

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NO TERRITÓRIO DO RECÔNCAVO DA BAHIA

JARBAS QUEIROZ DOS SANTOS*

JESUS MANUEL DELGADO MENDEZ†

Resumo

O estado da Bahia, no intuito de reduzir os impactos ambientais dos empreendimentos, buscou, pela Resolução n.º 3.925/09 do seu Conselho Estadual de Meio Ambiente (Cepam), implementar a política de descentralização da gestão ambiental, ou Programa de Gestão Ambiental Compartilhada (GAC), para fortalecer a gestão ambiental dos órgãos municipais de meio ambiente. Este estudo buscou analisar o processo de licenciamento ambiental nos municípios do Recôncavo da Bahia. A pesquisa apresenta-se de natureza qualitativa, utilizando entrevistas semiestruturadas realizadas durante as visitas técnicas ocorridas nos sete municípios com competência para licenciar suas próprias atividades. Foi possível identificar que os municípios que aderiram a essa política conquistaram poucos avanços. Os requisitos exigidos para adesão ao programa foram se perdendo, resultado da ausência de fiscalização do órgão estadual que não avaliou periodicamente o seu desenvolvimento em cada município, ocasionando uma precarização das ações voltadas à manutenção do meio ambiente local. Conclui-se que é necessária a revisão dos processos adotados, com fluxos definidos em todas as esferas e atendendo ao termo de cooperação técnica, para o melhor controle do uso dos recursos naturais e as premissas do pacto federativo.

Palavras-chave: Gestão ambiental compartilhada; Licenciamento ambiental; Política ambiental.

Abstract

The State of Bahia, in order to reduce the environmental impacts of projects, sought through Resolution No. 3,925/09 of its State Environmental Council (Cepam), implement environmental management decentralization policy, or Shared Environmental Management Program (GAC) to strengthen environmental management of municipal environmental agencies. This study investigates the environmental licensing process in Bahia Recôncavo's municipalities. The research, of qualitative nature, used semi structured interviews during the technical visits at the seven different municipalities with the power to license their own activities. It was possible to identify the achieved little progress of the municipalities that joined this policy. The requirements for joining the program have been lost as a result of lack of enforcement of the state agency that poorly evaluated the development of the process in each municipality, causing an actions' deterioration aimed at maintaining the local environment. It concludes that

* Servidor ass. técnico administrativo da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela UFRB. E-mail: <jarbasq@hotmail.com>.

† Professor adjunto da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Doutor em Recursos Florestais pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: <jesusd@uol.com.br>.

it is necessary to review the adopted processes, considering flows in all spheres and under the technical view of the cooperation agreement, to better control the natural resources' use and the premises of the federal pact.

Keyword: Shared environmental management; Environmental license; environmental policy.

1. Introdução

O aumento crescente da população tem provocado grandes problemas ao meio ambiente, agravadas principalmente pela ausência de planejamento urbano. Os impactos causados pela ação humana são cada vez mais freqüentes, seja no processo produtivo com o uso de recursos naturais e emissão de resíduos, seja em âmbito residencial, com a destinação do lixo, construções e dentre outros.

Esse acúmulo de problemas ambientais nos centros urbanos, para Maglio (1999), além de afetar a produtividade das cidades, tem seu impacto maior nas populações pobres, decorrente do precário acesso delas aos serviços básicos de infraestrutura urbana, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e disposição adequada de lixo, transporte e drenagem, dentre outros serviços.

Nesse contexto, a participação dos municípios na gestão do meio ambiente é imprescindível para a melhoria na fiscalização, controle e conscientização dessas atividades, pois, de acordo com Assunção (2010, p. 24), “[. . .] estima-se que até 70% de todos os empreendimentos e atividades licenciadas pelo Inema, são de impacto local e que, portanto, devem ser licenciadas pelos municípios”, ou seja, empreendimentos e atividades cujos impactos não ultrapassem os limites territoriais do município. Dessa forma, fica evidente a necessidade de descentralização dessa gestão, passando os municípios a assumirem sua responsabilidade constitucional para a melhoria da qualidade ambiental.

Essa descentralização teve origem a partir do pacto federativo, da Constituição de 1988, pois abrange não só as questões ambientais, mas possibilitou que estados e municípios adquirissem autonomia como gestores dos seus territórios. O pacto federativo corresponde a um esforço para alcançar a unidade a partir da diversidade, tratando-se de uma construção institucional complexa, cuja estabilidade depende de razoável equilíbrio entre as partes e o todo (Dulci, 2014).

A manutenção do pacto federativo é condição necessária para um eficiente compartilhamento de responsabilidades entre os entes federativos,

pois irá garantir os direitos e deveres constitucionais fixados em 1988. Faria (2011) acredita tratar-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro da mesma nação, diferentes entes autônomos, cujas relações são mais contratuais que hierárquicas, compatibilizando o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes.

