



MUNICIPALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA REGIÃO DO MÉDIO VALE DO PARAÍBA DO SUL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Paulo Cesar Pereira ⁽¹⁾

¹ Mestrando em Ciências Ambientais da Universidade Severino Sombra, Docente do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública e do Curso Superior de Tecnologia em Radiologia, da Universidade Severino Sombra, RJ

Felipe da Costa Brasil ⁽²⁾

² Coordenados do Mestrado Profissional em Ciências Ambientais da Universidade Severino Sombra. Docente do Curso de Engenharia Ambiental do Centro de Ciências Exatas, Tecnológicas e da Natureza, RJ

Tiphane Andrade Figueira ⁽³⁾

³ Graduanda em Eng. Ambiental, Universidade Severino Sombra, Vassouras, RJ

Débora Paiva ⁽⁴⁾

⁴ Graduanda em Eng. Ambiental, Universidade Severino Sombra, Vassouras, RJ

Endereço ⁽¹⁾: Expedicionário Osvaldo de Almeida Ramos, 280 – Centro – Vassouras/RJ, CEP 27700-000

Fone: (24) 2471-8200. E-mail: paulopereira@uss.br

RESUMO

O Licenciamento Ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental responsável, licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais potencialmente ou efetivamente poluidoras, considerando as disposições legais e regulamentares, e as normas técnicas relacionadas. Pela Constituição Federal de 1988, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e ocupação do solo urbano. No Estado do Rio de Janeiro, a Resolução do Órgão Ambiental Estadual, INEA n° 12, de 8 de junho de 2010, alterada pela Resolução INEA n° 26, de 23 de dezembro de 2010 dispõe sobre os empreendimentos e atividades cuja responsabilidade pelo licenciamento ambiental foi transferida para os municípios, por meio de convênios (RESOLUÇÃO CONAMA 237/97). Apesar de esta descentralização trazer aos municípios uma perspectiva de maior efetividade na utilização dos recursos ambientais, devido à proximidade para aferir os impactos decorrentes dessas atividades, nem todos os municípios estão plenamente preparados para assumir essas atividades.

PALAVRAS-CHAVE: Licenciamento ambiental, Descentralização, Municipalização.

INTRODUÇÃO

O desenvolvimento humano, desde os artífices, já apresentava potencial gerador de impactos ao ambiente em seus beneficiamentos. Com o advento da Revolução Industrial, o surgimento de diversas tecnologias e bens de consumo, associado ao aumento da população e das colheitas trazidas pela padronização de processos produtivos, causou o aumento expressivo do potencial impactante de novas atividades nessa nova relação homem – meio ambiente.

Não há dúvida que o marco mais importante da gestão sistêmica, no gerenciamento ambiental público no Brasil, é a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), criada em 1981, pela Lei 6.938. Entretanto, a necessidade de regulamentações para a aplicação da referida Política, na prática, só ocorre de fato com o início dos trabalhos de licenciamento, em alguns entes federados e em âmbito nacional, com a aplicação da CONAMA 01/86 que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. (MAGRINI et al., 2005).

O Licenciamento Ambiental é o procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental responsável, licencia a localização, instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais potencialmente ou efetivamente poluidoras, considerando as disposições legais e regulamentares, e as normas técnicas relacionadas. A avaliação de impactos ambientais e o licenciamento de atividades efetivas ou

potencialmente poluidoras são estabelecidos pela Política Nacional de Meio Ambiente (Lei Federal 6938 de 1981), como dois de seus instrumentos de implantação.

A Constituição Federal Brasileira (CF) de 1988 dedicou um capítulo ao meio ambiente, impondo novos desafios políticos e organizacionais à Administração Pública, no que se refere à competência e proteção do meio ambiente. Essas competências passaram a ser responsabilidade da União, Estados, Distrito Federal, Municípios e coletividade. Pela CF, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e ocupação do solo urbano. O licenciamento é um dos mais poderosos instrumentos da gestão ambiental, dado que lida diretamente com a autorização de instalação e operação de atividades produtivas potencialmente poluidoras (FIRJAN, 2010). O Decreto Estadual No 40793, de 2007, estabeleceu que os procedimentos de descentralização de fiscalização e licenciamento aos municípios fluminenses interessados em realizar autonomamente o licenciamento ambiental das atividades a serem realizadas em seus território. Atualmente regulamentado pelo decreto 42.050/2009 o processo de descentralização da licença ambiental se consolida como alternativa a implementação de medidas de controle na gestão ambiental pública.

