

ANÁLISE DA GESTÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Valtemir Bruno Goldmeier, M. Sc. (*); Pedro Keglevich de Buzin; Rejane Maria Candiota Tubino

* Laboratório de Estudos Ambientais para a Metalurgia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, vgoldmir@hotmail.com

RESUMO

A análise da Gestão do Licenciamento Ambiental Municipal no Estado do Rio Grande do Sul, efetuada através deste estudo, buscou demonstrar e avaliar o modelo e as características do licenciamento ambiental municipal vigente, e a sua relação com a gestão deste procedimento administrativo, com vistas ao desenvolvimento sustentável das comunidades. Inicialmente foi apresentada a evolução histórica e legal da questão ambiental no Rio Grande do Sul, de forma especial a questão ambiental nos Municípios do Estado. A metodologia utilizada para efetuar-se o estudo se constituiu numa pesquisa junto a uma amostra de municípios que exercem o licenciamento ambiental de atividades de impacto local, em forma de um questionário. Posteriormente foram apresentados os resultados da pesquisa feita em relação a vários aspectos, dentre os quais pode-se destacar: quadro técnico dos municípios, tempo médio para obtenção do licenciamento ambiental, avaliação das áreas com mais licenças emitidas, número de licenças emitidas pelos municípios e o número de processos anualmente protocolados. Por fim se concluiu que o Licenciamento Ambiental Municipal é um instrumento de planejamento na proteção ambiental e que o modelo e suas características tem similaridade com o praticado nas esferas federal e estadual, sendo viável. Entretanto a gestão ambiental municipal requer melhorias com vistas ao desenvolvimento de forma harmônica entre a área ambiental, social e econômica nas comunidades locais.

PALAVRAS-CHAVE: gestão ambiental municipal, licenciamento ambiental, planejamento, impactos.

INTRODUÇÃO

O Estado do Rio Grande do Sul tem na sua história anterior à Constituição Federal de 1988 e Constituição Estadual de 1989 vários fatos importantes sob o ponto de vista de valorização da proteção ao meio ambiente. Dentre estes pode ser citado o movimento ambientalista estruturado com o surgimento da AGAPAN em 1971 com José Lutzemberger e seus companheiros, mas antes outros pioneiros como Henrique Luís Roessler (1896-1963) se destacaram como um dos precursores do ambientalismo no Brasil (AGAPAN, 2017).

Foram importantes marcos legais as Leis Estaduais nº 7.877 de 28 de dezembro de 1983 que "dispõe sobre o Transporte de Cargas Perigosas no Estado do Rio Grande do Sul", a Lei nº 7.747/1982 que "dispõe sobre a venda e uso de agrotóxicos" e a Lei nº 9.519 - Código Florestal Estadual de 21 de janeiro de 1992 que instituiu este importante instrumento legal no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul.

O Estado do Rio Grande do Sul, em continuidade às premissas estabelecidas na Constituição Federal, ao elaborar a Constituição Estadual de 1989 também introduziu um Capítulo voltado a área ambiental - artigos 250 a 259 (RIO GRANDE DO SUL, 1989).

Em 1990, através da Lei 9.077 é criado um órgão público para se dedicar a Gestão Ambiental do Estado. A Fundação Estadual de Proteção Ambiental Henrique Luis Roessler – FEPAM é a instituição responsável pelo licenciamento ambiental no Rio Grande do Sul, sendo na sua origem vinculada à Secretaria Estadual da Saúde e do Meio Ambiente, e, desde 1999, vinculada à Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SEMA, atualmente denominada Secretaria Estadual do Ambiente e Desenvolvimento Sustentado.

Neste mesmo período, no Estado do RS, surgem três textos fundamentais que interferem na visão legal do meio ambiente e, de forma indireta, no sistema de licenciamento ambiental no âmbito estadual, os quais são: a) Lei Estadual do Sistema Estadual de Recursos Hídricos (Lei nº 10.350/1993); b) Lei Estadual do Sistema Estadual de Proteção Ambiental (Lei nº 10.330/1993) e c) Lei Estadual do Sistema Estadual de Resíduos Sólidos (Lei nº 9.921/1993).

