licenciamento ambiental municipal, e quais são/foram as principais dificuldades encontradas na condução desse novo processo.

Muitas foram, e continuam sendo, as dificuldades encontradas durante o processo de municipalização do Licenciamento Ambiental. Mesmo assim, os licenciamentos de impacto local vêm sendo realizados nos quatro municípios estudados, desde que se habilitaram junto à SEMA e ao CONSEMA, inclusive com um número crescente de solicitações de licenciamento municipal.

Entretanto, esse é um processo dinâmico e contínuo de aperfeiçoamento e adaptação e não pode ser motivo para acomodação do órgão ambiental estadual nem dos municipais. De acordo com os entrevistados, há uma série de medidas que podem ser tomadas para melhorar este processo, bem como o trabalho realizado nos municípios. Tais medidas devem/deveriam ser tomadas em nível municipal e também em nível estadual.

Em nível municipal destacamos a necessidade de:

- Tornar a Secretaria Municipal de Meio Ambiente independente de outras, no caso dos municípios que ainda as mantém unidas.
- Aumentar a contratação de técnicos ligados ao licenciamento e fiscalização, primando pela multidisciplinaridade das equipes (de acordo com a Lei complementar 140/11 e Resolução CONSEMA 288/14).
- Avaliar a viabilidade de contratação de equipes especializadas para avaliação técnica em questões específicas do licenciamento e/ou uma solução consorciada para diminuição de custos.

Em nível estadual, detectamos diversas ações que podem contribuir para auxiliar e melhorar a gestão ambiental municipal, como:

- Proporcionar qualificação/capacitação técnica aos licenciadores e fiscais municipais, tanto aos que já exercem suas funções, quanto aos futuros concursados.

- Promover cursos de capacitação para os licenciadores municipais com técnicos estaduais.
- Disponibilizar um contato via telefone, exclusivo sobre licenciamento ambiental (através de um 0800, por exemplo) para que os técnicos municipais possam tirar suas dúvidas com os técnicos estaduais.
- Realizar visitas dos técnicos da Fepam aos municípios, para fornecer orientações *in loco*.
- Fornecer auxílio financeiro aos municípios para melhoria de suas estruturas de meio ambiente (inclusive através de parcerias com o governo Federal).

Com relação à existência ou não de benefícios para o meio ambiente que esta mudança de rumos no processo de licenciamento ambiental trouxe, é possível concluir que existem pontos positivos e pontos negativos.

Um dos pontos positivos mais relevantes é que os licenciamentos ambientais municipais aproximaram a questão ambiental dos municípios, tornando maior tanto o controle da gestão ambiental local, quanto o próprio controle social das ações governamentais. O fato de a equipe técnica pertencer ao município e se identificar com o mesmo, favorece um maior conhecimento das questões ambientais rotineiras, suas nuances e o contexto local, o que traz benefícios ao licenciamento ambiental. Avaliamos como negativo o fato de que em prol de um suposto desenvolvimento econômico rápido, o licenciamento pode ser utilizado como potencializador/catalisador de impactos ambientais, deixando assim de cumprir seu objetivo principal que é o de ser, não só um instrumento de desenvolvimento econômico, mas também um instrumento de preservação/conservação ambiental.

Devido ao curto tempo decorrido desde o início dos licenciamentos municipais, e também à falta de indicadores de qualidade ambiental, ainda não é possível afirmar se os municípios melhoraram em qualidade ambiental. Para isso é necessária a implantação/implementação de um sistema de monitoramento de qualidade socioambiental, com análise e avaliação de indicadores físicos, biológicos e sociais. Assim, os parâmetros adotados para avaliação poderão indicar os resultados dos processos já iniciados e apontar quais caminhos

adotar a seguir, aprimorando a tomada de decisão na gestão ambiental municipal.