No Estado do Rio de Janeiro, a Resolução do Órgão Ambiental Estadual, INEA n° 12, de 8 de junho de 2010, alterada pela Resolução INEA n° 26, de 23 de dezembro de 2010 dispõe sobre os empreendimentos e atividades cuja responsabilidade pelo licenciamento ambiental foi transferida para os municípios, por meio de convênios (RESOLUÇÃO CONAMA 237/97). Entretanto, o avanço desse processo de migração de responsabilidade para os municípios requer uma série de procedimentos, a fim de garantir a legalidade e qualidade no licenciamento. Apesar de esta descentralização trazer aos municípios uma perspectiva de maior efetividade na utilização dos recursos ambientais, devido à proximidade para aferir os impactos decorrentes dessas atividades, nem todos os municípios estão plenamente preparados para assumir essas atividades.

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

A transferência de competência do licenciamento ambiental de determinados empreendimentos e atividades por parte dos órgãos estaduais para órgãos ambientais municipais é uma realidade relativamente recente no Brasil. Tal possibilidade foi inicialmente descrita em um parágrafo único da Resolução do Conama 237 de 1197. Entretanto, sabe-se que grande parte dos empreendimentos de pequeno porte e de impacto local ainda realizam suas operações sem licença, não obstante o artigo 60 da Lei Federal 9.605 de 1998 (Lei de Crimes Ambientais) tornar esta operação crime ambiental.

A Bacia do Rio Paraíba do Sul é a maior bacia hidrográfica do Estado do Rio de Janeiro, contemplando uma área de 57.000 km², o que corresponde apenas a pouco menos de 0,7% da área do país e 6% da superfície da região Sudeste do Brasil. Da área total, 22.600 km² pertencem ao Estado do Rio de Janeiro (39,6 %), 20.900 km² ao Estado de Minas Gerais (36,7%) e 13.500 km² ao Estado de São Paulo (23,7%). Grande parte desta bacia no Estado do Rio encontra-se em área de expansão urbano-industrial e contempla grande parte do fornecimento de água para a região metropolitana com mais de 10 milhões de usuários a partir da transposição de 2/3 da água da Bacia no Complexo Light Piraf – Ribeirão das Lages. Além disso, esta bacia tem sido historicamente utilizada para o fornecimento de água de grande parte das culturas agropecuárias da região.

No Estado do Rio de Janeiro, a partir do ano de 2007, o processo de transferência de competência se fundamenta em atividades cujo impacto ambiental seja restrito aos seus limites territoriais e classificados como de pequeno potencial poluidor de impactos ambientais locais diretos. (art. 1° e 3° Decreto Estadual - RJ 40793/2007 redação dada pelo decreto 40.980/2007).

As atividades com impacto ambiental local direto são aquelas capazes de ensejar comprometimento aos meios físicos e biológicos no município, desde que não ultrapassem seus limites territoriais e sejam classificados como pequeno potencial poluidor. Destaca-se, assim, a importância de regulamentação de critérios para o enquadramento do potencial poluidor das atividades potencialmente poluidoras em esferas municipais.

Cabe ressaltar, que dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro apenas 22 conseguiram consolidar o convênio com o órgão ambiental estadual INEA e muitos outros não obtiveram sucesso ou desistiram do convênio por uma série de motivos que ainda não foram estudados ou avaliados. Desta forma, este projeto tem por principal justificativa a necessidade de avaliar quais os principais problemas e limitações relativas à consolidação destes convênios e propor alternativas e protocolos que possam auxiliar os gestores públicos municipais para a efetivação do Licenciamento Ambiental Municipal.

