



**ESCOLA SUPERIOR DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE**

**CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL:  
O CASO DA APA DO PRATIGI, BAHIA.**

**MAURÍCIO CARNEIRO PAIM**

**NAZARÉ PAULISTA  
2015**



## **ESCOLA SUPERIOR DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E SUSTENTABILIDADE**

### **CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL: O CASO DA APA DO PRATIGI, BAHIA.**

**Mauricio Carneiro Paim**

#### **Comitê de Orientação**

Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Eduardo Humberto Ditt (orientador)  
Prof<sup>o</sup>. Dr<sup>o</sup>. Karin Ingrid Retti  
Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria José Brito Zákia

Trabalho Final Apresentado ao Programa de  
Mestrado Profissional em Conservação da  
Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável  
como Requisito Parcial à Obtenção do grau de  
Mestre em Ecologia

**Nazaré Paulista  
2015**

Ficha Catalográfica

Paim, Maurício Carneiro.

Consórcios intermunicipais e o licenciamento ambiental: O caso da APA do Pratigi, Bahia. Nazaré Paulista, 2015.

135p.

Trabalho Final (mestrado profissional) - Instituto de Pesquisas Ecológicas (IPÊ). Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade.

1. Consórcio Intermunicipal. 2. Licenciamento Ambiental. 3. Direito Ambiental. 4. Direito Municipal. I. Escola Superior de Conservação Ambiental e Sustentabilidade, IPÊ.

**CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL: O CASO DA  
APA DO PRATIGI, BAHIA.**

**BANCA EXAMINADORA**

**Data da Defesa:**

---

Profº. Drº.

---

Profº. Drº.

---

Profº. Drº.

**Nazaré Paulista  
2015**

Dedico esse trabalho ao meu querido pai  
Jairnilson pelo estímulo, afeto e orientação e ao  
meu filho Rafinha pelo amor e alegria  
contagiantes.

## AGRADECIMENTOS

Ao estimado amigo Fausto, cuja sensibilidade e sabedoria valorizaram a minha inclinação pela defesa do meio ambiente desde que eu era criança, articulando-a com a minha formação em direito. O seu estímulo e apoio constantes levaram-me a trilhar os desafiantes caminhos do Direito Ambiental.

Ao meu comitê orientador, Eduardo, Karin e Maria José pela paciência, compreensão e aprendizado.

À ESCAS pela oportunidade de realização de um curso de Pós-graduação de excelência, concretizando um sonho.

Ao Dr. Joaquim e ao Volney pelo apoio para a realização do curso de mestrado e aos demais colegas da OCT, especialmente, Roque, Bruno, Renan e Rogério pela colaboração para a coleta dos dados de campo na APA do Pratigi, feita por Maria Clara a quem também agradeço. Ao pessoal da AGIR pelo acolhimento.

À Fundação Odebrecht, especialmente, ao Augusto e à Gabriela pelo incentivo.

Ao Ney, ao Célio, à Lucia, ao Professor Evandro, ao Ricardo e à Suzete pelas lições aprendidas e valiosas reflexões para o desenvolvimento da presente dissertação.

Ao Francisco, ao Beto, ao Antônio, ao José, ao Gilberto, à Eliana, à Ivana, à Daniela e ao Danilo pelas grandes contribuições para a melhor compreensão da realidade local.

À Mariana e aos demais colegas da Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia pelo apoio.

À Nata, à Tequinha, à Cele, ao Luquinha, ao RGB, ao Fernando, à Zuza, à Flavinha e ao Nando pelo carinho e a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para a consecução deste trabalho.

## LISTA DE ABREVIações

AIA: Avaliação de Impacto Ambiental

AIS: Ações Integradas de Saúde

AGIR: Associação Guardiã da APA do Pratigi

APA: Área de Preservação Ambiental

BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAR: Cadastro Ambiental Rural

CCF: Casa Cultural da Floresta

CEFIR: Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais

CGHs: Centrais Geradoras Hidrelétricas

CFA: Casa Familiar das Águas

CFAF: Casa Familiar Agroflorestal

CFR-I: Casa Familiar Rural de Igrapiúna

CFR-PTN: Casa Familiar Rural de Presidente Tancredo Neves

CEPRAM: Conselho Estadual de Meio Ambiente

CF: Constituição Federal

CDSVJ: Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jequiçá

CIAPRA: Consórcio Intermunicipal da APA do Pratigi

CIDCD: Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Circuito do Diamante da Chapada Diamantina

CIS: Consórcios Intermunicipais de Saúde

CNEM: Comissão Nacional de Energia Nuclear

COOPALM: Cooperativa de Produtores de Palmito do Baixo Sul da Bahia

COOPECON: Cooperativa de Águas Continentais

COOPATAN: Cooperativa de Produtores Rurais de Presidente Tancredo Neves

COOPRAP: Cooperativa das Produtoras e Produtores Rurais da Área de Proteção Ambiental do Pratigi

CONAMA: Conselho Nacional do Meio Ambiente

CRA: Centro de Recursos Ambientais

CTN: Código Tributário Nacional

DPT: Diretoria de Planejamento Territorial

EIA: Estudo Prévio de Impacto Ambiental

FGV: Fundação Getúlio Vargas

GAC: Gestão Ambiental Compartilhada

IBAMA: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMBio: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

IDC: Instituto Direito e Cidadania

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

INEMA: Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA)

LC: Lei Complementar

LPNMA: Lei da Política Nacional do Meio Ambiente

NAAM: Núcleo de Apoio e Assessoramento aos Municípios

NOB: Norma Operacional Básica

OCT: Organização de Conservação de Terras do Baixo Sul da Bahia

OGM: Organismos Geneticamente Modificados

ONG: Organização Não Governamental

ONU: Organização das Nações Unidas

OSCIP: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PCHs: Pequenas Centrais Hidrelétricas



PDCIS: Programa de Desenvolvimento Integrado com Sustentabilidade do Mosaico de APAs do Baixo Sul da Bahia

PDIS: Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Mosaico de APAs do Baixo Sul

PIB: Produto Interno Bruto

PNMA: Política Nacional de Meio Ambiente

PGAC: Programa de Gestão Ambiental Compartilhada

REDA: Regime Especial de Direito Administrativo

RIMA: Relatório de Impacto Ambiental

SEDUR: Secretaria de Desenvolvimento Urbano

SEMA: Secretaria Especial do Meio Ambiente

SEMARH: Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

SPE: Superintendência de Planejamento Estratégico

SEPLAN: Secretaria de Planejamento da Bahia

SEPLANTEC: Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia

SISEMA: Sistema Estadual de Meio Ambiente

SISMUMA: Sistema Municipal de Meio Ambiente

SISNAMA: Sistema Nacional de Meio Ambiente

SNUC: Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza

SPA: Superintendência de Políticas e Planejamento Ambiental

SUDS: Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde

SUS: Sistema Único de Saúde

UC: Unidade de Conservação

USP: Universidade de São Paulo

## RESUMO

Construir normas, instrumentos e formas organizativas para a proteção do meio ambiente representa um desafio para a humanidade nas últimas quatro décadas. O Brasil tem participado desses esforços e, com a redemocratização, promulgou uma nova Constituição que dedicou especial atenção à questão ambiental. Estudos têm sido produzidos no sentido de identificar modelos de organização e de gestão coerentes com a Carta Magna e eficientes na proteção ambiental. Os consórcios públicos são considerados uma alternativa a ser explorada posto que grande parte dos municípios ainda não assumiu suas responsabilidades quanto ao licenciamento de atividades de impacto ambiental local. O presente estudo partiu das seguintes perguntas de investigação: Quais as bases legais para o licenciamento ambiental por meio de consórcios públicos? Quais as vantagens e desvantagens da utilização dos consórcios intermunicipais em matéria de licenciamento ambiental? Tem como objetivo analisar a viabilidade da implantação de consórcios públicos intermunicipais para o licenciamento ambiental na região do baixo sul do Estado da Bahia. Realizou-se uma análise da legislação ambiental e um estudo de caso da APA do Pratigi, Bahia, com base em pesquisa documental, incluindo a busca de informações em sites selecionados, e entrevistas com especialistas, visando identificar critérios de eficiência em licenciamento ambiental, e com dirigentes e técnicos dos municípios da região. Os resultados da investigação apontam grande defasagem entre a legislação ambiental e a atuação dos municípios no licenciamento, ainda que a literatura analisada, especialistas, dirigentes e técnicos apontem as vantagens da opção por consórcios públicos. Questões relativas ao financiamento, qualificação técnica, descontinuidade administrativa, interferências políticas, insuficiente cooperação estadual e escassez de recursos são apontadas como limitantes do uso dos consórcios. O estudo conclui com algumas sugestões voltadas para o enfrentamento de tais dificuldades.

Resumo do Trabalho Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ecologia

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL: O CASO DA  
APA DO PRATIGI, BAHIA.

Por

MAURÍCIO CARNEIRO PAIM

Janeiro 2015

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Humberto Ditt

## **ABSTRACT**

Building standards, instruments and organizational forms for the protection of the environment is a challenge for humanity in the last four decades. Brazil has participated in these efforts by creating an environmental law and return to democracy, adopted a new constitution which drew particular attention to environmental issues. Some studies have been made to identify models of organization and management consistent with the Charter, and efficient environmental protection. Public consortia are considered an alternative to be explored since most municipalities not yet assumed his responsibilities as the licensing and supervision of local environmental impact activities. This study was based on the following research questions: What are the legal bases for environmental protection through consortia? What are the advantages and disadvantages of the use of local consortia of environmental licensing. Aims to analyze the feasibility of deploying intercity public consortia for environmental licensing in the southern state of Bahia. We conducted a case study of the APA Pratigi, Bahia, based on desk research, including the search for information on selected sites, and a field investigation, based on interviews in municipalities. The desk research included also the analysis of the legislation. Among the documentary research and field moments were interviewed experts to identify criteria of efficiency in environmental licensing and validate the interviews. Research results indicate large gap between the environmental legislation and the role of municipalities in licensing, although the analyzed literature, managers and technicians point out the option of advantages for public consortia. Issues relating to finance, technical, administrative continuity, political interference, insufficient state cooperation and lack of resources are cited as limiting the use of consortia The study concludes with some suggestions aimed at overcoming such difficulties.

Abstract do Trabalho Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Conservação da Biodiversidade e Desenvolvimento Sustentável como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ecologia

**CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL: O CASO DA  
APA DO PRATIGI, BAHIA.**

By

**MAURÍCIO CARNEIRO PAIM**

January, 2015

Advisor: Prof. Dr. Eduardo Humberto Ditt

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
2. OBJETIVOS.....	21
2.1. GERAL.....	21
2.2. ESPECÍFICOS.....	21
3. METODOLOGIA .....	22
3.1. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA .....	22
3.2. DESENHO DO ESTUDO DE CASO.....	22
3.3. TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS .....	23
4. RESULTADOS .....	25
4.1. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E ADMINISTRATIVA .....	27
4.1.1. A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, O SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (SISNAMA) E AS POLÍTICAS E SISTEMAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE. ....	31
4.1.2. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO.....	37
4.1.3. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA.....	37
4.1.4. PODER DE POLÍCIA .....	40
4.1.5. LICENCIAMENTO AMBIENTAL .....	41
4.1.6. LEI COMPLEMENTAR Nº 140/11.....	46
4.1.6.1. Licenciamento Ambiental.....	49
4.1.6.2. Autorização de Supressão Vegetal e Aprovação de Manejo. ....	54
4.1.6.3. Outros Aspectos Relevantes.....	55
4.1.6.4. Fiscalização Ambiental.....	56
4.1.6.5. Licenciamento por um Único Ente Federativo.....	56
4.1.6.6. Alterações na Lei Nº 6.938/81.....	57

4.1.7.	PROGRAMAS E LEGISLAÇÃO ESTADUAIS DE APOIO AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL NA BAHIA .....	57
4.1.7.1.	Anteriores à LC Nº 140/11 .....	57
4.1.7.2.	Programa Após a LC Nº 140/2011 .....	60
4.2.	ESTUDO DE CASO DA APA DO PRATIGI .....	70
4.2.1.	PERFIL DOS MUNICÍPIOS E CARACTERÍSTICAS DA REGIÃO .....	77
4.2.2.	A FUNDAÇÃO ODEBRECHT E O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO INTEGRADO COM SUSTENTABILIDADE (PDCIS).....	83
4.2.3.	CONSORCIO INTERMUNICIPAL DA APA DO PRATIGI .....	87
4.2.4.	ANÁLISE DA SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA APA DO PRATIGI NA GESTÃO AMBIENTAL.....	89
4.2.4.1.	Institucionalidade .....	90
4.2.4.2.	Atuação .....	91
4.2.4.3.	Formação .....	97
4.2.4.4.	Equipamentos .....	99
4.2.4.5.	Legislação própria.....	100
4.2.4.6.	Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA).....	101
4.2.4.7.	Gerenciamento.....	103
4.2.4.8.	Prazos .....	107
4.2.4.9.	Contribuição do CIAPRA.....	108
4.2.4.10.	Medidas propostas .....	115
5.	DISCUSSÃO.....	121
6.	CONCLUSÕES.....	124
	REFERÊNCIAS.....	127
	APÊNDICE 1.....	133
	APÊNDICE 2.....	134



## 1. INTRODUÇÃO

Desde que a questão ambiental foi introduzida na agenda mundial pela Conferência de Estocolmo em 1972 (RODRIGUEZ et al., 1992), governos, organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais têm buscado estabelecer legislação e instrumentos para a proteção do meio ambiente.

Já na década seguinte, o Brasil sistematizou uma legislação ambiental, organizou no âmbito nacional uma Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), vinculada à Presidência da República e promulgou a Constituição de 1988 que dedicou um conjunto de tópicos para a questão ambiental.

Contudo, ao lado dessas iniciativas, constatavam-se certas fragilidades nas instâncias governamentais responsáveis pelo cumprimento da legislação e demais instrumentos normativos. Do mesmo modo, o propósito descentralizante da nova Constituição ao considerar estados, Distrito Federal e municípios, igualmente, como entes federativos dotados de autonomia, configurava novos desafios para a governança e para a capacidade de governo (RIBEIRO, 2012).

A adoção do chamado “federalismo cooperativo” no Brasil estimulou um conjunto de estudos em ciência política, administração pública e direito no sentido de identificar e avaliar modelos de organização e de gestão coerentes com o propósito da Carta Magna, além de eficientes e efetivos na resposta aos problemas e necessidades sociais e ambientais. Desse modo, políticas públicas têm sido formuladas, contemplando as peculiaridades do federalismo brasileiro (HOCHMAN; ARRETCHE; MARQUES, 2007; FORTINI; ESTEVES; DIAS, 2008; MARQUES; FARIA 2013).

Nessa perspectiva, ainda que haja o registro de legislação sobre consórcios públicos na Constituição de 1937 (DIEGUEZ, 2011), só a partir da década de sessenta que alguns setores governamentais passaram a utilizar o mecanismo de consórcios no país em alguns estados da região sudeste. Entre os primeiros consórcios intermunicipais destacam-se o Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru e o Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba no Estado de São Paulo, nas décadas de sessenta e setenta, respectivamente. Durante o governo Franco Montoro vários consórcios

intermunicipais foram criados nesse estado, voltados para o desenvolvimento microrregional e para produção de alimentos (CRUZ, 2001).

No caso do setor saúde, por exemplo, iniciativas nesse sentido já vinham sendo experimentadas desde as estratégias das Ações Integradas de Saúde (AIS) e dos Sistemas Unificados e Descentralizados de Saúde (SUDS) durante a segunda metade da década de oitenta. Após a Constituição de 1988, a Lei Orgânica da Saúde (Lei 8080/90) já indicava a possibilidade de adoção de consórcios intermunicipais para a organização local do Sistema Único de Saúde (SUS). Todavia, foi durante a implantação da Norma Operacional Básica NOB 01/96 que os Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS) passaram a ser considerados “como principal estratégia para articulação e mobilização dos municípios, com coordenação estadual, de acordo com características geográficas, demanda, perfil epidemiológico, oferta de serviços e, principalmente, a vontade política expressa pelos diversos municípios, considerando a especificidade do pacto federativo brasileiro” (BOTTI, 2011, p.3).

Outros setores têm sido contemplados com a organização de consórcios intermunicipais, como saneamento ambiental (SILVA, 2010), meio ambiente (PRATES, 2012), tratamento de resíduos sólidos (SILVEIRA, 2008; SILVEIRA; PHILIPPI, 2005), gestão de bacia hidrográfica (MELO et. al., 2002), ciência e tecnologia (NEVES e RIBEIRO, 2006), entre outros (JUNQUEIRA et. al., 1999; LORENZO; FONSECA, 2008; ANGNES et al., 2013).

A intenção em transferir atribuições e, muitas vezes, responsabilidades, recursos e poder para instâncias locais envolve custos políticos e financeiros (ARRECHE, 1999), nem sempre considerados face ao caráter aparentemente virtuoso da descentralização. No caso do termo consórcio, deriva do latim “consortium”, implicando a idéia de associação, ligação, união (TORRES, 1995). No âmbito das relações intermunicipais, segundo este autor:

Nada mais apropriado do que a formação de entidades visando o estudo, o acompanhamento, o diagnóstico das soluções que via de regra, envolve municípios limítrofes e com problemas que se identificam numa ordem cada vez mais crescente, em função da forte demanda dos administrados (TORRES, 1995, p.35).



Assim, os consórcios intermunicipais, são formados por uma rede federativa em que se constituiu uma arena política de cooperação horizontal entre dois ou mais entes federativos municipais, voltados para a produção compartilhada de decisões sobre políticas públicas (DIEGUEZ, 2011). Assim o autor enfatiza a importância dos consórcios para as políticas públicas e não apenas como mecanismo de aproximação de gestores municipais.

No tocante especificamente ao meio ambiente, passados mais de vinte e cinco anos da edição da Constituição Federal, grande parte dos municípios ainda não assumiu de forma plena a sua responsabilidade de promover a sua adequada proteção. O licenciamento e a fiscalização de atividades de impacto local continuam ainda sendo frequentemente realizados pelos órgãos estaduais ou mesmo pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), prejudicando a eficiência administrativa.

E o pior: paradoxalmente, muitos municípios se comportam como verdadeiros degradadores ambientais. É bastante comum, por exemplo, no território nacional, a poluição do solo e de corpos hídricos provocada pela disposição inadequada de resíduos sólidos (lixões), matadouros e cemitérios públicos municipais.

A instituição de consórcios intermunicipais poderia viabilizar o aumento da capacidade técnica para atendimento de demandas de sua competência originária e facilitar a delegação pelos estados aos municípios para a realização do licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto regional, desafogando os primeiros, abarrotados de processos, otimizando o uso de recursos públicos e tornando o licenciamento mais célere.

Estudo sobre a doutrina e a jurisprudência já encontra interpretações favoráveis à fiscalização e ao licenciamento pelos consórcios (MARÇAL, 2006).

Embora o recurso aos consórcios intermunicipais tenha sido acionado por setores como saúde (SUS) e saneamento, são pouco conhecidas experiências exitosas em relação ao meio ambiente. Assim, a pergunta preliminar do presente estudo é: quais as experiências documentadas sobre consórcios intermunicipais desenvolvidas no Brasil após a Constituição de 1988 para a proteção ambiental? Uma questão conexa seria:

quais as vantagens e desvantagens da utilização dos consórcios intermunicipais em matéria de licenciamento ambiental?

Considera-se que o município pode dispor de maior conhecimento da realidade local, com a possibilidade de adquirir maior legitimidade nas decisões. Entretanto, dependendo do perfil, alguns municípios da região do baixo sul da Bahia não têm condições de efetuar, isoladamente, o licenciamento ambiental. Nessa perspectiva, a formação de consórcios intermunicipais poderia ser uma alternativa.

A identificação de fragilidades a partir de um levantamento de dados econômicos, equipamentos, arcabouço político e jurídico, demanda dos tipos de licenciamento, entre outros, poderia orientar o estabelecimento de critérios para fundamentar a proposta de organização e manutenção de consórcios intermunicipais. Apontar esses critérios para a inclusão de municípios na proposta do consórcio seria uma das possíveis contribuições da investigação. Nesse sentido, pretende-se que o presente estudo possibilite a criação e ou aperfeiçoamento de consórcios intermunicipais, com vistas à realização do licenciamento ambiental, particularmente na região do baixo sul do Estado da Bahia.

A investigação toma como objeto o consórcio intermunicipal na gestão ambiental, com a seguinte pergunta de pesquisa: a formação de consórcios públicos pode contribuir para a realização adequada do licenciamento ambiental, considerando a realidade das estruturas municipais?

Admite-se que o mecanismo consórcios públicos intermunicipais, enquanto forma organizativa e de gestão, pode ser adotado pelos municípios da APA do Pratigi na região do baixo sul do Estado da Bahia para realizar, com agilidade e eficiência, o licenciamento ambiental estabelecido pela legislação vigente.

Portanto, a questão central da pesquisa é a seguinte: É pertinente e viável a organização e a implantação de consórcios intermunicipais para o licenciamento ambiental na região do baixo sul da Bahia, considerando a legislação em vigor no Brasil e no Estado da Bahia?

Entre os pontos de investigação podem ser destacados: a) quais os perfis dos municípios que compõem a APA do Pratigi? b) Quais as lições aprendidas pelos municípios com o processo de implementação do Consórcio Intermunicipal da APA do Pratigi (CIAPRA)? c) Quais as vantagens e desvantagens observadas do licenciamento

no âmbito municipal? d) pode haver otimização do uso de recursos públicos (eficiência) e redução da ingerência política? e) É possível a delegação de competência ao consórcio intermunicipal de atividade e empreendimentos, cuja competência é do estado? f) Existe risco de divergências político-partidárias prejudicarem o processo de licenciamento ambiental por intermédio de consórcios intermunicipais? g) Como tem sido considerada a questão da descentralização e da centralização no licenciamento? h) Quais as lacunas entre fragilidades e competências com base na Constituição e na legislação vigente? i) Que empreendimentos poderiam ser licenciados através dos consórcios; j) Quais variáveis deveriam compor os critérios para a avaliação do perfil dos municípios?

## **2. OBJETIVOS**

### **2.1.GERAL**

Analisar a viabilidade da implantação e manutenção de consórcios intermunicipais para o adequado licenciamento ambiental na região do baixo sul do Estado da Bahia.

### **2.2.ESPECÍFICOS**

a) Analisar a possibilidade jurídica de utilização de consórcios intermunicipais para a realização de licenciamento ambiental.

b) Identificar experiências documentadas sobre consórcios intermunicipais para o licenciamento ambiental desenvolvidas no Brasil e, em especial, na Bahia após a Constituição de 1988.

c) Definir critérios para analisar a situação dos municípios localizados no baixo sul da Bahia visando avaliar a adequação do uso de consórcios públicos para o licenciamento ambiental na região.

d) Validar os critérios através de um estudo de Caso: O Consórcio Intermunicipal da APA do Pratigi – CIAPRA.

e) Analisar as lições obtidas na utilização dos consórcios intermunicipais para o licenciamento ambiental, identificando vantagens, obstáculos e dificuldades, bem como considerando a correlação dos perfis dos municípios investigados.

### **3. METODOLOGIA**

#### **3.1.FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Na presente investigação adota-se como referencial teórico certos elementos do federalismo, particularmente o chamado federalismo cooperativo, reconhecendo o município como ente do terceiro grau. Nesse sentido, conceitos como descentralização, desconcentração e delegação serão utilizados, com base em contribuições das ciências sociais e do enfoque interdisciplinar das políticas públicas (HOCHMAN; ARRETTICHE; MARQUES; 2007; FORTINI; ESTEVES; DIAS; 2008; MARQUES; FARIA, 2013).

Na perspectiva jurídica (bases legais para a adoção de consórcios intermunicipais e para a Política Nacional do Meio Ambiente) fundamenta-se na Constituição Federal de 1988, especialmente no que se refere às competências formais ou legislativas e competências materiais, administrativas, de execução ou de implantação. Destacam-se os princípios constitucionais que sustentam a hipótese da pesquisa, especialmente eficiência, segurança jurídica, prevenção e possibilidade de descentralização.

Adicionalmente, tem como referências a Lei Complementar nº 140, a Lei nº. 11.107/05, a Lei Estadual nº 10.431/06, Decreto Estadual nº 14.024/12 e a Resolução CEPRAM Nº 4.327/13, dentre outras normas jurídicas.

São ainda considerados os fundamentos explicitados na documentação referente à Política Nacional do Meio Ambiente e Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA, ao poder de polícia ambiental, a natureza jurídica do licenciamento e do consórcio público, bem como a literatura especializada sobre o tema.

#### **3.2.DESENHO DO ESTUDO DE CASO**

Trata-se de um *estudo de caso*, tendo como foco municípios que compõem a Área de Proteção Ambiental (APA) do Pratigi, estado da Bahia e participantes do Consórcio Intermunicipal da APA do Pratigi (CIAPRA). A APA do Pratigi localiza-se na

região sul do Estado da Bahia. É composta pelos municípios Ituberá, Igrapiúna, Ibirapitanga, Nilo Peçanha e Piraí do Norte.

O estudo foi constituído por uma pesquisa documental, incluindo a busca de informações em sites selecionados, e uma investigação de campo, envolvendo coleta de dados e entrevistas com especialistas com experiência na gestão ambiental nos níveis federal e estadual, bem como com dirigentes e técnicos dos municípios da região (Apêndices 1 e 2).

### **3.3. TÉCNICAS DE COLETA E ANÁLISE DOS DADOS**

A coleta de dados referentes à APA do Pratigi considerou a questão da pesquisa e os objetivos estabelecidos.

A partir das consultas aos sites selecionados, foram coletados indicadores e informações para caracterizar os municípios tomando como referências a Fundação IBGE, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, SEPLANTEC e órgãos de pesquisa, considerando critérios convencionais (população, renda per capita, urbanização, etc.). Do mesmo modo, as entrevistas semiestruturadas realizadas durante o trabalho de campo na APA do Pratigi seguiram o roteiro disposto no Apêndice 3.

Os entrevistados foram muito receptivos para a colaboração com o estudo, sendo alertados desde o início que poderiam interromper a qualquer momento a entrevista ou mesmo desistir de concedê-la. Poderiam, ainda, cancelar a colaboração mesmo na etapa da análise dos dados, apesar do compromisso ético do pesquisador no sentido de assegurar o anonimato do entrevistado na apresentação de fragmentos do seu discurso. Desse modo apenas um entrevistado não autorizou a gravação da entrevista, sendo respeitada a sua vontade, enquanto outros apresentavam depoimentos e declarações relevantes para além das perguntas do roteiro da entrevista.

Após a análise jurídica dos dispositivos legais relativos ao licenciamento ambiental no Brasil e no estado da Bahia, os dados qualitativos coletados pelas entrevistas foram sintetizados num quadro específico, considerando as dimensões indicadas pelo estudo, enquanto os fragmentos selecionados das entrevistas foram

expostos em forma textual com uma ordem de exposição que privilegiou as dimensões mencionadas.

## 4. RESULTADOS

Embora haja referências à adoção de consórcios no Brasil desde a década de sessenta do século passado, foi nos anos oitenta que este instrumento passou a ser acionado mais sistematicamente. A experiência pioneira do Município de Penápolis no Estado de São Paulo na implantação de um consórcio municipal de saúde tem sido destacada na literatura especializada do setor (GIL, 2000a).

Alguns estudos buscam analisar as particularidades dos processos de criação de consórcios intermunicipais indagando como eles surgem e/ou como se mantêm. Caldas (2007), por exemplo, apoiado no referencial teórico do “ciclo das políticas” e centrado na formação de agendas de governo, investigou consórcios em três estados brasileiros com base na hipótese de que a sua criação depende de dinâmicas locais, especialmente diante da presença de um empreendedor e da existência de uma “janela de oportunidade”. Conclui que os consórcios intermunicipais resultam das formas sob as quais se articulam os interesses locais em relação a um setor de políticas públicas. Outros, enfatizando a dinâmica dos atores, partem do pressuposto de que a constituição dos consórcios aparece com a constatação inicial de um problema em comum e pela ação indutora dos processos de fiscalização dos órgãos governamentais (SILVEIRA, 2008). Neste estudo, verificou-se que a busca de sustentabilidade desse arranjo institucional lidava com formas cooperativa, competitiva, persuasiva ou conflituosa.

Estudo sobre avaliação de consórcios de saúde no país revela que 95% dos municípios envolvidos apresentam uma população inferior a 50 mil habitantes e que em 2008 já existiam 176 Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS) abrangendo 12 estados (GIL, 2000b).

De acordo com os estudos analisados, a organização de um consórcio é reconhecida como um processo que compreende distintos momentos. Tem início com uma articulação entre gestores municipais por iniciativa própria ou por um agente externo indutor que pode ser o governo estadual, uma universidade, uma ONG, entre outros. A partir de então pode ocorrer a negociação e o pacto entre as partes envolvidas, com a elaboração de um instrumento de formalização do consórcio. Neste documento geralmente é explicitado o município-sede e indicada a pessoa jurídica



administradora. Outros aspectos pactuados entre os municípios constam neste instrumento, tais como: objeto, duração, sede e foro, obrigações dos consorciados, atribuições e poder decisório, prestação de contas, observância das normas, controle social, etc.

No que tange à estrutura administrativa, pode ser composto por um Conselho de Gestão Regional, com representantes municipais que configura a instância máxima de deliberação, responsável pela condução política do consórcio, por um Conselho Fiscal, responsável pela administração financeira, Conselho Técnico, com a finalidade de assegurar a implementação das políticas, programas e projetos sob a responsabilidade do consórcio e por uma Secretaria Executiva, responsável pela execução das ações. Nesse particular, o consórcio requer equipes técnicas e administrativas, compostas por recursos humanos oriundos dos municípios que o integram ou contratadas (BRASIL, 1997; BOTTI, 2011).

Ao ser examinado o panorama geral dos consórcios intermunicipais brasileiros com base na Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, no banco de dados do Programa Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas e em alguns *web sites* da internet voltados para consórcios (SOUZA, 2012) constata-se uma evolução expressiva entre 2001 e 2009. No início daquela década havia 1.969 municípios participantes de consórcios de saúde, 669 em consórcios de aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos, 139 em consórcios para a reciclagem de lixo e 138 em consórcios de coleta de lixo. A maioria desses consórcios intermunicipais localizava-se nas regiões sudeste e sul. Em 2009, o setor saúde continuava em primeiro lugar, envolvendo 2.323 municípios. Logo em seguida aparecem os consórcios de meio ambiente (974 municípios) e, em terceiro lugar, encontram-se 847 municípios com consórcios para o desenvolvimento urbano (SOUZA, 2012).

A autora destaca o fato de que entre os nove temas de consórcios analisados naquele ano quatro não contavam com a participação de níveis superiores de governo (desenvolvimento urbano, turismo, saúde e meio ambiente). Entre os municípios participantes de consórcios de meio ambiente no Brasil 59,8% era intermunicipal, 30,4% era estadual e 9,8%, federal, enquanto no nordeste 52,8% era intermunicipal, 33,7%,

estadual, e 13,5%, federal. E analisando o banco de dados da FGV constatou que a maioria dos casos registrados era da área ambiental.

Essa tese de doutorado reforça a pertinência do presente estudo ao investigar a proposta de um consórcio em meio ambiente numa região do nordeste brasileiro, com ênfase na questão do licenciamento ambiental.

A revisão do “estado da arte” sobre consórcios intermunicipais no Brasil indica um predomínio de estudos e pesquisas voltados para a área da saúde. Ainda que o tema meio ambiente esteja em segundo lugar entre as preferências municipais em termos de consórcios (SOUZA, 2012) são poucas as investigações específicas sobre consórcios intermunicipais na gestão ambiental. Na revisão da literatura só foi identificada uma pesquisa sobre o uso de consórcio público para o licenciamento ambiental (MARÇAL, 2006).

Os resultados da presente pesquisa serão apresentados em três grandes blocos. Os dois primeiros correspondem à análise documental, respectivamente, da legislação ambiental e administrativa, bem como da produção científica brasileira sobre consórcios públicos. Já o último bloco destina-se ao estudo de caso da APA do Pratigi, com ênfase no consórcio intermunicipal conhecido como CIAPRA.

#### **4.1. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E ADMINISTRATIVA**

A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), inspirada nos ideais e princípios da Conferência de Estocolmo, representou um marco fundamental na legislação ambiental brasileira. Dentre outras importantes inovações, foi instituído o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA, visando à articulação entre os diversos órgãos governamentais que atuam direta ou indiretamente na área ambiental.