O processo de licenciamento municipal, implantado pelo governo estadual no Rio Grande do Sul, surgiu para dar celeridade aos licenciamentos ambientais de impacto local. Com isso, analisando a trajetória do processo de licenciamento ambiental municipal de Arroio Grande, Jaguarão, Rio Grande e São José do Norte, constatou-se que, embora os requisitos exigidos para habilitação junto à SEMA e ao CONSEMA tenham sido cumpridos, eles ainda não foram totalmente entendidos e/ou assimilados pelos gestores como parte integrante de um sistema articulado que não pode funcionar apenas setorialmente.

Os conselhos municipais de meio ambiente precisam ser totalmente funcionais e operacionais para que as secretarias de meio ambiente possam utilizar melhor os recursos do fundo, priorizando as necessidades mais urgentes. Esse caminho permitirá aos técnicos e gestores utilizar os documentos já existentes nos municípios (PD, PLAM) em seu favor, implementando os planos e projetos já elaborados, independente da gestão política do momento. Estas práticas levam a gestão ambiental pública para um “ciclo vicioso” que dificulta a realização dos licenciamentos ambientais e sua fiscalização.

A falta de compreensão também leva a pessoalização e/ou a monopolização de decisões sobre processos que deveriam ser institucionais, além de responsabilizar inadequadamente determinadas pessoas, tornando isso num problema ainda maior quando as mesmas deixam o cargo.

Todo este processo deveria funcionar de maneira orgânica, mas infelizmente ainda estamos presos ao sistema capitalista, desenvolvimentista, político-partidário, das gestões por mandatos de quatro anos. Tudo isso acarreta danos e perdas para toda a sociedade.

Uma maneira de contornar estes problemas seria exigir (SEMA/CONSEMA) dos municípios que a revisão e atualização do Plano Diretor, do Plano Ambiental Municipal e de outro(s) futuro(s) requisito(s)/documento(s) que venha(m) a ser exigido(s) aos municípios para o exercício dos licenciamentos municipais, fosse realizada sempre a cada mudança de gestão pública

municipal. Assim, tais documentos não ficariam engavetados com a troca de gestão, podendo desempenhar o papel para o qual foram elaborados.

Embora os municípios que fizeram parte deste estudo sejam municípios costeiros (segundo as regras estabelecidas no PNGC), ficou evidente que os mesmos não se reconhecem como costeiros, não entendem sua interação com a Zona Costeira, e por isso, não agem dentro da proposta do Gerenciamento Costeiro, mesmo que realizem ações pontuais dentro desta proposta.

Desde que a Lei 7661/88 (BRASIL, 2014) instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro já se passaram mais de vinte e cinco anos. O aporte teórico trazido por Cicin-Sain & Knecht (1998) sobre Gerenciamento Costeiro Integrado (GCI) foi fundamental para uma tomada de consciência sobre a situação de degradação das zonas costeiras no mundo todo e da necessidade de mudança de rumo. Entretanto, o momento atual é de reconhecer as experiências positivas e rever a teoria com base na prática, com base no cenário ambiental mundial de mudanças climáticas e riscos costeiros, de aquecimento global, de escassez dos serviços ecossistêmicos, entre outros. Por mais distante que isso pareça de nós, é ilusão se desconectar desta realidade, mas também é necessário entender que isso tem influência direta nas ações locais, inclusive nos licenciamentos municipais.

Neste contexto, destacamos a importância de diversos instrumentos de gestão ambiental existentes na Zona Sul do Estado, tais como: Planos Ambientais Municipais; propostas individuais de Zoneamento Ecológico-Econômico (Rio Grande, Arroio Grande, São José do Norte); Análise de Vulnerabilidade Ambiental da Zona Sul, que deu subsídio técnico para a elaboração de uma proposta de ZEE para a região (TAGLIANI, 2012); Diagnóstico sobre Resíduos Sólidos Urbanos na Zona Sul; Proposta de Localização de Áreas Adequadas para Aterros Sanitários; Planos de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Municipais, atualmente em desenvolvimento.

Quase a totalidade dessas ações foi desenvolvida em uma longa parceria entre a FURG e a AZONASUL, uma articulação interinstitucional surgida em 2007, com benefícios muito importantes para toda a região. Apesar das distintas opiniões sobre a atuação da Azonasul dentro dos municípios estudados, o fato é que esta associação vem proporcionando aos municípios interessados e/ou

com maiores dificuldades técnicas, a concretização de inúmeros projetos, podendo-se mesmo dizer que há uma governança ambiental em regime de consórcio em curso.