No ano 2000 foi aprovada a Lei 11.520/2000 que instituiu o Código Estadual do Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE do SUL, 2000). Por fim, em 2011, foi editada a Lei nº 13.761 (RIO GRANDE do SUL, 2011) que instituiu o Cadastro Técnico Estadual de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizadoras de Recursos Ambientais, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA sendo criada a Taxa de Controle e Fiscalização Ambiental - TCFA-RS, idealizada como suporte financeiro do Sistema de Proteção Ambiental, tanto a nível Estadual como Municipal devendo ser repassado aos Municípios 30% do valor estabelecido pela União, ou 50%

dos 60% que são repassados aos entes federados, o que até agora não foi cumprido, e os valores arrecadados, são todos destinados aos cofres do Estado sem o devido repasse.

Segundo Muller e Bergmann (2000), em 1995 inicia-se a descentralização das ações ambientais no RS, por iniciativa da Federação dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS). Inicialmente o processo se dava por Delegação de Competência do Estado, através da FEPAM, para cada município individualmente. Na primeira fase, 11 municípios assumiram a Gestão Ambiental e os respectivos licenciamentos ambientais de atividades de impacto local.

A Delegação de Competência se dava em relação a atividades de pequeno porte e com baixo potencial poluidor. Era efetuada uma análise individual de cada município e da sua estrutura administrativa e técnica, delegando-se algumas atividades. Entretanto não existia qualquer tipo de normativa sobre o assunto, nem federal nem estadual. Um exemplo a ser citado é o licenciamento das pequenas criações de animais, tanto de suinocultura quanto avicultura, desde que o agricultor estivesse classificado no PRONAF. Outro exemplo era o loteamento residencial de até 3ha (MULLER e BERGMANN, 2000).

O Convênio era fiscalizado por técnicos da FEPAM que duas vezes por ano visitavam o município e conferiam a operacionalização do mesmo. Dentre os requisitos para a delegação de competência, havia os seguintes: (i) possuir Lei Municipal sobre a área ambiental; (ii) possuir Conselho Municipal de Meio Ambiente e Fundo Municipal de Meio Ambiente; (iii) possuir estrutura administrativa e técnicos habilitados.

Dentre esses municípios, os pioneiros foram: Estância Velha, Guaíba, Triunfo, Santa Rosa, Pelotas, Bagé e Lajeado, sendo assim um marco nacional de descentralização das ações ambientais, com a possibilidade de delegação de competência do Estado para os municípios (MULLER e BERGMANN, 2000).

Em continuidade às premissas estabelecidas pela Resolução CONAMA nº 237/97, em 1998, no Rio Grande do Sul, foram definidos os critérios para a descentralização do licenciamento ambiental e a efetiva inclusão dos municípios na esfera de competência para efetivar o Licenciamento Ambiental das atividades de impacto local, editando-se a Resolução CONSEMA 05/98 com os principais regramentos para os municípios no Rio Grande do Sul se habilitarem a efetuar o Licenciamento Ambiental das atividades de impacto local. Nesta Resolução há um anexo descrevendo quais atividades podem ser licenciadas no âmbito do município.

No ano 2000, a Resolução CONSEMA 05/1998 foi substituída pela Resolução CONSEMA 04/2000, que definiu novos critérios para os municípios efetuarem o Licenciamento Ambiental das atividades de impacto local e com esta normativa até dezembro de 2002 havia 43 municípios licenciando atividades de impacto local, ressaltando que aqueles que já estavam habilitados pela Resolução CONSEMA nº 05/98 tiveram que refazer o processo e se habilitarem novamente. Em 2005, o CONSEMA/RS aprova a Resolução CONSEMA 102/2005, alterando a Resolução CONSEMA 04/2000, redefinindo as atividades consideradas como de impacto local, aumentando de forma significativa a listagem de atividades delegadas passíveis dos municípios licenciarem.

Por fim, a partir de 2007, os municípios através de sua representação no CONSEMA e nas Câmaras Técnicas deste Conselho, começaram a gerenciar no sentido de ampliar ainda mais o rol de atividades passíveis de ser licenciadas pelos órgãos ambientais municipais. Em decorrência, em 2014 a Resolução CONSEMA 102/2005 é substituída pela Resolução CONSEMA 288/2014 (RIO GRANDE DO SUL, 2014), ampliando o rol de atividades consideradas como de impacto local, e, portanto, incluídas na competência dos municípios.

A Figura 01 mostra a evolução do número de municípios que exercem a gestão ambiental local no Estado do Rio Grande do Sul. Em 2016, dos 497 municípios, apenas 17 não estavam exercendo seu direito constitucional de efetuar o licenciamento ambiental das atividades de impacto local.

