

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL E A PROTEÇÃO AMBIENTAL: O CASO DOS MUNICÍPIOS DE SANTA CRUZ DO SUL, VENÂNCIO AIRES E VERA CRUZ, ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, NOS ANOS DE 2003 A 2005.

Msc. Wilson Junior Weschenfelder⁽¹⁾

Biólogo, Especialista em Licenciamento Ambiental; Mestre e Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

Dr. Silvio Cezar Arend

Professor, Pesquisador e Coordenador Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC.

Endereço⁽¹⁾: Travessa São Sebastião, 1.607, Bairro Centro, Venâncio Aires/RS, CEP 95.800-000. Fone: (51) 9705.8852. e-mail: *wilsonjuniorw@yahoo.com.br*

RESUMO

O processo de descentralização da gestão ambiental no estado do Rio Grande do Sul iniciou através de convênios entre Municípios e a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), autarquia da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, a partir de 1995. Para tal, os Municípios, através do órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União e do Estado, passaram a emitir o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades caracterizados como de impacto local. O licenciamento é um dos principais instrumentos de controle ambiental, visando ao poder público outorgar, através de uma licença (autorização), a implantação de uma atividade ou empreendimento que possa causar impactos ao meio ambiente. No entanto, estudos vêm demonstrando falhas nesse processo, havendo indícios de que municípios estão se tornando simples fornecedores de licenças ambientais e que o processo de descentralização da gestão ambiental no estado do Rio Grande do Sul possa estar comprometido.

Palavras-chave:

Licenciamento Ambiental, Proteção Ambiental, Descentralização da Gestão Ambiental, Rio Grande do Sul

INTRODUÇÃO

O processo de descentralização da gestão ambiental no estado do Rio Grande do Sul iniciou através de convênios entre Municípios e a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM), autarquia da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, a partir de 1995.

Posteriormente, através da Resolução nº 05/98 emitida pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA, foram definidas as atividades e empreendimentos de impacto local, citadas no artigo 6º da Resolução nº 237/97 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, com o intuito de consolidar o sistema de licenciamento ambiental como instrumento de gestão da Política Ambiental Estadual, visando o desenvolvimento sustentável e de integrar a atuação dos órgãos executores do Sistema Estadual do Meio Ambiente – SISEPRA, na implementação da Política Ambiental Estadual.

Para tal, os Municípios, através do órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União e do Estado, passaram a emitir o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades caracterizadas como de impacto local. Estes, conseqüentemente, para o exercício da competência do licenciamento ambiental, deveriam ter implementados os Fundos Municipais de Meio Ambiente, os Conselhos Municipais de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir nos quadros do órgão municipal de meio ambiente, ou à sua disposição, profissionais legalmente habilitados.

Com a ausência de diversos critérios e com várias lacunas na Resolução CONSEMA nº 05/1998 para habilitar e dar competência aos municípios ao licenciamento ambiental, o CONSEMA, em 2000, emitiu a Resolução nº 04/2000. Esta Resolução trata da necessidade de integrar a atuação dos órgãos componentes do Sistema Estadual de Proteção Ambiental (SISEPRA) na execução da Política Estadual do Meio Ambiente; fixar critérios para o exercício da competência do Licenciamento Ambiental Municipal; determinar procedimentos administrativos para a habilitação dos Municípios para a realização do Licenciamento Ambiental Municipal; exercer o poder de polícia ambiental pelos Municípios; trocar informações entre os órgãos integrantes de SISEPRA; e atualizar e adequar as atividades definidas de impacto local.

Assim, nesta Resolução, o CONSEMA determinava que, além de cumprir a Resolução nº 05/1998, os Municípios deveriam possuir profissionais emitindo a devida Anotação de Responsabilidade Técnica (ART); servidores municipais com competência para exercício da fiscalização ambiental; legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental e as sanções administrativas pelo seu descumprimento; Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano ou Lei de Diretrizes Urbanas; e possuir o Plano Ambiental aprovado pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente, de acordo com as características locais e regionais. A Resolução nº 04/2000 também destaca a desabilitação da realização do licenciamento ambiental caso algum Município vier a descumprir a legislação ambiental ou a Resolução nº 04/2000.