Buscou-se, então, analisar nos municípios competentes para licenciar suas atividades, o cumprimento da finalidade do licenciamento ambiental, na qual Araripe, Lopes & Bastos (2006) afirmam tratar-se do reconhecimento pelo poder público, de que a localização, construção, ampliação e a operacionalização de empreendimentos e atividades consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras, estão adotando critérios capazes de garantir a sua sustentabilidade do ponto de vista ambiental.

Portanto, o licenciamento ambiental, mediante uma Gestão Ambiental adequada, busca avaliar e alinhar os interesses das atividades econômicas com o uso sustentável dos recursos naturais, demonstrando um grande desafio para que todas as esferas da administração pública desenvolvam mecanismos para a adequação de políticas de meio ambiente em seus territórios.

No território do Recôncavo da Bahia, a necessidade de descentralização dessa gestão, notadamente no que se refere ao licenciamento ambiental, é de suma importância para o seu desenvolvimento, situação essa que proporcionou que oito dos vinte municípios pertencentes a esse território aderissem ao programa de gestão ambiental compartilhada e passassem a licenciar suas atividades impactantes, número ainda pequeno dada a grande importância dessa ferramenta.

Dessa forma, objetivou-se com este trabalho analisar o licenciamento ambiental dos municípios do Recôncavo da Bahia que aderiram ao Programa de Gestão Ambiental Compartilhada, identificando se existe relação entre a adesão dessa política de descentralização, com a melhoria no processo de licenciamento ambiental no que refere ao seu cumprimento legal.

Como objetivos específicos pretendeu-se: identificar o nível de competência dos municípios do território do Recôncavo da Bahia que licenciam suas próprias atividades; levantar as exigências legais solicitadas pelo órgão durante o processo de licenciamento ambiental; analisar o uso de instrumentos para a atuação do poder de polícia durante e após o processo de

licenciamento ambiental; identificar a relação entre a concessão das licenças com a imposição de medidas mitigadoras e compensatórias; diagnosticar o uso de instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente como o zoneamento ecológico econômico durante o processo de licenciamento ambiental e, finalmente, identificar as principais dificuldades dos empreendimentos para cumprir as etapas do licenciamento ambiental.

No entanto, observou-se que as estruturas dos órgãos ambientais existentes na maioria dos municípios, mesmo os que aderiram ao programa de descentralização da gestão ambiental se revelam ainda inadequadas ante o atendimento das demandas de licenças ambientais consideradas de impacto local, tornando em procedimentos descontínuos e ineficientes o que era para ser uma importante ferramenta de controle ambiental.

2. O desenvolvimento da gestão ambiental no Brasil

A problemática ambiental é cada vez mais discutida em diversas partes do mundo. O acúmulo de resíduos, a emissão de gases poluentes e a contaminação de solos, rios, dentre outros impactos causados pela ação humana, vêm modificando as estruturas organizacionais no meio urbano e afetando todo o sistema produtivo existente.

Para compreender essas variáveis que modificam a estruturação desse sistema e discutir uma Gestão Ambiental Municipal com ênfase em uma responsabilidade compartilhada, é importante analisar e caracterizar a evolução da política ambiental brasileira, seus acontecimentos internos e as influências resultantes da questão ambiental no cenário internacional.

As políticas ambientais brasileiras, comparadas às demais políticas setoriais, se desenvolveram de forma tardia e resultantes de pressões de movimentos internacionais ambientalistas. Goldemberg & Barbosa (2004) afirmam que durante muitos anos o desenvolvimento econômico, impulsionado pela Revolução Industrial, possibilitou que os problemas ambientais não fossem considerados. Era época de tornar a poluição e os impactos gerados como “mal necessário” ante os benefícios proporcionados pelo progresso econômico.

O período compreendido entre as décadas de 1960 e 1970 marcaram os primeiros movimentos ambientais espalhados pelo mundo; era justamente o momento em que o Brasil se encontrava na busca do crescimento econômico e sentia finalmente os reflexos da revolução industrial. Por essa

razão, a visão governamental da época era de que a proteção ambiental não deveria sacrificar o crescimento econômico do País, querendo manter uma ideologia de que o meio ambiente era predominantemente visto apenas como combustível para o tipo de crescimento, e não como parte intrínseca dele.

Barbosa, Barata & Hacon (2010) afirmam que neste período os problemas e impactos ambientais eram justificados pelos benefícios proporcionados pelo progresso, sempre voltado para maximizar lucros em curto prazo e limitando-se a cumprir as poucas normas de poluição ambiental instituídas pelos órgãos reguladores e de controle.

