

A DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL E SUA INTEGRAÇÃO COM O ORDENAMENTO DOS MUNICÍPIOS

DECENTRALIZATION OF ENVIRONMENTAL LICENSING AND THEIR INTEGRATION WITH THE PLANNING OF THE MUNICIPALITIES

GECÁSSIA MARIA DA COSTAⁱ, ALANE REGINA RODRIGUES DOS SANTOSⁱⁱ & ANDRÉIA RODRIGUES DOS SANTOSⁱⁱⁱ

Universidade Federal de Sergipe

ⁱcassiamariacosta@yahoo.com.br, ⁱⁱalane-rs@hotmail.com, ⁱⁱⁱandreiadepol@hotmail.com

RESUMO. Nas últimas décadas as questões relativas ao meio ambiente têm sido cada vez mais abordadas. A propagação do conhecimento pela mídia, pelos meios acadêmicos, tem trazido informações para a sociedade que evidenciam as consequências desastrosas, provenientes da utilização insensata dos recursos naturais pelo homem, comprometendo assim a sustentabilidade do sistema. Daí a necessidade da busca de diretrizes e mecanismos operacionais que facilitem dar respostas às necessidades de desenvolvimento e às exigências da qualidade ambiental dentro de um território determinado. A acentuação da deterioração do meio ambiente ocorre principalmente pelo crescimento desordenado das cidades e pela desintegração da urbanização com o ordenamento territorial, proveniente da falta de gestão e planejamento. Desse modo, vale ressaltar a importância do licenciamento ambiental, considerado um instrumento básico de gestão da política nacional de meio ambiente, o qual possui competência administrativa para autorizar a instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras, ou que possam causar algum tipo de degradação ambiental (CONAMA, 1997). Desta forma, por meio deste, é possível ao poder público exercer um maior controle sobre as atividades antrópicas que interferem na qualidade ambiental, de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico e sustentável dos territórios. Assim, faz sentido destacar a importância da descentralização do licenciamento ambiental para a gestão e ordenamento territorial, a qual se constitui num sistema de gestão que pretende dificultar o crescimento desordenado das cidades e promover a sustentabilidade no âmbito local, além de promover a transferência de poderes da esfera estadual para a esfera municipal, proporcionando a estas unidades a faculdade de definir suas prioridades de gestão ambiental, desse modo a descentralização do licenciamento ambiental visa a promover não apenas o ordenamento territorial mas também a partilha de poderes. Diante do exposto, o presente trabalho tem como objetivo analisar de que modo a descentralização do licenciamento ambiental influencia no desenvolvimento, na melhoria da qualidade ambiental e no ordenamento dos territórios. A fim de atingir tal objetivo utilizou-se como metodologia a revisão bibliográfica de livros, artigos acadêmicos, e a própria legislação ambiental, relacionados ao objeto de estudo, com o intuito de adquirir maiores informações e conhecimentos sobre o tema estudado, onde foi possível analisar e concluir que o licenciamento ambiental corresponde a uma excelente ferramenta de ordenamento dos territórios e de um meio ambiente cada vez mais sustentável.

PALAVRAS-CHAVES. TERRITÓRIOS, LICENCIAMENTO, GESTÃO AMBIENTAL.

ABSTRACT. In recent decades the issues related to the environment have been increasingly addressed. The spread of knowledge by the media, the academia has brought information to society that highlight the disastrous consequences from the senseless use of natural resources by man, thereby undermining the sustainability of the system. Hence the need to search for guidelines and mechanisms to facilitate operational respond to development needs and the requirements of environmental quality within a given territory. The accentuation of environmental deterioration is mainly due to overcrowded cities and the disintegration of urbanization to land use planning, from the lack of management and planning. Thus, it is worth emphasizing the importance of environmental licensing, which is a basic tool for managing the national environmental policy, which has administrative jurisdiction to authorize the installation, expansion and operation of projects and activities using environmental resources, or considered potentially effective polluting, or that may cause some kind of environmental degradation (CONAMA, 1997). Thus, through this, it is possible for the public to exercise greater control over human activities that affect environmental quality in order to contribute to the economic and sustainable development of territories. Thus, it makes sense to