No entanto, estudos posteriores demonstraram falhas nesse processo. Segundo Carraro (2005, p. 38), alguns municípios assumiram a simples postura de fornecedores de licenças ambientais, sendo assim “uma empresa de cartório público, responsável pela emissão de licenças, de autorizações e só”.

Outra situação que se tornou delicada diz respeito ao auto-licenciamento, que ocorre quando uma mesma instituição, neste caso a municipal, atua nos dois lados da questão ambiental, muitas vezes de um lado como o “licenciado” e/ou até como descumpridor da legislação ambiental e, do outro, como o “licenciador”, ente fiscalizador e emissor de licenças ambientais.

Esta dupla atuação de uma mesma instituição demonstra o quanto falho pode ser quando o órgão ambiental municipal (secretaria ou departamento) se depara com uma infração causada por outra secretaria ou departamento da mesma instituição. Conforme destacam Costa e Braga (2004), quando o órgão agressor e o órgão fiscalizador pertencem a uma mesma estrutura política e burocrática, o controle ambiental se torna um desafio.

Outra situação que pode ser uma problemática ambiental é referente à coordenação destes órgãos, normalmente dirigidos por cargos comissionados que exercem uma função política ou de facilitadores da política de governo. Esta lacuna pode ser uma porta para a facilitação de licenças, como também para a omissão do ato de fiscalizar, visto que o interesse político pode estar em primeiro plano.

Logo, mesmo com a responsabilidade legal do cargo, observam-se casos de manipulação e omissão em diversas situações. Assim, um órgão ambiental não comprometido com a proteção ambiental ou não coordenado de forma ética, coerente e responsável pode gerar problemas sócio-ambientais graves a curto e a longo prazo, como também a falta de estrutura técnico-administrativa e de recursos humanos capacitados para desenvolver as devidas atividades que a legislação determina a um órgão ambiental.

Muitas vezes, estes e outros problemas no âmbito municipal geram debates contraditórios, sejam na área legal, jurídica ou ideológica, onde o órgão municipal tende a sofrer pressões que o tornam estático frente a algumas questões. Costa e Braga (2004) enfatizam o problema da ocorrência de conflitos entre a agência ambiental municipal e os órgãos do poder local, responsáveis pela realização de obras de grande impacto ao meio ambiente, como obras viárias, canalização de córregos e rios, implantação de aterros sanitários e depósito de resíduos, dentre outros.

Estes conflitos também se estendem entre os órgãos ambientais. Segundo Capelli (2002), os maiores problemas dizem respeito ora à omissão de órgãos encarregados da execução das políticas ambientais, como é o caso dos Municípios, ora à superposição entre órgãos de esferas distintas, como é exemplo a atuação do IBAMA e dos Estados.

Desta maneira, observa-se que o sistema de gestão ambiental, através do licenciamento ambiental, se encontra em fase delicada e vem apresentando contradições e problemas de diversas ordens e naturezas e em todos os níveis federativos. Como exemplo, no nível federal, já foi destacado pelo Ministério Público Federal (MPF), *apud* Sánchez (2006), que já observou diversas falhas, pois, em se tratando de Estudos de Impactos Ambientais no Brasil, é extensa a lista dos problemas encontrados pelos analistas do MPF nos diagnósticos ambientais, problemas que envolvem desde questões de ordem metodológica até levantamentos incompletos.

METODOLOGIA

No contexto regional, com intuito de verificar o impacto dos órgãos ambientais municipais, sua atuação e possível comparação de procedimentos técnicos e administrativos, Carraro (2005) destaca alguns pontos questionáveis com base em estudos realizados com órgãos ambientais municipais nos anos de 2003, 2004 e 2005. Neste estudo, a autora observou a discrepância em relação à emissão de licenças ambientais entre três municípios do Rio Grande do Sul, Brasil: Vera Cruz, Venâncio Aires e Santa Cruz do Sul. No ano de 2003 o município de Vera Cruz emitiu 06 licenças, Venâncio Aires 186 licenças e Santa Cruz do Sul 26 licenças ambientais (CARRARO, 2005) (tabela 1).

