Licenciamento Ambiental para o Desenvolvimento Urbano

avaliação de instrumentos e procedimentos

Organizadores
Diana Meirelles da Motta
Bolívar Pêgo

ipea
Por um Brasil desenvolvido

A governança ambiental foi selecionada pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) como uma das 21 questões ambientais emergentes no século XXI que devem ser consideradas prioritárias pelos governos. A necessidade de profissionais capacitados para o desenvolvimento sustentável foi apontada como o segundo maior desafio a ser superado pelas instituições.

O estudo *Licenciamento ambiental para fins urbanísticos* tem por objetivo analisar o processo de licenciamento ambiental para o parcelamento e a regularização do solo urbano no Brasil, além de propor o aperfeiçoamento dos instrumentos legais, visando sua adequação às condições sociais e econômicas urbanas. A pesquisa também pretende contribuir para aprimorar o planejamento urbano e suas formas de gestão.

Constituem também seu objetivo agilizar os procedimentos de licenciamento ambiental para o parcelamento do solo urbano, possibilitando melhor compreensão das exigências, e reduzir o grau de subjetividade das análises. O estudo admite, por hipótese, que os problemas urbanos podem ser agravados por procedimentos e decisões inadequados no processo de licenciamento ambiental, relacionados, entre outros aspectos, ao excesso de burocracia, à falta de prazos, para que os órgãos envolvidos apresentem pareceres, e à discricionariedade e judicialização dos mesmos.

Composto de três partes e um apêndice, precedidos pela metodologia e base conceitual adotadas, este livro apresenta, na primeira parte, os referenciais legais e institucionais do licenciamento ambiental para fins urbanísticos, com artigos de especialistas em questões urbanas e ambientais.

A segunda parte desenvolve uma análise comparativa do sistema e do processo de licenciamento ambiental entre os estados e os municípios selecionados, além das recomendações para a ação pública.

Na terceira parte, são apresentados os seis relatórios referentes aos estados do Paraná (capítulo 9), Mato Grosso (capítulo 10), Mato Grosso do Sul (capítulo 11), Pará (capítulo 12), Alagoas (capítulo 13) e Pernambuco (capítulo 14). No apêndice, são reunidos os Termos de Referência e os Planos de Trabalho da pesquisa.

Licenciamento Ambiental para o Desenvolvimento Urbano

avaliação de instrumentos e procedimentos

Organizadores
Diana Meirelles da Motta
Bolívar Pêgo

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República
Ministro interino – Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e de programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais
Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-Chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria

URL: http://www.ipea.gov.br

Licenciamento Ambiental para o Desenvolvimento Urbano

avaliação de instrumentos e procedimentos

Organizadores
Diana Meirelles da Motta
Bolívar Pêgo

Rio de Janeiro, 2013
ipea

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) – 2013

Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos/Organizadores Diana Meirelles da Motta, Bolívar Pêgo – Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

728 p. : il., mapas.

Inclui bibliografia.
ISBN 978-85-7811-189-2

1. Licenciamento Ambiental 2. Meio Ambiente 3. Desenvolvimento Urbano 4.Brasil. I. Motta, Diana Meirelles da II. Pêgo, Bolívar III. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 344.046

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Pesquisa Licenciamento Ambiental para Fins Urbanísticos (2008-2010)

EQUIPE TÉCNICA

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)
Rogério Boueri Miranda – Diretor
Bernardo Alves Furtado – Diretor-adjunto

Coordenação Geral e Técnica
Bolívar Pêgo (2009-2010)
Daniel da Mata (2009)
Diana Meirelles da Motta (2007-2008)

Técnicos de Planejamento e Pesquisa
Adriana Maria Magalhães de Moura
Ana Paula Moreira da Silva
Regina Helena Rosa Sambuichi
Maria Augusta Bursztyn – Consultora

Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD)
Cecília Teles Leite Moraes
Juliana Dalboni Rocha
Sérgio Ulisses Silva Jatobá
Fernando Luiz Araújo Sobrinho – Consultor

Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes)
Felícia Reicher Madeira – Diretora-presidente

EQUIPES TÉCNICAS DAS INSTITUIÇÕES ESTADUAIS PARTICIPANTES DA PESQUISA

Alagoas

Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento do Estado de Alagoas (Seplan-AL)
Júlio Sérgio de Maya Pedrosa Moreira – Secretário
Regina Dulce Barbosa Lins – Coordenadora
Maria do Rosário Leão Ciríaco Lima
Adalgisa César de Cerqueira Cavalcante
Tainá Silva Melo
Carlos Eduardo Nobre

Mato Grosso

Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT)
Maria Lúcia Cavalli Neder – Reitora
Onélia Carmem Rossetto – Coordenadora
Leodete B. S. Miranda e Silva
Andréia Aguiar Nascimento
Maria Eterna Pereira da Silva
Elisete Carvalho S. Hurtado

Mato Grosso do Sul

Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura de Mato Grosso do Sul (FAPEMS)
Gilberto José de Arruda – Secretário-executivo
José Roberto da Silva Lunas – Coordenador
Rosa Maria Farias Asmus
Luciana Ferreira da Silva
Maria Aparecida Martins Alves

Pará

Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP)
Maria Adelina Guglioti Braglia – Presidente
Andréa dos Santos Coelho – Coordenadora
Márcia Pimentel
Carlos Augusto Ferreira
Viviane Santos

Paraná

Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes)
Gilmar Mendes Lourenço – Diretor-presidente
Ana Claudia de Paula Müller – Coordenadora
Luiz Antônio Cortesi
Lucrécia Z. Rocha
Cristina Botti de Souza
Melissa Midori Yamada

Pernambuco

Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ)
Fernando José Freire – Presidente
Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura – Coordenadora
Sandra Ferraz
Maria Eugênia Diniz Figueirêdo Cireno

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 9

INTRODUÇÃO 11

METODOLOGIA E BASE CONCEITUAL 23

PARTE I
REFERENCIAIS LEGAIS E INSTITUCIONAIS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA FINS URBANÍSTICOS

CAPÍTULO 1
LICENCIAMENTO AMBIENTAL: BASE NORMATIVA E PERSPECTIVAS 59
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, Paulo Cesar Vaz Guimarães e Silvia Fazzolari-Corrêa

CAPÍTULO 2
LIMITES E DESAFIOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011 87
Paulo José Villela Lomar

CAPÍTULO 3
A EXPERIÊNCIA PAULISTA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL URBANO 101
Cibele Riva Rumel

CAPÍTULO 4
O LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL NO BRASIL: NASCIMENTO, EVOLUÇÃO E AVALIAÇÃO 113
José Maria Reganhan, José Aroudo Mota, Magda Eva Soares de Faria Wehrmann e Geraldo Sandoval Góes

PARTE II
LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA FINS URBANÍSTICOS: UMA ANÁLISE COMPARATIVA
Diana Meirelles da Motta, Adriana Maria Magalhães de Moura, Ana Paula Moreira da Silva, Regina Helena Rosa Sambuichi, Fernando Luiz Araújo Sobrinho e Cecília Teles Leite Moraes

CAPÍTULO 5
PECULIARIDADES DA URBANIZAÇÃO NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS SELECIONADOS 141

CAPÍTULO 6
O SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL 157

CAPÍTULO 7
O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ASPECTOS RELEVANTES NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS PESQUISADOS 185

CAPÍTULO 8
RECOMENDAÇÕES PARA A AÇÃO PÚBLICA 249

PARTE III
LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA FINS URBANÍSTICOS: UMA VISÃO DOS ESTADOS

CAPÍTULO 9
PARANÁ **267**
Ana Claudia de Paula Müller, Luiz Antônio Cortesi, Lucrécia Z. Rocha, Cristina Botti de Souza e Melissa Midori Yamada

CAPÍTULO 10
MATO GROSSO **347**
Onélia Carmem Rossetto e Leodete B. S. Miranda e Silva