highlight the importance of decentralization of environmental licensing for management and land use planning, which constitutes a management system intended to hinder the overcrowded cities and promote sustainability at the local level, and promote the transfer of powers the state level to the municipal level, these units provide the power to determine their priorities for environmental management, thereby decentralizing environmental licensing aims to promote not only the spatial planning but also the sharing of powers. Given the above, this paper aims to analyze how the decentralization of environmental licensing influences the development, improve environmental quality and regional planning. In order to achieve this goal was used as the methodology literature review of books, scholarly articles, and his own environmental legislation, related to the object of study, in order to acquire more information and knowledge on the topic studied, where it was possible to analyze and conclude that the environmental licensing represents an excellent tool for regional planning and an increasingly sustainable environment.

KEYWORDS. TERRITORIES, LICENSING, ENVIRONMENTAL MANAGEMENT.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo analisar de que modo a descentralização do licenciamento ambiental influencia no desenvolvimento, na melhoria da qualidade ambiental e no ordenamento dos municípios.

Visto que nas últimas décadas as questões relativas ao meio ambiente têm sido cada vez mais abordadas. A propagação do conhecimento pela mídia, pelos meios acadêmicos, tem trazido informações para a sociedade que evidenciam as consequências desastrosas, provenientes da utilização insensata dos recursos naturais pelo homem, comprometendo assim a sustentabilidade do sistema. Tais consequências podem ser evidenciadas pela sociedade em geral, desde aquelas localizadas em pequenas aglomerações formadas há séculos e que ali permanecem como ponto de passagem até aquelas presentes nas megalópoles que estão cada vez mais se expandindo. Daí a necessidade da busca de diretrizes e mecanismos operacionais que facilitem dar respostas às necessidades de desenvolvimento e às exigências da qualidade ambiental dos municípios.

A acentuação da deterioração do meio ambiente ocorre principalmente pelo crescimento desordenado das cidades e pela desintegração da urbanização com o ordenamento dos municípios, proveniente da falta de planejamento, visto que, para que seja possível uma incorporação entre o desenvolvimento e a sustentabilidade ambiental, é preciso um eficaz planejamento municipal da gestão do meio ambiente. Para Rodriguez (2011), o planejamento ambiental é um processo intelectual no qual são projetados os instrumentos de controle fundamentados em uma base técnico-científica, instrumental e participativa a fim de facilitar a tomada de decisões, tais como permissões e concessões.

Desse modo, vale ressaltar a importância do licenciamento ambiental, considerado um instrumento básico de gestão da política nacional de meio ambiente, o qual possui competência administrativa para autorizar a instalação, ampliação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras, ou que possam causar algum tipo de degradação ambiental (CONAMA, 1997). Por meio deste, é possível ao poder público exercer um maior controle sobre as atividades antrópicas que interferem na qualidade ambiental, de forma a contribuir para o desenvolvimento econômico e sustentável dos municípios.

Assim, faz sentido destacar a importância da descentralização do licenciamento ambiental para a gestão e ordenamento territorial, a qual se constitui num sistema de gestão que pretende dificultar o crescimento desordenado das cidades e promover a sustentabilidade no âmbito local, além de promover a transferência de poderes da esfera estadual para a esfera municipal, proporcionando a estas unidades a faculdade de definir suas prioridades de gestão ambiental, visto que a sociedade vivencia os problemas ambientais de forma muito próxima, desse modo a descentralização do licenciamento ambiental visa a promover não apenas o ordenamento dos municípios mas também a partilha de poderes.

Segundo Macedo (1994) o ordenamento dos municípios consiste na compatibilização entre as necessidades do homem em referência ao uso e ocupação do solo, com a capacidade de suporte do território que ocupa ou pretende ocupar. Desse modo é preciso conhecer os limites espaciais destes municípios, a fim de promover um ordenamento capaz de promover um desenvolvimento sustentável. O autor ainda destaca que a fim de se obter o ordenamento territorial e ambiental deve-se verificar se um determinado processo ou ocorrência tem capacidade para interferir negativamente em qualquer uma das quatro propriedades da sustentabilidade ambiental, a saber; suporte de energia ambiental, suporte às relações ambientais, suporte ao desempenho ambiental e suporte à evolução no meio ambiente.