Embora os benefícios dessas ações já tenham sido sentidos na gestão municipal, ainda há um caminho a percorrer até que os gestores e governantes percebam o real potencial de uso dessas ferramentas na tomada de decisão nas atividades rotineiras dos municípios. Os gestores podem e devem utilizar e reavaliar tais propostas juntamente à comunidade local, inclusive agregando novos critérios que julguem importantes. Este seria um caminho à resolução de conflitos e à preservação/conservação socioambiental.

Há a necessidade de relacionar e integrar o licenciamento ambiental municipal ao GERCO, e vice-versa. No entanto, consideramos que um Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro seria mais um documento a onerar os cofres públicos, provavelmente com uma repetição de diagnósticos ambientais, projetos e ações que apenas cumpriram uma exigência legal. O município deveria ter apenas um documento legal balizador das suas questões socioeconômicas e ambientais. Já há subsídios técnicos suficientes para isso, bastando apenas fazer a integração dos diversos assuntos que fazem parte do dia a dia da administração municipal (Plano Ambiental, de Gerenciamento Costeiro, de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, de Saneamento Básico, Projeto Orla, entre outros).

O Brasil tem aproximadamente 9000 km de extensão, considerando seus recortes (AB'SABER, 2003), 24,6% da população do país ocupa áreas próximas ao litoral, morando nos municípios da zona costeira brasileira (IBGE, 2011). Nossa costa é uma das maiores do mundo e nela se desenvolveram culturas regionais marcantes, sustentadas pelas riquezas naturais e qualidade ambiental. Por isso, é de extrema relevância que num país com uma costa tão grande e rica cultural e naturalmente se busque a sustentabilidade socioambiental no desenvolvimento das suas atividades. Esta busca deve estar presente também no caso das atividades passíveis de licenciamento ambiental, não somente na zona costeira, mas em todo o território nacional. Ademais, o licenciamento de atividades de impacto local se tornou um procedimento

obrigatório em todos os municípios do país, a partir do ano de 2011, pela Lei Complementar 140.

A experiência do Rio Grande do Sul pode servir como exemplo para o processo de municipalização em outros estados e municípios brasileiros e a análise do processo, conduzida nesse trabalho, serve como um alerta para evitar os erros e falhas detectados. Diante disso, é fundamental expressar a importância da condução de um processo *bottom-up*, levando em consideração as necessidades e demandas municipais nesse processo.

Cabe ressaltar a urgente e imprescindível prática da Educação Ambiental (idealmente a prática da EA Crítica) nos órgãos ambientais das diferentes esferas, dentro deles mesmos ou para eles (através de capacitação técnica, por exemplo) como também manter esta proposta extensiva à sociedade, em parceria com a população para que haja diálogo entre os diferentes atores sociais. Este deve ser um instrumento contínuo, transversal e simultâneo ao processo de municipalização dos licenciamentos ambientais, bem como no desenvolvimento e execução da gestão pública.

Caso contrário, não basta apenas ter um Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, enquanto o maior problema, não só da zona costeira, é a falta de saneamento básico; não é suficiente instituírem leis e resoluções sobre o Licenciamento Ambiental Municipal, ano após ano, com as mesmas exigências, enquanto a corrupção e o individualismo se sobrepuserem aos interesses coletivos, enquanto a gestão pública e ambiental continuarem iguais e reproduzindo este modelo societário falido.

O grande desafio que se apresenta atualmente é adotar efetivamente a gestão ambiental como mediação e resolução de conflitos, pensar e agir como propõe Layrargues (2012), como resistência às contradições do modelo de desenvolvimento e dos mecanismos de acumulação do capital, às formas de autoritarismo, opressão, exploração e domínio, à desigualdade e injustiça ambiental.

7. REFERÊNCIAS

AB'SABER, A. N. **Os domínios de natureza no Brasil: potencialidades paisagísticas**. São Paulo: Ateliê editorial, 2003. 159p.