Reconhecendo e, ao mesmo tempo, destacando a importância dos municípios no controle e fiscalização de atividades potencial ou efetivamente poluidoras, os órgãos locais foram textualmente enumerados pelo legislador como integrantes do SISNAMA.

A Constituição Federal de 1988, por sua vez, baseada em um modelo de federalismo cooperativo, conferiu à União, ao Distrito Federal, aos Estados e também aos Municípios a competência comum para atuar em matéria ambiental.

Nesse sentido, no exercício do poder de polícia administrativa, todos os entes federados, por intermédio de seus órgãos ambientais, estariam aptos a fiscalizar e licenciar atividades e empreendimentos, utilizadores de recursos naturais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

A Resolução CONAMA nº 237/97, tentando disciplinar a repartição de competências administrativas entre os entes federados em matéria ambiental, reconheceu textualmente, em seu artigo. 6º, a competência municipal para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe fossem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Posteriormente, conforme será adiante analisado mais detidamente, a Lei complementar nº 140, que veio a regulamentar o art. 23 da Carta Magna, fixou normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum em matéria ambiental

O município, mesmo tendo sido formalmente elevado a categoria de entidade político-administrativa de terceiro grau na federação brasileira (MEIRELLES, 2006) e constitucionalmente instituída a sua competência em matéria ambiental, na prática, tem enfrentado dificuldades técnicas, financeiras, administrativas e operacionais para a implementação da gestão ambiental local.

Conforme leciona renomado professor de Direito Administrativo da Universidade de São Paulo (USP):

Em 1988, com o retorno do regime democrático, assistimos a um novo rearranjo do pacto federativo, prestigiando-se uma vez mais a autonomia estadual e municipal. Mais ainda: a Constituição hoje vigente não se limitou a assegurar, como era da tradição constitucional pátria, a mera autonomia dos municípios; foi além, e alçou-os à condição de ente federativo (artigos 1º e 18). Destarte, nas palavras de José Afonso da Silva, “a Federação brasileira adquire peculiaridade, configurando-se, nela, realmente três esferas governamentais: a da União (governo federal), a dos Estados Federados (governos estaduais e a dos Municípios (governos municipais), além do Distrito Federal, a que a Constituição agora conferiu autonomia (NETO, 2005, p. 6).

Entretanto, grande parte dos municípios brasileiros, quando da promulgação da Constituição, não estava devidamente preparada (muitos ainda não estão preparados) para assumir novas responsabilidades referentes à proteção de direitos constitucionalmente assegurados, como saúde, educação, assistência social, proteção

da infância e adolescência e proteção aos idosos e aos deficientes e meio ambiente, sem contar aqueles que foram posteriormente criados sem dispor de condições mínimas para alcançar a real autonomia nas dimensões política, administrativa e financeira.

Conforme lições do grande administrativista brasileiro citado:

Autonomia é prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros, Distrito Federal e Municípios) para compor seu governo e prover sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art.18). É a administração própria daquilo que lhe é próprio. Daí por que a Constituição assegura autonomia do Município pela composição de seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu interesse local (art. 30, I) (MEIRELLES 2006, p. 90).

Nesse contexto, independentemente da falta de vontade política que, em alguns casos, pode ocorrer, resta quase inviável o exercício eficiente, eficaz e efetivo do licenciamento ambiental por muitos municípios brasileiros.

Frise-se que grande parte dos mesmos foi criada sem qualquer lastro financeiro que viabilizasse a sua autonomia, dependendo permanentemente a sua administração de transferências de recursos dos estados e da União.

Mais de dois terços dos municípios brasileiros têm menos de 20.000 habitantes, tratando-se, portanto, em grande parte, de localidades com baixas condições socioeconômicas e deficientes infraestruturas urbana e institucional.

Por outro lado, verifica-se ainda certa desconfiança e resistência especialmente, do Ministério Público e das instituições financeiras quanto à validade de licenças ambientais emitidas por órgãos municipais.

Com o advento da supracitada lei complementar, não mais poderá o referido ente federado, no entanto, adiar ou postergar o seu necessário e fundamental papel de gestor dos recursos ambientais no âmbito local.

Tendo o grande desafio de contribuir efetivamente para a melhoria da qualidade ambiental no país resta ao mesmo encontrar alternativas para o adequado cumprimento de sua importante missão constitucional. Uma delas encontra amparo na própria Carta Magna, na Lei Federal nº 11.107/95 e na própria Lei Complementar nº 140/11 que prevê expressamente a possibilidade de instituição de consórcios públicos, visando à cooperação interinstitucional para a atuação em meio ambiente.

Com base na alteração promovida pela Emenda Constitucional nº 19, o artigo 241 da Constituição Federal passou a ter o seguinte texto:

A União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Nesse particular, merece trazer à baila a distinção entre consórcios públicos e convênios feita pelo ilustre professor de Direito Administrativo da USP citado:

Enquanto no convênio se estabelece uma relação de cooperação em que um ente fornece meios para que o outro exerça suas competências, provendo-o do quanto necessário e transferindo-lhe eventualmente obrigações, no consórcio há uma soma de esforços por meio da qual os entes consorciados, de forma perene, passam a exercer cada qual suas competências por meio do ente consorcial. Naquele (convênio) delega-se o exercício de uma atividade pública de um ente para outro. Neste (consórcio) exerce-se conjuntamente as competências de cada ente por um ente por eles integrado (NETO, 2005, p.14).

Conseqüentemente, abria-se uma possibilidade concreta de os municípios se organizarem em torno de consórcios públicos intermunicipais para atingir objetivos comuns em setores específicos, como o caso do meio ambiente. No entanto, cabe ressaltar que o consórcio expressa um pacto voluntário entre instâncias governamentais, não substituindo as responsabilidades de nenhuma esfera de governo, nem se constitui como instância de gestão (VIANA et al., 2002).

A Lei nº 11.107/05, conhecida como Lei de Consórcios Públicos e da Gestão Associada de Serviços Públicos estabelece normas gerais para a contratação de consórcios públicos, sendo considerada um marco da institucionalização das relações federativas,<sup>1</sup> ou seja, “trata-se da primeira lei brasileira dedicada exclusivamente à disciplina de instrumentos de cooperação federativas” (RIBEIRO, 2007, p. 11).

---

<sup>1</sup>A aprovação da Lei nº. 11.107, se deu no dia 29 de março de 2005, e foi sancionada em 6 de abril de 2005. A Lei normatizou a figura jurídica do Consórcio Público, nos termos do art. 241 da Constituição, ampliando sua capacidade contratual; determinando o respeito às normas de direito público relacionadas às compras; estabelecendo a gestão do Consórcio Público por órgão colegiado; exigindo lei específica para disciplinar os aspectos fundamentais do consórcio; impondo regras de orçamento público; regras de responsabilidade entre os entes consorciados; regras de prestação de contas aos Tribunais de Contas competentes; criando a possibilidade de repasse direto de recursos pela União; estabelecendo a

Esta lei possibilitou o uso de consórcio público como instrumento de cooperação entre entes da mesma natureza como entre os de natureza distinta. Assim podem ser formados consórcios públicos entre municípios, entre municípios e estados ou Distrito Federal, ou ainda entre esses entes e a União. Além disso, os entes consorciados podem optar por uma personalidade jurídica de direito privado ou de direito público. Foi regulamentada através do Decreto nº. 6.017/07.

Esta legislação específica (Lei e Decreto) aponta a relevância dos consórcios para a governança regional e para novas soluções para a gestão pública (BASTOS, 2007). Entre algumas das suas inovações podem ser destacadas a conversão de consórcios administrativos privados para consórcios públicos, respeitando as normas para licitação, celebração de contratos, admissão de pessoal, execução de receitas e de despesas, bem como a prestação de contas (BRASIL, 2009).<sup>2</sup>

A Lei Complementar nº 140, avança no sentido de propor expressamente a utilização desse novo arranjo institucional para o exercício da competência administrativa em matéria ambiental, inclusive do poder de polícia, abrangendo, assim, atividades de licenciamento.

#### 4.1.1. A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE, O SISTEMA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (SISNAMA) E AS POLÍTICAS E SISTEMAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE

A Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938/81, representa um passo pioneiro não só para a proteção ambiental, mas também para a história da própria Administração Pública brasileira, até então marcada (hoje, infelizmente, em

---

responsabilização dos agentes públicos que desrespeitarem a determinação de planejamento dos serviços, dentre outros.

<sup>2</sup>Na Lei nº. 11.107/05 estão os marcos regulatórios da gestão associada de entes federativos; as normas gerais para a constituição de Consórcios Públicos; os aspectos essenciais do regime administrativo e financeiro dos Consórcios Públicos; e as etapas necessárias para constituir os Consórcios Públicos. No Decreto nº. 6.017/07 há uma definição do que são os Consórcios Públicos e uma melhor delimitação dos seus objetivos. O Decreto detalha os conteúdos do Protocolo de Intenções, trata da ratificação do contrato de constituição do Consórcio da personalidade jurídica, dos estatutos, da gestão, do regime contábil, financeiro e do Contrato de Rateio.

muitas situações, não é muito diferente) por ações governamentais que “obedeciam mais a impulsos do momento ou a tendências de um determinado governo do que a planos, programas e projetos devidamente articulados”. (MILARÉ, 2005, p.429)

De acordo com o art. 2º, *caput* o seu objetivo geral é “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”

Percebe-se, de logo, a preocupação do legislador com o ser humano, fruto de uma notória influência da Declaração de Estocolmo, que, conforme lembra Paulo de Bessa Antunes (2004), em seu Princípio 1, diz:

O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas, em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna, gozar de bem-estar, e é portador solene de obrigação de melhorar o meio ambiente, para as presentes e futuras gerações [...]

Aliás, nesse particular, a referida lei está em plena consonância com a Constituição de 1988 que considera a dignidade da pessoa humana fundamento da República.

A Política Nacional do Meio Ambiente deve atender, com fulcro no art. 2º da aludida lei, os seguintes princípios:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso de recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com representação de áreas representativas;
- V - Controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

A análise de tais princípios demonstra que a referida política enseja necessariamente a participação dos diversos setores que compõem a Administração Pública e o envolvimento de todos os entes federados, sem os quais o objetivo geral e os específicos, a seguir enumerados, ficam totalmente prejudicados a ponto de inviabilizar o êxito da própria política.

Os objetivos específicos da PNMA são relacionados no art. 4º e seus incisos da referida lei:

Art. 4º. A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - a definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - a difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos

Os instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, dentre eles o licenciamento ambiental, estão previstos no art. 9º da referida lei, a seguir transcritos:

Art. 9º - São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

I - o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II - o zoneamento ambiental;

III - a avaliação de impactos ambientais;

IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

V - os incentivos à produção e instalação de equipamentos e a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental;



VI - a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas;

VII - o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente;

VIII - o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumento de Defesa Ambiental;

IX - as penalidades disciplinares ou compensatórias pelo não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental;

X - a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis;

XI - a garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente, obrigando-se o Poder Público a produzi-las, quando inexistentes;

XII - o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras dos recursos ambientais;

XIII - instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. (Inciso acrescentado pela Lei nº 11.284/06)

O Sistema Nacional do Meio Ambiente é composto pelo conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsáveis pela proteção ambiental.

A estrutura do SISNAMA, com fundamento no art. 6º da Lei da PNMA, é formada por: um Órgão Superior – o Conselho de Governo; um Órgão Consultivo e Deliberativo – o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA); um Órgão Central – o Ministério do Meio Ambiente; dois Órgãos Executores – o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); Órgãos Setoriais – órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, as fundações instituídas pelo Poder Público cujas atividades estejam associadas à proteção da qualidade ambiental ou as de disciplinamento do uso dos recursos ambientais; Órgãos Seccionais – os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental; Órgãos Locais – os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições

A função do Conselho de Governo é assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais

O CONAMA tem a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões.

O referido conselho tem o caráter consultivo e deliberativo e é composto por representantes de todos os Ministérios, dos governos estaduais e municipais e também da sociedade, incluindo setor produtivo, empresarial, de trabalhadores e organizações não governamentais, dentre outros. Registre-se que também integram o conselho, na qualidade de conselheiros convidados sem direito a voto um representante do Ministério Público Federal, dos Ministérios Públicos Estaduais e da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados (art. 5º do Decreto nº 99.274/90).

O CONAMA tem desempenhado importante papel na defesa e proteção do meio ambiente principalmente na edição de normas. A composição plural do referido conselho sem dúvida também confere maior legitimidade às suas decisões.

O Ministério do Meio Ambiente tem a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente.

O IBAMA e o ICMBio executam e fazem executar, como órgãos federais, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente.

No exercício da competência legislativa concorrente (art. 24, VI, VII e VIII da Constituição Federal), os estados também criam as suas próprias políticas e sistemas de meio ambiente.

Na Bahia, a Lei Estadual nº 10.431/06 dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado, tendo o seu regulamento aprovado pelo Decreto Estadual nº 14.024/12.

Entre as diretrizes gerais para a implementação da Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade no estado, destaque-se o fortalecimento da gestão ambiental municipal (art. 4º, XII da Lei Estadual nº 10.431/06).

Nos termos do art. 146 da Lei Estadual nº 10.431/06, o Sistema Estadual do Meio Ambiente - SISEMA tem por objetivo “promover, integrar e implementar a gestão, a conservação, a preservação e a defesa do meio ambiente no âmbito da política de desenvolvimento do Estado.”

Entre os seus integrantes, merecem atenção especial: a) o Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEPRAM (órgão superior, de natureza consultiva, normativa, deliberativa e recursal, que tem por finalidade planejar e acompanhar a política e as diretrizes governamentais voltadas para o meio ambiente, a biodiversidade e definir normas e padrões relacionados à preservação e conservação dos recursos naturais); b) a Secretaria do Meio Ambiente - SEMA, órgão central, que tem por finalidade planejar, coordenar, supervisionar e controlar a política estadual e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, a biodiversidade e os recursos hídricos; c) o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - INEMA, o órgão executor da Política Estadual de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade e da Política Estadual de Recursos Hídricos e d) os órgãos locais do Poder Público Municipal responsáveis pela formulação e execução da Política Municipal de Meio Ambiente, bem como pelo controle e fiscalização das atividades capazes de provocar a degradação ambiental. (art. 146, § 1º, I, II, III e IV da Lei Estadual nº 10.431/06).

Os municípios, com fulcro no art. 30 I e II da Constituição Federal, têm também competência para instituírem as suas próprias políticas e sistemas municipais de meio ambiente, tendo como referências as políticas e sistemas federal e estaduais.

Além do órgão executor da política municipal do meio ambiente, integrante fundamental para o bom desempenho dos sistemas municipais de meio ambiente é o Conselho Municipal de Meio Ambiente. A sua implementação e o seu funcionamento são imprescindíveis para o exercício da competência do município para o licenciamento ambiental, conforme será adiante demonstrado.

Trata-se de um órgão colegiado representativo, de caráter consultivo e deliberativo, devendo ter uma composição paritária com a participação do poder público, do setor produtivo (empresarial e sindical) e de entidades sociais e ambientalistas.

Em um Estado Democrático de Direito a tomada de decisões que podem envolver impactos sobre o meio ambiente necessariamente deve ser objeto de controle social.

Nesse sentido, na esfera local, os conselhos municipais de meio ambiente exercem um papel fundamental para a garantia do equilíbrio ambiental.

#### 4.1.2. REGIME JURÍDICO ADMINISTRATIVO

O regime jurídico administrativo pode ser sinteticamente compreendido como prerrogativas e sujeições.

As prerrogativas ou privilégios da Administração Pública são a ela conferidos com vistas à satisfação dos interesses da coletividade. Os Poderes da Administração Pública decorrem, fundamentam-se e somente se justificam, em razão de seu dever de perseguir o interesse público.

Por outro lado, a Administração Pública está sujeita a uma imensa lista de obrigações, princípios, regras e procedimentos não incidentes nas relações entre particulares.

Cabe a Administração Pública a busca constante do equilíbrio entre a proteção aos interesses individuais e a necessidade de satisfação dos interesses coletivos.

Na área ambiental, comumente, quando da análise de processos de licenciamento o administrador público se depara com situações complexas envolvendo, muitas vezes, conflitos entre direitos fundamentais (meio ambiente e propriedade privada, por exemplo), cabendo ao mesmo encontrar a melhor solução para equacioná-los, com vistas à satisfação do interesse público que, nesse caso, abrange não apenas interesse das presentes como também das futuras gerações.

#### 4.1.3. PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

De acordo com o Art. 37 da Constituição Federal, a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de outros implícitos previstos no próprio texto constitucional e/ou em outros diplomas legais reconhecidos pela doutrina e jurisprudência.

Para os fins específicos deste estudo merece atenção especial o princípio da eficiência. Liga-se à qualidade no serviço público. Mesmo entendendo que a eficiência da Administração Pública já era exigível antes da Emenda Constitucional nº 19/98, não resta dúvida de que, ainda que no primeiro instante pareça “um simples adorno agregado ao art. 37 ou o extravasamento de uma aspiração dos que burilam no texto” (MELLO, 2004, p.112), a sua previsão expressa como princípio da administração alcança relevância fundamental.

Di Pietro (2000, p. 83), salienta:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

No mesmo sentido, aduz outro autor:

[...] o princípio da eficiência não alcança apenas os serviços públicos prestados diretamente à coletividade. Ao contrário, deve ser observado também em relação aos serviços administrativos internos das pessoas federativas e das pessoas a elas vinculadas [...] significa que a Administração deve recorrer à moderna tecnologia e aos métodos hoje adotados para obter a qualidade total da execução das atividades a seu cargo (CARVALHO FILHO, 2006, p.23).

Outra interpretação doutrinária do referido princípio constitucional que cabe ser transcrita pela sua completude é a seguinte:

Assim, princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social (MORAES, 1999, p.298).

Outro jurista assevera:

Do exposto até aqui, identifica-se no princípio constitucional da eficiência três idéias: prestabilidade, presteza e economicidade. Prestabilidade, pois o

atendimento prestado pela Administração Pública deve ser útil ao cidadão. Presteza porque os agentes públicos devem atender o cidadão com rapidez. Economicidade porquanto a satisfação do cidadão deve ser alcançada do modo menos oneroso possível ao Erário público. Tais características dizem respeito quer aos procedimentos (presteza, economicidade), quer aos resultados (prestabilidade), centrados na relação Administração Pública/cidadão (COSTODIO apud VETTORATO, 2003).

Assim, prossegue o autor:

Ocorre que há também outra espécie de situação a ser considerada quanto à Administração e que não engloba diretamente os cidadãos. Trata-se das relações funcionais internas mantidas entre os agentes administrativos, sob o regime hierárquico. Nesses casos, é fundamental que os agentes que exerçam posições de chefia estabeleçam programas de qualidade de gestão, definição de metas e resultados, enfim, critérios objetivos para cobrar de seus subordinados eficiência nas relações funcionais internas dependerá a eficiência no relacionamento Administração Pública/cidadão (COSTODIO apud VETTORATO, 2003).

E conclui:

Observando esses dois aspectos (interno e externo) da eficiência na Administração Pública, então, poder-se-ia enunciar o conteúdo jurídico do princípio da eficiência nos seguintes termos: a Administração Pública deve atender o cidadão na exata medida da necessidade deste com agilidade, mediante adequada organização interna e ótimo aproveitamento dos recursos disponíveis (COSTODIO apud VETTORATO, 2003).

Para o renomado constitucionalista José Afonso da Silva (2006), “a Administração pública atinge eficiência quando utiliza melhor dos recursos e meios (humanos, materiais e institucionais), visando uma melhor satisfação das necessidades coletivas.”

Para Gustavo Vettorato (2003), o princípio da eficiência administrativa “deve ser interpretado de forma a abalizar a melhor utilização dos inputs administrativos (recursos, meios e esforços), bem como os seus *outputs* (resultados)”.

Desse modo, para fins da completa observância do referido princípio constitucional a Administração Pública deve não só racionalizar meios e recursos para melhor satisfazer as necessidades públicas, mas também tornar, de maneira geral, suas ações efetivamente capazes de solucionar os problemas.

O princípio constitucional da eficiência da Administração Pública, nessa perspectiva, representa importante base jurídica para a construção de novos modelos de gestão pública, participativos, democráticos, descentralizados, intersetoriais. Nesse

sentido, o consórcio intermunicipal pode ser um importante instrumento para a concretização desse princípio.

No caso específico do meio ambiente, deve-se ressaltar ainda que a eficiência só é plenamente atingida quando a ação administrativa revela-se, em regra, capaz de evitar a ocorrência do dano ambiental. É que no Direito Ambiental o referido princípio administrativo tem que ser estudado à luz do princípio da prevenção. Portanto, não cumpre o mandamento constitucional a Administração Pública que se omite no seu dever de fiscalizar, quedando-se inerte à espera da materialização do dano para a tomada de providências.

#### 4.1.4. PODER DE POLÍCIA

Nos termos do art. 78 do CTN:

Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos

Em sentido amplo, o poder de polícia abrange atos do Legislativo e Executivo e, em sentido estrito, apenas atos do segundo.

Divide-se em Polícia Administrativa e Polícia Judiciária. A Polícia Administrativa tem caráter preventivo, cabendo-lhe o combate ao ilícito administrativo. No caso, o IBAMA e o ICMBio (âmbito federal), o INEMA no Estado da Bahia e órgãos ambientais municipais exercem o poder de polícia administrativa ambiental seja por meio do licenciamento (à exceção do ICMBio) ou da fiscalização. Já a Polícia judiciária tem caráter repressivo, competindo a ela o combate ao ilícito penal.

O poder de polícia tem como principais características: a discricionariedade, a autoexecutoriedade e a coercibilidade.

A discricionariedade está ligada ao leque de opções estabelecidas em lei para a tomada de decisões pelo agente público, cabendo-lhe a escolha daquela que melhor atenda ao interesse público e que exija o menor sacrifício do administrado.

A autoexecutoriedade é a prerrogativa que dispõe Administração Pública de executar seus próprios atos sem a necessidade de recorrer ao Poder Judiciário. A imposição de interdição de uma indústria causadora de degradação ambiental, por exemplo, está embasada nessa característica do poder de polícia.

A coercibilidade relaciona-se ao poder da Administração de utilizar a força necessária para o cumprimento de suas decisões.

O Poder de Polícia tem como limites a competência, a forma, os fins, o motivo e o objeto. O abuso de poder ocorre sempre que os poderes conferidos à Administração forem utilizados com desrespeito à lei, à moral ou com finalidade diversa da prevista em sua criação. Ele pode se materializar de duas formas:

- a) por excesso de poder: o agente atua fora dos limites de sua competência administrativa, invadindo competências de outros agentes ou atuando fora da competência que lhe foi delimitada legalmente.
- b) desvio de poder ou desvio de finalidade: ocorre quando o agente atua no limite de sua competência, mas com finalidade diversa da determinada pela lei.

Atos praticados com abuso de poder são nulos, devendo ser assim declarados pela Administração Pública (autotutela administrativa) ou pelo Judiciário.

Podem-se citar como exemplos de abusos cometidos pela autoridade ambiental a aplicação de multa com valor desproporcional a infração cometida, a interdição de empreendimento quando a multa seria sanção suficiente para atingir a finalidade pública, o estabelecimento de prazos inexequíveis para o cumprimento de determinações, o indeferimento de pedido de licença ambiental para a implantação de empreendimento que preencha todos os requisitos técnicos e legais, etc.

#### 4.1.5. LICENCIAMENTO AMBIENTAL



Em uma sociedade capitalista, de consumo, tornam-se inevitáveis os conflitos entre interesses econômicos e ambientais. O Estado na sua missão de garantidor da paz social e dos direitos humanos fundamentais deve, no exercício do poder de polícia, realizar um controle efetivo das atividades humanas que interferem no meio ambiente, buscando compatibilizar o desenvolvimento econômico com a preservação do equilíbrio ambiental.

Destaque-se que a Constituição Federal, no Título VII, que trata da Ordem Econômica e Financeira, há referência expressa ao meio ambiente, sendo a sua defesa erigida ao status de princípio geral da atividade econômica, conforme art. 170, VI a seguir transcrito:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...] VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação (*Redação da EC nº 42/03*).

Segundo o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Eros Roberto Grau (2000, p.265),

A Constituição, destarte, dá vigorosa resposta às correntes que propõem a exploração predatória dos recursos naturais, abroqueladas sobre o argumento, obscurantista, segundo o qual as preocupações com a defesa do meio ambiente envolvem proposta de “retorno à barbárie”.

Ainda de acordo com o ilustre ministro, o princípio da defesa do meio ambiente trata-se de um dos princípios constitucionais impositivos (GRAU, 2000) que, conforme o constitucionalista português J. J. Gomes Canotilho (2003, p.1166), seriam aqueles que “subsumem-se todos os princípios, que impõem aos órgãos do estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução de tarefas”.

O Supremo Tribunal Federal já teve oportunidade de apreciar a matéria proferindo importante decisão:

[...] a atividade econômica não pode ser exercida em desarmonia com os princípios destinados a tornar efetiva a proteção ao meio ambiente. A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a ‘defesa do meio ambiente’ (CF,

art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral. Doutrina. Os instrumentos jurídicos de caráter legal e de natureza constitucional objetivam viabilizar a tutela efetiva do meio ambiente, para que não se alterem as propriedades e os atributos que lhe são inerentes, o que provocaria inaceitável comprometimento da saúde, segurança, cultura, trabalho e bem-estar da população, além de causar graves danos ecológicos ao patrimônio ambiental, considerado este em seu aspecto físico ou natural. (BRASIL, 2006).

Em face do dispositivo constitucional supracitado, não se pode mais conceber um desenvolvimento econômico desatrelado de valores ambientais. Cabe, portanto, ao poder público, com fundamento também no art. 225 da CF, o dever de não apenas proteger o meio ambiente nos casos excepcionais em que intervenha diretamente na economia, mas, sobretudo, o de exigir o cumprimento das normas ambientais pelos particulares, quando no exercício de sua precípua função regulatória.

Nessa perspectiva, o licenciamento ambiental, constitui um dos instrumentos de gestão mais importantes de que dispõe o Poder Público para cumprir a seu dever constitucional de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Inspirado fundamentalmente no princípio internacional da prevenção, o licenciamento ambiental representa também uma das mais nítidas e visíveis demonstrações de sua incorporação ao ordenamento jurídico brasileiro.

É de se notar que o licenciamento deve preceder ao desenvolvimento de uma determinada atividade ou a implantação de um empreendimento. Nesse sentido, possibilita, através de estudos ambientais (Avaliação de Impacto Ambiental –AIA), dentre eles o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), o conhecimento prévio dos possíveis e ou prováveis impactos ambientais, bem como dos meios tecnológicos disponíveis para a minimização, redução ou até eliminação dos mesmos, facilitando bastante a tomada de decisões por parte das autoridades competentes.

Frise-se que, mesmo quando é realizado *a posteriori*, o licenciamento tem conseguido ainda desempenhar, muitas vezes, uma importante função preventiva, detectando oportunidades de melhoria, contribuindo para a redução dos riscos de degradação e ou poluição ambiental.

No âmbito federal, basicamente, a matéria é disciplinada pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) e pelas Resoluções CONAMA nº 001/86 e

237/97 e mais recentemente pela Lei Complementar nº 140. Registre-se, todavia, que existem algumas normas para o licenciamento específico de certos tipos de atividades e empreendimentos potencialmente lesivos ao meio ambiente.

Segundo o art. 1º, inciso I, da Resolução CONAMA nº 237/97, licenciamento ambiental é o

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.

De acordo com o art. 2º, I da Lei Complementar nº 140 licenciamento ambiental é

o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental.

A licença ambiental, por sua vez, é o

ato administrativo pelo qual o órgão ambiental competente estabelece as condições, restrições e medidas de controle ambiental que deverão ser obedecidas pelo empreendedor, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos ou atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental” (Resolução CONAMA nº 237/97, art. 1º, inciso II).

O processo de licenciamento ambiental, como bem salienta o Prof. Herman Benjamin (2003) se subdivide em três etapas, separadas e sucessivas, que correspondem à sequência do cronograma do empreendimento, ou seja, planejamento, implantação e operação. Ao final de cada etapa, satisfeitas as exigências legais e administrativas específicas, são expedidas respectivamente a licença-prévia, a licença de instalação e, finalmente, a licença de operação.

A natureza especial do bem jurídico protegido (meio ambiente), direito humano fundamental, assegura à Administração Pública certas prerrogativas inexistentes em outras relações estabelecidas entre o poder público e particulares. Nesse sentido, é válida a transcrição do art. 19 da Resolução CONAMA nº 237/97:

Art. 19 O órgão ambiental competente, mediante decisão motivada, poderá modificar os condicionantes e as medidas de controle e adequação, suspender ou cancelar uma licença expedida, quando ocorrer:

I - Violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais.

II - Omissão ou falsa descrição de informações relevantes que subsidiaram a expedição da licença,

III - superveniência de graves riscos ambientais e de saúde.

Refletindo sobre o tema ensina ilustre jurista pátrio:

A licença ambiental, validamente outorgada, assegura a seu titular uma estabilidade meramente temporal, não um direito adquirido de operar *ad aeternum*[...] o Poder Público lhe garante que durante o prazo de vigência da licença, obedecidas suas condicionantes, em circunstâncias normais, nada mais lhe será exigido a título de proteção ambiental (MILARÉ, 2005).

Quanto à natureza jurídica da licença ambiental os autores divergem, havendo, em síntese, três posicionamentos: aqueles que defendem a natureza de licença administrativa, os que entendem se tratar de autorização e os que a consideram um ato administrativo próprio (FARIAS, 2007).

No Direito Administrativo, a distinção entre autorização e licença reside basicamente no fato da autorização ser um ato discricionário e precário, enquanto a licença é um ato vinculado e definitivo.

A licença de utilização, conhecida como “habite-se”, é um exemplo típico de licença administrativa. Em sendo um ato vinculado, satisfeitos os requisitos legais é a Administração Pública obrigada a conceder a licença. Em outros termos, caso a construção tenha sido realizada, em conformidade com o projeto anteriormente aprovado pela Prefeitura Municipal, observando os preceitos estabelecidos na legislação pertinente, não há outro caminho a ser seguido pelo órgão governamental competente senão o de conceder a licença, sendo um ato definitivo.

Não é o que ocorre, por exemplo, no caso de autorização para o uso privado de bem público de uso comum do povo, como para a instalação de bancas de vendedores ambulantes nas calçadas das vias públicas. Questões de oportunidade e conveniências públicas irão fundamentar, tanto a concessão, como uma possível revogação posterior do ato administrativo a qualquer tempo, sem direito à indenização, evidenciando a discricionariedade e a precariedade que caracterizam a autorização administrativa.

No caso da licença ambiental, as suas características especiais traduzidas em seu desdobramento em três subespécies de licenças, na exigência de avaliação prévia de impacto ambiental e na inexistência da garantia de manutenção do *status quo* vigente ao tempo da sua expedição (MILARÉ, 2005), salvo melhor juízo, conduzem ao entendimento de que se trata realmente de um ato administrativo próprio, *sui generi* (FIORILLO, 2003), com características da licença e da autorização administrativa, mas que com as mesmas não se confunde.

Destaca também o jurista citado a existência no licenciamento ambiental de uma discricionariedade técnica, tornando o mesmo ainda mais complexo, especial e com traços bastante distintos dos modelos comuns de processos administrativos referentes aos atos de consentimento estatal:

A doutrina repete uníssona que a licença tradicional se subsume num ato administrativo vinculado, ou seja, não pode ser negada se o interessado comprovar ter atendido a todas as exigências legais para o exercício de seu direito ao empreender uma atividade legítima. No tocante às licenças ambientais, entretanto, dúvidas podem surgir, já que é muito difícil, senão impossível, em dado caso concreto, proclamar cumpridas todas as exigências legais. Sim, porque, ao contrário do que ocorre, por exemplo, na legislação urbanística, as normas ambientais são, por vezes, muito genéricas, não estabelecendo, via de regra, padrões específicos e determinados para esta ou aquela atividade. Nestes casos, o vazio da norma legal é geralmente preenchido por exame técnico apropriado, ou seja, pela chamada discricionariedade técnica, deferida à autoridade (MILARÉ, 2005).

Na Bahia, o licenciamento ambiental é basicamente regulado pela Lei Estadual nº 10.431/06 e pelo Decreto Estadual nº 14.024/12, estabelecendo procedimentos próprios e regras específicas, bem como criando novas espécies de licenças ambientais.