Quaisquer efeitos negativos que possam reduzir ou impedir a realização de uma destas propriedades torna-se uma ameaça, uma vez que a partir de sua ocorrência poderão ser observadas diversas reações adversas em todo o território, resultando em um desequilíbrio para a esfera ambiental como um todo (MACEDO, 1994).

Dentro dessa ótica que o licenciamento ambiental merece lugar de destaque, pois a partir dos diversos estudos no decorrer do processo é que será possível estabelecer quais as atividades serão mais impactantes ao meio e quais as zonas mais propensas a sofrer tal impacto.

No artigo 1º da resolução CONAMA, 237/96 são definidos alguns conceitos, entre eles o de licenciamento ambiental, elencado no seu inciso I:

I – licenciamento ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.

Desse modo o licenciamento ambiental, objeto deste estudo, é considerado um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente – Lei nº 6.938/81, a qual tem entre seus objetivos o ordenamento territorial. Visto que, com a implementação do licenciamento ambiental de forma eficaz, é possível a partir das suas condicionantes ambientais, estabelecer um padrão de qualidade ambiental, um zoneamento ambiental, uma avaliação de impactos, entre outros, além de exercer um maior controle sobre aquelas atividades que possam causar algum tipo de poluição ou degradação ambiental.

Segundo Costa et al. apud Schenini et al. (2006) a partir da descentralização é possível criar novos desafios e oportunidades para as empresas, o setor público e para a comunidade, visto que a partir desta é concebido uma nova forma de desenvolvimento, na qual prioriza o desenvolvimento

local e regional de forma a aproximar as necessidades de negociação e da convergência de objetivos comuns.

Essa nova forma de desenvolvimento é contrária ao modelo atual, no qual preconiza um modelo predatório e insustentável, provenientes da tentativa de adequar modelos importados, inadequados à realidade local.

A QUESTÃO TERRITORIAL E O MEIO AMBIENTE

Para uma melhor compreensão da integração dos instrumentos de gestão ambiental, mais especificamente do licenciamento ambiental com o ordenamento territorial é necessário melhor definir a questão do que é meio ambiente. Visto que na maioria das vezes os processos de gestão do meio ambiente, ocorrem de forma segregada, a gestão ambiental da territorial, o que acaba dificultando a propagação de um meio ambiente mais equilibrado, simples e de fácil alcance.

Segundo Machado (2003, p. 95) foi somente a partir da Constituição Federal de 1988 que pela primeira vez o Brasil insere o termo meio ambiente em sua concepção abrangente, impondo o meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida:

Art.225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Art.225).

Segundo Silva (2004, p.46), o referido caput apresenta três normas importantes. O primeiro refere-se ao meio ambiente como bem ambiental de uso comum do povo, ou seja, o meio ambiente passa a ser um bem comum a todos e essencial para a sadia qualidade de vida. Desse modo um meio ambiente degradado é inviável para a promoção de uma vida saudável.

No entanto vale ressaltar que para Di Pietro (2003, p. 545), bem de uso comum do povo, são aqueles que podem ser utilizados por todos, sem restrição alguma. Desse modo quando alguém comete um crime ambiental, não somente está atingindo a si mesmo, mas a toda a sociedade.

Segundo Silva (2004, pg. 46), o segundo marco, diz respeito ao direito constitucional ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o qual deve ser preservado pra às presentes e futuras gerações. Consubstanciando dessa forma com o conceito de desenvolvimento sustentável, estabelecido na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente – ECO 92.

Desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras de atenderem as suas próprias necessidades (CMMAD, 1991, p. 46).

O terceiro marco refere aos deveres constitucionais, não somente para o Poder Público, como também para a sociedade. Desse modo, o poder público não tem apenas uma faculdade, mas um legítimo dever. Assim, é inconstitucional, à Administração deixar de proteger e preservar o meio ambiente em todas as suas formas.

Por outro lado, a sociedade deixa de ser um sujeito passivo de direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e passa também a ser um sujeito ativo de dever, o qual compete defende-lo e preserva-lo para às presentes e futuras gerações.