ARROIO GRANDE. **Plano Ambiental Municipal de Arroio Grande**. 2008.

BRASIL. **COMISSÃO TRIPARTITE NACIONAL - Documento-base de apoio às discussões estaduais**. Ministério do Meio Ambiente. 2004. Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/DAI/arquivos/tipificacao_tipologia_impacto_ambiental . Acesso em: 05 de Novembro de 2014

BRASIL. **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em <http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/sistema-nacional-do-meio-ambiente/comiss%C3%A3o-tripartite-nacional/comiss%C3%B5es-tripartites-estaduais> Acesso em: 05 de Novembro de 2014.

_____. **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/conselhos/conselhos.cfm> . Acesso em: 17 de Julho de 2015.

_____. **Ministério do Meio Ambiente**. Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/DAI/arquivos/tipificacao_tipologia_impacto_ambiental . Acesso em: 17 de Julho de 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988**. Promulgada para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm . Acesso em Acesso em: 05 de Novembro de 2014.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas para a 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 08 de agosto de 2015.

_____. **Lei Federal nº 6938, 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. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm Acesso em: 17 de outubro de 2014.

_____. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998.** Dispõe sobre as sanções penais e administrativas lesivas ao meio ambiente e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm Acesso em: 18 de julho de 2015.

_____. **Lei Federal nº 7661, de 16 de maio de 1988.** Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7661.htm Acesso em: 17 de outubro de 2014.

BRASIL. **Resolução CONAMA nº 001, de 23 de janeiro de 1986.** Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res86/res0186.html> Acesso em: 18 de Julho de 2015.

_____. **Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997.** Regulamente os aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos pela Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html> Acesso em: 17 de outubro de 2014.

CICIN-SAIN, B.; KNECHT, R. **Integrated coastal and ocean management: concepts and practices.** Island Press, Washington, D.C., p. 517, 1998.

G1 RS. 2014. **MPF faz primeira denúncia contra investigados na Operação Concutare.** Disponível em <http://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2014/12/mpf-faz-primeira-denuncia-contra-investigados-na-operacao-concutare.html> . Acesso em 27 de Agosto de 2015.

GODECKE. M., V.. Os Planos Ambientais na Gestão Municipal - Parte I- Elaboração e Implementação de Planos Ambientais Municipais. In.: Guia para planos ambientais municipais / Marcos Vinicius Godecke , Giovanni Nachtigall Maurício(Organizadores). - Pelotas : Ed. Santa Cruz, 2015.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2015. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php> . Acesso em: 24 de Julho de 2015.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Atlas geográfico das zonas costeiras e oceânicas do Brasil**. Diretoria de Geociências. Rio de Janeiro. IBGE, 2011. 176p.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores Sociais Municipais. Uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro. 2011. Disponível em <http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv54598.pdf> . Acesso 20 de outubro de 2015.

JAGUARÃO. **Lei Municipal nº 5.672, de 03 de Março de 2013**. Dispõe sobre a estrutura dos órgãos da administração direta e dos cargos em comissão do município de Jaguarão, revoga artigos da Lei 4.166/2003 e dá outras providências. Disponível em <http://www.jaguarao.rs.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/LEI-N%C2%BA-5.672-reforma-administrativa.pdf>. Acesso em 27 de Agosto de 2015.

JAGUARÃO. **Lei Complementar nº 07, de 28 de novembro de 2006**. Institui o Plano Diretor Participativo de Jaguarão (PDPJ) e estabelece a aplicação da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade). Disponível em <http://www.jaguarao.rs.gov.br/wp-content/uploads/2013/04/02-LEI-COMPLEMENTAR-N%C2%BA-07.12.2006-Plano-Diretor.pdf> . Acesso em 27 de Agosto de 2015.

LAYRARGUES, Philippe. **Para onde vai a Educação Ambiental? O cenário político-ideológico da educação ambiental brasileira e os desafios de uma agenda política crítica contra-hegemônica** - Revista Contemporânea de Educação N° 14 – agosto/dezembro de 2012.