#### 4.1.6. LEI COMPLEMENTAR Nº 140/11

Baseada em um modelo de federalismo cooperativo, conforme mencionado, a Constituição Federal de 1988, estabeleceu, em seu art. 23, III, VI e VII, a competência comum entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios para a atuação em matéria ambiental, reservando à lei complementar a fixação de normas de cooperação entre os

mesmos, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único).

A falta de regulamentação do mencionado dispositivo constitucional e a ausência de regras claras sobre a repartição de competências administrativas sempre geraram dúvidas e incertezas quanto ao órgão ambiental competente para o exercício de determinadas ações, especialmente, no tocante as atividades de fiscalização e licenciamento.

Os princípios constitucionais da predominância de interesses e da eficiência administrativa que, especialmente, ante a ausência da referida regulamentação, deveriam nortear a atuação dos órgãos incumbidos de promover a defesa e proteção do meio ambiente não se revelaram suficientes para evitar ações dúplices, desperdício de recursos públicos, nem para oferecer à sociedade a segurança jurídica necessária.

Na tentativa de regular a matéria e eliminar as infundáveis discussões na doutrina e conflitos na *práxis* administrativa e nos Tribunais, a Resolução nº 237/97 do CONAMA estabeleceu critérios e parâmetros para a repartição de competências entre os entes federativos para fins de licenciamento ambiental.

Ocorre que, além de não tratar de outros temas relativos à atuação administrativa ambiental da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao disciplinar matéria reservada à lei complementar revelou-se a Resolução CONAMA nº 237/97, nesse particular, inconstitucional pela forma.

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 140 de 08 de dezembro de 2011 veio a suprir uma importante e imensa lacuna legislativa existente no Brasil até então.

Em que pesem as suas evidentes imperfeições, poderá essa lei nortear as ações administrativas, possibilitando uma redução dos conflitos de competência entre os diversos órgãos ambientais e o aumento da segurança jurídica para os empreendedores, bem como contribuir para o desenvolvimento e aperfeiçoamento da gestão ambiental no âmbito municipal e conseqüente fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA (PAIM, 2012).

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 em matéria ambiental, regulamentando o art. 23, parágrafo único, da Constituição

Federal, no que concerne aos temas previstos nos incisos III, VI e VII do *caput* desse artigo.

Tem por objetivos fundamentais (art. 3º):

- a) proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
- b) garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;
- c) harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;
- d) garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais (LEI COMPLEMENTAR Nº 140/11).

Estabelece, em seu art. 4º, que os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

- a) Consórcios públicos;
- b) Convênios, acordos de cooperação técnica e outros Instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público;
- c) Comissões Tripartites Nacional e Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;
- d) Fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;
- e) Delegação de atribuições e de ações administrativas de um ente federativo a outro (LEI COMPLEMENTAR, Nº 140/11).

Comentando o tema, a jurista Aline Valéria Archangelo Salvador (2013, p.47) assevera:

Ao referir-se aos consórcios e convênios públicos, o inciso I do artigo 4º reflete a preocupação do Legislador como princípio da eficiência, num contexto de realidade e razoabilidade. Neste sentido, o grande mérito dos consórcios públicos entre os municípios é tornar mais eficiente a gestão ambiental de todos os entes federados, mitigando eventuais fragilidades técnico-científica de um deles. Amplia-se, assim, a multidisciplinaridade do quadro de profissionais com aptidão técnica, sem a necessidade e o custo de se manterem determinados profissionais no corpo permanente de servidores, implicando em melhor otimização de recursos públicos, sem comprometer a eficiência e qualidade do serviço.

A delegação de ações administrativas será feita mediante convênio, devendo para tanto, o ente federativo destinatário da delegação, conforme o art. 5º, dispor de:

- a) Conselho de Meio Ambiente; e
- b) Órgão ambiental capacitado, considerado aquele que possua técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações a serem delegadas (LEI COMPLEMENTAR, Nº 140/11).

A Resolução CONAMA Nº 237/07 ao descrever os requisitos para que o órgão ambiental pudesse licenciar se referia a “técnicos próprios ou contratados”. Para fins específicos de delegação de ações administrativas, a Lei Complementar nº 140/11 é, nesse sentido, bem mais restritiva, privilegiando e, de certa forma, estimulando a criação de consórcios públicos.

Imprescindível para o alcance desses objetivos é a constituição pelo consórcio público de uma equipe multidisciplinar, composta por profissionais qualificados experientes, preferencialmente, concursados para a atuação na área ambiental como será visto adiante.

No Capítulo III, da referida lei complementar foram estabelecidas as ações de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com vistas a atingir os objetivos previstos no art. 3º, bem como garantir o desenvolvimento sustentável, harmonizando e integrando todas as políticas governamentais.

Nesse particular, buscou o legislador disciplinar a repartição de competências entre os entes federados para o desenvolvimento de diversas atividades administrativas, destacando-se, entre elas, o licenciamento, a fiscalização ambiental e a autorização para supressão e aprovação de manejo vegetal, cujas competências para o seu exercício serão a seguir analisadas.

#### **4.1.6.1. Licenciamento Ambiental**

##### **a) União**

De acordo com o art. 7º, XIV da referida lei complementar compete a União promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:



- a) localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- b) localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- c) localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- d) localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- e) localizados ou desenvolvidos em 2 (dois) ou mais Estados;
- f) de caráter militar, excetuando-se do licenciamento ambiental, nos termos de ato do Poder Executivo, aqueles previstos no preparo e emprego das Forças Armadas, conforme disposto na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999;
- g) destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); ou
- h) que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento (LEI COMPLEMENTAR, Nº 140/11).

No que se refere às alíneas “a”, “b”, “c”, “e” e “g” não houve qualquer alteração de cunho material. As hipóteses ali previstas já eram assim disciplinadas pela Resolução CONAMA nº 237/97.

Nota-se que foi suprimida a hipótese prevista no art. 4º, III da Resolução CONAMA nº 237/97, qual seja, “cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados”.

A extensão do impacto direto da atividade ou empreendimento jamais poderia, no entanto, ser desconsiderada pelo legislador, pois é corolário lógico do princípio constitucional da predominância de interesses. Empreendimentos ou atividades cujos impactos diretos atinjam mais de um estado ou ultrapassem as fronteiras do país, atingindo outras nações, não podem, evidentemente, deixar de serem licenciados pelo órgão ambiental federal, no caso, o IBAMA. Qualquer tentativa na prática administrativa nesse sentido pode representar séria ofensa à Constituição Federal.

O critério da dominialidade do bem para fins de licenciamento ambiental adotado para a hipótese da alínea “b”, que também constava da Resolução CONAMA nº 237/97, sempre foi objeto de questionamento por parte da doutrina e da jurisprudência que frequentemente arguia a sua inconstitucionalidade (MILARÉ, 2005).

Registre-se, todavia, que, neste particular, houve um pequeno avanço com o advento da Lei Complementar *sub examine*. Segundo o art. 8º, Parágrafo Único:

O licenciamento dos empreendimentos cuja localização compreenda concomitantemente áreas das faixas terrestre e marítima da zona costeira será de atribuição da União exclusivamente nos casos previstos em tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento (LEI COMPLEMENTAR, Nº 140/11).

Em outros termos, nesses casos, a regra geral é no sentido de que o licenciamento passa a ser de competência dos estados ou municípios, sendo da União apenas excepcionalmente.

A hipótese prevista na alínea “d”, referente a empreendimentos ou atividades localizados em unidades de conservação federais também já era considerada pela referida Resolução CONAMA como de competência da União. A grande novidade trazida pela Lei Complementar nº 140/11 diz respeito às APAs que passaram a ter regramento próprio, conforme adiante especificado.

O licenciamento de empreendimentos militares, que também já era de competência da União (art. 4º, inciso V da Resolução CONAMA nº 237/97), não sofreu qualquer alteração. Houve apenas uma atualização da regra anterior, incorporando na alínea “f” a exceção prevista na Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.

A inovação mais significativa está prevista na alínea “h”. Consiste na possibilidade de o Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, estabelecer outras hipóteses de licenciamento ambiental no âmbito federal, assegurada a participação de um membro do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Além das hipóteses supracitadas algumas atividades e empreendimento que causem ou possam causar impacto nacional, mesmo não tendo sido explicitamente mencionadas no referido dispositivo legal, continuam sendo de competência da União.

É o caso, por exemplo, das atividades que envolvam Organismos Geneticamente Modificados – OGM (Lei nº 8.974/95), da licença para uso da configuração de veículos

ou de motor (Lei nº 8.723/93) e do registro de agrotóxico e seus componentes (Lei nº 7.802/89).

Nos termos do art. 18, §§ 1º e 3º da Lei Complementar tais normas continuam vigentes. A sua aplicação somente se iniciará a partir da entrada em vigor do ato previsto no art. 7º, XIV, h relativo à proposição da Comissão Tripartite Nacional.

Destarte, ainda que inexistisse disposição expressa não seriam tais normas revogadas por essa lei, mesmo que posterior. Prevaleceria, nesse caso, a aplicação do princípio da especialidade. Têm as mesmas total amparo constitucional por se inspirarem no princípio da predominância de interesses, devendo a sua disciplina permanecer inalterada.

## **b) Estados**

A competência para o licenciamento ambiental dos Estados foi definida no art. 8º, XIV e XV da referida lei complementar.

Além da hipótese de licenciamento de atividade ou empreendimentos localizados em unidade de conservação expressamente prevista, com a mesma ressalva referente às APAs, a competência dos Estados para o licenciamento ambiental passou a ser residual.

Em vez de a lei tentar enumerar todas as hipóteses de licenciamento estadual, optou por elencar os casos de licenciamento federal e municipal (art. 7º e 9º), sendo estadual o licenciamento de todos os empreendimentos e atividades que ali não se enquadrarem.

A prevalência do licenciamento ambiental no âmbito estadual que já era uma tendência na legislação vigente (Lei nº 6.938/81), ao que parece, não sofrerá grandes alterações, em que pesem os esforços para o licenciamento no âmbito local.

## **c) Municípios**

Nos termos do art. 9º, XIV da referida lei complementar compete aos Municípios o licenciamento de atividades ou empreendimentos:

- a) que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou
- b) localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs). (LEI COMPLEMENTAR, Nº 140/11).

#### **d) Distrito Federal**

Ao Distrito Federal, com fulcro no art. 10 da referida lei complementar, compete o licenciamento de atividades ou empreendimentos de competência dos Estados e dos Municípios.

#### **e) Áreas de Proteção Ambiental (APAs)**

O licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados em APAs passou a ter regramento próprio, não se aplicando o critério do ente federativo instituidor da unidade de conservação para a definição de competência, conforme art. 12 da Lei Complementar. Deverão, no caso, serem observados os critérios previstos nas alíneas “a”, “b”, “e”, “f” e “h” do inciso XIV do art. 7º, no inciso XIV do art. 8º e na alínea “a” do inciso XIV do art. 9º para fins da delimitação da competência, já tratados anteriormente.

Desse modo, a competência do ente que irá proceder ao licenciamento ambiental em área de Área de Proteção Ambiental (APA) será definida, em regra, pelo grau de impacto da atividade, independentemente se a APA é federal, estadual ou municipal.

No caso da APA do Pratigi, por exemplo, o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades ali desenvolvidas a depender do grau de impacto poderá ser realizado no âmbito municipal.

Entretanto, para as demais categorias de Unidades de Conservação, entende-se que o ente federativo responsável pela criação da respectiva UC, a princípio, ficará também responsável pelo licenciamento ambiental da atividade ou do empreendimento a ser instalado.

#### **4.1.6.2. Autorização de Supressão Vegetal e Aprovação de Manejo.**

##### **a) União**

Compete à União, com fundamento no art. 7º, XV, da referida lei complementar, aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:

- a) florestas públicas federais, terras devolutas federais ou unidades de conservação instituídas pela União, exceto em APAs; e
- b) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pela União. (LEI COMPLEMENTAR, Nº 140/11)

##### **b) Estados**

Aos Estados compete, de acordo com o art. 8, XVI, aprovar o manejo e a supressão de vegetação, de florestas e formações sucessoras em:

- a) florestas públicas estaduais ou unidades de conservação do Estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- b) imóveis rurais, observadas as atribuições previstas no inciso XV do art. 7º; e
- c) atividades ou empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Estado. (LEI COMPLEMENTAR, Nº 140/11).

##### **c) Municípios**

Aos municípios, conforme o art. 9, XV, compete aprovar:

- a) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em florestas públicas municipais e unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); e
- b) a supressão e o manejo de vegetação, de florestas e formações sucessoras em empreendimentos licenciados ou autorizados, ambientalmente, pelo Município (LEI COMPLEMENTAR, Nº 140/11).

##### **d) Distrito Federal**

Ao Distrito Federal compete as ações de competência estadual e federal.

#### 4.1.6.3. Outros Aspectos Relevantes

Com a edição dessa lei as competências para autorização de supressão vegetal e aprovação de manejo passaram a ser tratadas na legislação infraconstitucional de forma clara.

A competência para a emissão desses atos de consentimento estatal torna-se, em regra, do ente competente para o licenciamento ambiental ou daquele que instituiu a unidade de conservação onde será realizada a intervenção.

A mesma ressalva referente ao licenciamento de atividades ou empreendimentos localizados em APAs aplica-se para autorização de supressão vegetal e aprovação de manejo, devendo ser também observados os critérios previstos nas alíneas “a”, “b”, “e”, “f” e “h” do inciso XIV do art. 7º, no inciso XIV do art. 8º e na alínea “a” do inciso XIV do art. 9º para fins da delimitação da competência.

Privilegiou-se a autorização de supressão vegetal e aprovação de manejo pelo estado, já que, em regra, a este ente competirá à concessão desses atos no que se refere a imóveis rurais.

Tendo em vista que grande parte dos estados e a maioria dos municípios não estão devidamente estruturados para a atuação na área florestal, a exclusão da competência do IBAMA pode, em muitos casos, representar graves riscos para a conservação da biodiversidade, em especial, na floresta amazônica, caatinga e cerrado.

Conforme o art. 11,

a lei poderá estabelecer regras próprias para atribuições relativas à autorização de manejo e supressão de vegetação, considerada a sua caracterização como vegetação primária ou secundária em diferentes estágios de regeneração, assim como a existência de espécies da flora ou da fauna ameaçadas de extinção.

No caso da Mata Atlântica, considerada patrimônio nacional pela Constituição Federal (art. 225, §4º) já existe lei (a Lei Federal nº 11.428/06), disciplinando a utilização e proteção da vegetação nativa desse bioma e prevendo claramente a repartição de competências entre os entes federados para a autorização de manejo e supressão de

vegetação, afastando a incidência das regras gerais da lei complementar ora em análise.

Com base no princípio da especialidade a referida lei continuaria sendo aplicada ainda que inexistisse a regra estabelecida no art. 11. Além disso, nas disposições finais e transitórias, prevê a lei complementar, em seu art. 19, que “o manejo e a supressão de vegetação em situações ou áreas não previstas nesta Lei Complementar dar-se-ão nos termos da legislação em vigor”.

#### **4.1.6.4. Fiscalização Ambiental**

Por disposição expressa, a competência para a fiscalização ambiental passa a ser, a priori, do ente licenciador (art. 7º, XIII, art. 8º, XIII, art. 9º, XIII, art. 10 e art. 17, caput) o que não impede, todavia, o exercício da fiscalização pelos demais entes federativos, prevalecendo o auto de infração ambiental lavrado por órgão que detenha a atribuição de licenciamento ou autorização (art. 17 § 3º).

Nos casos de iminência ou ocorrência de degradação da qualidade ambiental, o ente federativo que tiver conhecimento do fato deverá determinar medidas para evitá-la, fazer cessá-la ou mitigá-la, comunicando imediatamente ao órgão competente para as providências cabíveis. (Art. 17 § 2º).

Acerca da matéria o IBAMA editou a Orientação Jurídica Normativa nº 49/2013//PFE/IBAMA analisar.

#### **4.1.6.5. Licenciamento por um Único Ente Federativo**

A Lei Complementar nº 140/11, seguindo a mesma orientação da Resolução CONAMA nº 237/97 impôs que o licenciamento ambiental seja realizado em única esfera federativa (art. 13).

Retrocedeu, todavia, no tocante a manifestação dos demais entes interessados ao dizer que seria a mesma uma mera faculdade (art. 13, §1º).

A legislação vigente até então exigia que a realização do licenciamento ambiental pelo órgão competente fosse precedida do exame técnico dos demais entes interessados (art. 4º, §1º e art. 5º, parágrafo único da Resolução CONAMA nº 237).

#### **4.1.6.6. Alterações na Lei Nº 6.938/81**

Foram também realizadas algumas modificações nos arts. 10 e 11 da Lei da Política Nacional do Meio ambiente visando adequá-la a nova sistemática proposta pela Lei Complementar nº 140/11 com relação ao licenciamento e fiscalização ambiental.

Ressalte-se que mesmo antes dessa alteração deveria ser feita uma releitura de alguns dos dispositivos ali constantes à luz da Constituição Federal de 1988 que estabeleceu a competência administrativa comum em matéria ambiental.

Houve também uma pequena inovação, no que concerne a publicidade no licenciamento ambiental. Admitiu-se a possibilidade de a publicação de pedidos de licenciamento, sua renovação e concessão ser realizada em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente, como alternativa ao jornal periódico regional ou local de grande circulação.

#### **4.1.7. PROGRAMAS E LEGISLAÇÃO ESTADUAIS DE APOIO AO LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL NA BAHIA**

##### **4.1.7.1. Anteriores à LC Nº 140/11**

Dois anos após a edição da Resolução CONAMA nº 237/97, que previa expressamente a competência municipal para o licenciamento ambiental, conforme mencionado anteriormente, o Conselho Estadual de Meio Ambiente da Bahia (CEPRAM) disciplinou a matéria no âmbito estadual por meio da Resolução nº 2.150/99.

Nesse sentido, com um claro propósito descentralizante, fomentando o exercício do poder de polícia ambiental pelos municípios baianos, o governo do estado implantou o Programa de Municipalização da Gestão Ambiental, coordenado pelo Centro de



Recursos Ambientais CRA, autarquia vinculada à Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia – SEPLANTEC, responsável à época pela execução da política ambiental na Bahia.

No mesmo ano de 1999, o CEPRAM substituiu a referida resolução pela de nº 2150, estabelecendo novas diretrizes para o programa de descentralização, em conformidade com o Regulamento da Lei Estadual nº 7.799/01 (SOUZA, 2003).

De acordo com o referido Regulamento, o licenciamento e a fiscalização de atividades e empreendimentos de impacto local poderiam ser delegados pelo estado aos municípios, desde que existisse política municipal de meio ambiente prevista em lei orgânica ou legislação específica, Conselho Municipal de Meio Ambiente e órgão técnico-administrativo, executor da política municipal, dotado de profissionais legalmente habilitados.

Em que pese a manifesta inconstitucionalidade das referidas normas que condicionavam o exercício de competência municipal originária à celebração de um convênio com o estado, o Programa de Municipalização da Gestão Ambiental deu os primeiros passos para a descentralização.

Conforme relata Maria Lucia Cardoso de Souza (2003, p.48):

A sensibilização do executivo municipal para a descentralização da gestão ambiental foi iniciada a partir da publicação da Resolução CEPRAM nº 2150, em outubro de 1999 (BAHIA, 2003), quando o CRA oficiou às 417 prefeituras baianas, informando e orientando os prefeitos para exercerem na sua jurisdição as atividades de avaliação, licenciamento e fiscalização dos empreendimentos de impacto local, tendo como fundamento legal a Constituição Federal (BRASIL, 2003b) e os dispositivos introduzidos pela Resolução CONAMA nº 237 (BRASIL, 2003<sup>a</sup>) especialmente nos seus artigos 6º e 20.

Em resposta ao ofício supracitado aproximadamente 5% dos municípios baianos manifestaram interesse em participar do programa conduzido pelo CRA. O inexpressivo interesse deveu-se à época ao total desconhecimento da política de descentralização ambiental já estabelecida na Resolução CONAMA nº 237, desde 1997.

Ainda segundo a citada autora:

Os municípios que demonstraram condições mais favoráveis à descentralização da gestão ambiental foram pré-selecionados [...] Após as reuniões locais foram considerados aptos a iniciar o processo de descentralização os municípios que demonstravam vontade política por parte do Executivo e possuíam Conselho Municipal de Meio Ambiente implantado. Dessa forma, no ano de 2000, os municípios de Itapebi, Prado e Cruz das Almas assinaram com o CRA os primeiros convênios de descentralização.

No âmbito do referido programa, foram promovidos diversos cursos de capacitação para gestores municipais, solicitações de normas técnicas e procedimentos para a formação e análises de “determinados processos considerados inéditos para os solicitantes” (SOUZA, 2003, p.52).

No ano de 2003, a então recém criada Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH assumiu a coordenação do referido programa, absorvendo a estrutura técnica existente no CRA para prosseguir as ações por meio do Núcleo de Apoio e Assessoramento aos Municípios – NAAM (SOUZA, 2003).

Em 2009, o CEPRAM editou uma nova resolução regulando o tema. Além de definir as atividades de impacto local para fins de licenciamento ambiental municipal, a Resolução nº 3.925 dispôs 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.

O licenciamento das atividades e empreendimentos de impacto local foi dividido em 3 (três) níveis correspondentes, em ordem crescente à complexidade ambiental, considerando a natureza e o porte dos empreendimentos e atividades, as características do ecossistema e a capacidade de suporte dos recursos ambientais envolvidos.

Foram estabelecidos em seu art. 7º como requisitos para a realização do licenciamento de atividades consideradas de impacto local pelo município:

I - Possuir legislação própria que disponha sobre a política de meio ambiente e sobre a polícia ambiental administrativa, que discipline as normas e procedimentos do licenciamento e da fiscalização de empreendimentos ou atividades de impacto local, de acordo com respectivo nível de complexidade da sua opção;

II - Possuir em sua estrutura administrativa órgão responsável com capacidade administrativa e técnica interdisciplinar para o licenciamento, controle e fiscalização das infrações ambientais das atividades e empreendimentos, de acordo com o nível de complexidade da sua opção;

III - Ter implementado e em funcionamento o Conselho Municipal de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social, recomendando-se a proporcionalidade entre governo, organizações da sociedade civil e do setor econômico;

IV - Ter legalmente constituído o Fundo Municipal de Meio Ambiente;

V - Ter implementado seu Plano Diretor, quando obrigatório.

Caberia ao município identificar o nível de opção do licenciamento, de acordo com a sua capacidade técnica e administrativa, submetendo ao CEPRAM a sua decisão. Este, por sua vez, analisaria a opção feita pelo município e, em caso de reconhecimento pela Câmara Técnica de Gestão Ambiental Compartilhada, expediria resolução, visando dar publicidade à competência municipal.

No caso específico dos municípios que compõem o Consórcio Intermunicipal da APA do Pratigi (CIAPRA), objeto do estudo de caso do presente trabalho, à exceção do município de Ibirapitanga, cuja competência para o licenciamento ambiental no nível 3 (três) somente foi declarada no ano de 2014, todos os demais tiveram o reconhecimento de sua competência no mesmo nível no ano de 2012, sob a égide da sobredita resolução do CEPRAM.

Em 21 e 22 de abril, foram publicadas as Resoluções CEPRAM n. 4.251 e 4.252, reconhecendo, respectivamente, a competência dos municípios de Piraí do Norte e Ituberá. Em 18 de julho foi publicada a Resolução CEPRAM n 4.264 relativa ao município de Nilo Peçanha e em 06 de setembro foi publicada a Resolução CEPRAM n. 4.267 referente ao município de Igrapiúna.

Para apoio às ações de descentralização da gestão ambiental com o objetivo de implantação, implementação e fortalecimento do Sistema Municipal de Meio Ambiente era prevista a celebração de termo de cooperação técnica entre o Estado e o Município.

É importante salientar que, mesmo durante a vigência da referida resolução, o exercício da competência ambiental originária dos municípios baianos independia da celebração do referido termo de cooperação ou de qualquer outro instrumento com o estado ou de reconhecimento de sua competência por parte do CEPRAM (art. 8º da referida Resolução).

A sua competência para o controle e fiscalização de atividades e empreendimentos de impacto local, conforme já demonstrado, decorre da própria Constituição Federal, da recente Lei Complementar e de outras normas pertinentes.

#### **4.1.7.2. Programa Após a LC Nº 140/2011**

Recentemente, após a edição da Lei Complementar nº. 140/2011 foi a supramencionada resolução do CEPRAM substituída pela de nº 4.327, de 31 de outubro de 2013.

Dispõe a referida Resolução sobre as atividades de impacto local de competência dos municípios, fixa normas gerais de cooperação federativa nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente e ao combate da poluição em qualquer de suas formas.

Em seu art. 1º traz, a definição de impacto local que seria qualquer alteração direta das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, que afetem a saúde, a segurança e o bem-estar da população, as atividades sociais e econômicas, a biota; as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e a qualidade dos recursos ambientais, dentro dos limites territoriais do Município.

Foram estabelecidos os empreendimentos e atividades considerados como de impacto local, para efeito de licenciamento ambiental, sendo o mesmo dividido em 03 (três) níveis correspondentes, em ordem crescente à complexidade ambiental, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade, as características do ecossistema e a capacidade de suporte dos recursos ambientais envolvidos.

No seu Anexo Único, consta a relação dos empreendimentos e atividades considerados como de impacto local, para efeito de licenciamento ambiental.

Para a definição das atividades consideradas de impacto local, a referida resolução classificou os empreendimentos e atividades, com base em seu porte e potencial poluidor, tendo como fundamento o Regulamento da Lei Estadual nº 10.431/2006, aprovado pelo Decreto nº 14.024/2012.

Nesse sentido, enquadrou como Classe 1 (C1) os empreendimentos e atividades considerados de pequeno porte e pequeno ou médio potencial poluidor; Classe 2 (C2) os considerados de médio porte e pequeno potencial poluidor; Classe 3 (C3) os considerados de pequeno porte e grande potencial poluidor ou médio porte e médio potencial poluidor; Classe 4 (C4) os considerados de grande porte e pequeno potencial poluidor; Classe 5 (C5) os considerados de grande porte e médio potencial poluidor ou

médio porte e alto potencial poluidor e; Classe 6 (C6) os considerados de grande porte e alto potencial poluidor.

O **Quadro 1** facilita o entendimento da correlação ente porte e potencial do empreendimento ou atividade feita pelo legislador baiano para os fins de classificação.

**Quadro 1 – Correlação entre porte e potencial poluidor para a definição de classes**

		Potencial Poluidor Geral		
		Pequeno (P)	Médio (M)	Alto (A)
Porte do empreendimento ou atividade	Pequeno (P)	C 1	C 1	C 3
	Médio (M)	C 2	C 3	C 5
	Grande (G)	C 4	C 5	C 6

Pelo regime da nova sistemática introduzida pela supracitada resolução caberia aos municípios informar a SEMA, no prazo de 90 (noventa) dias, a contar de sua publicação, o nível de gestão local para o exercício do licenciamento ou a falta de capacidade para exercê-la.

A não capacidade municipal caracterizada pela inexistência e/ou inaptidão de órgão ambiental capacitado ou de Conselho Municipal de Meio Ambiente ativo, dá ensejo à instauração da competência supletiva do Estado para o desempenho das ações administrativas de licenciamento e da autorização ambiental, nos termos do art.15, II da Lei Complementar nº 140, de 2011.

Inexistindo manifestação expressa do município, entende-se que todas as atividades de impacto local foram recepcionadas e, portanto, todos os 03 (três) níveis previstos no Anexo Único da referida Resolução passam à competência municipal.

Por outro lado, o estado pode, mediante convênio, cooperar com o município no licenciamento de determinado empreendimento ou atividade, por meio de apoio técnico, científico, administrativo ou financeiro.

Cabe ainda ao Estado da Bahia dar publicidade e manter atualizada a relações dos municípios que manifestaram o nível da gestão local e daqueles que manifestaram

pela instauração da atuação supletiva do Estado por meio do Diário Oficial do Estado e/ou através da página principal do sítio eletrônico da SEMA, garantindo-se a toda sociedade o acesso à informação.

Indubitavelmente, houve um claro propósito do CEPRAM de ampliar a participação dos municípios na gestão ambiental, listando como de sua competência o licenciamento e, por via oblíqua, a fiscalização de um grande número de atividades e empreendimentos.

Afinal, o êxito da política ambiental no estado da Bahia, como em qualquer outro, depende, dentre outros fatores, do fortalecimento da gestão municipal, da articulação entre os órgãos governamentais federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil organizada, do desenvolvimento e execução de ações intersetoriais, do investimento em novas tecnologias e formas de gestão capazes de potencializar os resultados das intervenções estatais, bem como da constante capacitação de servidores públicos para o exercício de suas atividades especialmente nas áreas de monitoramento, licenciamento e fiscalização ambiental.

Para o exercício das ações administrativas decorrentes da competência comum prevista no art. 23, incisos III, VI e VII da Constituição da República os municípios, segundo a sobredita resolução do CEPRAM, devem:

- 1- Instituir o seu Sistema Municipal de Meio Ambiente por meio de órgão ambiental capacitado e Conselho de Meio Ambiente, sem prejuízo dos órgãos e entidades setoriais, igualmente responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental e com participação de sua coletividade;
- 2- Possuir legislação própria que disponha sobre a política de meio ambiente e sobre a polícia ambiental administrativa, que discipline as normas e procedimentos do licenciamento e da fiscalização de empreendimentos ou atividades de impacto local;
- 3- Ter implementado e estar em funcionamento o Conselho Municipal de Meio Ambiente;
- 4- Possuir em sua estrutura administrativa órgão responsável com capacidade administrativa e técnica interdisciplinar para o licenciamento, controle e fiscalização das infrações ambientais das atividades e empreendimentos e para a implementação das políticas de planejamento territoriais.

Tais exigências certamente nasceram da preocupação do legislador com a segurança jurídica, a garantia da participação da sociedade civil nas decisões políticas relativas à matéria ambiental, a qualidade das licenças a serem emitidas pelos órgãos municipais competentes e o desempenho daqueles responsáveis pela fiscalização ambiental ainda mais expostos às pressões políticas de que as entidades e órgãos estaduais e federais que atuam nessa área.

Não se trata de preciosismo ou de ingerência do ente estadual na condução da administração pública municipal, mas do necessário estabelecimento de requisitos formais mínimos para o exercício de atividades que inadequadamente realizadas podem pôr em risco o direito humano fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Atento as fragilidades presentes em grande parte dos municípios, o CEPRAM definiu órgão ambiental capacitado como aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, bem como outros instrumentos de cooperação que possam, nos termos da lei, ceder-lhe pessoal técnico, devidamente habilitado e em número compatível com a demanda das ações administrativas de licenciamento e fiscalização ambiental de competência do ente federativo.

Acrescentou que para fins de constituição da equipe técnica mínima deverá ser observada a tipologia e a classificação das atividades ou empreendimentos a serem licenciados pelo Município.

É evidente que muitos municípios de maneira isolada não conseguirão atender especialmente ao indispensável requisito mencionado no item 4. A utilização de novos arranjos institucionais poderá viabilizar a estruturação de órgão ambiental com capacidade administrativa e técnica interdisciplinar com vistas a cumprir o seu mister de exercer adequadamente o poder de polícia.

A criação e o aperfeiçoamento de consórcios intermunicipais, nesse sentido, pode ser uma alternativa viável, conforme restará demonstrado, para a superação de obstáculos aparentemente intransponíveis, como limitações orçamentárias e reduzido quadro funcional, com a conseqüente melhoria da gestão ambiental local.

O Programa Estadual de Gestão Ambiental Compartilhada (GAC) é atualmente desenvolvido pela Secretaria do Meio Ambiente (Sema), por meio da Superintendência de Políticas e Planejamento Ambiental (SPA), atendendo à diretriz do Governo do

Estado da Bahia de fomentar a descentralização da gestão pública do meio ambiente. Para tanto, conta ainda a Sema com o apoio do Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), por meio de suas unidades regionais, para a articulação de suas ações.