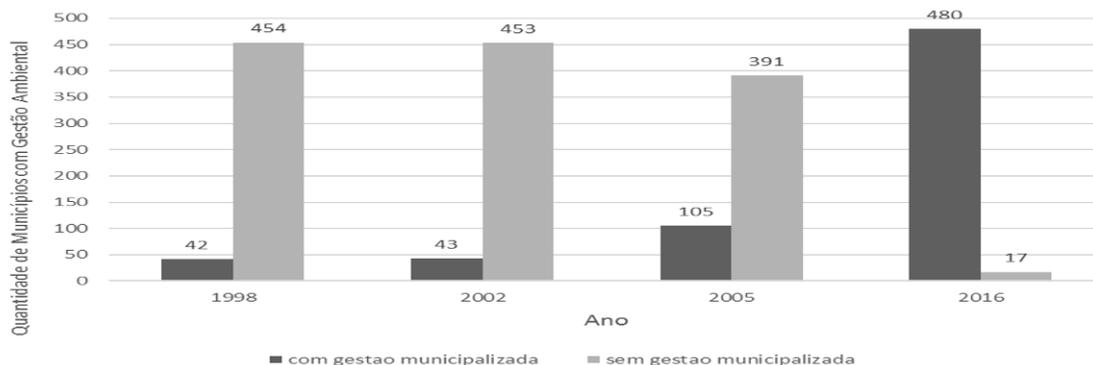


Figura 01: Evolução do número de municípios habilitados na gestão ambiental local no RS. Fonte: Autor do trabalho. Fonte: FEPAM - RS, 2017.

O mapa constante da Figura 02 mostra a localização dos municípios que ainda não efetuam o licenciamento de atividades de impacto ambiental no Estado do Rio Grande do Sul.



Figura 02: Municípios que ainda não efetuam o licenciamento das atividades de impacto local. Fonte: FEPAM - RS, 2017.

OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho foi o de avaliar o modelo e as características do licenciamento ambiental municipal vigente no Estado do Rio Grande do Sul e sua relação com o licenciamento na gestão deste procedimento administrativo, com vistas ao desenvolvimento sustentável das comunidades.

METODOLOGIA

O desenvolvimento do presente estudo teve como base principal a adoção de uma metodologia centrada na coleta de dados relevantes ao tema, o que se constituiu numa pesquisa junto a uma amostra de municípios que exercem o licenciamento ambiental de atividades de impacto local em forma de um questionário. Neste, continha questões cujo objetivo foi tipificar e quantificar o licenciamento ambiental de atividades locais dentro da esfera de competência do município pesquisado.

RESULTADOS

1 - Quanto à pesquisa em si

A pesquisa efetuada seguiu a proposta apresentada na metodologia e alguns aspectos relevantes encontram-se destacados:

- Em número absoluto de municípios, considerando que o Estado do Rio Grande do Sul possui 497, a pesquisa finalizou abrangendo 78 municípios o que corresponde a 15,69% do total.
- Em termos de área territorial pesquisada, considerando que o Estado do Rio Grande do Sul possui, segundo o IBGE (2017), 281.748 km², a pesquisa abrangeu 66.984 km² o que corresponde a 23,77% da área total do Estado.
- Em termos de população pesquisada, considerando que o Estado do Rio Grande do Sul possui, segundo projeção da FEE (2017) 11.320.990 habitantes, a pesquisa abrangeu 6.510.680 habitantes o que corresponde a 57,68% da população total do estado.

2 - Quanto à qualificação do quadro técnico dos municípios

A pesquisa efetuada demonstrou que os municípios do Rio Grande do Sul possuem no seu quadro de pessoal, em sua maioria, técnicos das seguintes áreas: biologia, engenharia e geologia. Há também técnicos de outras áreas e alguns técnicos de nível médio. Esta distribuição de profissionais integrantes da equipe técnica pode ser visualizada na Figura 03.