MINAYO, M. C. S.. **O Desafio do Conhecimento – Pesquisa Qualitativa em Saúde**. São Paulo: Editora Hucitec. 1992. 269p.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Caderno de Licenciamento Ambiental**. Programa Nacional de Capacitação de gestores ambientais: licenciamento ambiental. Brasília: MMA, 2009.

PELLINI, A.. Secretária Estadual do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável do RS. Entrevista concedida à Rádio Gaúcha em 15 de Junho de 2015. Disponível em: <http://gaucha.clicrbs.com.br/rs/noticia-aberta/estado-tem-10-5-mil-pedidos-de-licenca-ambiental-na-fila-140346.html> . Acesso em: 15 de Junho de 2015.

RIO GRANDE. **Lei Municipal nº 6585, de 20 de agosto de 2008**. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do município do Rio Grande e estabelece as diretrizes e proposições de desenvolvimento urbano municipal. Disponível em http://www.riogrande.rs.gov.br/pagina/arquivos/secretaria_servico/plano_diretor/Leis_do_Plano_Diretor/Lei_6.585_Plano_Diretor.pdf . Acesso em 27 de Agosto de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler. **O Licenciamento ambiental no Estado do Rio Grande do Sul: conceitos jurídicos e documentos associados.** Organização e coordenação de Iara F. Velasques. 2.ed. - Porto Alegre: FEPAM, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler – RS. FEPAM. Disponível em: http://www.fepam.rs.gov.br/central/licenc_munic.asp# . Acesso em: 07 de Agosto de 2015.

_____. Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler – RS. FEPAM. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/central/licenciamento.asp> . Acesso em: 07 de Agosto de 2015.

_____. Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler – RS. FEPAM. Disponível em: <http://www.fepam.rs.gov.br/institucional/funcoes.asp> . Acesso em: 07 de agosto de 2015.

_____. Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luiz Roessler – RS. FEPAM. Disponível em <http://www.fepam.rs.gov.br> . Acesso em 17 de outubro de 2014.

RIO GRANDE DO SUL. **Resolução 004/00 – Conselho Estadual do Meio Ambiente, de 28 de abril de 2000.** Dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal e dá outras providências. Disponível em http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res_011-2000_An.asp . Acesso em: 17 de outubro de 2014.

_____. **Resolução 011/00 – Conselho Estadual do Meio Ambiente, Anexo I, de 17 de novembro de 2000.** Estabelece as diretrizes para o Plano Ambiental Municipal. Disponível em http://www.sema.rs.gov.br/upload/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20CONSEMA%20n%C2%BA%2011_2000%282%29.pdf . Acesso em 17 de outubro de 2014.

_____. **Resolução 102/2005 – Conselho Estadual do Meio Ambiente, de 24 de maio de 2005.** Dispõe sobre os critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental municipal no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em <http://www.fepam.rs.gov.br/consema/Res102-05.pdf> . Acesso em: 17 de outubro de 2014.

_____. **Resolução 167/2007 – Conselho Estadual do Meio Ambiente, de 19 de outubro de 2007.** Dispõe sobre a qualificação dos Municípios para o

exercício da competência do Licenciamento Ambiental dos empreendimentos e atividades considerados como impacto local, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em <http://www.sema.rs.gov.br/upload/Resolucao%20CONSEMA%20167-2007.pdf> . Acesso em: 17 de outubro de 2014.

_____. **Resolução 199/2008 – Conselho Estadual do Meio Ambiente, de 18 de setembro de 2008.** Altera a Resolução CONSEMA nº 167/2007 que “Dispõe sobre a qualificação dos Municípios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental dos empreendimentos e atividades considerados como impacto local, no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul”, e dá outras providências. Disponível em <http://www.sema.rs.gov.br/upload/Resolucao%20CONSEMA%20199-2008.pdf> . Acesso em: 19 de julho de 2015.