Tem como principal objetivo apoiar o processo de organização e ampliação da capacidade dos municípios para a gestão ambiental visando à adequação de suas estruturas, na forma do disposto na Resolução CEPRAM nº 4.327/13 e como objetivos específicos:

- Promover o desenvolvimento da gestão ambiental compartilhada, de forma integrada e adequada às competências de cada ente federado;
- Estabelecer uma política de capacitação e treinamento dos membros de conselhos, gestores e técnicos municipais de meio ambiente, tendo em vista a estruturação dos órgãos municipais de meio ambiente e a necessidade de desenvolver a capacidade para o planejamento da gestão;
- Integrar os municípios aos sistemas de informação ambiental do Estado, a exemplo do Sistema Estadual de Informação Ambiental (SEIA) e do Sistema Nacional de Informações Ambientais (SINIMA), de forma a garantir maior eficiência, transparência e qualidade da gestão ambiental;
- Viabilizar a criação e estruturação dos organismos municipais de meio ambiente em todos os municípios do estado da Bahia;
- Apoiar a gestão ambiental através de convênios com consórcios públicos de desenvolvimento sustentável. (BAHIA, 2014a)

Com o claro propósito de ampliar as chances de êxito do programa, estrategicamente, a SEMA, mantém um núcleo permanente de apoio técnico e jurídico aos sistemas locais, visando assegurar o correto funcionamento das estruturas implantadas.

Para participar do programa o município deve enviar ofício, assinado pelo prefeito, declarando ter órgão ambiental capacitado, conselho de meio ambiente legalmente formado e atuante; bem como informar o nível de gestão (1,2 ou 3) que deseja assumir, de acordo com a Resolução CEPRAM nº 4.327, publicada em 03/12/13.

Atento às potencialidades do consórcio público para suprir eventuais deficiências estruturais e técnicas dos municípios, o programa, além de apoiá-los individualmente, criou e elegeu como projeto prioritário o fortalecimento dos consórcios intermunicipais existentes, por meio da celebração de um convênio, em total consonância com o quanto estipulado na sobredita Resolução do CEPRAM.



Um dos técnicos do GAC consultados reconheceu que um dos motivos dessa iniciativa encontra-se “na própria dificuldade dos municípios em manter suas equipes”. Outro descreve as primeiras ações do governo do estado que antecederam o projeto.

Desde 2009, o GAC, a gente, já estava apoiando os municípios a fazer, a se estruturar, fazer licenciamento ambiental. Assim os grandes municípios, os que tinham mais recursos fizeram, Salvador, Barreiras, etc. Então o desafio o nosso era pegar os pequenos e os médios que não tinham dinheiro para contratar um engenheiro agrônomo, um biólogo, [...] até mesmo porque não têm demanda de licenciamento ambiental que justifique ter uma estrutura complexa e cara. Muitos dão uma licença a cada dois meses [...] aí a Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN) estava apoiando e fomentando a formação de consórcios, em termo de desenvolvimento sustentável, mas esses consórcios eles tem multifinalidades, você pode fazer um convenio para apoiar uma área para irrigação, é muito comum a criação deles por causa da lei nacional dos resíduos sólidos, para fazer um aterro, etc., mas aí a gente viu-se a possibilidade também entrar no convenio a área da gestão ambiental compartilhada. Apresentamos essa proposta a SEPLAN e o pessoal se interessou (Esp. 4).

De fato, durante o período do governo Jaques Wagner (2007-2014), o estado, inicialmente, por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, apoiava a formação e o fortalecimento de consórcios intermunicipais para o fim específico de gestão de resíduos sólidos, ampliando, em seguida, o seu objeto para política de saneamento básico regionalizada, planejamento e gestão do desenvolvimento urbano.

Com o posterior envolvimento da SEPLAN, passou-se a apoiar consórcios intermunicipais de desenvolvimento sustentável, culminando na criação, por meio da Portaria Conjunta SEPLAN / SEDUR nº 003 de 13 de setembro de 2010, de um Grupo de Trabalho – GT para apoiar a formação de Consórcios Públicos.

Composto por técnicos da Secretaria do Planejamento e da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, o GT tem a coordenação da primeira, por meio da Diretoria de Planejamento Territorial – DPT, da Superintendência de Planejamento Estratégico–SPE.

O Programa de apoio e fomento aos consórcios intermunicipais tem como principais premissas a formação de consórcios multifinalitário, os Territórios de Identidade como referência espacial e a existência de colegiado de controle social (conselho consultivo).

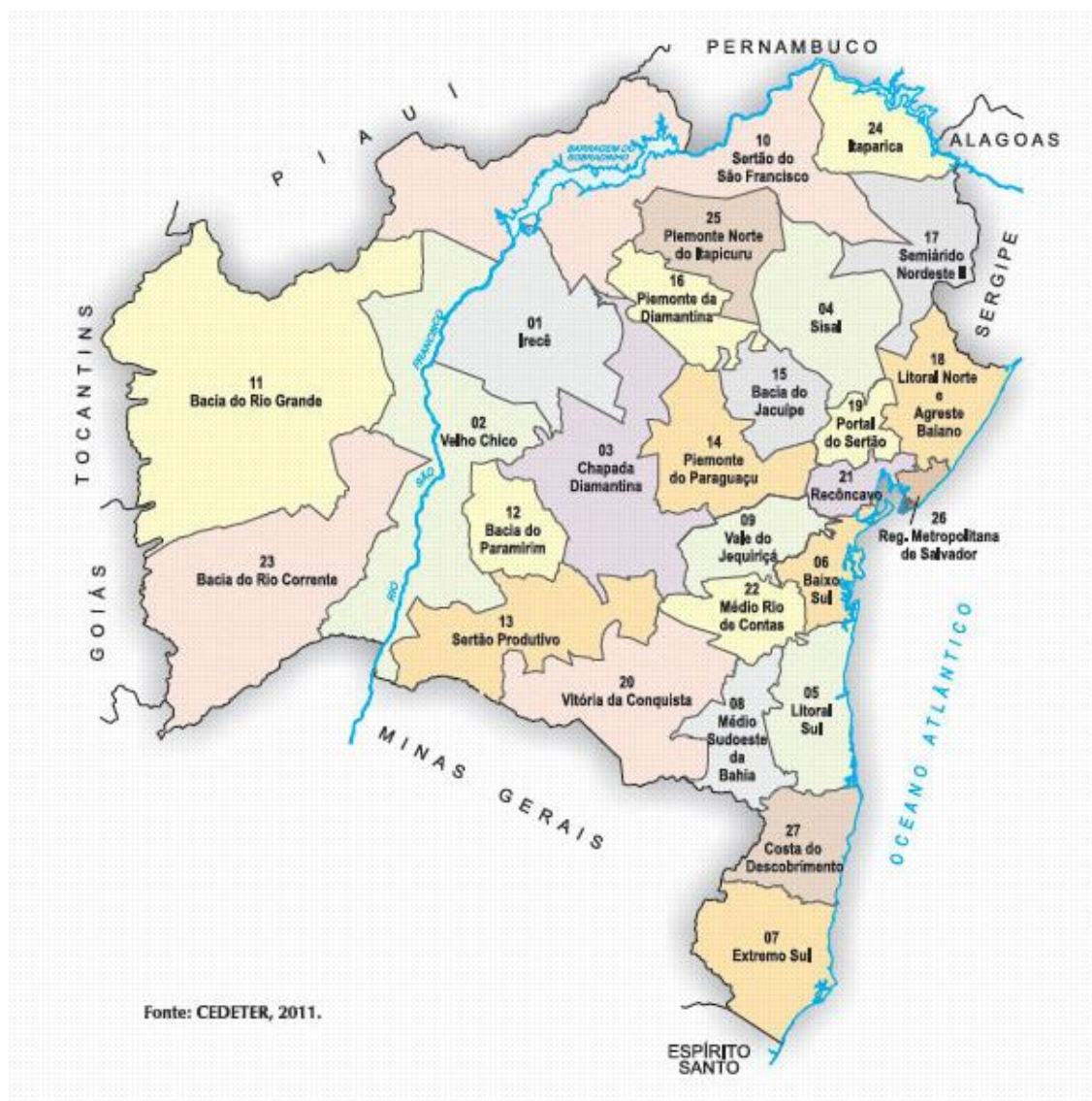
Na Bahia, foram reconhecidos 27 (vinte e sete) territórios de identidade (**Figura 1**), constituídos a partir da especificidade de cada região com base no sentimento de

pertencimento das comunidades ouvidas. Os territórios de identidade devem ser compreendidos como:

Espaços físicos, geograficamente definidos, geralmente contínuos, caracterizados por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial (BAHIA, 2014b).

Integram o Território de Identidade do Baixo Sul da Bahia, região objeto do estudo de caso, os municípios de Aratuípe, Cairu, Camamu, Gandu, Ibirapitanga, Igrapiúna, Ituberá, Jaguaripe, Nilo Peçanha, Pirai do Norte, Presidente Tancredo Neves, Taperoá, Teolândia, Valença e Wenceslau Guimarães.

Figura 1 - Mapa dos Territórios de Identidade da Bahia



Fonte: CEDETER, 2011.

Fonte: SEPLAN (2015)

São projetos independentes, coordenados por órgãos distintos, mas indiscutivelmente complementares. No caso específico dos convênios celebrados com a SEMA, no âmbito do Programa GAC, o estado, visando à realização pelos municípios das ações de licenciamento e fiscalização ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local, bem como a aprovação da reserva legal das propriedades/posses

rurais, além de transferir recursos financeiros, promove a capacitação da sua equipe técnica contratada e disponibiliza aos consórcios intermunicipais equipamentos.

O desenho do convênio é um para todos os consórcios. Quais são as obrigações da SEMA: A gente paga o salário de uma equipe técnica, que é contratada pelo consórcio através de edital, essa equipe técnica varia de acordo com o número de municípios que o consórcio tem, varia de quatro a seis técnicos. A gente fornece através do sistema veículo, máquina fotográfica, computador, impressoras, scanners, GPS, etc. E para os técnicos a gente dá capacitação, dá formação, pra formar eles, [...] E qual a contrapartida do consórcio? É disponibilizar uma sala, mesa, e assumir os custos do combustível, da manutenção e do seguro do veículo (Esp. 4).

Destaque-se que, de acordo com informações da equipe do Programa GAC, muitos dos técnicos selecionados pelos consórcios para integrar a sua equipe multidisciplinar já foram servidores do INEMA, contratados pelo Regime Especial de Direito Administrativo (Reda). O que representa um ganho pela experiência que alguns detêm nas áreas de licenciamento e fiscalização ambiental.

Segundo o modelo de gestão ambiental apoiado pela SEMA, nos processos de licenciamento, a equipe contratada pelos consórcios intermunicipais realiza a inspeção, emite parecer técnico favorável ou não a concessão da licença, cuja decisão final caberá ao Município onde a atividade ou empreendimento serão desenvolvidos.

Os convênios celebrados entre os consórcios intermunicipais e o estado da Bahia têm o prazo de 24 (vinte e quatro) meses de duração, podendo ser prorrogados mediante termo aditivo.

Do total de quase trinta consórcios intermunicipais formados ou em processo de formação no estado da Bahia, segundo dados fornecidos por técnicos da SEMA 8 (oito) são beneficiados pelo Programa GAC: 1) Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Piemonte Norte do Itapicuru (municípios de Andorinha, Antonio Gonçalves, Caldeirão Grande, Campo Formoso, Filadélfia, Jaguarari, Pindobaçu, Ponto Novo, Senhor do Bonfim); 2) Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Circuito do Diamante da Chapada Diamantina CIDCD - Chapada Forte (municípios de Andaraí, Boninal, Ibicoara, Irmaia, Iraquara, Itaetê, Lençóis, Mucugê, Marcionilio Souza e Palmeiras); 3) Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal - Consisal (municípios de Araci, Barrocas, Candéal, Cansanção, Conceição do Coité,

Ichu, Itiuba, Lamarão, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quinjingue, Retirolândia, Santa Luz, São Domingos, Serrinha, Teofilândia, Tucano e Valente); 4) Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Costa do Descobrimento (municípios de Belmonte, Eunápolis, Guaratinga, Itabela, Itagimirim, Itapebi, Porto Seguro, Santa Cruz de Cabrália); 5) Consórcio de Desenvolvimento sustentável do Território Portal do Sertão (municípios de Amélia Rodrigues, Anguera, Agua Fria, Antonio Cardoso, Coração De Maria, Conceição Jacuipe, Conceição da Feira, Irará, Ipecaetá, Santa Bárbara, Santanópolis, Santo Estevão, Teodoro Sampaio, Tanquinho); 6) Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Litoral Sul (municípios de Almodina, Barro Preto, Buerarema, Coaraci, Floresta Azul, Ibicarai, Itajuípe, Itapé, Itapitanga, Uruçuca); 7) Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jequiriçá - CDSVJ (municípios de Amargosa, Brejões, Cravolandia, Elisio Medrado, Jaguaquara, Irajuba, Itaquara, Lafaiete Coutinho, Lajedo do Tabocal, Laje, Maracás, Nova Itarana, São Miguel, Santa Inês, Ubaíra, Mutuipe); 8) Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável de Irecê (municípios de América Dourada, Barra do Mendes, Barro Alto, Cafarnaum, Central, Ibipeba, Irecê, Itaguaçu da Bahia, João Dourado, Lapão, São Gabriel, Uibaí e Xique Xique)

Frise-se que alguns desses municípios apesar de integrarem os referidos consórcios públicos não realizam o licenciamento ambiental.

Com base na pesquisa de campo, o Consórcio Intermunicipal da APA do Pratigi (CIAPRA) não teria sido contemplado por tal projeto por abranger reduzido número de municípios do território, bem como por ter o apoio financeiro de importante grupo privado.

## **4.2. ESTUDO DE CASO DA APA DO PRATIGI**

Antecedendo ao trabalho de campo para a investigação do caso concreto da APA do Pratigi, o presente estudo contemplou uma análise da legislação ambiental no Brasil e uma pesquisa documental sobre a produção científica acerca de consórcios públicos no Brasil, conforme exposto nos dois blocos anteriores. Além disso, como registrado na metodologia, foram realizadas entrevistas com especialistas em meio ambiente capazes

de opinarem sobre licenciamento ambiental na Bahia, no sentido de identificar critérios para um licenciamento eficiente e validar o roteiro de entrevistas a ser aplicado entre dirigentes e técnicos da área ambiental dos municípios da região. A contribuição dos especialistas extrapolou o apoio para adequações e correções do roteiro, constituindo-se, também, em fonte de dados para os objetos da pesquisa.

A partir da sua experiência acumulada na gestão e na dimensão técnica apontaram elementos fundamentais para orientar a busca de eficiência no licenciamento ambiental:

A eficiência do processo de licenciamento ambiental só é possível com no mínimo os seguintes atributos: uma boa legislação local, equipe técnica habilitada e treinada, estabelecimento claro de rotinas e procedimentos (fluxos, formulários, Pareceres etc.), um bom sistema informatizado e controle de prazos. (Esp. 1).

Considero que a integração dos instrumentos e das informações torna o processo bem mais eficiente. A análise conjunta dos aspectos de um mesmo processo (supressão de vegetação, outorgas e licença ambiental) e a inserção de informações já disponíveis sobre a região (para subsidiar a análise de impactos e prognósticos, contemplando inclusive os efeitos cumulativos e sinérgicos) agregaria muito ao processo (Esp. 2).

Um processo de licenciamento ambiental eficiente exige a criação de um órgão no estado, município, distrito federal ou união que tenha funcionários concursados isso dá ao órgão a garantia de ter o conhecimento ali, ter um fundo de meio ambiente, toda a legislação de procedimentos de tramitação do licenciamento, conselho funcionando, ou seja, os requisitos da lei 6.938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), mas diria o fundamental é a capacitação dos servidores porque os estudos são apresentados geralmente por consultores extremamente preparados, contratados, muitas vezes, junto às universidades. Se a instituição não tiver técnicos à altura vai ter dificuldade na análise e na emissão dos pareceres. Então um conjunto de medidas importantes. A parte de logística (carro à disposição, diária para viagem, equipamentos para ida a campo) enfim já devem preceder a priori o estabelecimento da estrutura. Quanto ao sistema de gerenciamento de dados a legislação até prevê o sistema nacional de informações, mas que não está integrado aos sistemas estaduais e a gente produz muito conhecimento através dos EIA/RIMAs e estudos ambientais que depois vão para as prateleiras dos arquivos que poderiam ser utilizados para dar celeridade a processos de empreendimentos no mesmo local (Esp. 3).

Contudo, um dos especialistas ressalta que desconhece qualquer modelo padrão para aferir a qualidade dos serviços prestados pelos órgãos ambientais, exceto a certificação de qualidade.

Desconheço a existência de tais padrões ou indicadores para aferir a qualidade do trabalho de licenciamento, além do simples atendimento aos prazos legais, quando eles existem e são controlados. Não há uma verificação, ordinariamente, se as medidas propostas e definidas no licenciamento são efetivas, ou mesmo se são realmente necessárias. A falta de estrutura e equipe para tal verificação, agravada pela inexistência de foco nas atividades mais impactantes leva a repetição de processos sem a necessária avaliação e aprimoramento dos mesmos (Esp.2).

Outro é ainda mais enfático, negando a sua existência no Brasil:

Não existem padrões ou indicadores para aferir a qualidade do trabalho de licenciamento. Acho que há um controle interno no IBAMA nós temos isso. Nós temos em torno de quatro licenças por dia e de licenciamentos complexos todos com audiências EIA/RIMA. Então houve uma eficiência maior do órgão nessa área, com concursos, com instrumentalização, padronização de procedimentos, sistemas, sistema integrado de licenciamento ambiental, também descentralizando mais de Brasília para as Superintendências dos estados mais próximos dos empreendimentos. Agora não existe uma aferição final do órgão instituição. O IBAMA mesmo tem uma avaliação de desempenho de cada servidor é avaliado para até receber uma gratificação 20% dessa avaliação se refere a uma avaliação institucional. A instituição estabelece metas no licenciamento por número de licenças, mas eu acho que poderia ter uma forma mais eficiente de aferir a qualidade desse licenciamento (Esp.3)

O segundo pondera que embora conceitualmente isto já deveria estar ocorrendo, ressalta que sem uma espacialização adequada de todos os dados, e a utilização de mecanismos de avaliação conjunta a análise acaba sendo muito fragmentada.

Portanto, alguns consideram que o maior desafio para o licenciamento é dispor de uma equipe técnica bem preparada, que conheça os dispositivos legais e saiba interpretá-los. Reconhecem que existem muitas dúvidas entre diferentes equipes que atuam nessa atividade, concluindo que a capacitação é fundamental.

No Estado devido à sobrecarga de processos os técnicos aprendem no “tombo” falta tempo para capacitá-los melhor. Nos municípios a realidade é bem pior, baixa qualificação e falta de apoio jurídico para suportar as decisões. (Esp. 1)

Alertam para o fato de que o licenciamento ambiental não garante uma boa gestão ambiental do negócio, sendo desejável que fosse internalizado pelos empreendedores. Admitem que os consórcios representam instrumentos excelentes para os municípios pequenos e próximos, embora destaquem que a questão política certamente é um dos grandes entraves, pois muda a gestão a cada quatro anos.

O principal desafio é como fazer frente à demanda dos órgãos ambientais, sempre crescente em face do crescimento econômico, do aumento da tipologia de atividades a serem controladas e de uma fiscalização mais atuante. Não me parece possível atender a tais demandas crescentes sem fazer uso intensivo de novas tecnologias e da simplificação de processos, agindo de forma seletiva e diferenciada nas atividades e empreendimentos que apresentam maior potencial de risco ao ambiente. Ao se pretender controlar tudo, o resultado é a morosidade dos processos, e a real incapacidade de atendimento, falhando o órgão licenciador em sua missão perante a sociedade. Considero muito importante ressaltar, todavia, que a não utilização de outros mecanismos como o zoneamento econômico-ecológico, incentivos econômicos etc. faz com que seja imputado ao licenciamento uma tarefa hercúlea, injusta e fadada ao fracasso (Esp. 2).

A *expertise* desses entrevistados permite chamar a atenção para a possibilidade de o Estado atuar de forma seletiva, podendo ser um vetor indutor do desenvolvimento sustentável. Atualmente não se encontram grandes diferenças, na prática, entre os processos de licenciamento das atividades que são consideradas mais interessantes ao ambiente e aquelas que, embora lícitas e necessárias, são mais impactantes. A inexistência desses critérios ao se estabelecer normas e processos, além de não assegurar o foco naquilo cujo cuidado adicional é mais requerido, por vezes desestimula atividades e tecnologias que deveriam estar sendo fomentadas pela sociedade.

Os especialistas consultados acreditam na formação de consórcios como uma boa solução para composição de estrutura e equipe adequadas ao atendimento dos desafios de municípios vizinhos, desde que haja maturidade na gestão municipal dos consorciados. Para tanto recomendam a utilização de equipes técnicas compostas por servidores dos quadros fixos dos municípios, investimento em capacitação e formação de equipe multidisciplinar voltada às atividades relacionadas às aptidões locais. Nessa perspectiva, um dos especialistas é enfático: “mais uma vez entendo que o foco é fundamental para o atendimento eficaz das principais demandas locais” (Esp.2).

Eu recomendo para municípios pequenos, que estejam em uma determinada bacia hidrográfica, que é uma forma de regionalizar interessante e que o consorcio possa ceder para o conjunto de municípios a contratação dos técnicos que vão fazer as vistorias, analisar os estudos, emitir os pareceres, porque o ato em si de licenciar tem que ser da autoridade municipal. Ele é individual de cada município, mas um conjunto, um boom de técnicos, de banco de dados de informações regionalizadas vai ser muito útil até para depois monitorar os empreendimentos os efeitos deles e acumular toda uma cultura de trabalho ambiental ali na região eu acho extremamente salutar (Esp.3).



A seleção de critérios para a identificação do perfil dos municípios do baixo sul da Bahia indicados para a utilização do consórcio público no licenciamento ambiental passa, inicialmente, pela análise dos requisitos mínimos estabelecidos na legislação ambiental para o exercício da competência municipal (instituir Sistema Municipal de Meio Ambiente – SISNUMA, ter implementado e estar em funcionamento Conselho de Meio Ambiente, possuir legislação ambiental, disciplinando as normas e procedimentos do licenciamento e da fiscalização de empreendimentos ou atividades de impacto local e possuir órgão ambiental capacitado).

O efetivo atendimento desses requisitos legais, apontado por especialistas como condição necessária para o licenciamento ambiental eficiente muitas vezes somente se torna viável com a utilização de consórcios intermunicipais.

A dificuldade do município para atender a qualquer das referidas exigências legais já é um sinal de alerta para a avaliação da pertinência da formação de consórcio intermunicipal. Nesse sentido, a existência ou não do SISNUMA, do Conselho Municipal de Meio Ambiente, do arcabouço legal e de órgão ambiental capacitado e interdisciplinar são os primeiros critérios a serem considerados nesse estudo.

Destaque especial deve ser dado ao requisito da existência na estrutura administrativa municipal de órgão responsável com capacidade administrativa e técnica interdisciplinar para o licenciamento, controle e fiscalização das infrações ambientais das atividades e empreendimentos e para a implementação das políticas de planejamento territoriais.

Cogitou-se nesse estudo incluir entre os critérios para identificação dos municípios indicados para a formação de consórcios intermunicipais o nível de competência municipal para o licenciamento ambiental, conforme Resolução CEPRAM nº 4.327/13, por estar o mesmo intimamente ligado à capacidade operacional do órgão licenciador.

No caso de opção pelos níveis 2 (Gandu) ou 3 (Cairu, Camamu, Ibirapitanga, Igrapiúna, Ituberá e Nilo Peçanha) o município pode se deparar com processos de licenciamento de empreendimentos e atividades de significativo impacto ambiental sujeitos a EIA/RIMA, cuja análise necessariamente deve ser realizada por equipe

multidisciplinar capacitada, sugerindo o uso do consórcio público para a ampliação de sua capacidade

Entretanto observa-se que mesmo para aquele que optara pelo nível 1 (Taperoá) a possível diversidade de atividades econômicas em seu território pode exigir a contratação de profissionais de diversas especialidades para o adequado licenciamento ambiental, sendo o consórcio público também uma alternativa viável para suprir essa necessidade.

Certamente a opção por um nível de competência mais baixo para o licenciamento possivelmente deve estar relacionada a alguma deficiência do município. Além disso, a competência municipal nos níveis 1 e 2 deve ser transitória até a satisfação das condições necessárias ao exercício de sua competência plena, com vistas ao atendimento do pacto federativo.

Com relação aos municípios (Aratuípe, Presidente Tancredo Neves, Teolândia, Valença e Wenceslau Guimarães) que não se manifestaram no prazo de 90 (noventa) dias a contar da data de publicação da citada Resolução do CEPRAM que ocorreu em 03.12.13, há uma presunção legal de que estariam aptos para o nível 3, conforme analisado anteriormente.

Ademais, até mesmo aqueles que já tinham sido reconhecida a sua competência para um nível mais baixo de licenciamento, sob a égide da Resolução CEPRAM nº 3.925/2009 (Taperoá e Gandu), não tendo manifestado a sua opção, haveria também a presunção legal de que estariam aptos para o nível 3, com fulcro no artigo 7º da Resolução CEPRAM nº 4.327/13).

Contudo, percebe-se que, na realidade, o consórcio intermunicipal pode ser útil tanto para os municípios que, embora estejam devidamente estruturados, necessitam de uma equipe interdisciplinar mais qualificada para o licenciamento ambiental, quanto para aqueles que ainda não preenchem os requisitos mínimos para a sua realização.

O critério que, de fato, deve ser considerado na avaliação da pertinência do uso do consórcio intermunicipal para o licenciamento ambiental é a tipologia de atividades e empreendimentos que são desenvolvidos ou que têm potencial de serem implantados no território municipal sujeitos ao licenciamento ambiental.

O número, a diversidade e a complexidade de tais atividades e empreendimentos licenciáveis influenciarão diretamente a dimensão e a composição da equipe técnica responsável pelo licenciamento, conforme já demonstrado.

O número de pedidos de licença ambiental existente (processos de licenciamento formados) foi afastado como critério por não se revelar adequado para a avaliação da demanda de licenciamento municipal. Pode mascarar a realidade. É possível, por exemplo, haver uma demanda reprimida pela falta de fiscalização.

Critério importante que deve ser utilizado é o porte do município. A princípio, é indicada a formação de consórcio intermunicipal para municípios de pequeno porte, assim considerados aqueles com menos de cinquenta mil habitantes. Em regra, se tratam de municípios pobres e que não dispõem de uma demanda de licenciamento ambiental que justifique os custos para a manutenção de uma equipe multidisciplinar permanente em seus quadros funcionais.

A análise, segundo o recorte das classes de tamanho da população dos municípios, mostra que, em termos relativos, a existência de estrutura administrativa na área de meio ambiente cresce à medida que se avança dos municípios menos populosos (82,3% dos municípios com até 5 000 habitantes) para os mais populosos (97,4% entre aqueles com mais de 500 000 habitantes). Entre os 638 municípios do País com mais de 50 000 habitantes, 99,1% contam com alguma estrutura administrativa em meio ambiente, sendo que, em 86,6% deles, o órgão responsável é uma secretaria, exclusiva ou não (IBGE - MUNIC 2013).

A deficiência na estrutura administrativa ambiental como a inexistência de Fundo Municipal de Meio Ambiente também é a mais observada nos municípios de pequeno porte.

A presença de um Fundo Municipal de Meio Ambiente ainda é baixa entre os municípios com população até 20 000 habitantes (33,6%), estando mais presente entre aqueles com mais de 50 000 habitantes (80,2%); dentre esses, 97,4% dos municípios com mais de 500 000 habitantes dispõem desse Fundo (IBGE - MUNIC 2013).

Outros fatores como índice de pobreza, PIB, índice de GINI, extensão territorial e receita municipal também podem influenciar a composição e dimensão da estrutura do órgão responsável pela gestão ambiental sendo considerados nesse estudo.

No baixo sul da Bahia, região bastante rica em biodiversidade e repleta de paisagens naturais de grande beleza cênica, foram instituídas diversas Áreas de Proteção Ambiental (APAs), dentre elas, a do Pratigi, objeto do presente estudo.

Municípios que tem em todo o seu território ou em parte dele, Unidades de Conservação (UCs) especialmente, Áreas de Proteção Ambiental (APAs) que abrangem áreas de outros municípios devem também considerar a possibilidade de formação de consórcios intermunicipais para o licenciamento ambiental visando garantir uma gestão mais adequada desses espaços protegidos.

No caso específico das APAs, conforme já explicado, a regra geral de licenciamento ambiental pelo ente que instituiu a UC é afastada, sendo considerados os demais critérios para a repartição de competências estabelecidos na Lei Complementar n. 140/01.

Diversos tipos de atividades e empreendimentos de impacto local podem ser implantados nas APAs. Caso não haja uma integração das ações de licenciamento ambiental entre os municípios, cujos territórios integram no todo ou em parte as suas poligonais, os objetivos básicos dessa UC de proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais podem ser seriamente prejudicados.

A formação de consórcios intermunicipais, nesse sentido, pode contribuir para o estabelecimento de um constante diálogo entre os gestores municipais, o maior conhecimento dos impactos de atividades e empreendimentos e de seus efeitos cumulativos para a tomada de decisões, o planejamento mais adequado do uso e ocupação do solo, fomentando o desenvolvimento territorial em bases sustentáveis nesses espaços protegidos.

#### 4.2.1. PERFIL DOS MUNICÍPIOS E CARACTERÍSTICAS DA REGIÃO

A Área de Proteção Ambiental do Pratigi foi criada em 02 de abril de 1998 por meio do Decreto Estadual n<sup>o</sup> 7.272, tendo a sua poligonal ampliada em 20 de setembro de 2001, conforme Decreto Estadual n<sup>o</sup> 8.036. O seu Zoneamento Ecológico-Econômico

foi aprovado pelo CEPRAM, por intermédio da Resolução nº 2.533 de 24 de novembro de 2000.

Em 28 de abril de 2006 o referido Conselho aprovou o plano de manejo da APA, revisado também o seu Zoneamento Ecológico-Econômico nos termos da Resolução CEPRAM Nº 3606, que por sua vez foi alterada Resolução CEPRAM nº 4255 de 27/04/2012

A grande extensão de praias, restingas, manguezais e mata ombrófila densa, bem assim a representatividade da fauna e da flora das regiões litorâneas, formando um expressivo conjunto dos ecossistemas associados da Mata Atlântica, de importante valor ambiental; as características naturais ainda preservadas e de excepcional valor cênico da região e a proteção das restingas e manguezais característicos do ecossistema da Mata Atlântica, até as áreas de estuários do município de Igrapiúna e a foz do Rio Pinaré, além dos remanescentes de Floresta Ombrófila Densa e da Bacia Hidrográfica do Rio Juliana, exuberante complexo hídrico, que contribui para a estabilidade do sistema hidrográfico micro-regional, incluindo a Cachoeira da Pancada Grande, importante atrativo turístico da região, fundamentaram respectivamente a criação da APA do Pratigi e a posterior ampliação de seus limites.

Dentre os principais conflitos ambientais observados na região destacam-se o desmatamento, o aterro de manguezais, o uso indiscriminado de agrotóxicos, a captura e caça de animais silvestres, a pesca predatória, a disposição inadequada de resíduos sólidos e a ausência de saneamento básico. (BAHIA, 2015)

A grande diversidade das espécies de aves, mamíferos, répteis, anfíbios e invertebrados, contrastando com a alta pressão antrópica, justificam a inserção da APA do Pratigi entre as áreas de maior prioridade para a conservação da biodiversidade do Corredor Central da Mata Atlântica. Um exemplo disto são dados do Ministério do Meio Ambiente que apontam o relevante número de 458 espécies lenhosas por hectare, além da identificação de 330 espécies de aves, o que corresponde a quase metade de todas as espécies de aves do Estado da Bahia, sendo que destas 16 espécies são consideradas raras, ou com algum grau de ameaça, apresentando populações abundantes. Nas pesquisas botânicas, novas espécies também estão sendo descritas pela primeira vez na Mata Atlântica (OCT, 2014).