A disparidade no número de licenças emitidas entre esses municípios indica que os procedimentos de licenciamento ambiental são diferentes. Esta observação se torna mais visível quando comparamos o Valor Adicionado Bruto da Agropecuária e da Indústria, demonstrando que os Municípios são muito diferentes entre si: o município de Santa Cruz do Sul tem um VAB da Indústria onze vezes maior que Vera Cruz, área onde normalmente se concentra um maior número de licenças emitidas (tabela 1 e 2).

Tabela 1: Demonstrativo de disparidade entre os municípios no ano de 2003 - Fonte: FEE/CIE/NPE - Núcleo de Contabilidade Social

Município	VAB da Agropecuária (R\$ mil) em 2003	VAB da Indústria (R\$ mil) em 2003	Nº de licenças ambientais emitidas
Vera Cruz	43.314	82.011	06
Venâncio Aires	122.718	319.870	186
Santa Cruz do Sul	93.286	929.368	26

No ano de 2004 ocorreu a emissão de 79 licenças ambientais pelo município de Vera Cruz, 324 licenças por Venâncio Aires e 50 licenças por Santa Cruz do Sul (CARRARO, 2005), apresentando um acréscimo de 1.217% para o município de Vera Cruz, 74% para o município de Venâncio Aires e 92% para o município de Santa Cruz do Sul.

Novamente esta situação demonstra algo incomum. Os municípios de Vera Cruz e Venâncio Aires emitiram um número muito superior de licenças ambientais que o município de Santa Cruz do Sul, sendo que este

município possui um VAB da Indústria muito superior aos demais e justamente na área na qual se emite um maior número de licenças ambientais por causa de seu potencial poluidor.

Tabela 2: Demonstrativo de disparidade entre os municípios no ano de 2004 - Fonte: FEE/CIE/NPE - Núcleo de Contabilidade Social

Município	VAB da Agropecuária (R\$ mil) em 2004	VAB da Indústria (R\$ mil) em 2004	Nº de licenças ambientais emitidas
Vera Cruz	56.420	101.104	79
Venâncio Aires	132.718	364.685	324
Santa Cruz do Sul	102.748	1.159.275	50

Esta falta de padrão entre os municípios, na qual o município de menor porte (Vera Cruz) emite maior quantidade de licenças ambientais do que o município de maior porte (Santa Cruz do Sul), pode ser uma clara situação que o licenciamento no estado do Rio Grande do Sul possa estar sendo praticado de forma diferente, seja de forma irregular, se omitindo da responsabilidade de licenciar (fiscalizar), seja de forma excessiva, sobrecarregando o sistema de licenciamento, ou até mesmo por incapacidade técnica e administrativa.

De qualquer forma, estas situações são perigosas, pois a omissão do ato de licenciar acarretará em consequências sócio-ambientais para o futuro e a emissão em excesso acarreta erro e falhas. De qualquer forma, conceder licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais é considerado um crime ambiental como prevê a Lei Federal nº 9.605/1998 que instituiu a Lei de Crimes Ambientais.

As discrepâncias descritas acima apontam para a omissão do ato de licenciar e fiscalizar os empreendimentos potencialmente poluidores pelo município de Santa Cruz do Sul. Isso se deve porque, quando se verifica o Índice de Potencial Poluidor da Indústria (Inpp-I) e o Índice de Dependência das Atividades Potencialmente Poluidoras da Indústria (Indapp-I)¹, podemos observar que ocorrem grandes disparidades entre os potenciais poluidores das atividades industriais entre os três municípios (tabela 3).

Tabela 3: Valores críticos do Inpp-I, do Indapp-I e do VAB da Indústria (2003 e 2004) nos municípios de Vera Cruz, Venâncio Aires e Santa Cruz do Sul - Fonte: MARTINS *et al* (2005)

Municípios	Inpp-I		Indapp-I	
	2003	2004	2003	2004
Vera Cruz	0,134	0,139	0,447	0,428
Venâncio Aires	0,593	0,582	0,501	0,498
Santa Cruz do Sul	1,521	1,660	0,434	0,436

Outro exemplo é referente ao valor crítico do Índice de Potencial Poluidor da Indústria (Inpp-I) no ano de 2003, fazendo com que o município de Santa Cruz do Sul ficasse em décimo lugar no Estado do Rio Grande do Sul (MARTINS *et al*, 2005), sendo assim, considerado um dos dez municípios que mais possuam atividades criticamente perigosas ao meio ambiente no Estado.