_____. **Resolução 288/2014 – Conselho Estadual do Meio Ambiente, de 02 de outubro de 2014.** Atualiza e define as tipologias, que causam ou que possam causar impacto de âmbito local, para o exercício da competência Municipal para o licenciamento ambiental, no Estado do Rio Grande do Sul. Disponível em <http://www.sema.rs.gov.br/upload/Resolu%C3%A7%C3%A3o%20Consema%20288-2014.pdf> . Acesso em 07 de agosto de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. Assembleia Legislativa. **Lei nº 11520, de 03 de agosto de 2000.** Institui o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Disponível em <http://www.al.rs.gov.br/legiscomp/arquivo.asp?idNorma=11&tipo=pdf> . Acesso 07 de agosto de 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Secretaria Estadual do Meio Ambiente. SEMA. 2012.** Disponível em http://www.sema.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_menu=4&cod_conteudo=7988 Acesso em: 05 de Novembro de 2014.

_____. **Secretaria Estadual do Meio Ambiente. SEMA. 2015.** Disponível em http://www.sema.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_menu=37 Acesso em: 25 de Junho de 2015.

SÁNCHEZ, L., E.. **Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos.** São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SÃO JOSÉ DO NORTE. **Lei Municipal nº 456, de 13 de dezembro de 2006.** Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável e de Integração Urbano-Rural de São José do Norte, o Sistema Municipal de Planejamento Sustentável, o Fórum Permanente da Agenda 21 Municipal, disciplina a aplicação dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, e dá outras

providências. Disponível em <http://www.saojosedonorte.rs.gov.br/manager/uploads/arquivos/legislacao/38/5775leimunicipaln456de2006.pdf> . Acesso em 27 de agosto de 2015.

Secretaria Estadual do Meio Ambiente – SEMA. **Caderno Técnico - Adesão ao Sistema Integrado de Gestão Ambiental**. Porto Alegre. 2009.

SISLAM - Tecnologia e Gestão Inteligente. 2015. Disponível em <http://www.sislam.com.br> Acesso em: 19 de Agosto de 2015.

SYSNOVA AMBIENTAL. 2015. Disponível em <http://www.sysnova.com.br> Acesso em: 19 de Agosto de 2015.

TAGLIANI, C.R.A. 2006. **Planos Ambientais Municipais**. Laboratório de Oceanografia Geológica/LOG, Fundação Universidade Federal do Rio Grande/FURG, Rio Grande, RS.

_____. **Zoneamento ambiental dos municípios da Zona Sul do Rio Grande do Sul**. Universidade Federal do Rio Grande, Instituto de Oceanografia, Rio Grande, RS, 2012. 33p. (Relatório Técnico-FAPERGS)

TRIVIÑOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: A pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

APÊNDICE 1 – Roteiro para realização das entrevistas semiestruturadas

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GERENCIAMENTO COSTEIRO
Gisele Costa Fredo

Data:

Local:

Entrevistado:

Número da entrevista:

➤ **ESTRUTURA DA SECRETARIA**

Elaborar um organograma (talvez já tenha) da estrutura da prefeitura.

1. Gostaria de entender onde o técnico está neste organograma.

- Quantidade de técnicos e formação
- Concursados
- Contratação para habilitação SEMA
- Data de criação da secretaria (se foi criada para habilitação)
- Profissionais habilitados (ART)

➤ **LICENCIAMENTO**

2. Agora eu preciso entender como funciona o licenciamento.

Quando chega um empreendedor aqui e pede uma licença, o que vcs fazem?
(fluxograma)

- TRs
- Elaboração TRs
- TRs Fepam – pq usam? Tiveram problema por usar esses?
- Já tiveram problemas por usar TRS Fepam?
- Licença negada?

- Plano de Controle Ambiental (PCA) – quem analisa/elabora
- Fiscalização empreendimento – quem faz? É habilitado?
- Alguma situação de assinatura sem fazer o licenciamento.
- Mudanças depois da habilitação: a municipalização contribuiu para o município?
- Pós licenças (TACs, ajustes, fiscalização)
- Problemas: já teve algum? Quais tipos de problema a prefeitura tem se deparado na questão do licenciamento? O que poderia ser feito para evitar tais problemas?

3. Por favor, me explica como é este processo quando o empreendimento é público.

- Contratação de profissionais
- Fiscalização empreendimentos públicos – quem faz?
- Pagamentos (fundo?)