Encontra-se a referida unidade de conservação localizada no litoral sul do Estado da Bahia, abrangendo áreas dos municípios Igrapiúna, Ibirapitanga, Ituberá, Nilo Peçanha e

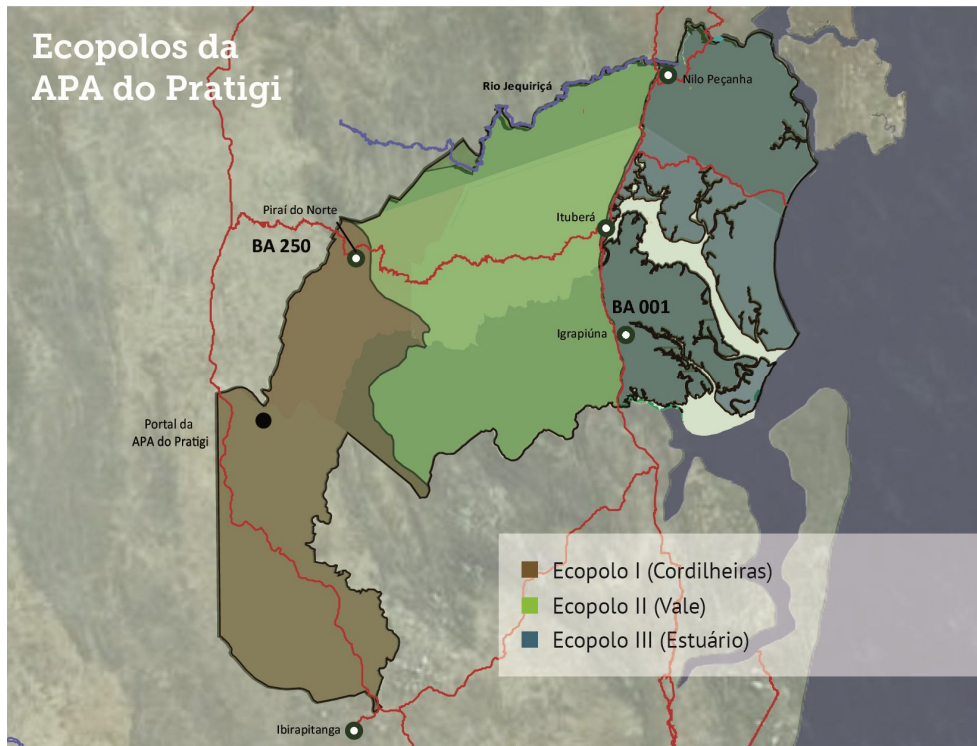
Piraí do Norte, num total estimado de 85.686 ha. A Área de Proteção Ambiental (APA) do Pratigi é composta por três macrozonas com características e dinâmicas econômicas e socioambientais distintas: Cordilheiras (Ecopolo I), Vales (Ecopolo II) e Estuário (Ecopolo III), conforme **Figuras 2 e 3**.

O Ecopolo I é a região mais alta onde se localizam grande número de nascentes e importantes fragmentos da Mata Atlântica. A bacia hidrográfica do Rio Juliana e importantes afluentes dos rios das Almas e de Contas nascem nessa região. Apresenta os níveis de fragmentação florestal mais elevados, com extensas áreas ocupadas por pastagens improdutivas. A ocupação predominante é por pequenos e médios produtores.

O Ecopolo II é caracterizado pela existência de grandes propriedades onde se encontram extensas áreas de mata conservada e a produção em sistemas agroflorestais. Destacam-se o cultivo de seringa, cacau, cravo da índia e pupunha.

Já no Ecopolo III encontra-se “um dos mais extensos remanescentes florestais contínuos da Bahia, com 15.300 hectares de mata em diferentes estágios sucessionais. Próximo à planície costeira predominam estuários com restingas e manguezais. Nas zonas de transição da florestal ombrófila para o mangue, vivem comunidades tradicionais, descendentes de irlandeses e de antigos quilombos.

**Figura 2 - Mapa dos Ecopolos da APA do Pratigi**



Fonte: OCT (2015)

**Figura 3 - Ecopolos da APA do Pratigi**



Fonte: OCT (2015)

Na APA do Pratigi a atividade agrícola garante o sustento de grande parte da população rural, representando também um complemento da renda de muitos moradores da zona urbana.

Dentre os produtos cultivados na região destacam-se o cacau, a seringa, a banana, a piaçava e a mandioca. Além do uso indiscriminado de agrotóxicos, é comum, especialmente, nas lavouras temporárias o emprego de técnicas agrícolas inadequadas, como a utilização de queimada e supressão da vegetação nativa, expondo o solo a processos erosivos, e causando o assoreamento de corpos d'água.

Na **Tabela 1** são apresentadas algumas informações básicas de cada município, tais como população, densidade demográfica, PIB per capita, IDH, índice de Gini, valores de receitas e despesas orçamentárias municipais.

Ituberá representa o município mais populoso com maior densidade demográfica e melhor IDH, enquanto Piraí do Norte apresenta o menor número de habitantes e pior IDH e Igrapiúna a maior área territorial e menor densidade demográfica. Com exceção de Nilo Peçanha, mais da metade da população residente dos municípios da região encontra-se submetida às condições de pobreza. No caso de Ibirapitanga não foi possível obter informações do ano de 2010 sobre suas receitas e despesas.

**Tabela 1 - Informações sócio-econômicas e ambientais dos municípios da APA do Pratigi, 2010**

<b>Municípios/ Informações</b>	<b>Igrapiuna</b>	<b>Ibirapitanga</b>	<b>Ituberá</b>	<b>Nilo Peçanha</b>	<b>Piraí do Norte</b>
<b>População estimada 2013</b>	13.636	24.059	28.639	13.555	10.415
<b>Área territorial km2</b>	527,213	447,257	417,274	399,329	187,282
<b>Densidade demográfica</b>	25,35	50,53	63,73	31,38	52,32
<b>PIB <i>per capita</i> (reais)</b>	14.106,14	5.261,71	7.749,34	6.536,49	4.821,13
<b>IDHM (2010)</b>	0,574	0,558	0,606	0,547	0,533
<b>Incidência da Pobreza (2003)</b>	63,31	54,25	55,93	44,09	50,73
<b>Índice de Gini (2003)</b>	0,37	0,38	0,44	0,38	0,36
<b>Receitas</b>	17.319.58 2,00	Não informado	28.201.389,0	16.275.440,36	10.112.641,5
<b>Despesas</b>	15.983.79 5,96	Não informado	28.479.722,38	14.909.935,23	9.261.164,8

**Fontes: IBGE e SEPLANTEC (2010)**



A Organização de Conservação de Terras do Baixo Sul da Bahia (OCT), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) que atua na região e participa do Programa de Desenvolvimento e Crescimento Integrado com Sustentabilidade (PDCIS), mais adiante comentado, realizou interessante análise de dados acerca da região dos municípios da APA. Devido a sua importância para os fins desse estudo alguns trechos dessa análise serão a seguir transcritos.

Constatou-se que o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH de todos os municípios da APA do Pratigi encontrava-se abaixo do índice nacional.

Analizando o IDH do Brasil em 1991 e 2000 que eram respectivamente de 0,696 e 0,766, observa-se [...] que todos os municípios da região da APA do Pratigi em 1991 apresentaram um baixo IDH, ficando abaixo da média nacional. Já no ano de 2000 todos foram classificados como um IDH médio, mas o índice continuou abaixo da média nacional e estadual.

Com relação ao Produto Interno Bruto (PIB) restou provada a baixa participação dos municípios que integram a APA do Pratigi no cenário estadual:

No ano de 2010, o total do Produto Interno Bruto – PIB dos cinco municípios abrangidos pela APA do Pratigi alcançou o valor de 389,42 milhões de reais representando apenas 0,3% do PIB do Estado da Bahia. Entre os anos de 1999 e 2007, embora o PIB da Área tenha apresentado uma expansão equivalente a 7,9%, essa participação em relação ao Estado foi reduzida em 0,1%, significando, portanto, que, em comparação com a Bahia, a área estudada apresentou um ritmo de crescimento de sua economia menos intenso. Entre os anos mencionados, quando se compara a participação de cada setor econômico na formação do PIB estadual, a presença mais importante da região é observada no setor agropecuário da economia, com percentuais de 2,1% e 1,3% respectivamente. As participações regionais nos setores industrial e de serviços na formação do PIB estadual foram insignificantes, uma vez que os percentuais foram de 0,1% e 0,3% para esses dois setores econômicos tanto em 1999 quanto em 2007.

Verificou-se também que a maioria da população dos municípios da APA do Pratigi vive na zona rural, conforme **Figura 4**.

A maior parte da população dos municípios que compõem a APA está localizada na zona rural. Dados demográficos revelam que em 1991, 72,9% do total da população vivia na zona rural, em 2000 o total era de 63,9%, em 2005 57,5% da população concentrava-se na zona rural. O último censo de 2010 mostra que esse percentual ainda é de 57%. O que demonstra uma dinâmica socioeconômica com características predominantemente rurais (OCT, 2014).

**Figura 4 - População dos Municípios da APA do Pratigi**

Município	1991			2000			2010		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
Ibirapitanga	26.784	6.697	20.087	22.177	6.363	15.814	22.610	6.136	16.447
Igrapiúna	12.935	966	11.969	14.960	2.377	12.583	13.347	4.227	9.070
Ituberá	20.313	11.806	8.507	24.133	15.910	8.223	26.592	19.243	7.349
Nilo Peçanha	12.290	1.980	10.310	11.213	2.495	8.718	12.530	3.104	9.426
Pirai do Norte	13.759	1.848	11.911	10.425	2.787	7.638	9.835	3.696	6.139
<b>Total</b>	<b>86.081</b>	<b>23.297</b>	<b>62.784</b>	<b>82.908</b>	<b>29.932</b>	<b>52.976</b>	<b>84.910</b>	<b>36.406</b>	<b>48.431</b>
<b>Total (%)</b>	<b>100</b>	<b>27,1</b>	<b>72,9</b>	<b>100</b>	<b>36,1</b>	<b>63,9</b>	<b>100</b>	<b>42,87</b>	<b>57,13</b>

Fonte: OCT (2015)

#### 4.2.2. A FUNDAÇÃO ODEBRECHT E O PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO E CRESCIMENTO INTEGRADO COM SUSTENTABILIDADE (PDCIS)

A Fundação Odebrecht é uma fundação privada de utilidade pública, sem fins lucrativos, financiada, basicamente, pela Organização Odebrecht. Criada em 1965, tinha inicialmente por objetivo oferecer cobertura previdenciária às famílias dos integrantes da Construtora Odebrecht, tendo em vista limitações da previdência social à época.

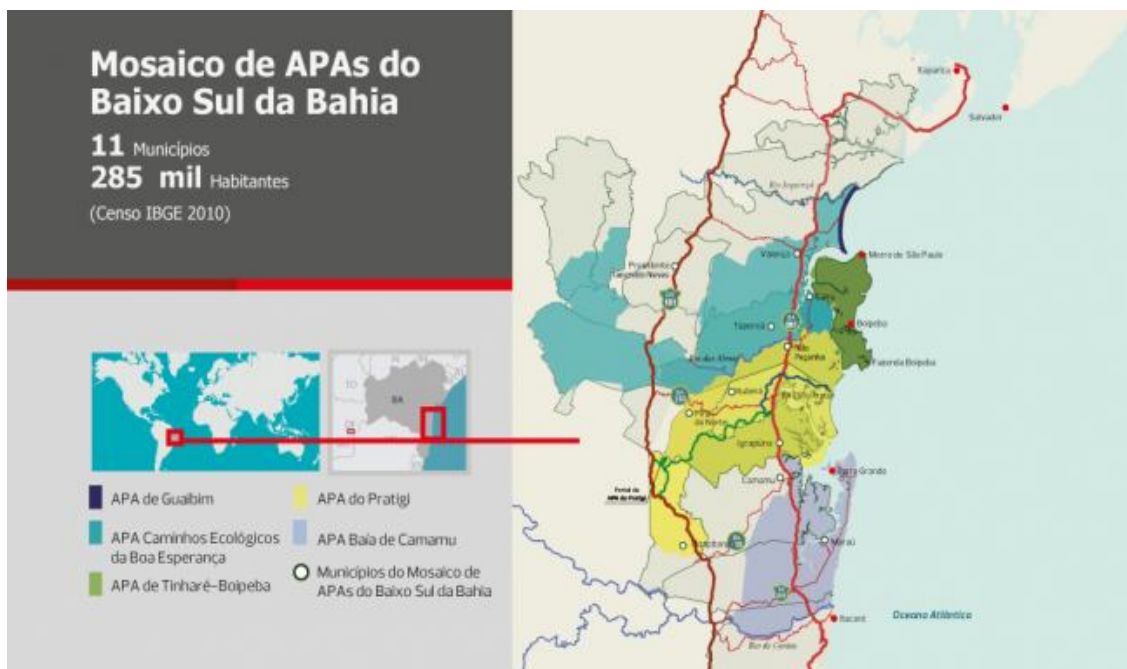
A partir de 1982, com a ampliação dos benefícios do sistema público fruto de sucessivas alterações legislativas (NOLASCO, 2012), muda o seu foco de atuação para a área social, realizando ações pontuais de caráter filantrópico e assistencialista.

No ano de 1988, passa a atuar diretamente na educação de jovens para a vida, pelo trabalho, para valores e limites (protagonismo juvenil), celebrando em 1999 parceria com o Instituto Ayrton Senna, A Fundação Kellogg e o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, quando suas ações se voltam para regiões com baixo índice de desenvolvimento humano nos estados da Bahia, Ceará e Pernambuco. Na Bahia a região escolhida foi o baixo sul.

Com o encerramento da referida parceria em 2003, a Fundação Odebrecht resolve realizar ações mais abrangentes, com vistas à obtenção de resultados mais impactantes, concentrando todos os seus esforços na região do baixo sul da Bahia.

Nesse sentido, concebe o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Mosaico de APAs do Baixo Sul (PDIS) (**Figura 5**), atualmente intitulado “Programa de Desenvolvimento Integrado com Sustentabilidade do Mosaico de APAs do Baixo Sul da Bahia” (PDCIS) a partir de cadeias produtivas agrícolas e aquícolas, expandindo a sua estratégia “além do jovem, propondo a construção de uma classe média rural estruturada em unidades- família”, (FUNDAÇÃO ODEBRECHT, 2014) com foco no alcance dos oito objetivos do milênio, propugnados pela Organização das Nações Unidas – ONU, tendo como mote a promoção e integração dos capitais ambiental, produtivo, humano e social.

**Figura 5–APAs do Baixo Sul do Estado da Bahia**



**Fonte: FUNDAÇÃO ODEBRECHT (2015)**

Em 2004, foi o referido programa recepcionado pelo governo do estado e por organizações não governamentais, quando da criação de um Conselho de Governança, composto por representantes dos poderes públicos estadual e municipais e de entidades do Terceiro Setor com atuação no baixo sul da Bahia.

Dois anos depois, resolve a Fundação Odebrecht concentrar a maior parte de suas ações na APA do Pratigi, visando à criação de um modelo de desenvolvimento regional a ser replicado nas demais APAs do baixo sul e em outras regiões.

Além do Consorcio Intermunicipal da APA do Pratigi (CIAPRA), representado o poder público, participam do PDCIS, diversas associações civis, OSCIPS e cooperativas. Tais entidades, sob a supervisão e orientação técnica da Fundação Odebrecht, são apoiadas financeiramente por empresas da Organização Odebrecht e por outras entidades públicas e privadas.

Foram criadas quatro Alianças Cooperativas Estratégicas baseadas em um pacto envolvendo entidades educacionais destinadas à formação técnica de jovens (Casa Familiares) e cooperativas de produtores rurais: Aliança Cooperativa Estratégica da Mandioca, Aliança Cooperativa Estratégica da Aquicultura, Aliança Cooperativa Estratégica da Piaçava e Aliança Cooperativa Estratégica do Palmito.

Participam dessa rede de instituições do PDCIS: a Cooperativa de Produtores de Palmito do Baixo Sul da Bahia (COOPALM), a Cooperativa de Produtores Rurais de Presidente Tancredo Neves (COOPATAN), a Cooperativa de Águas continentais (COOPECON), a Cooperativa das Produtoras e Produtores Rurais da Área de Proteção Ambiental do Pratigi (COOPRAP), o Instituto Direito e Cidadania (IDC), a Organização de Conservação de Terras do Baixo Sul da Bahia (OCT), a Casa Cultural da Floresta (CCF), a Casa Familiar Agroflorestal (CFAF), a Casa Familiar das Águas (CFA), a Casa Familiar Rural de Igrapiúna (CFR-I), a Casa Familiar Rural de Presidente Tancredo Neves (CFR-PTN) e a Casa Jovem (FUNDAÇÃO ODEBRECHT, 2015).

Para os fins específicos desse estudo merecem atenção especial a Associação Guardiã da APA do Pratigi (AGIR) e a Organização de Conservação de Terras do Baixo Sul da Bahia (OCT), tendo em vista a forte relação de parceria que mantêm com o CIAPRA.

A Associação Guardiã da APA do Pratigi (AGIR) é associação civil, qualificada como OSCIP, formada por diversas associações privadas. É o instrumento de integração social entre as comunidades dos respectivos municípios. Trata-se de um “espaço para compartilhamento de valores e do senso de pertencimento a uma APA, de

identificação de objetivos comuns e da coordenação das atividades necessárias e suficientes para atingi-los (AGIR, 2014).

Atualmente, a AGIR reúne 40 associações envolvendo 2.039 associados e suas famílias. Seu objetivo é promover a inclusão socioeconômica com qualidade ambiental e cultural, por meio da educação pelo trabalho, fortalecendo sistemas cooperativos. Também busca fomentar a governança participativa, contribuindo para que a APA do Pratigi e seu entorno se desenvolvam de forma sustentável, com foco na geração de trabalho e renda.

Desde 2008, coordena as atividades do Núcleo de Estudos e Práticas em Governança Participativa e Desenvolvimento Comunitário, resultado de uma parceria entre a ONU e a Fundação Odebrecht.

A Organização de Conservação de Terras do Baixo Sul da Bahia (OCT), por sua vez, é a entidade responsável pelo capital ambiental do PDCIS. Tem a missão de “coordenar e integrar ações ambientais sinérgicas necessárias ao desenvolvimento e crescimento sustentável do Baixo Sul da Bahia, credenciando-se para reaplicar conhecimentos e experiências em outras regiões” (OCT, 2014).

Seu trabalho está focado nas seguintes macro prioridades: restaurar e conservar remanescentes florestais e recuperar áreas degradadas (áreas ciliares, nascentes e faixas de domínio); monitorar, certificar e negociar serviços ambientais; fomentar e desenvolver modelos de sistemas produtivos baseados em Silvicultura e Sistemas Agroflorestais, além de consolidar um modelo reaplicável para outras regiões (OCT, 2014).

É também responsável pela coordenação de dois projetos estruturantes: A Aliança Energética que visa à reativação de Pequenas Centrais Hidrelétricas (PCHs) e Centrais Geradoras Hidrelétricas (CGHs), bem como a recomposição das matas ciliares e das nascentes dos rios da região e a Estrada Parque da Cidadania que tem por objeto a requalificação e melhoria dessa rodovia que corta toda a APA do Pratigi, considerada importante vetor de desenvolvimento em bases sustentáveis.

A OCT dispõe de equipe técnica qualificada entre empregados e consultores envolvidos em projetos específicos com formações na área de agronomia, biologia, engenharia florestal e geografia, pós-graduados e com larga experiência em projetos socioambientais.

Em 2012, foi celebrado entre a OCT e o CIAPRA acordo de cooperação técnica, tendo por objeto a conjugação de esforços entre os signatários para o desenvolvimento da gestão ambiental no âmbito dos cinco municípios que compõem a APA do Pratigi.

Dentre outras obrigações constantes do aludido acordo, competia à OCT prestar ao CIAPRA o apoio técnico necessário ao alcance dos objetivos ali pactuados, especialmente, no tocante a capacitação e treinamento de gestores e técnicos municipais de meio ambiente, revisão da legislação ambiental dos municípios interessado e análise de projetos e estudos no âmbito de processos de licenciamento ambiental, por meio, inclusive, da transferência de tecnologia e cessão de técnicos.

Registre-se que o firmamento do referido instrumento jurídico foi, indubitavelmente, fator determinante para o reconhecimento à época pelo CEPRAM da competência para o licenciamento ambiental no nível 3 (três) dos Municípios de Ituberá, Nilo Peçanha, Igrapiúna e Piraí do Norte naquele mesmo ano, demonstrando a importância dos consórcios intermunicipais para a formação de equipes técnica capacitadas.

#### 4.2.3. CONSORCIO INTERMUNICIPAL DA APA DO PRATIGI

O Consórcio Intermunicipal da Área de Proteção Ambiental do Pratigi (CIAPRA) foi criado em agosto de 2008, sendo formado pelos Municípios de Ibirapitanga, Igrapiúna, Ituberá, Nilo Peçanha e Piraí do Norte. Está localizada no Baixo Sul da Bahia e ocupa 26% do território do Baixo Sul (CIAPRA, 2014).

A criação do Consórcio se deu por força da assinatura dos chefes do Executivo de um Protocolo de Intenções firmado, inicialmente, com o foco rodoviário, em função da existência da “estrada parque” que circunda os Municípios consorciados, que, mais tarde, transformou-se na criação do Consórcio que tem por finalidade a promoção do desenvolvimento sustentável regional visando à melhoria da qualidade de vida da população de sua área.

O processo de formação do CIAPRA foi bastante participativo e pioneiro, pois se trata do único consórcio público formado em torno de uma unidade de proteção ambiental. Tem como base conceitual um programa de desenvolvimento sustentável, que é o PDCIS. Há relatos de consórcios públicos com data de

formação anteriores ao CIAPRA, que data de agosto de 2008. Entretanto, o CIAPRA foi o primeiro consórcio que efetivamente iniciou as suas ações no Estado da Bahia. (Ent.6).

O CIAPRA tem sua sede administrativa no Município de Ibirapitanga, com escritório na cidade de Ituberá. Possui como seu órgão gestor e deliberativo o Conselho de Municípios, formado pelos representantes do Poder Executivo dos municípios consorciados. Dispõe, também, de uma Secretaria Executiva, considerado seu órgão executivo, subordinado a presidência do Conselho. Compõe ainda o CIAPRA um Conselho Fiscal.

A cada dois anos, o CIAPRA elege novos membros para seu Conselho. Estes se tornam responsáveis por integrar a estrutura administrativa das cidades, facilitando a interlocução com os governos federal e estadual. Em conjunto com Fundação Odebrecht, governos federal, estadual e municipal, o CIAPRA conduz o Programa de Desenvolvimento e Crescimento Integrado com Sustentabilidade do Mosaico de Áreas de Proteção Ambiental do Baixo Sul da Bahia (PDCIS). É focado no desenvolvimento e crescimento sustentável da APA do Pratigi, contemplando oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, estabelecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) e subscritos por 192 países, inclusive o Brasil.

A construção do Consórcio Intermunicipal de Meio Ambiente da Área de Proteção Ambiental do Pratigi (CIAPRA) e da GAC – Gestão Ambiental Compartilhada teve idas e vindas nos municípios, exigindo diversas reuniões e a movimentação da documentação entre os municípios (AGIR, 2014)

No que se refere ao licenciamento ambiental:

O CIAPRA apóia os seus municípios integrantes para a realização do licenciamento por meio da cessão de técnicos de seus quadros como também técnicos de instituições que firmaram acordo de cooperação técnica com o mesmo, como é o caso da OCT, OSCIP ambiental da região. O consorcio ainda pode ceder a um Município consorciado algum técnico pertencente a outro Município por meio de cessão. Estas experiências já ocorrem no CIAPRA. (Ent. 6)

#### 4.2.4. ANÁLISE DA SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA APA DO PRATIGI NA GESTÃO AMBIENTAL

Os municípios da APA do Pratigi, além de integrarem o consórcio público (CIAPRA), dispõem de órgãos envolvidos com a questão ambiental, com denominações e estruturas diversas. São cinco municípios - Ibirapitanga, Igrapiúna, Ituberá, Nilo Peçanha e Piraí do Norte. Os dois primeiros que conseguiram participar do Programa GAC, conforme já mencionado, foram Ituberá e Piraí do Norte.

Ituberá, Nilo Peçanha e Igrapiúna, inclusive três já adotando a lei 140. Veio Ibirapitanga que a gente só enviou um ofício formalizando, mas Ibirapitanga também participou de todo esse processo [...] Os cinco participaram, reformularam toda a sua estrutura administrativa ambiental, suas leis ambientais [...]. Alguns que não tinham, construído as leis ambientais, a gente requalificou toda a parte ambiental desses cinco municípios para conseguí aderir ao GAC. Tinha que passar pelo corpo técnico do INEMA e pelo CEPRAM. Então cada processo cai na mão de um técnico ou de um conselheiro no CEPRAM. Tinham uns que tinham um olhar mais profundo que exigiam um pouco mais. Outros exigiam um pouco menos. E como a gente sempre procurou [...] negociar no nível máximo, pra os municípios, que é o nível 3. Então ainda é um complicador maior, porque a gente na verdade estava buscando o nível 3 e poucos municípios não estavam e conseguiam licenciar o nível 3 (Ent.4).

O nível 3 é considerado alto e havia resistências no âmbito do CEPRAM para inclusão de municípios pequenos nesse nível.

A maioria são municípios de pequeno porte, são municípios pequenos. Então alguns conselheiros do CEPRAM não admitiam e não aceitavam. Então isso foi uma questão. Aconteceram uns debates bem intensos que tiveram lá, até a gente conseguir a aprovação dos quatro que passaram pelo CEPRAM e Ibirapitanga que não passou, só foi via ofício. Mas dessa forma que Ibirapitanga foi construindo toda a política ambiental, passou todo o processo. Porém, por algumas dificuldades e como mudou a lei a gente achou [que] não vai precisar mais. [...] A gente criou o ofício e Ibirapitanga passou. Então o consórcio não foi construído só pra o licenciamento. Então era um consorcio que envolvia todas as áreas, mas a gente tem direcionamento e tem um eixo específico pra cuidar só do meio ambiente. O consórcio tem uma parte que cuida só da parte ambiental dos municípios (Ent.4).

Os municípios da APA, todos pequenos, enfrentam diversas dificuldades para a gestão ambiental no âmbito de seus territórios.

Trata-se de um grande desafio diante de todo esse cenário que nós temos de descaso e descompromisso com o meio ambiente e também dessa pouca estrutura que a gente sempre já reconhece em outros municípios voltada para o meio ambiente. Isso é comum em âmbito federal - no ministério é dessa forma, a



secretaria do Estado, também, é assim pouco estruturada em relação às políticas públicas voltadas para o meio ambiente (Ent. 1).

#### **4.2.4.1. Institucionalidade**

Na maioria dos municípios investigados o meio ambiente compõe uma secretaria junto à agricultura, embora em Ituberá tenha sido identificada uma Secretaria de Meio Ambiente exclusiva. Enfrentam problemas comuns de municípios pequenos, mas também outros específicos diante da questão ambiental.

Nossa secretaria, como quase todas as secretarias de agricultura e meio ambiente, é o patinho feio das secretarias. Todas as secretarias têm recursos, a nossa secretaria tem poucos recursos. E a gente vai atrás de recursos (Ent.3).

No que se refere ao licenciamento ambiental todos são classificados pelo governo do estado como de nível 3, conforme já mencionado, embora haja dúvidas quanto a tal categoria:

É o nível máximo da esfera municipal. E agora o que a gente está estruturando aqui é para facilitar o entendimento da comunidade desse processo de licenciamento [...]. No primeiro momento o município quis aderir, mas no finalzinho do ano passado houve uma portaria que deu a todos os municípios do Estado a competência de licenciar, ele estando preparado, apto ou não, onde o mesmo para não licenciar precisa manifestar formalmente que não tem competência e que não quer licenciar para que o Estado volte a assumir essa competência. Não vamos aqui avaliar o que levou o governo estadual a tomar essa decisão, mas eu acho que muito se perde na qualidade desses processos. A capacitação do técnico é fundamental porque é diferente. A cidade pequena é diferente. As questões políticas elas muitas vezes interferem nas questões técnicas e se o técnico não estiver extremamente preparado, não tiver um conhecimento, ele se perde nesse meio tempo. Então a gente pode comprometer o campo (Ent. 1).

Diante das limitações da estrutura dos órgãos ambientais municipais alguns deles se articulam com outras secretarias e departamentos da prefeitura para desenvolverem suas ações. Assim, buscam o apoio e ação coletiva da Secretaria de Infraestrutura no setor responsável pelo uso e ocupação do solo, acionando os fiscais de obras para a fiscalização ambiental. No caso da Secretaria de Agricultura, cede técnicos para projetos especiais, a exemplo do CEFIR (Cadastro Estadual Florestal de Imóvel Rural), que

depois de capacitado a efetuar medição das terras, propriedades, levantamento de documentos e cadastramento de produtores, contribuindo com a economia do município.

Estando localizado um município essencialmente agrícola dentro de uma APA caberia ao poder público oferecer esse suporte ao pequeno produtor que não tem condições para arcar com a execução dessa exigência (cadastramento no CEFIR, equivalente ao Cadastro Ambiental Rural – CAR - nacional) da nova lei florestal, protegendo ao mesmo tempo o ambiente.

Alguns empreendimentos requerem a participação do INEMA ou IBAMA para o licenciamento ambiental.

A gente está recebendo um agora de um posto de combustível, que foi licenciado em 2011, quando o município ainda não licenciava. E a gente está revisando essa licença, inclusive estou com essa aqui na mão, pelo INEMA. A gente ainda tem [outra] que é o INEMA que faz, pois não temos competência para licenciar a gestão da água. Tem algumas licenças específicas, por exemplo: área industrial, tem uma empresa que tem uma licença específica para emissão de gases. A gente não trabalha com esse tipo de licença. Então a gente transfere para o INEMA, mas é muito pouco porque a gente não tem aqui grandes indústrias, temos aqui indústrias pequenas, são agroindústria e empreendimentos pequenos. O que a gente quer a partir em 2016 e com o lançamento dessa cartilha, a gente vai informar os empreendimentos que precisam ser regularizados no município (Ent.1).

Nesse caso o entrevistado informa que o município já dispõe de uma listagem com atividades irregulares, a exemplo de salões de beleza que trabalham com substâncias químicas e muitos produtos lançados e nem sempre adotam os procedimentos adequados, nem os trabalhadores utilizam o equipamento de proteção individual. Assim lançará no site os tipos de empreendimentos que precisam ser regularizados de modo que a emissão ou renovação de alvará de funcionamento estará diretamente ligada à regularização da sua situação em relação à legislação ambiental.

#### **4.2.4.2. Atuação**

Entre os empreendimentos objeto de licenciamento ambiental destacam-se postos de combustíveis, obras do programa *Minha Casa, Minha Vida*, pedreiras,

mineradoras, manejo de culturas, empreendimentos turísticos (resorts, hotéis, pousadas), pontos de venda de gás liquefeito, entre outros.

Quando indagados sobre atividades de licenciamento ambiental e sobre empreendimentos que exigiriam tal procedimento, alguns entrevistados ressaltam que seus municípios são eminentemente agrícolas. De início lembram-se do licenciamento para os postos de gasolina e em seguida registram outros empreendimentos a exigirem cuidados com a proteção do meio ambiente:

Um potencial de impacto poluidor nós tivemos licenciando no início da gestão a fábrica de chocolate, que por sinal segue todos os pré-requisitos [...]. Os resíduos, os rejeitos que lançam são mínimos e são tratados. Não nos causam problema nenhum. [...] Postos de lavagem são o nosso grande problema, o mais difícil de resolver. Nós estamos até pensando em ver o trabalho que foi executado pela Prefeitura de Santo André em São Paulo, no qual há uma filtragem do óleo que é lançado nos mananciais [...]. Os postos são pequenos. Então fica difícil o empreendedor implantar um projeto desse. Mas é que eu vejo de pior aqui, que causa mais poluição são os postos de lavagens. Agora empreendimentos que pedem e pegam licenciamento aqui, não era costume do empreendedor aqui da região da gente pedir licenciamento ambiental. Era o contrário, eles faziam o empreendimento, depois que eles iam saber que tinha que ter licenciamento ambiental. Atualmente aqui o nosso secretário está implantando o sistema [...] de regularização dos microempreendimentos. Então já vai ficar mais fácil agora para o empreendedor que quiser iniciar um empreendimento. Já vai ficar sabendo o que precisa para adequação ambiental (Ent. 3).

No depoimento acima, constata-se um momento de transição de uma situação em que o licenciamento não era acionado, sendo a sua pertinência identificada às vezes *a posteriori*, para uma nova situação na qual o gestor se preocupa com a regularização dos empreendimentos e inclui na mesma a proteção ambiental, inclusive buscando experiências exitosas em outros municípios do país. Há casos, porém, em que essa atividade é transferida para o INEMA ou o IBAMA.