CONCLUSÃO

Desta forma, podemos observar que as discrepâncias no número de licenças emitidas por cada município podem revelar sua deficiência na gestão ambiental. Além disso, os índices de potencial poluidor e demais indicadores podem, concomitantemente, comparados com dados técnicos e administrativos, gerar informações suficientes para analisar a capacidade de proteção ambiental pelos municípios.

No entanto, sem pesquisas, transparência pública de seus atos e sem a divulgação de dados e informações ambientais, os municípios podem estar sendo incapazes de gerir e proteger o meio ambiente local. Segundo Capelli (2002), o esperado federalismo cooperativo não é aplicado na área ambiental, onde inexistem

¹ O Índice de Potencial Poluidor da Indústria (Inpp-I) e o Índice de Dependência das Atividades Potencialmente Poluidoras da Indústria (Indapp-I) são índices que trazem informações para a implementação e acompanhamento de políticas ambientais municipais e regionais criados pela Fundação Estadual de Estatística e pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental (MARTINS *et al*, 2005).

coordenação entre as esferas administrativas distintas e, até, entre esferas administrativas de mesmo nível hierárquico.

A autora também destaca que, muitas vezes, o que se vê é, alternativamente, a omissão de todos os órgãos ou a competição entre eles para o exercício do licenciamento ambiental ou aplicação das sanções administrativas (CAPELLI, 2002).

Com estes exemplos, observa-se que há uma necessidade de implementação de medidas e ações para monitorar e fiscalizar os órgãos ambientais municipais para minimizar e, até mesmo, eliminar, falhas graves que possam gerar impactos sócio-econômicos e ambientais no presente e no futuro.

Estes problemas, aliados à ineficiência e a ineficácia, juntamente com a desarticulação entre o poder público de esferas distintas, tem propiciado o fortalecimento do setor privado fazendo com que o Estado se mantenha refém de decisões implementadas à sua revelia, tornando-o um mero mitigador de impactos previamente engendrados (CAPELLI, 2002).

Neste contexto, ainda não se pode dizer se as autoridades municipais estão prontas para essa mudança (SOUZA *et al.*, 2003). Mas também será apenas a partir do conhecimento das deficiências do processo de gestão ambiental municipal que se poderá ajustá-lo de forma a obter um processo mais eficiente. Consequentemente, é necessário que estudos sejam feitos para reforçar e comprovar a real necessidade de tal prática.

REFERÊNCIAS

1. CARRARO, Ana Paula Machado. *Análise comparativa dos processos de municipalização da Gestão Ambiental nos municípios de Santa Cruz do Sul, Vera Cruz e Venâncio Aires, RS, Brasil*. Monografia de Especialização. Santa Cruz do Sul. 63 f. Universidade de Santa Cruz do Sul, 2005.
2. COSTA, H.; BRAGA, T. Entre a conciliação e o conflito: dilemas para o planejamento e a gestão urbana e ambiental. In: ACSELRAD, Henri (org.). *Conflitos Ambientais no Brasil*. Rio de Janeiro: Relume Dumará. 2004.
3. CAPELLI, Silvia. Gestão ambiental no Brasil: Sistema Nacional de Meio Ambiente - do formal à realidade. In: Di Paola, María Eugenia (Org.). *1ª Conferencia Internacional sobre Aplicación y Cumplimiento de la Normativa Ambiental*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2002. 191 pp. Disponível em <http://farn.org.ar/docs/p32/08_Cappelli.pdf> Acessado em 10 nov. 2008.
4. SÁNCHEZ, Luis Enrique. *Avaliação de Impacto Ambiental: Conceitos e Métodos*. São Paulo: Ed. Pini. 2006.
5. MARTINS, C. H. B. *et al.* Indicadores do Potencial Poluidor das Atividades Industriais no Rio Grande do Sul: uma contribuição inicial. In: MARTINS, C. H. B. e OLIVEIRA, N. (Orgs.). *Indicadores econômico-ambientais na perspectiva da sustentabilidade*. Porto Alegre: FEE; FEPAM, 2005.
6. SOUZA, E. C. B.; *et al.* Desafios da gestão ambiental nos municípios. In: LITTLE, P. E. (Org.). *Políticas ambientais no Brasil: análises instrumentos e experiências*. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIBE, 2003.