➤ **FUNDO**

4. Ativo

- De onde vem a verba do fundo
- Uso
- Quem determina o uso do dinheiro do fundo?
- Porcentagem do valor das licenças vai para o fundo? Quanto?
(Nos plams a sugestão é de que todo \$ vá para o Fundo)

➤ **CONSELHO**

5. Ativo

- Periodicidade das reuniões
- Ações
- O conselho contribui para sua atuação no município?
- Há alguma articulação/atuação do conselho junto com alguma secretaria? Qual?
- Relação do Conselho com secretarias.

➤ **PLAM**

6. Eu queria entender se o Plam contribui com a sua atuação nos licenciamentos.

- Ajuda na gestão? Como?
- Planos e Projetos
- Alguma ação decorrente do PLAM que ajudou o município.
- Revisão
- Ajuste no PLAM
- PLAM e Gerco (No Plam de Jaguarão tem um tópico que fala disso)

7. De acordo com a Lei nº 7.661 (PNGC), um dos instrumentos do Gerco é o Plano Municipal de Gerco. Tu acreditas que o PLAM, pode desempenhar este papel? PQ?

➤ **PD e LEGISLAÇÃO**

8. De que maneira o PD contribui na sua atuação.

9. Já foi realizada alguma revisão no PD municipal (precisa)? Sim – Não. PQ?

10. Criação de Legislação ambiental municipal. Qual? (UCs, disciplinamento de usos - *possuir legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental e as sanções administrativas pelo seu descumprimento*).

➤ **GESTÃO**

11. A Secretaria segue as diretrizes apontadas no PLAM? Sim – Não. PQ? (Explicar o que são as diretrizes do Plam).

- Se não, o que está sendo feito ou o que se pretende fazer para mudar isso?
- Atuação de ONGs no município?

- Participação delas no processo de licenciamento. Algum caso específico.

➤ **QUALIDADE AMBIENTAL**

12. Monitoramento de qualidade ambiental

- Indicadores (plam). Qual?
- Aconteceu alguma mudança no ambiental no município depois que ele está licenciando?
- A população percebeu essa(s) mudança(s)?
- A SMA divulga os resultados da sua atuação? Sim – Não. Como e onde?

13. Qual a situação atual dos resíduos sólidos no município?

14. O que poderia ser feito para melhorar o trabalho de licenciamento?

ANEXO 1 – Termo de Cessão Gratuita dos Direitos de Depoimento Oral

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GERENCIAMENTO COSTEIRO
Dissertação de Curso

CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE DEPOIMENTO ORAL
E
COMPROMISSO ÉTICO DE NÃO IDENTIFICAÇÃO DO DEPOENTE

Pelo presente documento, eu entrevistado(a): _____, RG: _____, órgão expedidor: _____, declaro ceder à pesquisadora: Gisele Costa Fredo, RG: _____, sem quaisquer restrições quanto aos seus efeitos patrimoniais e financeiros, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento de caráter histórico e documental que prestei à pesquisadora/entrevistadora aqui referida, na cidade de _____, estado _____, em ____/____/____, como subsídio à construção de sua dissertação de Mestrado em Gerenciamento Costeiro – FURG, com título provisório de “Avaliação das mudanças nos municípios de Arroio Grande, Jaguarão, Rio Grande e São José do Norte/RS após o processo de municipalização do Licenciamento Ambiental”. Minha participação consistirá em conceder uma entrevista que será gravada e transcrita. A pesquisadora acima citada fica conseqüentemente autorizada a utilizar, divulgar e publicar, para fins acadêmicos e culturais, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, bem como permitir a terceiros o acesso ao mesmo para fins idênticos, com a ressalva de garantia, por parte dos referidos terceiros, da integridade do seu conteúdo. A pesquisadora se compromete a preservar meu depoimento no anonimato, identificando minha fala com nome fictício ou símbolo, não relacionados à minha verdadeira identidade. -----.

_____, _____ de _____ de _____.

(assinatura do entrevistado/depoente)