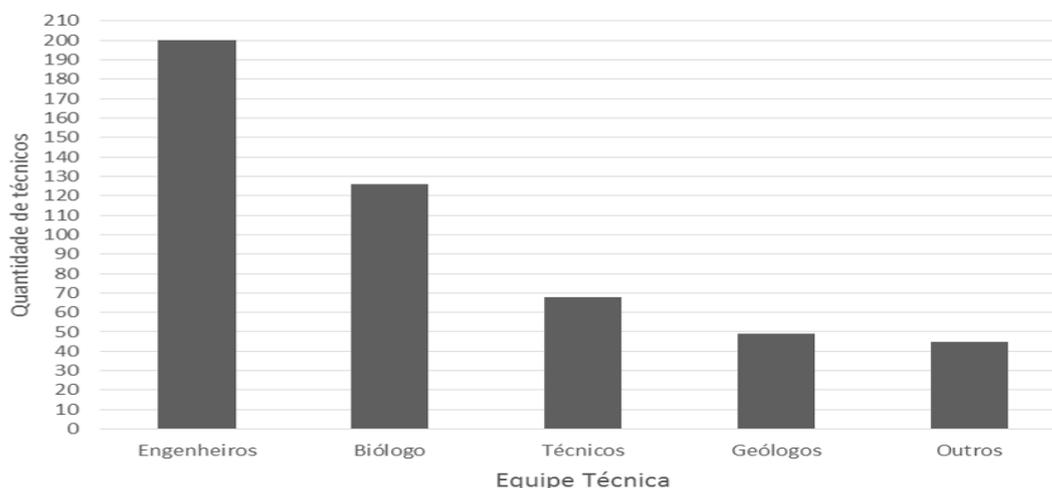


Figura 03: Distribuição de profissionais técnicos na amostra pesquisada. Fonte: Autor do trabalho.

Verifica-se que a maioria do pessoal técnico envolvido com as tarefas de licenciamento é da área de engenharia e biologia, perfazendo um total de 67%, sendo que a concentração de profissionais destas áreas está diretamente relacionada às maiores demandas do licenciamento ambiental nos municípios.

3 - Quanto à avaliação do licenciamento ambiental sob a ótica do município

Com relação à avaliação do processo de licenciamento ambiental sob a ótica se era positivo ou negativo para o município, a resposta quase unânime dos entrevistados foi que o licenciamento ambiental é positivo tanto para o município quanto para o empreendedor, e também para o meio ambiente.

As respostas mostraram que ao responder este questionamento os municípios indicaram, em sua maioria, que o modelo adotado de municipalização é benéfico, pois dos 78 entrevistados, 72 optaram por afirmar que é positivo, ou seja, 92,30%.

4 - Quanto ao tempo médio para obtenção do licenciamento ambiental

Na Figura 04 estão apresentados os dados referentes ao tempo médio de emissão de uma Licença Prévia em termos de respostas obtidas. A resposta dos entrevistados revelou que este tipo de licença ambiental (LP) nos municípios tem um tempo médio de tramitação inferior a 180 dias, sendo a maioria de até 45 dias para sua emissão, totalizando 61,84%. Em seguida a fica a opção de 45 até 180 dias, totalizando 34,22%. A opção de até um ano, totalizou 3,94% das respostas. Nenhuma Licença Prévia demorou mais de um ano para ser concedida.

Somando-se a opção 1 e a opção 2 tem-se que 96,06% das Licenças Prévias emitidas pelos municípios que efetuam licenciamento de atividades de impacto local se dão em menos de 180 dias e assim cumprem o estabelecido na legislação que estabelece o prazo de até 180 dias.

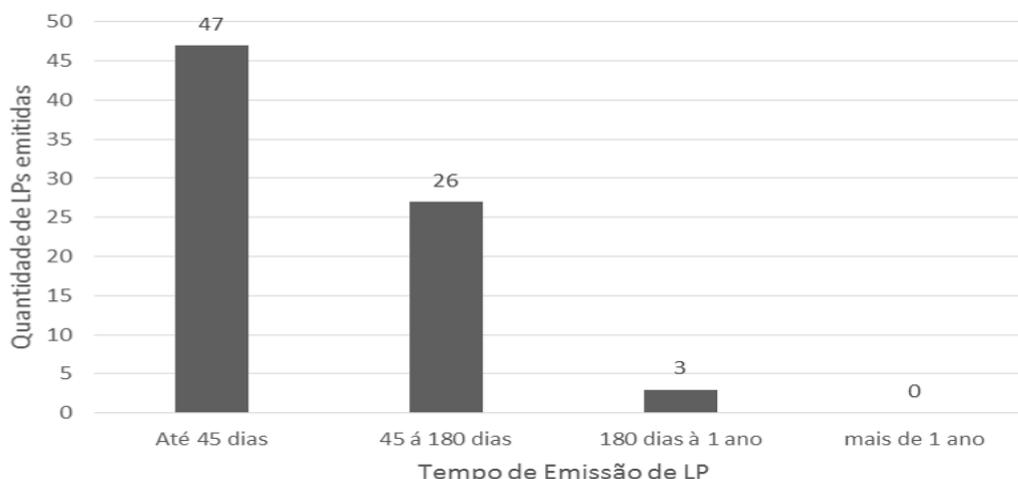


Figura 04: Respostas obtidas para o tempo de tramitação de uma Licença Prévia nos municípios pesquisados sendo que 2 Municípios não responderam. Fonte: Autor do trabalho.