PERSPECTIVAS LEGAIS



Não há dúvida que o marco mais importante da gestão sistêmica, no gerenciamento ambiental público no Brasil, é a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), criada em 1981, pela Lei 6.938. Entretanto, a necessidade de regulamentações para a aplicação da referida Política, na prática, só ocorre de fato com o início dos trabalhos de licenciamento, em alguns entes federados e em âmbito nacional, com a aplicação da CONAMA 01/86 que dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. (MAGRINI et al., 2005, apud ALMEIDA, 2010).

Cada vez mais a sociedade e o meio ambiente são tocadas por duas grandes forças: a necessidade do desenvolvimento com produção e distribuição de riqueza e a necessidade de que isto ocorra com o menor dano ambiental possível, fugindo dos modelos que se consagraram a partir da Revolução Industrial.

Para que se concilie a realização de todas as atividades de forma sustentável – ou seja, garantindo que haja recursos e qualidade ambiental para as presentes e futuras gerações – é necessário que seja praticada a gestão ambiental das atividades de uma determinada região, a partir de uma visão do conjunto. Os órgãos ambientais (em nível federal, estadual e municipal) são responsáveis pela avaliação dos impactos que cada empreendimento causa ou causará ao meio ambiente. (FIRJAN, 2010).

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, o Brasil experimentou, de maneira cada vez mais ampliada a descentralização das ações da esfera pública. Trata-se da transferência de recursos, poderes e responsabilidades para autoridades que representam e têm que prestar contas às populações locais, ou seja, para órgãos do governo local eleitos democraticamente. O objetivo da descentralização democrática é aumentar a eficiência e a transparência administrativas, além de estimular a participação popular nos processos decisórios.

FIRJAN (2010) salienta que: “É obrigação do empreendedor buscar a licença ambiental junto ao órgão competente, desde as etapas iniciais do planejamento do empreendimento e instalação até o início efetivo da operação”.

Neste momento de desenvolvimento econômico, que o país atravessa, quanto mais facilitado e desburocratizado os processos que permitam o estabelecimento de empreendimentos e processos produtivos, mas se fomenta o desenvolvimento, reduzindo os óbices e acelerando o estabelecimento de empresas com adequabilidade ambiental.

Instalar e ampliar um empreendimento ou atuar sem licença ambiental são crimes previstos na Lei nº 9.605/98 – a Lei de Crimes Ambientais, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. (FIRJAN, 2010)

Desde 2007, a partir do Decreto Estadual Nº 40793, estabeleceu-se procedimento de descentralização de fiscalização e licenciamento com os municípios fluminenses interessados em realizar o licenciamento ambiental municipal. Atualmente regulamentado pelo decreto 42.050/2009 o processo de descentralização da licença ambiental se consolida como alternativa a implementação de medidas de controle na gestão ambiental pública. (ALMEIDA, 2010).

Como outros processos que estão na lógica da descentralização, licenciamento ambiental realizado pelos entes federados estabelece novas perspectivas para a gestão pública, o setor empresarial e para a sociedade, sendo campo de desenvolvimento de saberes e ajustes de condutas a fim de garantir a esta política pública maior eficiência e abrangência.

O trabalho está sendo desenvolvida em uma fase inicial, através de investigação exploratória documental junto às fontes disponíveis do INEA, para a identificação dos principais cenários dos processos de municipalização (descentralização) do licenciamento ambiental de parte da bacia do Rio Paraíba no Sul. Este estudo preliminar selecionou as áreas das superintendências regionais no Instituto Estadual do Meio Ambiente, e que se relacionam aos municípios de: Areal, Barra do Piraí, Barra Mansa, Carmo, Comendador Levy Gasparian, Engenheiro Paulo de Frontin, Itaguaí, Itatiaia, Japeri, Mangaratiba, Mendes, Miguel Pereira, Paracambi, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Petrópolis, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Queimados, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, São José do Vale do Rio Preto, Sapucaia, Seropédica, Sumidouro, Teresópolis, Três Rios, Valença, Vassouras e Volta Redonda (Figura 1).

Inicialmente serão levantados e analisados os dados socioambientais destes municípios e a existência ou não da formalização do convênio de municipalização do licenciamento ambiental, analisando a formação das equipes técnicas, o código ambiental municipal e as classes poluidoras que poderão ser licenciadas pelo município através da Resolução INEA 12 de 2010.