Ressalta-se ainda que a Constituição caracteriza as atribuições concedidas a cada ente federativo quanto a repartição de competências, com ênfase para o que se convencionou chamar de federalismo comparativo, visto que boa parte da matéria ambiental pode ser disciplinada sincronicamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Essas competências subdividem-se em competência administrativa e competência legislativa, entre as competências administrativas salienta-se o desempenho de atividades concretas, através do seu poder de polícia enquanto que as competências legislativas referem-se ao poder outorgado a cada ente federado para elaboração dos seus atos normativos e suas leis. (MILARÉ, 2007, p.242).

Quanto às competências administrativas, o artigo 23 da Constituição Federal compete igual aptidão a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Art. 23). Enquanto que no artigo 24 é definido à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência para legislar entre diversas matérias, entre elas: conservação da natureza, do solo, proteção do meio ambiente, controle da poluição, entre outros.

Desse modo, a União atuará e legislará em questões de interesse nacional, os Estados, nas questões regionais e os Municípios quanto aos problemas locais. Salienta-se a manutenção da competência dos municípios especificadas na Lei nº 6.938/1981 na estrutura do SISNAMA, o que nos faz afirmar que a competência do município em promover a gestão ambiental municipal, não é somente legal como também constitucional.

De acordo com Silva (2000), pode-se dizer que o meio ambiente é a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciam o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente compreensiva dos recursos naturais e culturais. Nesta concepção, o conceito mostra a existência de três aspectos do meio ambiente: o meio ambiente artificial; o meio ambiente cultural; e o meio ambiente natural.

O meio ambiente artificial é aquele “constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações (fechado) e equipamentos públicos (ruas, praças áreas verdes, espaços livres em geral: espaço urbano aberto)”. Conseqüentemente, a definição e a ideia de meio ambiente artificial revelam o conceito dos termos cidade e urbano (cidade + habitantes). Nesta divisão de meio ambiente artificial, poderia ser incluído também o espaço rural construído, no conjunto de plantações, pastos, etc. (SILVA, 2000).

O cultural é “integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior (que também é cultural) pelo sentido de valor especial que adquiriu ou de que se impregnou”. Já o meio ambiente natural, ou físico, é constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora, enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio (SILVA, 2000).

Ainda, de acordo com os autores supracitados, as cidades têm sido o espaço das transformações econômicas e sociais da civilização, tendo facilitado a evolução do conhecimento, da cultura e

costumes. Apesar da modernidade e avanços tecnológicos existentes nas cidades, o final deste século tem sido marcado pelo aumento de problemas urbanos diversos, tais como a degradação ambiental.

Degradação esta existente pela falta de uma política urbana voltada para o ordenamento dos territórios através de uma gestão ambiental eficiente. Desse modo inúmeros problemas, a saber: efeito estufa, falta de saneamento básico, resíduos sólidos não tratados, falta de plano diretor, acabam por deteriorar os territórios.

Diante este contexto, tem-se o Direito Ambiental como complexo de princípios e normas reguladoras das atividades humanas que possam afetar a sanidade do meio ambiente em sua dimensão global, de modo a atingir à sua sustentabilidade. (SILVA, 1995 (*apud* PERES & PEREIRA *Op Cit.*, s.d.)).

Entretanto, é preciso que as políticas urbanas dialoguem com as ambientais para evitar sobreposições e conflitos. É a partir daí que se destaca o licenciamento ambiental, como um instrumento de gestão ambiental. Visto que é a partir do licenciamento que os órgãos competentes irão analisar se determinadas atividades são passíveis de licença ou não, quais os impactos gerados, positivos e negativos e como mitiga-los.

Desse modo o licenciamento ambiental é um importante instrumento preventivo, visto que prevê os impactos e previne os danos potencialmente identificados. Ademais é possível fazer um planejamento através do mapeamento territorial, a fim de conhecer o território para então realizar o seu ordenamento.

A partir da implementação do licenciamento ambiental de forma eficaz, é possível a partir das suas condicionantes ambientais, estabelecer um padrão de qualidade ambiental, um zoneamento ambiental, uma avaliação de impactos ambientais, divulgação da informação, entre outros.

Segundo Milaré (2007, p. 420), é através do licenciamento ambiental que o poder público pode exercer um controle sobre determinadas atividades antrópicas que possam interferir na qualidade do meio ambiente.