Com relação à Licença de Instalação (LI) a resposta dos entrevistados revelou que o licenciamento ambiental no Município tem um tempo médio inferior a 180 dias, sendo a maioria de até 45 dias para sua emissão num total de 59,21%, ficando em segunda alternativa mais respondida de 45 até 180 dias num total de 35,53% e acima disto o percentual de 5,26%.

5 - Quanto à avaliação das áreas com mais licenças emitidas

Como pode ser visualizado na Figura 05, em relação aos tipos de licenças ambientais mais solicitadas e emitidas nos municípios pesquisados, as Autorizações de Supressão Vegetal e de Podas, são as de maior demanda, seguido pelas atividades de Licenciamento Industrial e Agrícola.

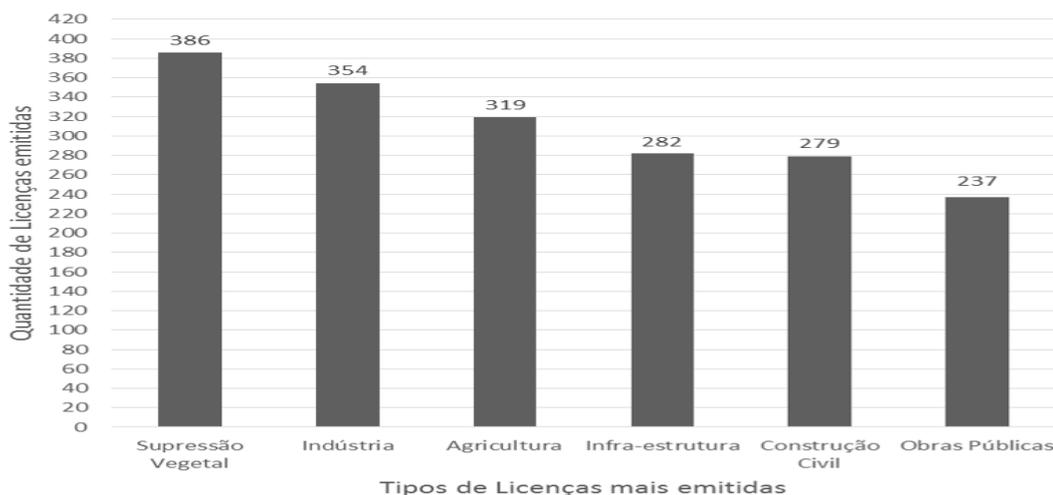


Figura 05: Distribuição dos tipos de licenças mais emitidas nos municípios pesquisados. Fonte: Autor do trabalho.

6 - Quanto à necessidade de qualificação e capacitação técnica dos municípios

A pesquisa efetuada mostra que 97% dos municípios do Rio Grande do Sul têm interesse em qualificar e capacitar seus quadros técnicos.

7 - Quanto ao número de licenças emitidas pelos municípios e o número de processos anualmente protocolados pelos municípios

As respostas dos entrevistados revelaram um número crescente tanto de recebimento de processos nos municípios (Figura 06), bem como no número anual de licenças emitidas (Figura 07). Visando facilitar o entendimento na planificação dos dados, foi feita a soma do número de licenças de operação com as licenças únicas, pois ambas permitem o funcionamento de uma atividade e desta forma seguem o mesmo rito legal.

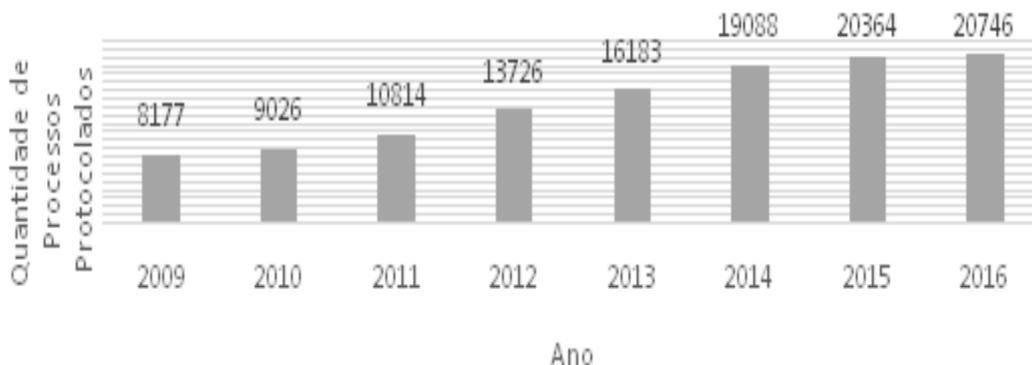


Figura 06: Número de processos protocolados nos municípios pesquisados de 2009 a 2016. Fonte: Autor do trabalho.