Não vieram outros processos. Como a gente não chegou a emitir essas licenças, já que era pelo INEMA, não apareceram mais. Só assim em casos de denúncias, de desmatamento, que eu solicitei a presença do IBAMA para estar junto com a gente, que foi a primeira que a gente recebeu. Foi a primeira que eu recebi aqui em relação a desmatamento, fora isso não teve mais entrada de solicitação de licença (Ent.2).

Assim, empreendimentos relacionados à gestão de água, empresas com emissão de gases e outros de grande porte, são deslocados para a atuação do INEMA, enquanto situações de desmatamento, carcinicultura e apreensão de animais são encaminhadas para a intervenção do IBAMA.

Teve uma pedreira que veio pedir, mas aí a gente teve que se adequar primeiro ao esforço que se fez na zona rural. Nós orientamos que eles fizessem primeiro o CEFIR (Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais); a nível nacional é CAR (Cadastro Ambiental Rural) que aqui na Bahia ficou “Cadastro Estadual Florestal de Imóveis Rurais”. Ele tem que se adequar primeiro ao CEFIR, buscar o plano de lavra [...] e fazer o PRAD, tudo direitinho. Nós estamos seguindo, temos orientação do IBAMA, inclusive no escritório do IBAMA tem um setor lá que o INEMA atende é justamente para orientar nós porque é uma atividade nova (Ent. 3).

Constata-se, também, o aparecimento de demandas e problemas que passam a exigir uma resposta municipal, como o exemplo acima ou os casos da venda de gás liquefeito, da captação de areia ou dos resíduos sólidos.

Como nós começamos a licenciar no nível 3, tem mais ou menos uns oito meses, a gente vai fazendo aquele trabalho de educação, de adequação. Aplicarmos multas não pode ser de uma hora para outra. Aos pouco a gente vai tentando educar, tentar que esses depósitos não fiquem em áreas tão habitadas, estar condicionado de maneira correta, que o funcionário que trabalha, pelo menos, tenha noção de mexer com extintor de incêndio. É um trabalho que a gente vai tendo que fazer de educação ambiental com esse pessoal daqui, com os empresários aqui da região. A gente não pode também chegar de uma hora pra outra e tentar consertar uma coisa que já vinha muitos anos. Nós estamos licenciando nível 3 há menos de um ano. [...] Extração de areia a gente fez, ficou com problema no rio, no meio do rio. Parece que por força da lei não compete a nós, mas alguns problemas que a gente tem aqui está tentando [resolver] na medida do possível (Ent. 3).

No fragmento acima, constata-se o convencimento do entrevistado do caráter processual das modificações a partir das normas legais, mas ao mesmo tempo uma disposição de negociar e de valorizar a educação ambiental.

Com base nas entrevistas e dados colhidos, correlacionando com o disposto no Anexo Único da Resolução CEPRAM nº 4327/13, comentada no item **5.1.7.2.**, foram identificados e a seguir discriminados os principais empreendimentos e atividades da APA do Pratigi sujeitos ao licenciamento ambiental municipal, conforme **Quadro 2**.

**Quadro 2 - Principais empreendimentos e atividades da APA do Pratigi 2014**

(continua...)

<b>Código do Estado</b>	<b>Tipologia</b>	<b>Unidade de Medida</b>	<b>Porte</b>	<b>Potencial Poluidor</b>	<b>Competência Municipal nível 1</b>	<b>Competência Municipal nível 2</b>	<b>Competência Municipal nível 3</b>
A2.2.1	Criação de animais (Bovinos, Bubalinos, Muares e Equinos)	Capacidade instalada (número de animais)	Pequeno ≥50<500 Médio ≥500<2000 Grande ≥2000	A		C3	C3 e c5
A2.3.1	Piscicultura Intensiva em Viveiros Escavados	Área (ha)	Pequeno ≥1<10 Médio ≥10<50 Grande ≥50	M	C1	C1	C1 e C3
A2.3.2	Piscicultura continental em tanques-rede, "raceway" ou similar	Volume (m <sup>3</sup> )	Pequeno ≤1.000 Médio >1.000<5.000 Grande ≥5000	P	C1	C1 e C2	C1 , C2 e C4
A3.1	Silvicultura	Módulo Fiscal	Pequeno ≥4<30 Médio ≥30<200 Grande ≥200	M		C1	C1 e C3
B3.1	Mineração (areia, arenoso, cascalhos, filitos)	Produção bruta de minério (t/ano)	Pequeno <75.000 Médio ≥75.000<375.000 Grande ≥375.000	M	C1	C1	C1 e C3
B3.2	Mineração (areias em recursos hídricos)	Produção bruta de minério (t/ano)	Pequeno <20.000 Médio ≥20.000<100.000 Grande ≥100.000	M	C1	C1	C1 e C3

(Continua...)

Código do Estado	Tipologia	Unidade de Medida	Porte	Potencial Poluidor	Competência Municipal nível 1	Competência Municipal nível 2	Competência Municipal nível 3
B3.4	Mineração (Basalto, Calcários, Gnaisses, Granitos, Granulitos, Metarenitos, Quartzitos, Sienitos, dentre outras utilizadas para a produção de agregados e beneficiamento associado (britamento)	Produção bruta de minério (t/ano)	Pequeno <50.000 Médio ≥50.000<500.000 Grande ≥500.000	M	C1	C1	C1 e C3
C1.2	Indústria (beneficiamento de carnes)	Capacidade instalada (t de produto/dia)	Pequeno ≥1<20 Médio ≥20<50 Grande ≥50	P	C1	C1 e C2	C1, C2 e C4
C1.5.2	Indústria (industrialização da mandioca farinha, fécula)	Capacidade instalada (t de produto/dia)	Pequeno ≥5<50 Médio ≥50<500 Grande ≥500	M	C1	C1	C1 e C3
C1.6.3	Indústria (industrialização da amêndoa de cacau)	Capacidade instalada (t de produto/dia)	Pequeno ≥1<10 Médio ≥10<150 Grande ≥150	P	C1	C1 e C2	C1, C2 e C4
E3.5	Postos de Venda de Gasolina e Outros Combustíveis	Capacidade de Armazenamento de Combustíveis Líquidos (m3) e de Combustíveis Líquidos Mais GNV ou GNC	Pequeno ,120m3 com. Líq Médio ≥120<180m3 com. Líq ou <120m de comb. Líq +GNV ou GNC Grande ≥180 ou 120m de comb. ≥Liq +GNV ou GNC	P	C1	C1 e C2	C1, C2 e C4

(Conclusão...)

Código do Estado	Tipologia	Unidade de Medida	Porte	Potencial Poluidor	Competência Municipal nível 1	Competência Municipal nível 2	Competência Municipal nível 3
E4.1	Construção ou ampliação de sistema de abastecimento Público de Água (captação, adução, tratamento, reservação)	Vazão média prevista (l/s)	Pequeno $\geq 0,5 < 50$ Médio $\geq 50 < 600$ Grande $\geq 600$	M		C1	C1 e C3
E5.1	Construção ou ampliação de sistema de esgotamento sanitário (redes de coleta, interceptores, tratamento e disposição final de esgotos domésticos)	Vazão média prevista (l/s)	Pequeno $\geq 0,5 < 50$ Médio $\geq 50 < 600$ Grande $\geq 600$	A			C3
E6.6	Aterros sanitários	Produção (t/dia)	Pequeno $< 100$ Médio $\geq 100 < 500$ Grande $\geq 500$	A			C3
E10.1	Cemitérios	Área útil (ha)	Pequeno $< 5$ Médio $\geq 5 < 30$ Grande $\geq 30$	P	C1	C1 e C2	C1, C2 e C4
F1.1	Rodovia (Implantação ou Ampliação)	Extensão (km)	Pequeno $< 50$ Médio $\geq 50 < 300$ Grande $\geq 300$	M	C1	C1 e C3	C1, C3 e C5
F2	Barragens e Diques	Área de Inundação	Pequeno $< 1,0$ Médio $\geq 1,0 < 3,0$ Grande $\geq 3,0$	M		C1	C1 e C3
G2.1	Complexos Turísticos e Empreendimentos Hoteleiros e Parcelamento do Solo (loteamentos, desmembramentos e conjuntos habitacionais)	Área total (ha)	Pequeno $\geq 10 < 50$ Médio $\geq 50 < 200$ Grande $\geq 200$	M	C1	C1 e C3	C1 e C3
G2.2.1	Habitação de Interesse Social	Área total (ha)	Pequeno $\geq 3 < 30$ Médio $\geq 30 < 100$ Grande $\geq 100$	M	C1	C1 e C3	C1 e C3

No caso da criação de bovinos, por exemplo, desenvolvida principalmente na região do Ecopolo 1 da APA do Pratigi, de acordo com a legislação baiana trata-se de atividade de alto impacto (A). Um rebanho igual ou superior a 50 (cinquenta) e menor que 500 (quinhentos) animais é considerada de pequeno porte e em sendo de alto impacto é enquadrada na Classe 3 (C3). Nesse sentido, para fins de licenciamento ambiental, foi afastada a competência municipal no nível, admitindo-se a atuação dos municípios apenas a partir do nível 2.

#### **4.2.4.3. Formação**

Exceto um município cujo dirigente da área ambiental têm formação de nível médio, os demais dispõem de gestores com nível superior. Destacam-se entre estes profissionais os biólogos, engenheiros ambientais, alguns com especialização em gestão e educação ambiental, perícia ambiental e tecnologias limpas. No município que tem como secretário um técnico agrícola possui, no entanto, um engenheiro agrônomo como chefe da fiscalização ambiental capacitado pelo INEMA nessa temática e, também, em licenciamento ambiental e manejo de bacias hidrográficas.

De acordo com a formação, as atividades nas secretarias são distribuídas entre os técnicos e funcionários, especialmente no que se refere ao licenciamento e à fiscalização.

A visita técnica ela acontece, a gente como servidor público, a gente não vai sozinho, tem que ir acompanhado de um outro técnico. [...] Então fazemos todo esse trabalho técnico. Nós somos quem emitimos o parecer e assinamos [...]. Esse acompanhamento técnico específico fica a cargo da secretaria [de meio ambiente]. O apoio que a gente tem da Secretaria de Infraestrutura é na parte de fiscalização, mas o licenciamento é a secretaria. Quando nós temos uma ação, por exemplo, que envolve avaliar ou estudar as plantas que foram apresentadas. [...] Então nós acionamos a secretaria de infraestrutura. A secretaria dá um parecer técnico referente aquele estudo que foi apresentado, aquela planta, se ela está adequada, se ela está correta. [...] Depois que se inicia o processo tem uma avaliação para saber se ele cumpriu o que estava posto no projeto (Ent. 1).

Ainda assim, existem situações em que o tipo de licenciamento solicitado exige uma capacidade técnica específica não disponível entre os técnicos da prefeitura. As providências criativas adotadas nesses casos podem ser ilustradas a seguir.



Tem um alvará de construção para uma área que se arrastou [...] Famílias numa determinada área que adquiriram terreno para construir suas casas. E eles alegaram que na época o parecer técnico foi emitido com perseguição política. E aí nos procurou, nós fizemos a visita e fomos avaliar o processo [...]. Quando nós recebemos esse processo, esse processo já tinha sido emitido 7 pareceres negando e todos os 7 muito bem fundamentado, no que diz a legislação estadual, a federal, a municipal e apontando ainda quais os caminhos que eles poderiam percorrer para que pudessem ter o alvará, que era isso que eles queriam. Quando esse processo chegou pra gente, a gente avaliou e viu que não tinha nenhum erro, nenhum equívoco, e que não houve uma situação política posta naquele trabalho. O que estava ali era técnico, estava correto, dentro da legislação, e que não havia nenhum problema apresentado. Mas se eles cumprissem o parecer que estava posto ali nós iríamos avaliar. E aí foi pedido um levantamento planialtimétrico da área e uma avaliação, um parecer, laudo técnico de um geólogo, porque a área é uma área de encosta resguardado no nosso plano diretor como área de preservação permanente. E daí esse material chegou para a gente, mas a família contratou um geólogo. Esse geólogo veio de Salvador para cá, fez esse estudo e apresentou esse laudo para a gente. Quando eu avalei o laudo, eles pediram uma reunião comigo [...] Fora isso eles já tinham se reunido com o prefeito, vice-prefeito, com o vereador e com os prestadores de serviços, munidos de todos os padrinhos possíveis para que a gente pudesse emitir um laudo diferente do que eles já tinham. [...] Informei que estavam legalmente fundamentados e informei que a gente diante daquilo ali, não tinha nenhuma mudança e a gente não tinha como opinar diferente, a menos que eles apresentassem as peças técnicas solicitadas. E aí eles disseram que só queriam que fosse avaliado o parecer do geólogo, por um geólogo, que eles não aceitavam que outro profissional, biólogo ou geógrafo, ou arquiteto ou engenheiro avaliasse aquele laudo. (Ent.1)

Como o profissional geólogo não é disponível em municípios pequenos um consórcio público poderia auxiliar numa situação como essa. E esta foi a alternativa explorada pela secretaria municipal, via CIAPRA.

Quando foi montada lá em 2012 a estrutura do CIAPRA, esse núcleo de meio ambiente, para apoio dos municípios, tinha essa proposta de que o CIAPRA quando o município não tivesse técnico, iria dá esse suporte. Só que isso foi desfeito, isso só aconteceu em 2012. Em 2013 não tinha mais essa estrutura. [...] Então o que o CIAPRA fez? Colocou a [...] OCT como uma instituição guarda-chuva para dar apoio. Aí nós buscamos a OCT e a OCT também não tem um geólogo, mas mesmo assim pegou esse laudo. [...] Eu pedi que eles emitissem um parecer, pois eu já tinha estudado esse documento e me parecia um documento muito vago. Ele não tinha caracterização da rocha, ele não tinha caracterização da técnica que seria utilizada para o desmanche da rocha. Enfim ele só jogou a responsabilidade em cima da prefeitura, dizendo que a encosta existe que a responsabilidade é do município, mas não fundamentou a área e nem apresentou caminhos, soluções para aquilo (Ent. 1).

Na realidade o geólogo é um profissional escasso no mercado, seu trabalho é muito específico. Mesmo um consórcio público pode encontrar dificuldade de

contratação. Situações como essa exigiriam uma articulação interinstitucional, inclusive requerendo o apoio de universidades.

Quem tem nos auxiliado, também, tiramos dúvidas com o pessoal do CIAPRA. Então a gente pede também que eles nos auxiliem com o técnico e nós mandamos nosso engenheiro ambiental quando precisa (Ent. 3).

Assim, a prefeitura recorre ao CIAPRA e à cooperação técnica que o mesmo tem com a OCT.

Se não tivesse esse consorcio era impossível a prefeitura assumir um compromisso desse. [...]. Não tinha como contratar [...]. Então essa cooperação com o CIAPRA é muito importante. [...]. Por exemplo, regularizar o município, deixar o município apto pra emitir a licença já foi uma ação. Ele já nos auxiliou nisso aí. E o CIAPRA vem acompanhando tudo [...]. É basicamente o pessoal técnico dele que mais a gente está utilizado. A parte jurídica mais o pessoal técnico mesmo que a gente utiliza [...] nesse assunto de licenciamento ambiental (Ent.3).

#### **4.2.4.4. Equipamentos**

A maior parte dos municípios não dispõe de equipamentos, nem faz medições. Os demais utilizam GPS, fotografias e gaiolas. Apenas um entrevistado afirmou sobre a disponibilidade de equipamentos.

Na visita em campo, fotografa. [Tem] GPS. Para medição a gente contrata uma empresa, para fazer o georreferenciamento, ou fazer a medição da área, tem um topógrafo. Para captura de animais assim a gente não tem. Esse equipamento, aí a gente entra em contato com o IBAMA ou com o INEMA. Mais especificamente com o IBAMA sobre a captura. Então o IBAMA que vem pra poder fazer a apreensão ou pegar o animal. Automóvel a gente tem disponibilidade, tem à disposição, máquina fotográfica, GPS [...] a gente disponibiliza. Os equipamentos, o básico nós temos (Ent.4).

Assim, tal como na situação de busca de apoio técnico, no caso dos equipamentos os municípios acionam certas parcerias.

O município não tem GPS, nunca teve e foi feito uma licitação para aquisição, mas ainda não foi adquirido. Eu tenho um GPS particular que é o que eu uso quando tem necessidade Fora isso a gente conta com o apoio da CEPLAC, e eles tem equipamentos. Nós tínhamos adquirido [...] um aparelho decibelímetro

[...] Treinamos os técnicos da secretaria, eu também participei do treinamento sobre a forma correta de manusear (Ent. 1).

A questão dos recursos acionados na proteção ambiental tem sido crucial para os pequenos municípios, embora eles acionem expedientes diversos.

Temos o apoio da polícia civil, que é a delegacia ambiental, fica no município de Ilhéus, e na medida do possível eles vem do município e ameniza a situação, uma ou outra apreensão [...] Ficou do governo do Estado nos ceder [...] computador, GPS, [...]. Mas se precisasse de um GPS para tirar as coordenadas, aí à gente pediria ao CIAPRA. Pediria o da OCT para fazer, porque nosso município não tem. Nós já tivemos treinos com GPS, temos profissionais treinados [...] eles nos apóiam porque nesse programa de regularização ambiental, eles foram treinados ao uso de GPS, na regularização das propriedades rurais. Então se a gente precisasse agora fazer um licenciamento dessa pedreira, por ser na zona rural, que eles fizessem o cadastro ambiental rural deles, depois nos emitisse um plano de lavra, aí teria que ser com GSP, do CIAPRA, da OCT. [...] Mas infelizmente a prefeitura tem que ir pra licitação, aquela burocracia toda (Ent.3).

Portanto, a questão dos equipamentos para o licenciamento também representa uma grande dificuldade.

#### **4.2.4.5. Legislação própria**

Todos os municípios cujos dirigentes foram entrevistados possuem instrumentos normativos tais como: lei ambiental, política municipal de meio ambiente, plano municipal de meio ambiente, plano diretor, código de meio ambiente, lei do fundo municipal do meio ambiente, etc. Alguns municípios da região dispõem de praticamente todos os instrumentos normativos para atuação, chegando a antecipar-se à secretaria estadual.

Quando a gente assumiu, o governo federal estava começando [...] a fazer o PNC (Programa Nacional de Capacitação de Gestores e Conselheiros Ambientais). Então era uma coisa que estava chegando para o Estado e a gente foi um dos pioneiros, a provocar o Estado a executar. [...] Na época o baixo sul foi à primeira região a ser contemplada com o PNC. Foram capacitados os conselheiros ambientais da época [...] e nós realizamos um diagnóstico. Esse PNC foi o que capacitou, o que criou depois no Estado o GAC (Gestão Ambiental Compartilhada). Depois desse processo todo de capacitação que se começou a instituir a GAC no Estado e [nosso município] já tinha passado por esse processo todo de capacitação, já tinha organizado documentação, mas com a mudança de gestão isso tudo meio que se perdeu. E aí veio o CIAPRA que focou dentro da sua estrutura um núcleo para dar apoio aos municípios na

área de meio ambiente e provocou a gestão daquela época a aderir o GAC (Ent. 1).

No caso particular do plano diretor é possível observar a sua utilidade para orientar a ação intersetorial e interinstitucional, mesmo entre as esferas de gestão municipal e estadual.

Nosso plano diretor é um documento que já indica para onde essa cidade deve crescer, com menos impacto, com planejamento, com tudo. Os cidadãos ainda acham que podem continuar cortando a mata, invadindo, subindo morro ou retirando terra desse morro para invadir esse morro [...]. Para também não ficar a prefeitura como única responsável por impedir a realização do sonho daquela pessoa, a gente pactuou com a Coelba e Embasa, para que não efetue ligações nessas casas que por vezes são construídas em áreas de preservação permanente. Então hoje a Embasa e Coelba só emite ligação, depois que exige o alvará ou uma autorização da secretaria do meio ambiente. Então foram caminhos que a gente encontrou (Ent. 1).

#### **4.2.4.6. Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA)**

Quatro dos municípios apresentam CMMA em funcionamento e um em fase de reestruturação. Este, apesar de deliberativo, encontrava dificuldades de *quorum* para as reuniões, sendo composto por representantes dos gestores, da sociedade civil e da câmara dos vereadores. Esta fase de reestruturação já passou mais de dois anos.

Os demais conselhos municipais são paritários, ainda que a composição dos representantes varie. Assim, há conselhos que metade dos seus membros é da sociedade civil e a outra metade de gestores e outro cuja composição contempla um terço da sociedade civil, um terço dos gestores e um terço de representantes da indústria e comércio. Na maioria dos conselhos as reuniões são mensais, enquanto um é bimensal.

Os depoimentos dos entrevistados apontam uma diversidade de atuação dessas instâncias de participação e controle social, desde as mais efetivas até aquelas mais burocratizadas e inoperantes.

A prática da gente é orientar para que eles sempre abram [o processo] cerca de 15 a 20 dias antes da reunião do conselho, para que haja tempo da gente fazer uma visita pelo menos e iniciar o nosso parecer técnico. Se for uma matéria que demande uma pesquisa maior ou que não esteja dentro da área que a gente já

atua, e a gente precisa se debruçar sobre a matéria, de uma forma muito mais específica, como nós tivemos aqui para emitir uma autorização de regularidade ambiental para uma empresa que trabalha com manutenção de ar condicionado; então era uma matéria nova para a gente, para mim, para técnica da secretaria, então a gente teve que se debruçar sobre o que a gente tinha de legislação, os protocolos todos que foram assinados. Enfim, então tem que ser feito um trabalho de pesquisa que isso não é feito de um dia pra o outro. Pra sair àquelas laudas ali de 3, 4, 5 páginas do decreto tem todo um trabalho que é feito antes, criterioso de avaliar o que a gente tem de apoio para fundamentar nesse decreto, nesse documento (Ent. 1).

A articulação do planejamento com a participação social, além de conferir qualidade técnica aos procedimentos de licenciamento fortalece a legitimidade da atuação, mesmo com uma equipe pequena. Estruturar o conselho na perspectiva de um processo de educação permanente pode ser outra iniciativa para melhorar sua atuação.

A gente precisa nivelar o conhecimento e o entendimento da área e das questões, como todo e para todo mundo [...]. A gente encontrou um caminho que é esse momento de formação dos conselheiros, onde todas as reuniões ela se inicia tratando do tema da pauta do dia. E a gente vai para o que ocorrer. Nesse o que ocorrer é um tema que a gente passa por um momento de formação e a gente reserva 20 ou 30 minutos da reunião, para tratar de um tema específico que eles escolhem. E a gente prepara uma discussão. Por exemplo, sei que vou trabalhar com mineração, então todo o processo de mineração que a gente faz, a gente prepara um materialzinho pra eles, todo o processo de formação Desde que a gente tira a cópia do processo --, ele já tem a informação do que está no nosso parecer, do que está no processo, do que está na visita técnica e da nossa aula Então é um processo de formação continuada e não pode parar [...]. Então eu sempre falo vocês são responsáveis, são o nome de vocês, se tiver errado [...]. Que eles também estudem e se aprofundem, que eles levem isso para vida deles, que é ajudar na manutenção do meio ambiente do município onde eles moram, onde eles tem filhos, família. E as nossas reuniões, nunca houve uma reunião, para a gente fazer sem quórum (Ent. 1).

Este processo de educação permanente vai além da reprodução de cursos. Está intimamente articulado ao processo de trabalho do conselho. Mas também pode estimular à participação de outros sujeitos na defesa do meio ambiente, publicizando a atuação do conselho.

Os conselhos não são criados para dizer amém ao poder público. Eles são para fiscalizar as ações do poder público. Então eles tem que ter a definição bem clara de qual é o seu papel. É uma relação de muito respeito, a gente conseguiu instituir isso no conselho. Eles estão muito mais focados e alguns conselheiros participaram de outros conselhos cobram essa postura dos outros conselhos (Ent. 1).

Esta consciência crítica e a experiência acumulada nesse conselho no empenho do controle público e democrático da política municipal de meio ambiente permitem que algumas idéias sejam apresentadas para melhorar a participação social, fortalecer a cidadania e avançar na efetividade dessa instância.

Então precisamos melhorar, precisamos achar um caminho para motivar as pessoas a participar dos conselhos e se envolver na execução das políticas públicas de seus municípios. A gente precisa estimular as pessoas a voltar a fazer associações de bairros, a fazer associação de rua, porque essa associação ela tem muito mais poder do que a prefeitura. Vocês podem ter uma autonomia para captar recursos para executar determinados projetos, que muitas vezes a prefeituras não tem acesso, porque os editais são projetos voltados para sociedade civil, para associação, para cooperativas [...]. Tem um dos participantes que representa a secretaria de educação, ele é professor, e decidimos fazer nossas reuniões com o ciclo trazendo os alunos. Então a gente vai estar fazendo um pouco de educação ambiental, com o processo de formação, um pouquinho de exercício do que é estar dentro do Conselho e voltando aquelas matérias de educação moral e cívica, filosofia. [...] A gente perdeu também essa coisa do participar, de se envolver, de querer fazer a diferença. Hoje a gente sentou numa cadeira, está na zona de conforto que acha que quem tem que resolver os nossos problemas é o poder público. (Ent. 1).

A partir da atuação dos conselhos municipais de meio ambiente outras iniciativas vêm sendo desencadeadas em termos de educação ambiental e de proteção da saúde.

Nosso sindicato aqui sempre promove cursos de aplicação correta de agrotóxicos, que aqui é uma preocupação da secretaria de agricultura e meio ambiente, com parceria com o SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural). Sempre organiza curso de aplicação de agrotóxico, e em todos os cursos/treinamentos que damos aqui [...]. O pessoal, surpreendentemente, tem aderido, tem acreditado (Ent.3).

#### **4.2.4.7. Gerenciamento**

Apenas um dos municípios da APA do Pratigi sugeriria uma atenção especial com o gerenciamento. Não obstante o desenvolvimento da legislação, não realizam o licenciamento ou o fazem esporadicamente. Não dispõem de um sistema específico de gerenciamento, apesar de alguns informarem sobre a existência de registro ou protocolo eletrônico.

No que se refere ao licenciamento ambiental o apoio do CIAPRA potencializa algumas ações, possibilitando maior celeridade. A depender do tipo de demanda, acionam o CIAPRA que disponibiliza o técnico para a prestação do serviço.

Acho que não adianta eu colocar um monte de técnicos aqui se a gente tem um convenio com o consórcio que vai disponibilizar. Então vai gerar um custo desnecessário para o município. Se a gente tem uma demanda, a gente encaminha um ofício pra CIAPRA e eles vão disponibilizar o técnico pra gente. Então sempre que a gente tem necessidade à gente entra em contato com o consórcio e o consórcio disponibiliza um técnico [...] Já que a gente tem uma parceria, tem esse convenio firmado com o consórcio e com a OCT (Ent.4).

Outros representantes dos municípios quando indagados nas entrevistas sobre os licenciamentos referem-se ao órgão estadual o INEMA, apesar de reconhecerem a sua atribuição nessa ação:

Eu acredito que foi 2013 para cá que começou. Foi quando o município foi elevado à categoria nível 3. Agora anterior a isso, eu acho que era emitido também as licenças. [...] Esse que a gente chegou ir fazer visita, tiramos foto do local, mas só que depois saiu na portaria dizendo que essa atividade não era mais possível ser pelo município, e sim pelo INEMA (Ent. 2).

Outros municípios apontam os esforços para melhorar o gerenciamento, adotando algumas medidas de registro, com numeração, controle, etc.

Contudo, tratando-se de um processo político-institucional o gerenciamento do licenciamento ambiental apela para iniciativas que transcendem a dimensão técnica de um sistema específico ou de uma ferramenta eletrônica. Nesse particular, o diálogo, a negociação e o convencimento – ainda que respaldados na legislação, parecem contribuir com a eficiência e efetividade da gestão ambiental.

Ele [promotor de justiça] disse: por que você não propõe uma reunião com todos os caçambeiros e proprietários de máquina que cometem esses dois crimes - tiram de uma área com preservação permanente o barro e jogam numa área de preservação permanente que é o manguezal? Aí nós fizemos essa reunião. No primeiro momento a recepção foi muito negativa, de chegar mesmo a solicitar da gestão municipal que retirasse [o secretário] à frente da secretaria [...]. E daí a gente começou a fazer um trabalho primeiro de diálogo. Conversamos com todos, explicamos porque, quais eram as normativas que temos que impendem que mostram o porquê que a gente não pode deixar acontecer dessa forma, precisa de um licenciamento, extração de mineral, precisa de licenciamento ambiental e que as áreas não eram deles. Eles estavam roubando um material que não era nem deles de uma área não era deles, levando para outra que era o manguezal que também não era deles. Fora isso tudo, eu fiz todo um trabalho de educação ambiental para fazer eles perceberem que o que eles estavam fazendo, essa ação, estavam prejudicando todo, comprometendo toda uma geração à frente, porque é uma cidade que é essencialmente agrícola, como já falei, mas que sobrevive [...] da pesca. E o manguezal é o lugar onde se inicia a

vida marinha, [...] Então se você destrói esse ambiente, você compromete a cadeia produtiva dos pescadores, das marisqueiras e você pode viver num futuro muito próximo um caos social, porque a identidade deles toda está voltada para essa atividade e de repente eles não tem mais acesso, nem tem um pescado em abundância (Ent. 1).

Portanto, para além da legislação, da técnica e do gerenciamento cabe destacara educação ambiental. Ainda assim, os resultados não são alcançados de imediato. Muita perseverança, táticas e compromisso com o trabalho são necessários para alterar a situação.

No primeiro momento foi muito difícil. Nós tivemos que fazer várias ações, assim de estar à noite em casa, já descansando e receber uma ligação: estão tirando barro na encosta da rua tal. E aí eu chamava a guarda municipal, chamava a polícia e ia na área e falava: nesse primeiro momento a gente só está pedindo para você deixar ai, mas vai chegar um momento que a gente não vai poder mais agir dessa forma. Quando a gente começou a fazer registro fotográfico eles começaram a ficar com medo, vai mandar para o ministério público [...]. E dessa situação toda, veio a licenciamento ambiental do programa *Minha Casa Minha Vida*, - [...] onde era necessário fazer uma terraplanagem muito grande na área onde seria implantado esse empreendimento. E aí, dentro de processo de licenciamento, nós amarramos a doação desse material, para que esses caçambeiros possam acessar esse material, mediante uma autorização prévia da secretaria, informando que eles tinham acesso para pegar X caçamba de barro. E aí contatamos de novo todos os caçambeiros e informamos pra eles: olha tem uma possibilidade de vocês trabalharem de forma regular, e legal. Temos uma área, que vai iniciar uma terraplanagem e a gente vai ceder esse material para que vocês possam fazer o trabalho de vocês. Agora esse acesso para pegar material, vai ser mediante a uma autorização [...] e um termo de compromisso [...] Ele assina esse documento, recebe o termo de compromisso, a gente fica com uma cópia, recebe uma autorização e a gente fica com uma cópia. A gente vai orientar eles a tirarem uma cópia e entregar à original, a vocês caçambeiros, vocês vão dizer, eles já vão dizer pra gente qual a placa da caçamba, porque no documento pra acessar a empresa precisa ter a placa da caçamba, quantas caçambas vão tirar. A gente vai visitar a área para saber se realmente a área suporta essa quantidade. E foi feito dessa forma, e eles acessaram, tiraram e a gente conseguiu ganhar a simpatia desse público, que pra gente era difícil de trabalhar, porque na visão deles nós estávamos impedindo eles de prover o sustento de suas famílias. (Ent.1).

Apesar de extenso, este fragmento ilustra o empenho do gestor municipal de cumprir a legislação a partir da análise da situação concreta e de um agir estratégico no sentido de superar obstáculos e oponentes. Essas táticas que não são previstas nem pela legislação, nem pelos documentos da política ambiental, nem em outras normas quando acionadas podem contribuir com o alcance dos resultados, ou seja, a finalidade



fundamental de ações não burocratizadas. A parceria negociada parece mais efetiva que simplesmente a punição pela fiscalização.

Então o primeiro ano foi bem difícil e hoje a gente já trabalha numa parceria. Sempre que surge material, entulho da própria obra a gente já cede para eles, recebem empréstimos, é feito um controle do atendimento onde o cidadão vem diz seu endereço, registra o número de documento, a quantidade de material que precisa, e aí nós vamos até o local, vemos se realmente aquele material, naquela área pode receber esse material, se não tem nenhum impedimento (Ent. 1).