No final da década dos anos de 1960, o Brasil já demonstrava os primeiros problemas ambientais em função da poluição gerada pelo seu modelo de crescimento. Em 1972, o país foi um dos participantes da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, promovida na cidade de Estocolmo, evento que, para Sousa (2004), teve como objetivo discutir questões como poluições do ar, da água e do solo resultantes da industrialização, as quais deveriam ser corrigidas.

Porém, em razão do pensamento puramente econômico do Brasil na época da conferência, sua participação deixou evidente que seu crescimento econômico não deveria ser sacrificado em nome de um ambiente mais puro, sugerindo que os países desenvolvidos deveriam pagar pelos esforços dessa purificação.

Em 1981, com o intuito de integrar uma rede de instituições e definir atribuições entre todas as esferas do governo, União, estados, Distrito Federal e municípios, foi criado o Sistema Nacional de Meio Ambiente para a prática da gestão ambiental, pela Lei Federal 6.938, integrado por um Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). Esse sistema surge baseado no pressuposto de descentralização da gestão ambiental, estabelecendo um conjunto articulado de órgãos e entidades responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental (Brasil, 1981)

Na concepção de Maglio (2006), a descentralização da gestão ambiental só foi realmente efetivada com a criação do Sisnama, o que ele chama de linha dorsal da política nacional para o meio ambiente.

Para Zurita (2004) apenas a partir da Constituição de 1988 é que essa descentralização foi concretizada, passando os municípios a terem a responsabilidade de agir diretamente na gestão ambiental, especialmente nos fatores geradores de impacto ambiental local. Para ele o art. 23, incisos

VI e VII da Constituição Federal¹ define claramente as competências entre todos os entes federados, no que diz respeito à gestão ambiental, promovendo uma articulação entre os estados e atribuindo ações comuns sobre a proteção ambiental.

A política ambiental brasileira, após a década de 1980, passava então a viver um novo momento, resultante de conquistas importantes em sua regulamentação. Para Abreu (2001), além dos movimentos ambientalistas internacionais, a ocorrência de outros acidentes ambientais que já vinham acontecendo com certa frequência, também influenciou a sensibilização e mobilização da sociedade brasileira, pois as exigências não vinham só dos órgãos de proteção ambiental, mas também, dos clientes, consumidores, fornecedores, investidores, Ongs, comunidades, concorrentes, entre outros.

Em 1997, o Conama com o objetivo de integrar e regulamentar a atuação dos órgãos competentes do Sisnama criou a Resolução 237, que normatiza a execução do licenciamento ambiental nas três esferas de governo, federal, estadual e municipal, configurando-se como os primeiros passos para a atuação de uma Gestão Ambiental Compartilhada e fortalecendo as diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente.

O município é o ente administrativo da federação onde os problemas ambientais estão mais próximos da vida do cidadão, sendo a administração municipal responsável em grande parte pela tomada de decisão e execução da gestão ambiental. Assim, é cada vez mais importante que os municípios tenham capacidade de organizar o seu sistema de gestão ambiental e, além disso, tenham uma estrutura capaz de implementar a política ambiental com pessoal capacitado, estrutura operacional e recursos financeiros (Nascimento, 2008, p. 2).

Dessa forma, os municípios passaram a ter uma importância significativa na gestão ambiental, e a evolução das políticas ambientais que decorreu durante o século XX passaram a refletir de forma mais específica, surgindo legislações estaduais e municipais com o objetivo de regulamentar a sua atuação.

1 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI — proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII — preservar as florestas, a fauna e a flora.

Para tanto, essa atuação dos municípios passou por diversos fatores de âmbito estrutural, cultural e político, visto que essa descentralização é um dos grandes desafios da gestão ambiental. Os primeiros passos para a implantação desse modelo seria, justamente, a sensibilização dos administradores locais e da sociedade civil sobre a importância dos recursos ambientais para o desenvolvimento dos municípios, e a sua participação, mediante uma gestão sistêmica, que pudesse atingir resultados locais positivos.

Observa-se que o desenvolvimento da gestão ambiental no Brasil vem acompanhada por diversos fatores, sejam eles sociais e econômicos. As suas conquistas, e principalmente seus fracassos, tiveram interferências de outros interesses, o que causou uma lentidão no alcance dos objetivos. Entretanto, essa “guerra” em defesa pela consolidação de políticas ambientais não está terminada; novos fatos vão surgindo e novas batalhas vão sendo travadas com os mais diversos interesses mundiais.