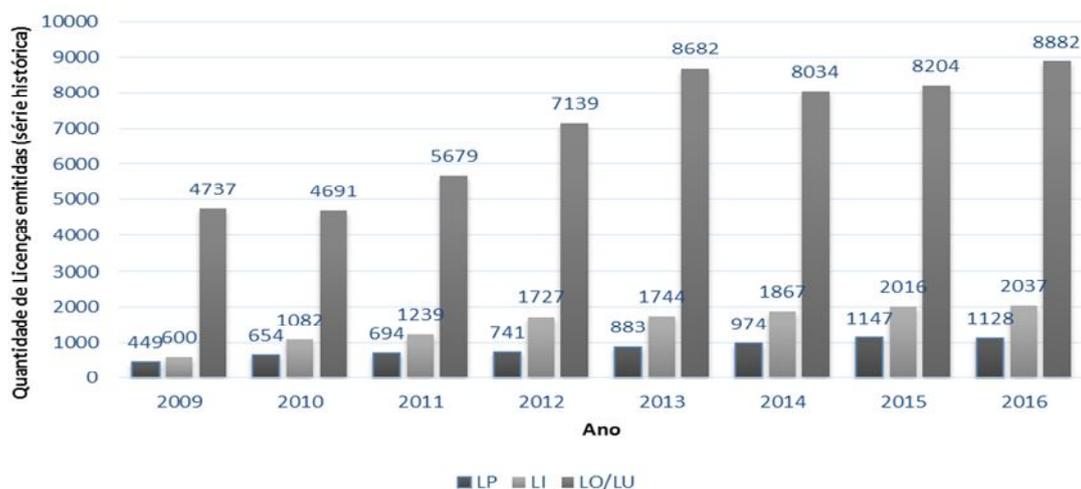


Figura 07: Evolução histórica do número de solicitações e licenças emitidas nos municípios pesquisados de 2009 a 2016. Fonte: Autor do trabalho.

A pesquisa efetuada demonstra que os municípios do Rio Grande do Sul tiveram uma evolução constante e permanente tanto na emissão de LP, LI E LO. Ocorreu um incremento de quase 100% no número de emissões de licenças entre 2009 e 2016.

Historicamente, as LP's representam aproximadamente de 8% a 10% do total emitido. As LI's representam entre 15% a 18% do total emitido e as LO's/LU's representam entre 70 e 80% das licenças emitidas.

CONCLUSÕES

O Licenciamento Ambiental Municipal é um instrumento de planejamento e, acima de tudo, é um aliado na proteção ambiental desde que todos os atores deste sistema tenham adequada atenção para com o tema, atuando com princípios éticos e técnicos. Pode-se dizer também que a efetiva implantação da cultura ambiental local decorre de práticas que se consolidam somente ao longo do tempo. Por esta razão, o engajamento permanente das sucessivas administrações é fator determinante para o êxito do desenvolvimento desta cultura.

Conclui-se que o modelo e as características do licenciamento ambiental municipal vigente no Estado do Rio Grande do Sul e sua relação com o licenciamento nas esferas federal e estadual tem viabilidade. Entretanto requer melhorias na gestão, com vistas ao aprimoramento do desenvolvimento em harmonia com o meio ambiente das comunidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. AGAPAN- Associação Gaúcha de Proteção Ambiental. AGAPAN realiza encontro sobre a história e o futuro do movimento ambientalista. Disponível em <http://outraspalavras.net/posts/agapan-quem-podara-resistencia-ecologica>. 2017.
2. BRASIL. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm. Acessado em 15 outubro de 2016.
3. BRASIL. **Lei Complementar nº 140**, de 08 de dezembro de 2011. Fixa normas 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. Acessado em 15 de outubro de 2016.
4. Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Resolução **CONAMA nº 237**, de 19 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a revisão e complementação dos procedimentos e critérios utilizados para o licenciamento ambiental. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acessado em 15 de outubro de 2016.
5. RIO GRANDE DO SUL. **Resolução CONSEMA nº 102**, 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>. Acessado em 15 de outubro de 2016.