Embora nesse caso não se trate, propriamente, de licenciamento, mas de autorização, pode-se considerá-lo como exemplo de ação inteligente do poder público possível de ser adotada no âmbito municipal com vistas à proteção do meio ambiente.

É uma tarefa árdua, é difícil. A gente tem um desgaste muito grande enquanto pessoa mesmo, enquanto profissional, mas a gente trabalha não pela questão financeira, trabalha por uma ideologia, por amor, por acreditar que a gente tem que fazer a diferença. [...] É uma cidade que eu escolhi, e que me escolheu e me aceitou. Então eu saí para estudar e tenho que voltar minimamente e devolver para essa cidade em formas de práticas. Assim é a oportunidade que estou tendo como agente público, servidor público, é fazer esse papel. Eu tenho que fazer esse papel e o próximo que sentar nessa cadeira terá que fazer também. E o que a gente tem buscado agora para facilitar o cidadão é estruturar uma cartilha do licenciamento ambiental municipal, levantando para ele toda documentação necessária, os formulários e isso tudo a gente já pretende lançar em 2015, no site da prefeitura municipal. Isso vai facilitar muito a vida! [...] Então isso tudo vai ser poupado, quando ele tiver essa informação no sistema. Porque aí ele já vem com os documentos para tirar uma dúvida, então vai ser muito mais fácil para ele (Ent. 1).

O município acima referido, segundo o entrevistado já liberou mais de 200 alvarás de construção, pois a cidade está crescendo e ainda há muita construção não regularizada. Mas no que diz respeito à licença propriamente dita emitida para empreendimentos foram mencionadas apenas oito na atual gestão.

Agora nós estamos em processo de revisão das licenças que foram emitidas em 2012, porque ano que vem - já [é] o ano que eles têm que solicitar nova licença. Então a gente levantou junto com conselho todos os empreendimentos que não apresentaram o cumprimento das condicionantes. Notificamos todos esses empreendimentos (são 12 licenças que foram emitidas em 2012) e estamos nesse processo de um diálogo. Ainda advertimos e notificamos para que a gente não possa multar e comprometer a renovação dessa licença. E a gente tem conseguido graças a Deus, na base do diálogo, a gente tem conseguido avançar (Ent. 1).

Enfim, apesar do desgaste e mesmo dos custos emocionais de técnicos e dirigentes parece que no final vale a pena esta ação dialógica com base no espírito público.

#### **4.2.4.8. Prazos**

Dois dos entrevistados informaram sobre o prazo médio de 30 a 40 dias e outro de 60 dias para análise dos processos de licenciamento ambiental. Esta é uma dimensão sujeita a um certo assédio aos dirigentes e técnicos de órgãos municipais de meio ambiente.

Vê esse assedio para que saia mais rápido: liga para [o prefeito], conversa com um vereador para fazer uma pressão para que saia mais rápido, mas a gente explica que tem um trâmite legal e no ato da abertura do processo a gente explica todo o procedimento. Quando ele vem aqui buscar informação como interceder para determinada licença, a gente já informa: olhe nós não temos autonomia sozinhos, nós trabalhamos tem uma política, uma estrutura montada para que essa licenciatura saia, nós temos um conselho que é atuante, então a gente além do parecer do técnico da secretaria, das visitas técnicas que nós precisamos fazer, para compor esse parecer, nós temos também o conselho, que vai também fiscalizar (conselho municipal de meio ambiente) que é um conselho que nós conseguimos formar, reestruturar de uma forma muito positiva e eles já participaram de outros conselhos em outros tempos, em outros anos e percebem, reconhecem a forma criteriosa que a gente trabalha (Ent.1).

Continua descrevendo a dinâmica dos procedimentos para o licenciamento ambiental, enfatizando o papel estratégico do conselho municipal.

Então a prática é a gente receber um processo, orientar o processo, como fazer, como formalizar o processo, quais os documentos que precisam estar apensados a este processo. No ato da abertura a gente já recepciona e informa os prazos: pela legislação nós temos 90 dias para avaliar. Não costumamos levar esse prazo, porém, se houver qualquer percalço no meio do caminho a gente tem esse prazo. Então não adianta uma pressão que faça com que saia com duas, três semanas, um mês não é esse o tempo, o tempo máximo é de três meses, então a gente trabalha em cima disso, porque o conselho precisa, a gente precisa apresentar no conselho a nossa visão técnica. O conselho precisa visitar para confrontar se a nossa visão técnica de fato corresponde à realidade que ele está vendo no local, na área, no empreendimento. Voltando para cá o conselho vai para primeira votação, aprova ou não. O jurídico nesse caminho já avaliou o processo. Estando apto, o conselho aprovando, tem a ata registrando, o jurídico faz uma nova avaliação, um novo parecer técnico, até que possa formalizar o decreto para que este possa ser publicado (Ent. 1).

Nestes fragmentos evidenciam-se as pressões que sofrem os órgãos ambientais, mas ao mesmo tempo constata-se as ações criativas e argumentos de dirigentes quando estabelecem parcerias com os conselhos no sentido de fazer prevalecer o interesse público e a proteção do meio ambiente.

#### **4.2.4.9. Contribuição do CIAPRA**

Todos os municípios registraram o apoio do CIAPRA às suas atividades relacionadas ao meio ambiente, embora um dos entrevistados tenha mencionado o fato de preferir acionar o consultor de uma das empresas objeto de licenciamento. Justifica tal opção alegando que o apoio técnico do consórcio não orienta como fazer na prática. Trata-se do consultor de uma pedreira/mineradora que atuava ilegalmente até ser fechada e recentemente, vendida e reaberta. Quando esta se apresentou para reabrir o empreendimento contratou esse consultor ambiental que teria produzido o material necessário para o licenciamento ambiental. Revisou toda legislação já existente no município e sugeriu algumas alterações, inclusive na composição do Conselho de Meio Ambiente. A gestão municipal, surpreendentemente, acatou todas as sugestões e alterou a legislação. Os técnicos da área confiaram nas informações trazidas pelo consultor e não realizaram nem a visita na área. Esse processo de licenciamento foi o único expedido pelo município e está na etapa de finalização. A duração é de seis meses de tramitação aproximadamente. A maior dificuldade reconhecida pelo entrevistado é que a secretaria não dispunha de estrutura e teve que rever toda legislação existente. Ainda assim, o entrevistado registra que o município obteve apoio do CIAPRA em diversas situações. Atualmente, o Fundo Municipal do Meio Ambiente está em processo de liberação. Apesar de haver a Lei de Fundo Municipal de Meio Ambiente, não dispunha de regimento.

Após ter esse material providenciado e em tramitação será possível abrir a conta do Fundo no Banco do Brasil. Somente diante da necessidade de liberar esse único licenciamento é que a gestão municipal foi verificar essas pendências e dar os encaminhamentos cabíveis. O município está habilitado para dar licenciamento ambiental até o nível III desde 2012. O processo todo para construção das legislações e

Planos Municipais de Meio Ambiente foi todo assessorado e garantido pelos técnicos do CIAPRA.

Entretanto, no que se refere ao licenciamento ambiental, o entrevistado declarou que os técnicos da secretaria buscam orientações informais, na “cara dura” conforme definiram, com o consultor da empresa licenciada. Quando questionados sobre a consultoria/suporte ofertada pelo CIAPRA para essas situações, os entrevistados responderam que o representante do consórcio sabe muito e fala muitas coisas, mas deixa sem saber o que fazer na prática. Então preferem falar com o consultor que saberia orientar exatamente como eles teriam que proceder.

Com exceção desse município específico, como funciona o apoio do CIAPRA para o conjunto dos municípios da APA do Pratigi? Um dos entrevistados descreveu, com certo detalhamento, os passos utilizados para a concretização desse apoio.

Você dá uma demanda para o município [...] que não tem técnicos capacitados para aquele tipo de licenciamento, para aquele tipo de atividade. Nós emitimos um ofício para o CIAPRA e aí ele vai disponibilizar um técnico para dar esse parecer favorável ou não. O consorcio condiciona os prazos sem licenciamento ou não, daquele empreendimento. Aí a gente, ele tem esse poder, pode dar por escrito, mas na parte de fiscalização não, ele não pode ir lá notificar, é uma coisa mais informal [...]. Então esses técnicos são disponibilizados e a maioria são da OCT [...] ligada à Fundação Odebrecht (Ent.4).

Entre as colaborações do CIAPRA foram mencionadas as seguintes: plano de saneamento básico, recuperação de estradas vicinais, regularização do município para emissão de licença (parte jurídica via OCT), criação de comitês, consultoria, etc.

Acho que a idéia é que possa ter a integração, OCT, CIAPRA e municípios. [...] A gente ia e voltava na estrutura administrativa e a nossa lei era assim, determinar as multas, valores de multas e notificações. Então ela é uma lei bem amarrada e bem feita. É uma lei de 2008, a nossa lei é de 2008. [...] É, bem recente. Foi alterada justamente por conta desse convenio. Em 2009, houve alteração na lei, houve pequenas alterações [...]. Disponibilizamos os modelos para alguns outros municípios, pra entrar a questão dos valores, da cobrança ou serviços, ou do licenciamento, por algumas atividades. A gente passou da fase de incluir outros municípios no consorcio, inclusive para outras cidades como Itabuna, que não tinha, uma lei especifica. Aí a gente passou. Eles utilizaram a nossa base de cálculo para poder trabalhar. Porque os municípios licenciavam e não cobravam [...]. E a gente passou para alguns municípios essa questão dos valores, eles despacharam decretos, publicaram leis, criaram leis. [...] O CIAPRA na verdade, nessa época, foi um espelho. Eu acredito que daí que surgiram que

surgiu essa nova onda de consórcios mais especializado voltado pra o meio ambiente (Ent.4).

A maioria dos entrevistados ressalta que a existência do consórcio facilitou a atuação dos municípios.

Tem coisas que a gente, por não ter uma pessoa qualificada aqui, aí à gente reporta a eles lá. E eles sempre têm biólogos, engenheiro florestal, engenheiro ambiental e podem auxiliar [...]. Porque tem coisas que um município só não pode fazer, mas quando ele se une a outro ele conseguiu fazer. Então o CIAPRA, eu acho uma coisa muito boa [...] Eu sempre estou me consultando com outros colegas [de outro município] principalmente a Z [...]. Ela é uma bióloga, muito atuante, e nos auxilia também independente do CIAPRA [...]. Às vezes quando o consórcio é grande demais, sempre tem um pessoal problemático no meio, mas essa união é perfeita. Esses cinco municípios do CIAPRA não têm problema nenhum (Ent.3).

Nesse mesmo sentido outro entrevistado ressaltou o papel do CAPRA no que diz respeito ao suporte técnico.

O suporte técnico, os convênios que o CIAPRA consegue, através da parte do setor de convênios [...] Também, captação de recursos pra desenvolver projetos (Ent.4).

Esta noção de união, de esforço conjunto, para obter resultados melhores diante das limitações dos municípios pequenos, é reforçada por outros entrevistados.

A idéia de trabalhar em consórcio, em união, vem muito dessa dificuldade que a gente tem de executar algumas políticas públicas, de capacidade de gerência de muito município e dessa alternância de poder, que muitas vezes deixa os projetos parados lá, [...] Eu vejo o CIAPRA como uma instituição articuladora, aglutinadora e responsável por provocar muitas vezes uma visão diferente de gestão. Eu percebo municípios que tem dificuldade de compreender o trabalho em equipe, isso muito pela postura do próprio gestor ou pela postura dos seus liderados, que acabam inculindo a forma de trabalhar de seu líder. Então eu vejo que o CIAPRA vem com muitas dificuldades, quebrando aos poucos essa visão egoísta (Ent. 1).

Entre as sugestões para tornar mais eficiente a participação do CIAPRA, destacam-se a formação do GAC, a articulação com a OCT e o apoio para a continuidade da gestão.

Aqui no nordeste é uma coisa muito nova, então acho que o consórcio vem para isso. E ele vai amadurecer, ele vai crescer e ganhar corpo, eu acredito, na

medida em que os primeiros resultados comecem a aparecer. [...] Então o CIAPRA é muito amplo. Ele pode permitir toda essa manutenção de estradas, manutenção de serviços. Assim, nesse primeiro momento ainda entre os 5 municípios, mas eu acredito que ele pode se fortalecer, através das experiências exitosas ser um exemplo para que outros consórcios possam surgir na região. [...] Eu vejo com muito bons olhos a atuação do CIAPRA e muito bons olhos o potencial que nós temos. Sei que é um trabalho muito difícil, eles têm um desafio diário muito grande (Ent. 1).

As contribuições do CIAPRA também passam pela oferta de cursos e pela contratação de técnicos para atuarem nos municípios.

Eu acredito que mais treinamentos, mais cursos. Já participei de um curso de fiscalização, outro de licenciamento. Na verdade já foram três: um de fiscalização, um de licenciamento e teve um primeiro que foi um de gestão ambiental - era o "geralção", para falar de licenciamento como um todo. E teve os específicos, um que foi só fiscalização [...]. Mas é muita coisa para pouco tempo. Então a gente não consegue discutir tudo, porque são cursos de dois dias, de três (Ent.2).

Não obstante a reiteração da necessidade de capacitações um dos entrevistados registrou que seus técnicos não puderam participar de nenhum dos cursos oferecidos. As justificativas apresentadas foram: a) o município não liberou os técnicos e nem garantiu as diárias para irem aos cursos; b) os que conseguiram participar consideraram os cursos "vagos" quanto aos conteúdos apresentados. Argumentaram que não é dada orientação do que deveriam fazer na prática, como proceder e que papel emitir.

De todas as entrevistas realizadas este município parece ser o único que fez restrições à atuação do CIAPRA. Foi justamente o caso anteriormente relatado no qual o gestor municipal pedia ajuda ao consultor ambiental de uma empresa que deveria ser licenciada pelo órgão ambiental do município. Os demais entrevistados de um modo geral ressaltam a conveniência do consórcio, como se pode observar nos fragmentos de entrevistas, citados abaixo, de dois dos municípios da APA do Pratigi.

Eles têm os técnicos. Agora eles contrataram uma pessoa da área do meio ambiente que tem um arcabouço jurídico e que também presta assessoria aos municípios. Tinha um núcleo de projetos que também foi extinto, mas me parece que esse núcleo está começando a ser reestruturado, que era justamente para apoiar os municípios na captação de recurso [...]. E eles dão esse apoio jurídico também para que todos os municípios estejam aptos. Porque se a gente tiver um número X de município que não estejam aptos também compromete o CNPJ da

instituição que é um consórcio público. Ele é composto das prefeituras e se as prefeituras estiverem irregulares, ele também por tabela estará irregular (Ent. 1) Como a gente tem uma parceria com a OCT e com o consorcio, com o CIAPRA, a partir da demanda que chega a gente encaminha em ofício que eu te falei e ai eles disponibilizam os técnicos, então está aí o diferencial para os outros consórcios. [...] Aqui, a OCT disponibiliza os técnicos. Bem variado. Ai tem geógrafo, engenheiro florestal, tem biólogo (Ent. 4).

Especificamente no licenciamento ambiental o CIAPRA pode dar suporte técnico com o apoio da OCT, mas alguns entrevistados advertem que o município não deveria passar a responsabilidade para o CIAPRA, porque a competência nesse caso é dele.

Eu acredito que disseminar a importância do licenciamento para o município, que isso é uma autonomia [...]. A gente tem um grande gargalo que é a lei de responsabilidade fiscal. Ela engessa o gestor público de tal forma, que se ele compromete mais de 60 % da folha ele corre o risco de ter suas contas rejeitadas. [...] Então se você transfere responsabilidade, que antes era do Estado, a exemplo do licenciamento, e você não dá condições desse município se aparelhar... Então, hoje eu não tenho mais um técnico na secretaria não é porque a gestão não quer, mas é porque a gestão está amarrada ao um limite prudencial de contratação e que ela precisa priorizar, por exemplo, os serviços de saúde, serviços de educação [...]. Os prefeitos precisam entender que isso não é um fardo, e sim uma vela que você está hasteando ali para na hora que o vento soprar, ou quando você tiver condição de colocar um motor de força, você avançar em seu município. Quer dizer, mais uma ferramenta de desenvolvimento para o município, de autonomia do município frente ao que está dentro do seu território, saber e ter competência de que mais e mais dentro do meu território [...]. E eu vejo que o consorcio pode muito nos ajudar em relação aos licenciamentos nesse fomento de ajudar a aparelhar melhor os municípios (Ent. 1).

Apesar das contribuições do CIAPRA há atribuições que são privativas dos municípios de acordo com a legislação em vigor.

A gente tenta e a gente sempre pede um apoio do consorcio, na questão dos pareceres e alguma coisa desse tipo. Mas o consorcio não pode fiscalizar efetivamente. Ele pode ir lá e falar olha aquilo ali é pra ser dessa forma e está agindo de forma irregular e ai a gente do município vai lá e fiscaliza. [...]. O consorcio não tem esse poder de fiscalizar. Ele pode dar o parecer para o licenciamento [...]. Só quem tem esse poder de fiscalizar é o município ou o Estado [...]. Ele pode ir acompanhando um técnico para explicar tudo que tem que ser feito e a forma que está feito que está irregular e um técnico do município vai notificar, mas o consorcio em si ele não pode notificar. Agora na parte de licenciamento ele tem uma importância efetiva (Ent.4).

Outras potencialidades do consórcio poderiam ainda ser exploradas conforme o seguinte entrevistado.

Talvez cessão de técnico. Talvez porque política pública é algo que está longe da competência do CIAPRA, mas a cessão de um técnico mesmo. Não nesse molde que a gente tem hoje, porque fica distante. Algo mais próximo mesmo, para negociar. Já que são cinco municípios, tem cinco dias na semana, o técnico vai estar disponível no município [X] tal dia da semana. Isso a gente vai ter ele próximo e a gente sai desse gargalo que é o limite prudencial que as prefeituras estão engessadas [...] Acho que essa é a forma mais rápida, legítima e eficaz de apoio aos municípios. [...] Eu acho que para ser eficiente, para ser eficaz, precisava ter, não precisava ser uma pessoa volante... Mas alguém que fosse contratada pelo CIAPRA e que pudesse ficar dando suporte tal dia, tal local [...] Mesmo que seja só um dia, mas minimamente um dia (Ent. 1).

Além do apoio do CIAPRA, da colaboração da OCT e do intercâmbio entre os municípios, algumas outras medidas poderiam ser adotadas para tornar esses processos de licenciamentos mais rápidos, com mais eficiência.

Lá no início que os postos de gasolina tinham uma certa relutância, mas eles conhecem, eles já sabem. Nós não fizemos o licenciamento de abertura, então eles já sabem. A gente até percebe que eles acharam que o licenciamento municipal ficaria mais fácil, que seria um simples ofício e não é o nosso caso. Simplesmente a gente substitui o INEMA, mas tem que seguir toda a legislação. É o que a gente observava que os empresários achavam 'agora que é municipal a coisa vai ficar mais fácil'. E a gente tem que fazer igual, e que era a mesma coisa que eles já viam fazendo pelo Estado. Simplesmente agora está mais fácil, que está próximo ao município, mas que nós temos que seguir as mesmas legislações e as mesmas exigências. O que é preconizado pela lei. A gente sempre se baseia na lei, a lei não muda pelo fato de ser municipal [...] É nós acreditamos que nós estamos numa fase de aprendizados, mas a gente acredita que com o andar do tempo aí a gente melhorando o aprendizado a gente vai ganhando, reduzindo esse tempo também. [...]. Tem coisa que a gente tem meio receio, porque o compromisso é nosso. Então a gente fica meio receoso de assumir aquele compromisso, sem ter um certo conhecimento daquele momento, daquela coisa. Então a gente tem que fazer consultas e tal, mas eu acredito que com o passar do tempo a gente vai tomando mais conhecimento disso e vai sendo facilitado (Ent.4).

Outro entrevistado discute as possibilidades de uma assessoria constante, mas, sobretudo a necessidade de capacitação, ou como outros diriam, se educação permanente, e de técnicos especializados.

Não sei se bem uma assessoria, porque a gente também hoje tem essa pessoa aqui. Mas eu digo assim, mais treinamento mesmo, mais capacitação, mais momentos para discutir. A parte de licenciamento gera muitas dúvidas pelo menos nos cursos que a gente participou, com outros colegas de outros municípios. E gera debate mesmo com muitas dúvidas e principalmente na parte



de licença: do que pode e o que não pode, o que compete ao município, o que não compete. E muitos casos surgiram em um desses que a gente fez. Muitos casos, diversos, que a gente via que gerava dúvida mesmo em todo mundo, que em um município é de um jeito e outro já era de outro. Às vezes por falta justamente, de ter mais corpo técnico, pessoas. Por exemplo, aqui eu sou como secretária, em uma secretaria que é mais de uma, muitas demandas, muitas coisas, e muitas vezes não ter uma pessoa especializada. [...] E isso é um problema, não ter pessoas especializadas na área para assumir as atividades voltadas para essa parte de licença. Um profissional mesmo da área, um engenheiro ambiental, alguém que seja conhecedor do assunto (Ent. 2).

Se o CIAPRA dispusesse de cada um desses técnicos especializados e pudesse ofertar consultoria quando acionado para situações específicas talvez ajudasse ainda mais, segundo alguns entrevistados.

Um exemplo prático disso foi a atuação do nosso advogado W [da OCT] na elaboração das nossas leis de pagamentos por serviços ambientais. Foi o primeiro município do nordeste que foi aprovado uma lei de pagamentos por serviços ambientais [...]. O próprio CIAPRA, através do nosso advogado W foi fundamental para confecção dessas leis e orientar nossos advogados que não tinham muito conhecimento. Então W, por ser “expert” no convênio, foi fundamental na orientação, quem orientou nossos advogados foi ele (Ent.3). Minha formação é engenheiro agrônomo [...] Eu estudando, eu poderia estar me especializando mais, participando de mais cursos, pegando mais material e conhecendo mais as leis, a legislação. Mas a gente não tem um tempo só para se dedicar aquilo porque já tem outras demandas também, pra se aprofundar mais no assunto, estar mais por dentro das leis, do que compete e o que não. (Ent. 2).

Na realidade esse entrevistado refere-se ao fato de a secretaria envolver outros setores, além do ambiente, a exemplo de agricultura ou desenvolvimento. Considera que se fosse mais de uma secretaria, sendo uma específica para o meio ambiente, poderia se dedicar mais às demandas da questão ambiental no âmbito do município.

Geralmente é tudo agregado, e nem sempre a gente tem todos os departamentos bem divididinhos com pessoas especializadas de cada área ali assumindo. E isso acaba dificultando um pouco, por mais que a gente tenha como a gente tem aqui a diretora de meio ambiente, mas acaba sendo uma carência mesmo porque a demanda é muito grande (Ent.2).

Portanto, a complexidade da gestão ambiental, mesmo nos municípios menores incide sobre a consciência dos gestores sobre a necessidade de um organismo específico, dispondo de técnicos e especialistas. Esta consciência, entretanto, não

chega a questionar possíveis contradições entre a defesa do meio ambiente e os interesses da agricultura e do desenvolvimento numa mesma pasta.

#### **4.2.4.10. Medidas propostas**

Poucos entrevistados apresentaram propostas no sentido de melhorar os processos de licenciamento ambiental na perspectiva de alcançar uma maior eficiência. Nesse particular, destacam cursos e capacitações técnicas - sobretudo de caráter mais prático e na região - educação permanente, assessorias e equipamentos

Extrapolando para além do CIAPRA, outras medidas poderiam ser tomadas para melhorar o processo de licenciamento,

Eu acho que Estado, ele podia nos apoiar muito com capacitação técnica constante. [...] Muitas vezes o município tem dificuldades orçamentárias de encaminhar um técnico, disponibilizar que ele esteja lá, por uma semana, por exemplo, participando de um curso em Salvador, isso tem um custo para o município. Esse custo poderia ser menor se [...] esse processo de formação acontecesse de forma diferente. [...] Ser diluído [com temas] concretos, vivências reais, conhecendo a rotina dos municípios, muitas vezes estudos de caso. Isso vai ajudar na solução de muitos problemas. Então eu acho que o Estado poderia pensar numa proposta melhor e talvez mais barato, para eles [...]. Flexibilizar [para] os municípios que não tem condições de mandar toda a sua secretaria, pode mandar um técnico. [...], Então se isso acontece de forma itinerante eu acho que você oportuniza mais para todo mundo. [...] Eu vejo isso como uma parceria, porque o que aconteceu foi uma transferência, o governo federal faz isso, o estadual faz aquilo e chega lá o município da ponta que sofre [...]. Esse último curso do FORMAR eu fui. Fui disponibilizada quatro dias para ficar lá, mas o palestrante trouxe teorias, não trouxe vivências, não trouxe prática [...]. Você falar de como foi criada a lei do licenciamento ambiental, quais são os instrumentos, você pincelar isso e falar na prática como ela deve acontecer, até trazer dentro da estrutura do governo mesmo, o INEMA atua só com isso. Então traz o INEMA para dentro e falar como é sua rotina? Como tem feito? Eu acho que a gente tem mais resultados positivos (Ent. 1).

Durante o trabalho de campo foi possível identificar alguns conflitos resultantes da própria existência e desenvolvimento do CIAPRA.

Acho que em 2013 teve um manejo, o Estado começou a disponibilizar aporte financeiro. E veio (sic) os equipamentos para os consórcios. E nesse aí é que entra a nossa maior frustração e indignação, porque nós fomos os primeiros. Nós passamos por todas essas dificuldades e quando, que era para a gente ter agora, caprichar no nosso consorcio, licenciando, a gente ficou de fora desse aporte financeiro [...]. Segundo eles porque a gente já tinha tudo estruturado, a

gente já estava estabilizado. Segundo eles esse aporte financeiro só ia para aqueles municípios que estivessem estruturando os municípios para poder licenciar. Agora assim, no nosso entendimento a gente foi punido por uma coisa que a gente fez de benfeitoria, até para o próprio Estado (Ent.4).

A decisão aparentemente unilateral da Secretaria de Meio Ambiente no sentido de priorizar os municípios supostamente mais frágeis, sem uma discussão ampla com o conjunto dos municípios contribuiu para esta percepção de punição. Com a justificativa de que os municípios consorciados já eram apoiados por outras instâncias, o governo estadual definiu um vetor distinto para suas prioridades. Além disso, parece ter condicionado a alocação de recursos para esses municípios do CIAPRA se houvesse a incorporação de outros municípios nesse consórcio.

Outros conflitos com o estado foram explicitados no decorrer das entrevistas, embora não fosse uma pergunta que constasse no roteiro.

O estado cometeu um erro muito grande, porque nós tínhamos uma base ambiental aqui próximo em Valença. Ele tirou daqui à regional e jogou para Ilhéus e Itabuna. Então nós não temos uma base ambiental próxima aqui, a quem recorrer. A gente tem que ir, ou vai pra Salvador ou vai pra Ilhéus. Sendo que aqui nós temos mais de 10 municípios Aqui no baixo sul, a base mais próxima está em Ilhéus, ou Itabuna, ou em Salvador. Então a gente fica assim, meio que desprotegido do estado [...]. Nós tínhamos uma base aqui próxima, desativou sem nem informar aos municípios. [...] Assim o Estado resolveu tirar, não comunicou, não enviou nenhum ofício para os municípios dizendo que ia desativar, nem o porquê desativar, só desativou e acabou (Ent.4).

Tal como foi retratado pela literatura sobre consórcios públicos intermunicipais, as variáveis políticas não podem ser negligenciadas na sua implementação. Alguns entrevistados, com efeito, ressaltam as especificidades dos pequenos municípios, especialmente a sua vulnerabilidade a interferências políticas locais:

No Estado, as pessoas não sabem onde moram os fiscais do meio ambiente, onde mora o agente, onde mora o técnico que avaliou o processo dele. E no interior todo mundo sabe onde é, onde mora, qual é rotina, ainda mais sendo uma cidade pequena [...] Eu falo muito com um pesar, nós ainda estamos enxugando gelo, no sentido que a gente destina recurso para o efeito e não para causa [...] Na esfera Federal é dessa forma, na estadual é dessa forma e no município também. Então quando você vai construir o seu plano plurianual ou quando vai construir sua orçamentária, o que se destina para o meio ambiente é muito pequeno, que ainda é uma área renegada como um apêndice da administração pública, que as pessoas enxergam que não tem muita função, ou que impede o desenvolvimento ou que é xiita [...]. Se agente não tiver um jogo de cintura para blindar a imagem da secretaria, para fazer um trabalho de

convencimento externo para compreensão do que é o processo, qual é a atuação da secretaria, de ações estruturantes, de ações que vão garantir a qualidade de vida das pessoas [...]. O licenciamento não é uma burocracia, ele é uma necessidade de garantir minimamente que o meio ambiente seja preservado, minimamente impactado com aquela ação (Ent. 1).

A questão política quase que explícita nesse depoimento será objeto de discussão no próximo capítulo. Entretanto, a questão dos valores que podem orientar a ação do servidor público comprometido com a causa ambiental, nem sempre tem sido destacada na produção científica. Desse modo, cabe registrar alguns fragmentos de depoimentos de entrevistados que, ao lado de expressarem a sua subjetividade no desenvolvimento do trabalho também são capazes de ressignificá-lo inspirado em valores nem sempre prevalentes e praticados na sociedade. Assim é possível ilustrar sentimentos e pensamentos de servidores públicos que se orgulham do trabalho que fazem, bem como de gestores preocupados em executar ações estruturantes e demonstrar a possibilidade de uma atuação incorruptível na proteção do meio ambiente.

A comunidade enxerga o servidor público como um agente corrupto [...]. Conheço hoje pessoas que tem valores, que pregam valores de família. Eu me orgulho quando eu encontro alguém que tem paixão pelo que faz, que não põe o dinheiro na frente de tudo. Eu tenho que diferenciar a pessoa que eu conheço, o cargo que ela está ocupando hoje, incorruptível, que preza valores de família, que aprendeu, e fazer parte da equipe dela me orgulha muito. Conheço todas as amarras que ela tem amarras subjetivas, medo ou inexperiência de nunca antes ter ocupado cargo público [...]. O que estamos trabalhando aqui são ações estruturantes e uma mudança não acontece de um dia para noite [...]. Então, eu faço com paixão, eu faço com amor, pago um preço caro na minha vida pessoal porque é uma dedicação (Ent. 1).

O estudo de caso realizado produziu evidências sugerindo que a institucionalização da gestão ambiental no âmbito municipal tem produzido outros efeitos na comunidade.

O produtor rural, o agricultor é muito desinformado [...]. Então quando a gente fizer esse cadastramento ambiental [...] passa a ter um novo código ambiental [...]. Fizemos uma parceria com a OCT, e estamos executando esse trabalho [...]. Temos um outro técnico nosso que está fazendo essa parceria com a OCT [...]. Já temos mais de 100 cadastros já feitos [...]. Mas a nossa intenção é fazer o máximo que a gente puder de produtor desse cadastramento ambiental [...]. Então quando a gente terminar esse trabalho o produtor vai ficar mais bem informado. E antes dele fazer uma derrubada de mata, uma capoeira e plantar uma coisa, uma banana, ele vai sentir que ele é obrigado a vir na prefeitura para tirar um licenciamento ambiental dessa área que ele vai usar para cultivar. Ele vai ser obrigado também, então vai chegar esse momento ainda que vai também emitir licenciamento ambiental também para os produtores rurais (Ent.3).

A perspectiva educativa implícita no depoimento acima se coaduna com uma postura da gestão municipal para além da punição.

A gente percebe também que o número de infração cometida pelo agricultor era por falta de conhecimento. E também pelo pequeno tamanho da área, muitas vezes uma família que o pai tinha 10 hectares e tem 3 filhos; eles dividem quando morrer e cada um fica com 3 hectares. Se ele tem uma nascente, se ele tem uma Área de Preservação Permanente, ele não tem outra alternativa [...]. Tem que mostrar ao produtor que a sociedade fica cobrando “ah os nossos rios estão baixando, estão desmatando as nascentes” E o que estão fazendo pelos donos das nascentes? Porque água é um bem universal, todo mundo quer ter água. E qual é a preocupação que a gente tem com o pequeno produtor que tem a nascente, ele vai manter a nascente, simplesmente por manter? [...]. E também por conta da secretaria de educação daqui também está desenvolvendo alguns programas, (água insalubre nas escolas do campo) e que promove também recuperação das nascentes próximos as escolas das zonas rurais. E esse tema ambiental já é tocado também. Nós temos um outro programa o DESPERTAR, em parceria com o SENAR com a secretaria de educação, que já vem incluindo nos primeiros anos do ensino fundamental a noção de meio ambiente, a preservação ambiental, e o que a gente acredita que um dos caminhos é esse aí. Sair multando todo mundo, fazendo auto de infração não vai resolver (Ent.3).