3. Descentralização da gestão ambiental no estado da Bahia

A descentralização da gestão ambiental no estado da Bahia foi sendo desenvolvida, assim como em âmbito nacional, a partir do surgimento das suas regulamentações ao longo dos anos. Essa evolução que se iniciou a partir da Constituição Federal de 1988 obteve reflexos positivos também nos estados, os quais tiveram de adaptar as suas legislações ao arcabouço constitucional, tornando o que antes era apenas um emaranhado de normas, em uma obrigação constitucional.

Na área ambiental, a Bahia, com seu tradicional pioneirismo expresso em diversas esferas de atividades, veio contribuir com o vanguardismo do Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepam), criado pela Lei n.º 3.613 de 4-10-1973 — hoje denominado Conselho Estadual de Meio Ambiente. Ele subsidiou outras experiências exitosas, a exemplo do próprio Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e seu filho mais ilustre: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), criado pela Lei 6.938, de 1981 (Oliveira, 2007, p. 1).

Fundamentado nestes preâmbulos legais, a Cepam resolveu normatizar a execução da descentralização da gestão ambiental, dispondo pela Resolução 3.925 de 30 de janeiro de 2009, sobre o Programa Estadual de

Gestão Ambiental Compartilhada (GAC), com fins ao fortalecimento da gestão ambiental no estado.

Dispõe sobre o Programa Estadual de Gestão Ambiental Compartilhada com fins ao fortalecimento da gestão ambiental, mediante normas de cooperação entre os Sistemas Estadual e Municipal de Meio Ambiente, define as atividades de impacto ambiental local para fins do exercício da competência do licenciamento ambiental municipal e dá outras providências (Bahia, 2009).

Esse decreto contém as orientações necessárias quanto ao desenvolvimento da gestão compartilhada entre os órgãos ambientais estadual e municipais. Nos seus quatro capítulos, o decreto traz regulamentações acerca da gestão ambiental compartilhada; ações para a estruturação do sistema municipal de meio ambiente; considerações sobre as atividades de impacto ambiental local e outros assuntos pertinentes ao desenvolvimento dessa política.

Assim, além das legislações supracitadas, a descentralização da gestão ambiental do Estado teve influências de outros textos oficiais tais como:

— A Constituição do estado da Bahia, através do seu art. 59, inciso VII, declarando que cabe aos municípios garantir a proteção do patrimônio ambiental e, em seu art. 213, § 4.º, evidencia a descentralização ao atribuir ao estado o poder de delegar competências aos conselhos e órgãos de defesa do meio ambiente, criados por lei municipal (Bahia, 1989);

— A Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela Lei Federal n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, em seu art. 6.º, determina que a partir da criação do Sisnama é conferida responsabilidade sobre os órgãos e entidades de todos os entes federados para a melhoria da qualidade ambiental (Brasil, 1981);

— A Resolução Conama n.º 237/1997, em seu art. 6.º, dispõe sobre as normas de atuação dos municípios com competência para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e dos que lhe forem delegadas pelo estado, por instrumento legal ou convênio (Conama, 1997);

— A Lei Estadual n.º 10.431, de 20 de dezembro de 2006, em seu art. 146, §1.º, dispõe sobre os órgãos e entidades que integram o Sistema Estadual do Meio Ambiente (Sisema), nos termos da Lei Estadual n.º 11.050,

de 6 de junho de 2008, com o objetivo de promover, integrar e implementar a gestão, a conservação, a preservação e a defesa do meio ambiente, no âmbito da política de desenvolvimento do estado (Bahia, 2006).

— A Lei Estadual n.º 10.431, de 20 de dezembro de 2006, em seu art. 159, prevê aos órgãos locais a execução dos procedimentos de licenciamento ambiental e fiscalização dos empreendimentos e atividades efetivas ou potencialmente degradadoras do meio ambiente que sejam de sua competência originária, conforme disposições legais e constitucionais, bem como das atividades delegadas pelo estado (Bahia, 2006).

— O Decreto Estadual n.º 11.235, de 10 de outubro de 2008, em seu art. 176, dispõe que aos órgãos locais do Sisema cabe exercer a fiscalização e o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades considerados como de impacto local, bem como dos que lhes forem delegados pelo estado (Bahia, 2008).

No intuito de conceder maior controle e regulamentação ante o crescente número de municípios que passaram a licenciar suas atividades consideradas de impacto local, em 2012, o estado da Bahia, pelo Decreto 14.024, aprovou o Regulamento da Lei 10.431/06 que institui a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, e da Lei n.º 11.612/09 que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Atendendo, então, ao que dispõe a Resolução 3.925/09 e a Lei 10.431 é que o estado da Bahia passa a partir dessas normas a desenvolver e formular as suas políticas ambientais, buscando criar mecanismos que venham a melhorar o controle do uso dos recursos naturais a partir da sua origem, aumentando o seu poder de fiscalização a partir do uso de instrumentos como o Licenciamento Ambiental, e capacitando os municípios a atuarem em seus limites territoriais.