No entanto, o tema em questão ainda é muito polêmico e controverso, visto que, se por um lado a partir da descentralização do licenciamento ambiental há uma maior proximidade do cidadão com os problemas ambientais em sua localidade, aumentando assim a sua participação e cobrança nos processos decisivos. Por outro lado a maioria dos municípios sofrem com a falta de estrutura física, capacidade técnica, recursos financeiros, que inviabilizam a efetivação da Política Ambiental no âmbito dos Municípios, aliado a isso soma-se a falta de interesse dos gestores locais e a possibilidade de corrupção em vista do poder local (MARCONI *et al.*, 2012).

METODOLOGIA

A metodologia utilizada está baseada em levantamentos a partir de dados bibliográficos de livros, artigos acadêmicos e a própria legislação ambiental, relacionados ao objeto de estudo, com o intuito de adquirir informações e conhecimentos sobre o tema estudado.

Aos dados bibliográficos foram agregadas informações obtidas em sites na internet, pertencentes a organizações governamentais e não governamentais, que divulgam textos e dados relacionados com as temáticas abordadas no presente trabalho.

RESULTADOS OBTIDOS/CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, o ordenamento dos municípios visa a compatibilização da necessidade de desenvolvimento do homem, no que dispõe ao uso e ocupação do solo, com a capacidade de suporte do território que ocupa ou pretende ocupar. Desse modo considera-se que a descentralização do licenciamento ambiental pode ser uma aliada e efetiva estratégia para o desenvolvimento e ordenamento dos territórios, visto que por meio do licenciamento ambiental no âmbito local, o poder público poderá exercer um maior controle sobre as atividades efetivamente poluidoras, ou que possam causar algum tipo de degradação ao meio ambiente.

Porém, para que a descentralização seja eficaz, é preciso haver planejamento ambiental e territorial, além da conscientização da sociedade, pois esta será considerada peça fundamental para a fiscalização e cobrança do efetivo processo de licenciamento ambiental, havendo assim uma maior interação do homem com o meio ambiente.

Ademais através da descentralização do licenciamento ambiental não obtém-se apenas o ordenamento territorial, mas também a redistribuição de poderes. Poderes esses que serão compartilhados entre os entes federativos e também entre a comunidade, que se sentirá parte do processo de manutenção e equilíbrio da qualidade do seu território, resultando dessa forma, uma melhoria para todo o meio ambiente que nos rodeia.

REFERÊNCIAS

- BORJA, Jordi. In Fischer, Tânia. *Gestão Contemporânea, Cidades Estratégicas: aprendendo com fragmentos e reconfigurações do local*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. Resolução CONAMA 237 de 19 de dezembro de 1997. Disponível em www.mma.gov.br/conama. Acesso em 19.11.2013.
- BRASIL. Lei nº 6.938 de 31 de Agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em 20.11.2013.
- COSTA, Alexandre et al. A promoção do desenvolvimento através da gestão territorial. In Schenini, Pedro et al. *Planejamento, Gestão e Legislação Territorial Urbana: uma abordagem sustentável*. – Florianópolis: FEPESE, Papa Livro, 2006.
- MACEDO, Ricardo Kohn de. *Gestão Ambiental: os instrumentos básicos para a gestão ambiental de territórios e de unidades produtivas*. Rio de Janeiro: ABES: AIDIS, 1994.
- MONTAÑEZ, G. (Ed.). *Espacio y territorios: razón, pasión e imaginários*. Bogotá: Universidad Nacional de Colômbia, 2001.
- PHILIPPI JR, Arlindo et al. *Municípios e Meio Ambiente: perspectivas para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Associação Nacional de Municípios e Meio Ambiente, 1999.
- RODRIGUEZ, José Manuel Mateo. *Planejamento e gestão ambiental: subsídios da geoecologia das paisagens e da teoria geossistêmica*. Fortaleza: Edições UFC, 2013.
- SANTOS, Edinaldo B. O ordenamento territorial como instrumento da sustentabilidade. In Bittencourt et al. *Perspectiva da Sustentabilidade*. São Cristóvão. Editora UFS, 2012.
- SOUZA, Marcelo José Lopes. O território: sobre espaço, poder, autonomia e desenvolvimento. In Castro, Ina et al. (orgs.) *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.