O amadurecimento político-institucional sugerido por esta entrevista possibilita cogitar que mesmo numa região complexa como o nordeste brasileiro já estão sendo dados passos fundamentais na implementação da política de proteção do meio ambiente.

No **Quadro 3**, encontram-se sistematizadas e sintetizadas informações referentes às dimensões selecionadas para o estudo do licenciamento ambiental de cada município da APA do Pratigi.

**Quadro 3 - Situação das condições do licenciamento ambiental dos municípios da APA**

**(continua...)**

<b>Dimensões/ Municípios</b>	<b>Igrapiuna</b>	<b>Ibitrapitanga</b>	<b>Ituberá</b>	<b>Nilo Peçanha</b>	<b>Pirai do Norte</b>
Atividades e empreendimentos	Secretaria de Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Diretoria de Meio Ambiente Seringueira, posto de gasolina	Secretaria de Agricultura e Meio Ambiente fábrica de chocolate; venda de gás liquefeito	Secretaria de Meio Ambiente <i>Minha Casa Minha Vida</i> , depósito de gás, terraplanagem, manejo de culturas, empreendimentos turísticos, etc.	Secretaria de Agricultura Abastecimento e Meio Ambiente; Departamento; Diretoria de Educação Ambiental Mineração, postos de combustíveis, indústria, hotéis, pousadas	SMAA-Depto. Fiscalização, Diretoria Meio Ambiente <i>Minha Casa Minha Vida</i> , pedreiras, mineradoras, postos de gasolina, fazendas

(continuação...)

Dimensões /Municípios	Igrapiuna	Ibitrapitanga	Ituberá	Nilo Peçanha	Pirai do Norte
Ativ. INEMA/IBAMA	Transferido para o INEMA; empreendimento o grande porte; IBAMA-casos de desmatamento	Postos de gasolina;	INEMA (gestão da água, empresa c/ emissão de gases)	Carcinicultura; apreensão de animais (IBAMA); <i>resort</i> e suporte na fiscalização (INEMA)	Sem menção
Técnicos/formação	Bióloga	Nível médio	Bióloga, gestão e educ.ambiental ; 4 técnicos	Engenheiro Ambiental e Gestão Ambiental (duas pessoas)	Profissionais de NS, um com formação na área, mas sem especialidade em Ambiente
Equipamentos	Não faz medições	Não disponíveis	GPS (licitação e particular), gaiolas	GPS,fotografia	Não disponíveis
Legislação própria	Lei ambiental	Política municipal e plano municipal de meio ambiente	Plano Diretor, Código Meio Ambiente, LC 3/2008, Política Municipal Meio Ambiente	Política Municipal do Meio Ambiente; Resolução CONAMA	Lei do Fundo Municipal de Meio Ambiente, sem regimento; Plano Municipal de Meio Ambiente, CONDEM, FMMA
CMMA	Fase de reestruturação há 2 anos; sociedade civil, gestão, Câmara, sem quorum; deliberativo	Sim ligado ao Fundo Municipal; 50% sociedade civil e 50% gestor; bimensal	Paritário e atuante	3 sociedade civil, 3 gestão pública e 3 indústria e comércio; reuniões mensais.	Paritário, reuniões trimestrais, agora mensais
Gerenciamento	"poucas licenças chegaram aqui"; não emitiu licenças; protocolo eletrônico	Registro eletrônico; sem sistema específico de gerenciamento	Articulação com outros órgãos municipais	Sem informação	Um único licenciamento ambiental passou pelo COMDEM
Prazos dos processos	30 a 40 dias	60 dias	90 dias (média 30 a 40)	30 a 90 dias	Sem informar

(conclusão)

Dimensões/ Municípios	Igrapiuna	Ibitrapitanga	Ituberá	Nilo Peçanha	Pirai do Norte
Apoio CIAPRA	Plano de Saneamento Básico; criação de comitês	. APA do Pratigi, OCT (regularizar o município, apto para emitir licença, parte jurídica)	Contrato de técnicos, núcleo de projetos, etc.	Solicitação de técnico via ofício; setor de convênios; Plano de Saneamento Básico; recuperação de estradas vicinais	Técnico sem orientar com fazer na prática;
CIAPRA eficiente	Sem sugestões (entrevistada atua mais em agricultura)	“fundamental na orientação” dos advogados como <i>expert</i> .	Sim. Amplas perspectivas de coordenação e continuidade de gestão (saneamento, saúde, resíduos sólidos, estrada)	OCT	formação do GAC
Medidas propostas	Equipamentos, cursos	Não explícita	Capacitação técnica constante nas regiões, publicizar reuniões do Conselho	Não explícita	Capacitação voltada para ações práticas, assessoria continuada, ed. Permanente

Fonte: Autor (2015)

Diante do exposto, as características dos cinco municípios que compõem a APA do Pratigi, com base nos critérios apontados por este estudo, confirmam a sua vocação para a realização do licenciamento ambiental por intermédio de consórcio intermunicipal. Já tendo sido criado um consórcio entre os mesmos, no caso, o CIAPRA, resta avaliar como aperfeiçoá-lo para o cumprimento dessa importante missão, fortalecendo da gestão ambiental municipal naquela região.

## 5. DISCUSSÃO

Embora as experiências documentadas sobre consórcios intermunicipais atuando no licenciamento ambiental no Brasil após a Constituição de 1988 e, em particular, na Bahia, sejam muito raras, o estudo realizado indica um caso exitoso, apesar das dificuldades relatadas pelos entrevistados no âmbito local.

As lições acumuladas na utilização de consórcios intermunicipais para o licenciamento ambiental são praticamente inexistentes, como verificado na revisão da literatura empreendida. Entretanto, pesquisadores que têm avaliado consórcios intermunicipais em outras áreas chamam a atenção para a importância do envolvimento de lideranças municipais desde o início da iniciativa, enfatizando a pertinência de “incorporar ao processo de formulação e implementação das políticas os *stakeholders* – grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados, o que confere ao programa legitimidade e sustentabilidade” (BOTTI, 2011, p.116-117). Ressaltam a relevância da indução da gestão estadual na construção e manutenção dos consórcios públicos intermunicipais, contribuindo para a superação das fragilidades no uso do planejamento e no financiamento solidário.

Embora o CIAPRA não tenha passado por processos semelhantes, todos os gestores e técnicos entrevistados destacaram a sua pertinência. Apenas um dos entrevistados, insinuou alguma restrição, por não serem muito práticas as orientações da assessoria e das capacitações. Justamente este município foi o que tinha como consultor para as suas práticas um técnico contratado por uma empresa que era objeto de licenciamento e de fiscalização do órgão ambiental municipal.

O caráter racionalizador da proposta dos consórcios intergovernamentais tem sido assinalado em diversos estudos e foi muito enfatizado pelos especialistas entrevistados antes da ida ao campo. A análise de conteúdo das entrevistas realizadas nos municípios da APA do Pratigi também aponta nesta direção. Os consórcios, além de favorecerem a articulação e o desenvolvimento microrregional, são considerados ferramentas para o aperfeiçoamento de recursos humanos e tecnológicos, ganho de escala, racionalidade técnica e ampliação da oferta de serviços (BOTTI, 2011).



Assim, os estudos identificados na revisão da literatura reconhecem os consórcios intermunicipais como arranjos para prover localmente bens e serviços públicos com a vantagem de obterem ganhos de escala tanto em relação aos recursos financeiros como de material (PRATES, 2012). Este autor enfatiza a dinâmica das finanças públicas municipais e conclui que o consorciamento intermunicipal favorece a prestação local de serviços públicos, apesar das deficiências identificadas na pesquisa por ele realizada.

Outros consideram o consórcio como alternativa diante da escassez de recursos locais e como instrumento de cooperação intergovernamental, com “potencialidades para superar dilemas decorrentes de assimetrias e iniquidades prévias dos sistemas que comprometem a organização do sistema regional” (GUIMARÃES, 2001, p. 69). Nesse particular, pesquisa recente aponta a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais para as políticas redistributivas e para a redução das desigualdades (SOUZA, 2012).

Mesmo apostando no caráter virtuoso dos consórcios, a autora indaga o seguinte: se os consórcios são tão benéficos para os municípios e respectivas populações, “por que muitos prefeitos decidem por não se consorciarem ou mesmo abandonar os consórcios já criados?” (SOUZA, 2012, p.30). Desse modo, ressalta que as respostas dos gestores municipais são muito diferentes e que a indução realizada por algum ator externo depende da política e dos interesses no âmbito local. Isto se observou, também, na presente investigação, como evidenciado em várias entrevistas com dirigentes e técnicos dos municípios do baixo sul da Bahia.

Contudo, uma das desvantagens ou dificuldade da proposta dos consórcios intermunicipais diz respeito ao possível conservadorismo das elites locais, muitas vezes traduzidos por interesses clientelistas e disputas político-partidárias (CARVALHO, 2007; ARRETCHE, 2010). Para além de uma adesão a essa proposta racionalizadora os agentes envolvidos no processo possivelmente realizam cálculo político, mesmo que não estruturado, ponderando quanto ganha e quanto perde de poder ao assumir tal compromisso e quanto o mesmo interfere na sua autonomia decisória.

Assim, entre os obstáculos e desafios para a formação de consórcios destacam-se a divergência de agendas governamentais, o descompasso entre formuladores e

executores (especialmente quando participam agentes externos), descontinuidade administrativa decorrente de eleições, cultura política local, conflitos de poder, entre outros (DIEGUEZ, 2011).

Nessa perspectiva, alguns estudos têm sofisticado os referenciais teóricos com base na ciência política, como a teoria da governança de múltiplo nível (multi-level governance) (BEST, 2011), a teoria da escolha racional (PRATES, 2010), a teoria do capital social, a teoria da formação de agendas governamentais (CALDAS, 2007; 2008), a teoria dos jogos (TEIXEIRA; MAC DOWELL; BUGARIN, 2003) e a teoria de contratos (TEIXEIRA; MAC DOWELL; BUGARIN, 2002a, 2002b).

Portanto, os estudos mais recentes não se limitam a indicar o caráter virtuoso da proposta de consórcios nem ressaltar suas vantagens, mas de ressaltar o caráter político da sua criação e do seu processo. Nesse sentido, procuram sistematizar o debate teórico-conceitual e construir uma abordagem metodológica para análise política e institucional (DIEGUEZ, 2011).

Do ponto de vista político, a formação de consórcios intermunicipais significa o surgimento de uma nova arena pública, em que as autoridades governamentais negociam os conflitos e os limites que cercam suas decisões sobre as regras que expressam uma intenção de influenciar, alterar e/ou regular o comportamento individual ou coletivo e o acesso de indivíduos e grupos sociais aos recursos distribuídos socialmente. Isto é, um novo espaço institucionalizado de decisão sobre políticas públicas, cuja principal característica, conforme se destacou no debate normativo e jurídico dos consórcios, é a gestão compartilhada (DIEGUEZ, 2011, p.298).

Ao destacarem as variáveis políticas para a adesão e a sustentabilidade dos consórcios públicos intermunicipais esses estudos poderão orientar novos desenhos estratégicos para a implantação e implementação desse instrumento de organização e gestão.

## 6. CONCLUSÕES

A análise da legislação ambiental e administrativa efetuada na presente investigação, bem como o estudo de caso dos municípios da APA do Pratigi demonstram a possibilidade jurídica de utilização de consórcios intermunicipais para a realização de licenciamento ambiental numa situação concreta e a viabilidade técnico-institucional dessa atividade mesmo em municípios de pequeno porte.

Ressalte-se que os critérios apontados pela pesquisa para a identificação de municípios no baixo sul da Bahia com indicação para a realização de licenciamento ambiental, por intermédio de consórcios intermunicipais, devem ser analisados conjunta e não isoladamente. É recomendável, por exemplo, que municípios de pequeno porte, de baixa receita municipal, aptos a realizar o licenciamento no nível 3, onde são desenvolvidos ou há potencialidade de implantação de atividades e ou empreendimento de alto potencial poluidor realizem o licenciamento ambiental por meio de consórcio intermunicipal. É possível que somente por meio desse instrumento consigam satisfazer os requisitos legais e realizar o licenciamento ambiental de forma eficiente e adequada.

No caso específico do CIAPRA, verificou-se uma certa fragilidade na estrutura de apoio técnico por ele disponibilizada aos municípios para o licenciamento ambiental. O reduzido número de servidores públicos que atuam na área ambiental em cada município, ao que parece, não permitiria a sua cessão para atuar em outros ainda que para demandas específicas, especialmente, considerando que a tendência é o seu crescimento.

Por outro lado, o apoio técnico da OCT, que dispõe de equipe pequena envolvida em uma gama de projetos e ações na região, também não se revela a melhor opção, sendo insuficiente para o atendimento da crescente demanda para o licenciamento ambiental.

O apoio da SEMA, por meio da celebração de convênio, poderia ser uma alternativa não apenas para melhorar a deficiente estrutura administrativa do CIAPRA para atuação na área ambiental, mas principalmente para viabilizar a criação de uma equipe inteiramente dedicada às questões de licenciamento e fiscalização.

Para tanto, salvo melhor juízo, não parece fundamental a incorporação de novos municípios no CIAPRA, conforme entendimento da SEMA. A ampliação do número de participantes pode estar diretamente proporcional ao aumento dos conflitos de interesses, no âmbito do consórcio público, prejudicando as suas ações.

O apoio prestado pela Organização Odebrecht no âmbito do PDCIS também não deve ser considerado um empecilho, mas, ao contrário, um estímulo para a realização de novos investimentos públicos e privados na região, potencializando as ações realizadas.

Além disso, o ideal é que, ao final desses convênios celebrados com o estado, os consórcios intermunicipais promovam concurso público para a contratação de servidores públicos efetivos, formando uma equipe interdisciplinar permanente e exclusiva para o licenciamento e fiscalização ambiental, colocada à disposição dos municípios participantes.

Outra alternativa seria a realização de um novo processo de seleção com a utilização de recursos próprios dos fundos municipais de meio ambiente, provenientes das taxas de licenciamento e de valores decorrentes de autos de infração.

Em que pesem as especificidades da APA do Pratigi e do CIAPRA, participante de um programa de desenvolvimento regional com foco nessa unidade de conservação, apoiado por uma grande organização privada, o presente estudo aponta critérios que podem ser utilizados pelos diversos municípios brasileiros, no intuito de avaliar a adequação da formação de consórcios intermunicipais para fins de licenciamento ambiental.

Restou demonstrado que os municípios de pequeno porte, vinculados a algum território que exija um planejamento integrado para o seu pleno desenvolvimento, a exemplo de unidades de conservação, territórios de identidade e bacias hidrográficas podem, por meio de consórcios intermunicipais, otimizar recursos públicos e alcançar a adequada capacidade administrativa e técnica interdisciplinar para o licenciamento, controle e fiscalização ambiental, bem como para a implementação das políticas de planejamento territoriais.

Municípios pequenos integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, por outro lado, também devem avaliar a pertinência do uso dos consórcios intermunicipais para a gestão ambiental, visando à eficiência administrativa.

Desse modo, o estudo realizado demonstrou que a legislação e as normas disponíveis no Brasil e no Estado da Bahia são suficientes para o licenciamento ambiental por meio de consórcios públicos. No entanto, não bastam as bases legais. Há a necessidade de adoção de critérios, como os discutidos na presente investigação no sentido de permitir certa adequação às realidades dos municípios. Ainda assim, foram identificadas mais vantagens que desvantagens na utilização dos consórcios intermunicipais em matéria de licenciamento ambiental. Portanto, a presente pesquisa aponta para viabilidade da implantação de consórcios públicos intermunicipais para o licenciamento ambiental na região do baixo sul do Estado da Bahia.

## REFERÊNCIAS

ANGNES, J.S., et al. Consórcio Intermunicipal a Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. *Rev Adm Pública*, v.47, n.5, p.1165-1188, 2013.

ANTUNES, P. de B. *Direito Ambiental*. 7 ed. rev. ampl. e atual. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2004. 1160p.

ARRETCHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? *Dados*, n.53, p.587-620, 2010.

ASSOCIAÇÃO GUARDIÃ DA APA DO PRATIGI. Apa do Pratigi. Disponível em: <[HTTP://www.pratigi.org](http://www.pratigi.org) , > Acesso em: 04 dez. 2014

BAHIA. Secretaria do Meio Ambiente. *Programa Gestão Ambiental Compartilhada*. Disponível em: <[http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=PROGAC&p=GEST\\_AMB](http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=PROGAC&p=GEST_AMB)> Acesso em: 10 dez. 2014a.

BAHIA. Secretaria do Meio Ambiente. *APA do Pratigi*. Disponível em: <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/conteudo.aspx?s=APAPRATI&p=APAAPA> > Acesso em: 05 jan. 2015.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. Territórios de Identidade – Mapa. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/territorios-de-identidade/mapa>). Acesso em: 10 dez. 2014b

BASTOS, F.A. *Os Consórcios Intermunicipais e a Nova Legislação*. LABORE – Laboratório de Estudos Contemporâneos. Polêmica Revista Eletrônica: Universidade Estadual do Rio de Janeiro, 2007.

BENJAMIM, A. H. V. Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro. In: SOARES JUNIOR, J.; GALVÃO, F. *Direito Ambiental na Visão da Magistratura e do Ministério Público*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p.11-115.

BEST, N.J. *Cooperação e Multi-level Governance: o caso do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano*. São Paulo, 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas.

BOTTI, C.S. *Os Consórcios de Saúde em Mato Grosso e a experiência do CIS Teles Pires*. Rio de Janeiro, 2011. 143p. Dissertação (Mestrado). Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Tribunal Pleno ADI 3.540-MC. Rel. Min. Celso de Mello, DJ 03/02/06. Disponível em: <<http://www.stf.gov.br/legislacao/constituicao/pesquisa/artigo.asp#ctx1>>. Acesso em: 12 nov.2006.

BRASIL. *Lei 11.107 de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília: Casa Civil, 2005.

BRASIL. *Decreto 6.017 de 17 de janeiro de 2007*. Regulamenta a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, e dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília: Casa Civil, 2007.

BRASIL. IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

BRASIL. IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais, Perfil dos Municípios Brasileiros 2013*. Rio de Janeiro: IBGE, 2014. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013>> Acesso em: 01 dez. 2014.

CALDAS, E.L. *Formação de Agendas Governamentais Locais: o caso dos Consórcios Intermunicipais*. São Paulo, 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, FFLCH, Universidade de São Paulo.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7 ed. Coimbra: Almedina, 2003. 1522p.

CARVALHO FILHO, J. dos S. *Manual de Direito Administrativo*. 15 ed. Rio de Janeiro: Lumens Júris, 2006. 1008p.

CARVALHO, V.C. *Consórcio intermunicipal e cooperação federativa: desafios para a gestão ambiental conjunta na Bacia do Jiquiriçá (Bahia)*. Brasília, 2007. 139p. Dissertação (Mestrado) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA APA DO PRATIGI. Quem somos. Disponível em: <<http://www.ciapra.org.br/index.php/2012-03-26-23-33-20>> Acesso em: 04 dez. 2014.

CRUZ, M.C.M.T. Consórcios intermunicipais de saúde, educação e assistência social do Estado de São Paulo. *Informativo CEPAM*, v. 1, n. 2, 2001.

DIEGUEZ, R.C. Consórcios Intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. *Cadernos do Desenvolvimento*, v.6, n.9, p. 291-319, 2011.

FARIAS, T. Q. Da licença ambiental e sua natureza jurídica. *Âmbito Jurídico*, n.39, mar. 2007. Disponível em: <[http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=3787](http://www.ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=3787)>. Acesso em: 02 jan. 2015.

FORTINI, C.; ESTEVES, J.C.S.; DIAS, M.T.F. *Políticas públicas: possibilidades e limites*. Belo Horizonte: Foro, 2008.

FIORILLO, C. A. P. *Curso de Direito Ambiental brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 66-67.

FUNDAÇÃO ODEBRECHT. Programa de Desenvolvimento e Crescimento Integrado com Sustentabilidade visando a conquista dos oito objetivos do Milênio. Mosaico de áreas de Proteção Ambiental APAs do Baixo Sul da Bahia. Disponível em: <<http://www.fundacaoodebrecht.org.br/Midias/Publicacoes/Institucionais/Publicacao/12/Programa-de-Desenvolvimento-e-Crescimento-Integrado-com-Sustentabilidade-PDCIS.>> Acesso em: 05 dez 2014.

GIL, A.P. *Perfil dos Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais: Relatório de Pesquisa da Organização Pan Americana de Saúde*, maio 2000a.

GIL, A.P. Os Consórcios Intermunicipais de Saúde e o Sistema Único de Saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, v.16, n.4, p.985-996, 2000b.

GRAU, E. R. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 5 ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

GUIMARÃES, A.S. *Desafios do saneamento ambiental: a solução cooperativa dos consórcios intermunicipais*. Rio de Janeiro, 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

GUIMARÃES, L. *Arquitetura da Cooperação Intergovernamental: os Consórcios em Saúde de Mato Grosso*. Rio de Janeiro, 2001. Dissertação (Mestrado) - Escola Nacional de Saúde Pública, Subárea Políticas de Saúde.

HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

JUNQUEIRA, A.T.M.; MENDES, A.N.; CRUZ, M.C.M.T. Consórcios intermunicipais de saúde no Estado de São Pulo: situação atual. *ERA - Revista de Administração de Empresas*, v.39, n.4, p.85-96, 1999.



LORENZO, H.C.; FONSECA, S.A. A promoção do desenvolvimento local apoiada em redes de municípios: a experiência do Consórcio Intermunicipal Central Paulista. *Interações*, v.9, n.1, p.35-63, 2008.

MARÇAL, C. *Licenciamento e fiscalização ambiental pelos consórcios públicos*. Brasília, 2006. Dissertação (Mestrado) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília.

MARQUES, E.; FARIA, C.A.P. *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro:Fiocruz, 2013.

MELLO, C.A.B. de. *Curso de Direito Administrativo*. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 960p. 1119p.

MELO, V.P. et al. Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá – Bahia. uma Análise sob a Ótica das Configurações em Rede. In: ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS, 2: PROPAD/IFPE: ANPAD, 2002, 1 CD.

MEIRELLES, H.L. *Direito Municipal Brasileiro* 15. ed. Atual por Marcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, São Paulo: Malheiros, 2006.

MILARÉ, E. *Direito do Ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

MORAES, A. de. *Direito Constitucional*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 766p.

NETO, F. de A. M. Os Consórcios Públicos. *Revista Eletrônica de Direito do Estado*, n. 3, jul.-set., 2005. Disponível em:<<http://www.direitodoestado.com.br>>. Acesso em: 02 jan. 2015.

NEVES, L.A.; RIBEIRO, J.M. Consórcios de saúde: estudo de caso exitoso. *Cadernos de Saúde Pública*, v.22, n.10, p. 2207-2217, 2006.

NOLASCO, L. Evolução histórica da previdência social no Brasil e no mundo. *Âmbito Jurídico*, n. 98, mar. 2012. Disponível em:<[http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=11335&revista\\_caderno=20](http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=11335&revista_caderno=20)>. Acesso em:02 jan. 2015.

ORGANIZAÇÃO DE CONSERVAÇÃO DA TERRA. *Apa do Pratigi*. Disponível em:<<http://www.oct.org.br/apa-do-pratigi/Apresentacao/19>>. Acesso em: 05 dez. 2014.

PAIM, M. C. *Lei Complementar 140/11 – Primeiras Impressões*.Disponível em: <<http://www.ambientesustentavel.com.br>>. Acesso em: 28 abr. 2012.

DI PIETRO, M. S. Z. *Direito Administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000. 674p.

PRATES, A.M.Q. *Os Consórcios Públicos Municipais no Brasil e a experiência Européia: Alguns Apontamentos para o desenvolvimento local*. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3. Brasília, 2010. Disponível em: [http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material\\_%20CONSAD/paineis\\_III\\_congresso\\_consad/painel\\_1/os\\_consorcios\\_publicos\\_municipais\\_no\\_brasil\\_e\\_a\\_experiencia\\_europeia\\_alguns\\_apontamentos\\_para\\_o\\_desenvolvimento\\_local.pdf](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_1/os_consorcios_publicos_municipais_no_brasil_e_a_experiencia_europeia_alguns_apontamentos_para_o_desenvolvimento_local.pdf). Acesso em: 02 maio 2014.

PRATES, A.M.Q. *Federalismo no Brasil: Os Consórcios Públicos Intermunicipais no Período Recente*. Campinas: UNICAMP, 2012.

RIBEIRO, A.V.P. *Cooperação técnica: capacitação municipal em gestão ambiental*. In: SANTOS, R.S.; RIBEIRO, E.M. (org.). *Administração política baiana. Gestão em foco: Pnage e outras experiências*. São Paulo: Hucitec, 2012. p.106-115.

RIBEIRO, W. A. *Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos*. Brasília: CNM, 2007.

RODRIGUEZ, R.H. et al. *A ética do desenvolvimento e as relações com saúde e meio ambiente*. In: *Saúde, Ambiente e Desenvolvimento: uma análise Interdisciplinar*. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1992. p.31-44. v.1.

SOUZA, M. L. C. *Municipalização da Gestão Ambiental: Análise Comparativa do Processo de Descentralização nos Estados da Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul*. Brasília, 2003. 187p. Dissertação (Mestrado) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília. Disponível em: <<http://www.seia.ba.gov.br/sites/default/files/other/SOUZA,%20Maria%20Lucia%20Cardoso%20de.pdf>> Acesso em: 02 maio 2014.

SOUZA, P.L. de. *Políticas Redistributivas e a Redução das Desigualdades: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais*. São Paulo, 2012. 229p. Tese (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas, Fundação Getulio Vargas.

SILVA, J. A. da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 27. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006, 924p.

SILVEIRA, R.C.E. *Gestão consorciada de resíduos sólidos urbanos em municípios de pequeno porte: uma contribuição para a sustentabilidade nas relações socioambientais*. Florianópolis, 2008. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental (PPGEA) do Centro Tecnológico da Universidade Federal de Santa Catarina.

SILVEIRA, R.C.E.; PHILIPPI, L.S. *O papel dos consórcios intermunicipais na gestão de resíduos sólidos urbanos: uma breve contribuição ao debate*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 23. Campo Grande: ABES, 2005.

STRELEC, T.C. *Desafios de Adaptação Institucional: um caso do impacto da Lei de Consórcios Públicos no Estado de São Paulo*. São Paulo, 2011. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo, Fundação Getúlio Vargas.

TAVARES, A. R. *Curso de Direito Constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. 1208p.

TEIXEIRA, L.; MAC DOWELL, M.C.; BUGARIN, M. *Incentivos em Consórcios Intermunicipais de Saúde: uma análise à luz da teoria dos jogos*. Brasília: IPEA, 2002a. (Texto para discussão, n.893).

TEIXEIRA, L.; MAC DOWELL, M.C.; BUGARIN, M. *Incentivos em Consórcios Intermunicipais de Saúde: uma abordagem da teoria de contratos*. Brasília: IPEA, 2002b. (Texto para discussão, n.894).

TEIXEIRA, L.; MAC DOWELL, M.C.; BUGARIN, M. Consórcios Intermunicipais de Saúde: Uma Análise à Luz da Teoria dos Jogos. *RBE*, v. 57, n.1, p. 253-281, 2003.

TORRES, L.A.G. Consórcio Intermunicipal: Estudos, Pareceres e Legislação Básica. *Informativo Jurídico (CEPAM)*, n. 11, 1995.

VETTORATO, G. O conceito jurídico do princípio da eficiência da Administração Pública. Diferenças com os princípios do bom administrador, razoabilidade e moralidade. *Jus Navigandi*, ano 8, n.176, dez. 2003. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=4369>>. Acesso em: 23 nov. 2006.

VIANA, A.L.D. et al. Descentralização e federalismo: a política de saúde em novo contexto – lições do caso brasileiro. *Ciência & Saúde Coletiva*, v.7, n.3, p.493-507, 2002.

## APÊNDICE 1

### LISTA DE DIRIGENTES E TÉCNICOS ENTREVISTADOS

- Antônio Almeida - Secretário de Agricultura e Meio Ambiente do Município de Ibirapitanga.
- Francisco Silva Pereira – Diretor Executivo do CIAPRA
- Jose Antônio – Engenheiro agrônomo, técnico da de Agricultura e Meio Ambiente do Município de Ibirapitanga.
- Gilberto Gonçalves da Hora - Secretário de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente do Município de Piraí do Norte.
- Eliana Veiga - Engenheira Agrônoma - Técnica responsável pela pauta do Meio Ambiente do Município de Piraí do Norte.
- Ivana Leite Borges - Engenheira Agrônoma - Secretária Municipal de Agricultura, Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico de Igrapiúna.
- Daniela Magalhães - Bióloga - Secretária Municipal do Meio Ambiente de Ituberá
- Danilo Cesar - Engenheiro Ambiental - Secretário de Agricultura, Abastecimento e Meio Ambiente.

## APÊNDICE 2

### LISTA DE ESPECIALISTAS ENTREVISTADOS

- Célio Costa Pinto – Superintendente do IBAMA na Bahia
- Evandro Mateus Moretto – Professor da Universidade de São Paulo no curso de Bacharelado em Gestão Ambiental da EACH/USP, do curso de Pós-graduação em Sustentabilidade da EACH/USP e do curso de pós-graduação em Ciências ambientais da IEE/USP.
- Maria Lucia Cardoso de Souza – Advogada e engenheira química – Ex-dirigente do Centro de Recursos Ambientais (atual INEMA)
- Ney Maron de Freitas – Diretor de Sustentabilidade e Comunicação na Renova Energia SA – Ex-diretor de licenciamento do Centro de Recursos Ambientais (atual INEMA)
- Ricardo Azevedo Duarte – Coordenador do Programa de Gestão Ambiental Compartilhada da Secretaria de Meio Ambiente do Estado da Bahia.
- Suzete Rios Simões – Técnica do Programa de Gestão Ambiental Compartilhada da Secretaria de Meio Ambiente do Estado da Bahia.

## APÊNDICE 3

### ROTEIRO PARA ENTREVISTAS COM OS SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE

Município:

Nome do entrevistado:

Cargo/função:

Data da entrevista:

Duração:

- 1- Quais são as principais atividades e ou empreendimentos desenvolvidos no município sujeitos ao licenciamento ambiental? Atividades agrossilvopastoris? Mineração? Indústrias? Serviços? Obras civis? Empreendimentos, urbanísticos, turísticos ou de lazer?
- 2- O (A) Senhor (a) tem conhecimento de atividades ou empreendimentos desenvolvidos no território municipal licenciados pelo INEMA ou pelo IBAMA? Quais?
- 3- O município realiza atualmente o licenciamento ambiental de atividades de impacto local? Desde quando? Existe algum departamento, órgão específico ou a própria Secretaria de Meio Ambiente que faz o licenciamento ambiental?
- 4- Quantos técnicos dispõe o município para a análise dos processos de licenciamento ambiental? Possuem nível superior? Qual a área de formação de cada um deles?
- 5- Quando para a adequada análise de processos de licenciamento ambiental é exigido conhecimento técnico especializado que não dispõe o município como procede a Prefeitura?

- 6- Quais equipamentos dispõem os técnicos para a realização do licenciamento ambiental?
- 7- O município possui legislação própria que disponha sobre a política de meio ambiente e sobre a polícia ambiental administrativa, que discipline as normas e procedimentos do licenciamento e da fiscalização de empreendimentos ou atividades de impacto local?
- 8- O Conselho Municipal de Meio Ambiente está funcionando? Qual a sua composição? Qual a periodicidade de suas reuniões? Ele participa dos processos de licenciamento ambiental? De que forma?
- 9- Como o município gerencia os seus processos de licenciamento ambiental? Dispõe de algum sistema eletrônico de gerenciamento de dados relativos aos processos de licenciamento ambiental?
- 10-Em média, atualmente, qual o prazo de duração dos processos de licenciamento no âmbito municipal?
- 11-O CIAPRA apóia o município para a realização do licenciamento ambiental? De que forma?
- 12-A participação do CIAPRA nos processos de licenciamento ambiental pode torná-los mais céleres e eficientes?
- 13- Quais medidas poderiam ser adotadas para tornar os processos de licenciamento ambiental mais céleres e eficientes?