4. Descentralização da gestão ambiental e o processo de licenciamento ambiental

A descentralização da Gestão Ambiental no Brasil teve seu primeiro “pilar” em 1988 pela Constituição Federal, ficando assim conhecida como a “Constituição Verde”, por conter todo um capítulo² para tratar do Meio

Ambiente. Abrucio & Costa (1999) definem a constituição como um contrato federativo por excelência, pois, segundo ele, é o que garante a participação equânime de todos os atores e os leva à cooperação, a fim de que possam ter o maior grau possível de autogoverno.

Esse modelo foi possível a partir do que foi chamado de “pacto federativo” e que possibilitou a autonomia dos entes federativos, nas diversas matérias. Nas palavras de Faria (2011, p. 18),

O arranjo federativo é uma formação em que existe interdependência entre duas ou mais instâncias de governo, o governo central e as unidades federadas, definidas através de um pacto, uma Constituição escrita, contrato federativo por excelência, que garante que todos os entes da Federação respeitarão as regras assim como terão o compromisso da cooperação mútua, a fim de que tenham garantia a sua autonomia.

Assim, a Constituição Federal em seu art. 225, ao determinar que todos tenham direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e que compete ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, já aponta para a igualdade de responsabilização entre todos os entes federativos, União, estados, municípios e Distrito Federal, tornando-se constitucional o que já tinha sido estabelecido através do art. 6.º da Lei 6.938/1981 que institui a Política Nacional de Meio Ambiente.³

Dessa forma, com o passar dos anos e acompanhada de uma mudança na percepção sobre a necessidade da melhoria no controle do uso dos recursos ambientais, a atuação de todos os integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente foi sendo implementada mediante normas e procedimentos. Aliado a essas inovações, os órgãos estaduais, em especial, passaram a perceber que cada vez mais as suas estruturas não estavam tendo condições para atender as crescentes solicitações de licenciamento ambiental, tornando esse instrumento em um sinônimo de atrasos e deficiências, pois era responsável por atender as demandas de grande maioria dos municípios.

3 Lei 6.938/81, art 6.º — Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

Foi a partir da percepção desses problemas que se iniciou a discussão a respeito da gestão ambiental nos municípios, de forma que eles pudessem atuar no licenciamento das atividades consideradas de relevante impacto local, o que objetivou tornar os procedimentos mais eficientes.

5. Área de estudo e metodologia

A área de estudo refere-se ao território do Recôncavo da Bahia, região geograficamente localizada na baía de Todos os Santos, abrangendo não só o litoral, mas também toda a região do interior circundante à baía, sendo então formado por vinte municípios e totalizando uma área de 5.250 km² e uma população total de 575.935 habitantes, segundo dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2006).

Santos et al. (2013) afirmam que o território do Recôncavo da Bahia configurou uma das regiões de ocupação mais antigas do Brasil, tendo como uma das estratégias de apropriação do território por Portugal, a fundação de núcleos urbanos que deram origem a inúmeras vilas e, mais tarde, originaram os primeiros municípios desse recorte espacial.

A abordagem metodológica para o estudo do licenciamento ambiental no Recôncavo da Bahia em suas diferentes estruturas de gestão envolveu a realização de visitas técnicas em sete municípios, que no período da pesquisa, possuíam competência para licenciar suas atividades com características de impacto local, mediante adesão ao Programa de Gestão Ambiental Compartilhada, sendo eles: Castro Alves, Santo Antônio de Jesus, Saubara, Santo Amaro, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé e Sapeaçu.

Tabela 6. Municípios do território do Recôncavo que integram o GAC

Municípios	Resolução Cepram
Castro Alves	4.109/2010
Muniz Ferreira	Portaria 33/2013
Santo Amaro	4.227/2011
Santo Antônio de Jesus	4.160/2010
São Francisco do Conde	Não informado
São Sebastião do Passé	4.120/2009
Sapeaçu	4.074/2010
Saubara	4.226/2011

Fonte: Adaptado Sema (2013)

O município de Muniz Ferreira não foi incluído na pesquisa por ter adquirido competência dentro do período da realização da pesquisa, autorização de competência publicada em 10 de maio de 2013 conforme informação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Sema, 2013).

A pesquisa, realizada entre os meses de maio e julho de 2013, é do tipo qualitativa por analisar atitudes, comportamentos, hábitos e tendências dos fatos investigados, bem como por utilizar como instrumento de coleta de dados a entrevista semi-estruturada, pois de acordo com Moura (1998, p. 78), se apresenta sob a “[. . .] forma de um roteiro preliminar de perguntas, que se molda à situação concreta de entrevista, tendo o entrevistador liberdade de acrescentar novas perguntas a esse roteiro”.