Entre as informações de interesse da pesquisa estão a existência de corpo técnico especializado, integrante do quadro funcional próprio, para a realização da fiscalização e do licenciamento ambiental, existência de Conselho Municipal de Meio Ambiente, existência de legislação própria disciplinando o licenciamento ambiental municipal e as sanções administrativas pelo seu descumprimento. Em caso de município com população superior a 20.000 habitantes, a existência de Plano Diretor, ou Lei de Diretrizes Urbanas nos casos de município com menos de 20.000 habitantes.

Além disso, esta sendo investigada a existência e o funcionamento do Fundo Municipal de Meio Ambiente e a regularidade de seus aportes.

Os resultados preliminares obtidos pelo trabalho demonstram uma desinformação e falta de estrutura por parte das prefeituras e secretarias de meio ambiente. Observou-se que dentre os trinta e três municípios que compreendem a bacia do Rio Paraíba do Sul, somente doze estão atualmente autorizados a licenciar empreendimentos, que são em sua maioria classificados em pequeno ou médio potencial poluidor (Tabela 1).

A extensa maioria das legislações que definem os critérios de licenciamento ambiental, associam o potencial de poluição ao porte do empreendimento, ou seja, a definição do potencial poluidor está associada ao porte do empreendimento e sua possibilidade causar poluição ambiental, geralmente associado à tipologia do empreendimento.

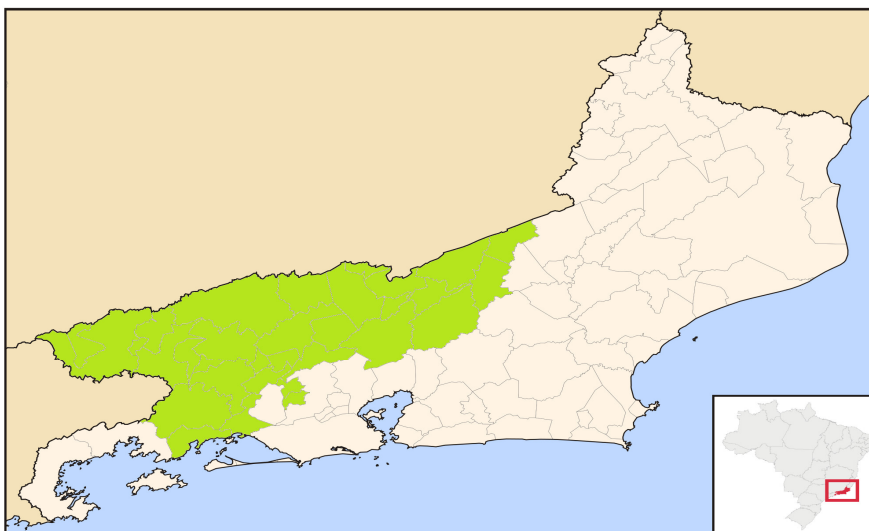


Figura 1 - Figura 1. Recorte Geográfico da área de estudo no Estado do Rio de Janeiro.

Os dados levantados sugerem que essa limitação se deve principalmente, a entraves que impedem as secretarias de meio ambiente de atender aos pré-requisitos exigidos pelo convênio do INEA para o licenciamento das diferentes classes de potencial poluidor. Verificou-se que as principais dificuldades encontradas são a falta de estrutura física das secretarias de meio ambiente, a não contratação de pessoal qualificado para formação do corpo técnico requerido, falta

Tabela 1. Equipe técnica e classes poluidoras que podem ser licenciadas por município.