Pretendeu-se identificar o nível de competência dos municípios do território do Recôncavo da Bahia que licenciam suas próprias atividades; levantar as exigências legais solicitadas pelo órgão durante o processo de licenciamento ambiental; analisar o uso de instrumentos para a atuação do poder de polícia durante e após o processo de licenciamento ambiental; identificar a relação entre a concessão das licenças com a imposição de medidas mitigadoras e compensatórias. Finalmente, esperou-se diagnosticar o uso de instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente como o zoneamento ecológico econômico durante o processo de licenciamento ambiental e identificar as principais dificuldades dos empreendimentos para cumprir as etapas do licenciamento ambiental.

6. Apresentação e discussão dos resultados

Os pontos diagnosticados neste estudo apontam para uma necessidade de revisão da política de descentralização da gestão ambiental adotada no estado da Bahia. A análise dos requisitos necessários para adquirir tal competência deve ser mais rigorosa, somado ao acompanhamento desses municípios após a adesão, devendo ser avaliada a cada quatro anos, e o último ano seja o primeiro de cada gestão, analisando, assim, o princípio da continuidade das ações.

No que tange ao processo de Licenciamento Ambiental, os municípios com capacidade para licenciar suas atividades devem adotar procedimentos-padrão que facilitem sua análise e seu propósito junto aos requerentes, evitando assim, caminhos que atendam a interesses pessoais ou partidários. Essas medidas devem ser inseridas nesta política, bem como ações de conscienci-

zação e aproximação do órgão aos seus usuários, divulgando a importância do licenciamento ambiental para a sustentabilidade do empreendimento.

Percebe-se ainda que a elevação do município à categoria de ente federativo responsável também pela gestão ambiental trazida a partir da Constituição de 1988 trouxe mais obrigações e competências, porém, continuam ainda desprovidos da capacidade institucional, administrativa e financeira para cumprir essas novas atribuições.

Outro problema identificado quanto ao compartilhamento de ações entre entes federativos é a falta de comunicação sobre as concessões de licenças e medidas atribuídas aos empreendimentos. Dos sete municípios pesquisados, quatro não são informados pelo órgão estadual sobre o deferimento de licenças ambientais de atividades consideradas de impacto local, que ultrapassam o nível de competência dos municípios. Isso se repete quanto às medidas, relatórios, ou planos solicitados aos empreendimentos, o que dificulta a fiscalização do órgão municipal quanto ao cumprimento dessas determinações. Dessa forma, podemos observar que o cumprimento do que determina o art. 2.º da Resolução 3.925 do Cepam, quanto à celebração de termo de cooperação técnica entre estados e municípios, apresenta-se deficiente em sua maioria.

Essa cooperação existente entre os entes federativos durante o processo de licenciamento ambiental é apoiada por Trennepohl (2011), em que o fato de um empreendimento ou atividade estar em processo de licenciamento, em um determinado órgão ambiental, não afasta o poder de polícia dos demais. O autor explica, ainda, que se for configurada inércia ou omissão pelo órgão competente pelo licenciamento, a qualquer tempo, outro poderá exercer a fiscalização sobre a atividade ou obra, atuando o empreendimento e promovendo a apuração da infração da atividade.

Os municípios que aderiram ao Programa GAC demonstram ainda uma insegurança nas ações provenientes do processo de Licenciamento Ambiental, tal mister é resultado, principalmente, de mudanças em seu quadro de pessoal, o que causa descontinuidade dos procedimentos.

As melhorias, se comparado aos municípios que não possuem tal competência, foram poucas, porém, aproximou o órgão licenciador do empreendimento a ser licenciado, e conseqüentemente, dos seus impactos causados, o que proporcionou ao órgão tomar as medidas necessárias para a concessão das licenças, mesmo que em sua maioria não tenha sido observada a sua execução, dadas as falhas na fiscalização.

Em todos os municípios os níveis de competência para licenciar suas atividades permaneceram os mesmos desde a sua adesão ao Programa, não seguindo a orientação do órgão estadual que aconselha que eles aumentem os seus níveis de forma gradativa, até que possam atender a todas as atividades consideradas de impacto local. Dos oito municípios pesquisados, apenas a cidade de Santo Antônio de Jesus possui competência para licenciar atividades enquadradas no nível III, seguida por Castro Alves, Santo Amaro, São Francisco do Conde e Sapeaçu, todas com nível II, restando os municípios de Saubara e São Sebastião do Passe, com nível I. Observou-se que o atendimento a esta orientação esbarra na estruturação do órgão, seja ela física, tecnológica ou humana.