Município	Equipe Técnica	Classes Licenciadas
Barra do Piraí	Biólogo, Arquiteto, Química, Administrador com Pós em Meio Ambiente	1A,1B,2A,2B,2C,2D,2E
Barra Mansa	2-Eng.(Civil, Ambiental), Arquiteto, Advogado.	1A,1B,2A,2B,2C,2D,2E
Itaguaí	Eng.(Químico, de Alimentos e Agrônomo), Biólogo-2, Zootecnista-7, Geógrafo, Biotecnologista.	1A,1B,2A,2B,2C,2D,2E,2F
Mangaratiba	Convênio Suspenso	1A, 1B, 2A, 2B, 2C
Mendes	Eng.(Agrônomo, Químico, 2 Civil, Ambiental e Florestal), Geólogo	1A, 1B, 2A, 2B, 2C
Petrópolis	Químico, Arquiteto-2, Eng.(Florestal, Agrônomo, Civil)	1A,1B,2A,2B,2C,2D,2E
Piraí	Arquiteto, Eng. Civil, Biólogo, Tecnólogo Industrial, Advogado	1A, 1B, 2A, 2B, 2C, 2D
Porto Real	Eng.(Civil-3, Florestal, Ambiental), Biólogo (2), Arquiteto	1A, 1B, 2A, 2B, 2C, 2D
São José do Vale do Rio Preto	Eng. Civil, Biólogo	1A, 1B, 2A, 2B, 2C

II Congresso Brasileiro de Gestão Ambiental

Teresópolis	Arquiteto, 3 Biólogos, Eng.(Florestal e Agrônomo), Advogado-2	1A, 1B, 2A, 2B, 2C, 2D
Vassouras	Eng.(Civil, Florestal, Agrônomo), Arquiteto	1A, 1B, 2A, 2B, 2C, 2D
Volta Redonda	Eng. Civil, Ambiental e Biólogo, Gestor Ambiental-2	1A, 1B, 2A, 2B, 2C, 2D

Fonte: INEA/2011

de um fundo para o meio ambiente, desinteresse das prefeituras. De outra forma, como podem ser observados na Tabela 1, os municípios conveniados apresentou uma equipe técnica compatível para a análise ambiental das atividades de baixo potencial poluidor e porte de baixo a médio classificadas pelo órgão ambiental do Rio de Janeiro.

CONCLUSÕES

Como desdobramento desta fase preliminar, serão investigadas numa próxima etapa, as principais dificuldades operacionais de implantação destes processos de municipalização, sobre os aspectos estruturais, de recursos humanos, políticos e financeiros. Além disso, serão avaliadas as alternativas para os aspectos técnicos e legais, de forma a produzir soluções que possam ser compartilhadas e socializadas, a fim de facilitar e orientar os processos de municipalização e garantir a partir desta, a homogeneidade e qualidade dos processos de licenciamento ambiental realizada nesta esfera.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ALMEIDA, J.R. CARVALHO D.. Avaliação do Processo de Municipalização do Licenciamento
2. Ambiental e Proposta de Critério de Enquadramento do Potencial de Impacto Ambiental No Município do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Escola de Química, Pós-Graduação em Tecnologia de Processos Químicos e Bioquímicos. Rio de Janeiro, 2010.
3. BRASIL. Constituição (1.988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1.988. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em 10.09. 2008.
4. BRASIL. Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 set. 1981. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 10.09. 2010.
5. BRASIL. Lei n.º5.197, de 03 de janeiro de 1.967. Dispõe sobre a proteção à fauna. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 05 jan. 1967. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br>. Acesso em: 10 set. 2010.
6. FIRJAN, Manual de Licenciamento ambiental: guia de procedimento passo a passo. Rio de Janeiro: GMA, 2004.
7. FIRJAN, Manual de Licenciamento Ambiental. Rio de Janeiro: SEBRAE, 2010.
8. IBAMA. Guia de Procedimentos do Licenciamento Ambiental Federal - Documento de Referência. 2002. Disponível em: <http://www.em.ufop.br> Acesso em: 12 Set. 2010.
9. INEA. Licenciamento ambiental. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br>. Acesso em: 10 Set. 2010.
10. MAGRINI, A.; VEIGA, L. B. E. ; BARBOSA, F. L. Análise do Processo de Licenciamento Ambiental no Estado do Rio de Janeiro e Análise Comparativa com os Modelos adotados nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul. Síntese Executiva. 2005. Programa de Planejamento Energético – COPPE/UFRJ.
11. RESOLUÇÃO INEA Nº 12 de 08 de junho de 2010. www.inea.rj.gov.br
12. RESOLUÇÃO INEA Nº 26, de 23 de dezembro de 2010. www.inea.rj.gov.br
13. RIO DE JANEIRO, Decreto 42.440/10 do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em www.inea.rj.gov.br.