O atendimento aos pressupostos legais se resume apenas ao Roteiro de Caracterização do Empreendimento e no Alvará de Construção, observado apenas em três municípios e, em poucos casos, à solicitação de Planos de Gerenciamento de Riscos Ambientais e Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, o que desqualifica a análise do pedido de licenciamento ambiental.

A falta de integração entre as secretarias municipais também ficou evidenciado, pois seis municípios relataram ter problemas durante o processo de licenciamento, pelo fato de os empreendimentos obterem o alvará de construção, emitido pela Secretaria de Obras, antes da análise e concessão da licença ambiental, sem as possíveis medidas mitigadoras que devem ser impostas pelo órgão licenciador, antes do início da construção. Esse procedimento tem dificultado o trabalho do órgão ambiental, que em alguns casos se viu obrigado a adequar a licença ambiental às características estruturais do empreendimento e não adotando as exigências legais para o seu funcionamento.

Essa prática fere o que determina o art. 10 da Lei n.º 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente) que em seu texto deixa claro que

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental (Brasil, 1981).

A atuação dos órgãos municipais no cumprimento do poder de polícia é prejudicada pela falta de fiscais, equipamentos e veículos. As fiscalizações,

quando feitas, são provenientes em sua maioria de denúncias, ou após a ocorrência do impacto, dificultando o uso de medidas preventivas.

A solicitação aos empreendimentos de medidas mitigadoras e compensatórias foi identificada na maioria dos municípios; porém, o acompanhamento do cumprimento dessas determinações não é feito, possibilitando a ineficácia desse importante mecanismo de controle dos impactos ambientais gerados pelas atividades.

O Zoneamento Ambiental ainda não é uma realidade para todos os municípios que têm competência para licenciar. No Recôncavo, dos sete municípios pesquisados, quatro não possuem essa ferramenta da Política Nacional de Meio Ambiente, devendo, assim, ser incluída nas exigências para a adesão ao Programa de Gestão Ambiental Compartilhada.

As dificuldades encontradas pelos empreendimentos para o cumprimento das etapas do licenciamento ambiental estão diretamente ligadas à falta de conhecimento das documentações exigidas e a obtenção de relatórios e planos. Tais dificuldades se devem à falta de profissionais no território, com conhecimento para sua elaboração.

Com isso, espera-se que, diante das fragilidades encontradas durante o processo de licenciamento ambiental nos municípios do Recôncavo da Bahia, seja possível para os administradores estaduais e municipais fortalecerem as estruturas que dão sustentação a esse importante instrumento de gestão ambiental, por meio de uma efetiva cooperação técnica entre eles e de iniciativas que incentivem a participação da comunidade.

Referências

- ABREU, D. *Os ilustres hóspedes verdes*. Salvador: Casa da Qualidade, 2001.
- ABRUCIO, F. L. & COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999.
- ARARIPE, H. G. A.; LOPES, J. B. & BASTOS, M. E. G. Aspectos do licenciamento ambiental da carcinicultura na APA do Delta do Parnaíba. *Revista Ambiente & Sociedade*, vol. 9, n.º 2, Campinas jul.-dez. 2006.
- ASSUNÇÃO, A. C. *Produto 2: levantamento dos projetos e programas relacionados a questão do combate a desertificação e sobre restauração e conservação das matas ciliares e nascentes, nas secretarias do estado da Bahia*. Salvador: Instituto Interamericano de Cooperação

- para a Agricultura, 2010. Disponível em <http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/279/produto_2_Ada-final.pdf>, acesso em 10-10-2013.
- BAHIA, Decreto 14.024, de 6 de junho de 2012. Aprova o Regulamento da Lei n.º 10.431, de 20 de dezembro de 2006, que instituiu a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, e da Lei n.º 11.612, de 8 de outubro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em <http://www.meioambiente.ba.gov.br/upload/decreto_10024.pdf>, acesso em 15-7-2012.
- Resolução Cepram n.º 3.925 de 30 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o Programa Estadual de Gestão Ambiental Compartilhada com fins ao fortalecimento da gestão ambiental, mediante normas de cooperação entre os Sistemas Estadual e Municipal de Meio Ambiente. In: *Diário Oficial da Bahia*, Salvador, 2009.
- Decreto Estadual n.º 11.235, de 10 de outubro de 2008. Aprova o Regulamento da Lei n.º 10.431, de 20 de dezembro de 2006, institui a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, e da Lei n.º 11.050, de 6 de junho de 2008. Disponível em <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/legislacao/Decretos%20Estaduais/Meio%20Ambiente-Biodiversidade/Dec11235.pdf>>, acesso em 3-6-2012.
- Lei n.º 10.431, de 20 de dezembro de 2006. Dispõe sobre os órgãos e entidades que integram o Sistema Estadual do Meio Ambiente – Sisema. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>, acesso em 1.º-7-2012.
- Lei n.º 7799, de 7 de fevereiro de 2001. Institui a Política Estadual de Administração dos Recursos Ambientais e dá outras providências. Disponível em <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/legislacao/Leis%20Estaduais/Lei7799.pdf>>, acesso em 5-6-2012.
- Constituição do Estado da Bahia promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em <http://www.mpba.mp.br/institucional/legislacao/constituicao_bahia.pdf>, acesso em 18-9-2013.
- BARBOSA, E. M.; BARATA, M. M. L. & HACON, S. S. A saúde no licenciamento ambiental: uma proposta metodológica para a avaliação dos impactos da indústria de petróleo e gás. *Rev. Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 17, n.º 2, fev. 2012.

- BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: versão atualizada até a Emenda n.º 67/2010*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>, acesso em 10-10-2011.
- Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>, acesso em 1.º-7-2012.
- CONAMA, Resolução n.º 237 de 19 de dezembro de 1997. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>, acesso em 15-7-2012.
- DULCI, O. *Parlamento e construção do pacto federativo no Brasil*. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/historia/cdnos500anos/seminarios/semin1/fala10>>, acesso em 18-3-2014.
- FARIA, G. M. *Pacto federativo e o desenho institucional brasileiro após 1988*. Porto Alegre: UFRGS, 2011. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/54513/000856386.pdf?sequence=1>>, acesso em 1.º-1-2015.
- GOLDEMBERG, J. & BARBOSA, L. M. *O meio ambiente no Brasil e no mundo*. 7.º Congresso Brasileiro de Paisagismo: São Paulo, 2004. Disponível em <http://homologa.ambiente.sp.gov.br/artigos/030904_meioamb_brasil.htm>, acesso em 12-11-2011.
- MAGLIO, I. C. *A descentralização da gestão ambiental no Brasil: o papel dos órgãos estaduais e as relações com o poder local, 1990-1999*. 21.º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental. Mes-trado. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP, 2006.
- Cidades Sustentáveis: prevenção, controle e mitigação de impactos ambientais em áreas urbanas. In: *Municípios e meio ambiente: perspectiva para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Ed. Anamma, 1999.
- MOURA, M. L. S.; FERREIRA, M. C. & PAINE, P. A. *Manual de elaboração de projetos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Ed. Uerj, 1998.
- NASCIMENTO, D. T. *Fatores determinantes da gestão ambiental municipal*. (Universidade de Brasília), 2008. Disponível em <http://www.lapa.ufscar.br/bdgaam/gestao_ambiental/Nascimento.pdf>, acesso em 10-11-2012.
- OLIVEIRA, J. M. L. *Os conselhos municipais de meio ambiente e as políticas públicas ambientais: o caso do conselho municipal de meio*

- ambiente de Itajuípe, Bahia, Brasil*. Ilhéus: Uesc, 2007. Disponível em <http://www.uesc.br/cursos/pos_graduacao/mestrado/mdrma/teses/dissertacao_marcos_luedy.pdf>, acesso em 15-1-2013.
- SANTOS, C. R. (org.); SILVA, D. P.; SANTOS, F. S. & ALMEIDA, Lucas da Silva. *Dinâmicas territoriais do município de Cruz das Almas – BA*. 2.^a ed. Feira de Santana: Shekinah, 2013.
- SEI. *Estatística dos municípios baianos: território de identifiade recôncavo*, vol. 13, 2006. Disponível em <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=110>, acesso em 2-7-2012.
- SEMA, Secretaria Estadual de Meio Ambiente. *Municípios aptos a licenciar conforme lei complementar n.º 140/11 com seus respectivos níveis de competência conforme o anexo da resolução Cepam 3.925/09*. Publicado em 9 de agosto de 2013. Disponível em <http://www.meioambiente.ba.gov.br/upload/Aptos_002.pdf>, acesso em 17-9-2013.
- SOUSA, A. C. A. *A evolução da política ambiental do século XX*, 2004. Disponível em <http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.htm>, acesso em 21-10-2012.
- TRENNEPOHL, C. & TRENNEPOHL, T. *Licenciamento ambiental*. 4.^a ed. Niterói: Impetus, 2011.
- ZURITA, M. L. L. *Modelo de sistema de gestão ambiental municipal em conformidade com os requisitos estabelecidos pelas normas da série NBR ISSO 14000*. UFRGS, Porto Alegre: 2004. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6035/000479656.pdf?sequence=1>>, acesso em 20-10-2011.