CAPÍTULO 11
MATO GROSSO DO SUL **443**
José Roberto da Silva Lunas, Rosa Maria Farias Asmus, Luciana Ferreira da Silva e Maria Aparecida Martins Alves

CAPÍTULO 12
PARÁ **501**
Andréa dos Santos Coelho, Márcia Pimentel, Augusto Ferreira e Viviane Santos

CAPÍTULO 13
ALAGOAS **577**
Regina Dulce Barbosa Lins, Maria do Rosário Leão Ciríaco Lima, Adalgisa César de Cerqueira Cavalcante, Tainá Silva Melo e Carlos Eduardo Nobre

CAPÍTULO 14
PERNAMBUCO **613**
Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura, Maria Eugênia Diniz Figueirêdo Cireno e Sandra Ferraz

APÊNDICE **685**

APRESENTAÇÃO

Ao cumprir sua função de promover a realização de estudos e apoiar o governo brasileiro na formulação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) coordenou, em parceria com as instituições participantes deste trabalho, a execução da pesquisa sobre análise do sistema e do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos nos estados do Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Alagoas e Pernambuco.

Este trabalho contou com a cooperação de várias outras entidades devidamente referidas na introdução deste livro. Trata-se de uma contribuição respaldada em esforço inédito de pesquisa e que poderá ser utilizada na melhoria dos processos de licenciamento ambiental nas esferas federal, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

A importância e a oportunidade desta pesquisa estão evidenciadas pela necessidade de aperfeiçoamento dos instrumentos e procedimentos do licenciamento ambiental, fato amplamente reconhecido pelos órgãos nacionais e internacionais de meio ambiente.

Este estudo constitui, portanto, uma contribuição para a política urbana e para o aperfeiçoamento da gestão sustentável das cidades brasileiras.

Marcelo Côrtes Neri
Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE/PR)
Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)

INTRODUÇÃO

Diana Meirelles da Motta*
Bolívar Pêgo**

Um dos maiores desafios das políticas públicas reside na sua efetividade. No caso da política urbana, a efetividade das ações das políticas setoriais de habitação, saneamento básico e transporte urbano – nas três esferas de governo – dependem fortemente de um ambiente legal e normativo eficiente, consentâneo com as características socioeconômicas da população, consideradas suas condições ambientais.

Os desafios urbanos e habitacionais do país se apresentam na precariedade habitacional e nos problemas urbanos associados à pobreza, especialmente aqueles relacionados à favelização e outras formas – e na necessidade de regularização urbanística, fundiária e ambiental de grandes áreas urbanas, em cidades de todas as regiões do país. Esta situação decorre, em parte, da insuficiência e da inadequação dos instrumentos de planejamento e gestão do uso do solo, que não têm conseguido acompanhar as transformações da realidade urbana. Nesse contexto, o licenciamento ambiental cumpre papel decisivo na solução dos problemas urbanos.

Na esfera dos instrumentos legais de apoio ao desenvolvimento urbano, observam-se, ainda, na legislação vigente, restrições de natureza institucional, técnica e burocrática que vêm se constituindo em obstáculos à gestão urbana. Estas restrições têm contribuído também para o aumento dos preços dos terrenos e para a elevação dos custos dos investimentos públicos e privados.

No âmbito do desenvolvimento urbano, o licenciamento ambiental é aplicado para a aprovação de empreendimentos, sendo o parcelamento e a regularização do solo urbano – nos aspectos urbanístico e habitacional – importantes atividades de urbanização.

---

* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea. Mestre em Planejamento Urbano e diretora de Gestão de Projetos da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa).

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur/Ipea, cv:<http://lattes.cnpq.br/1478016905331075>.

O licenciamento ambiental é o procedimento administrativo destinado a permitir atividades ou quaisquer empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar a degradação ambiental. Trata-se, portanto, de um instrumento essencial para conciliar o meio ambiente e o desenvolvimento econômico e social – por meio do qual o órgão competente verifica a adequação de um projeto ou atividade ao meio ambiente, licenciando, em diferentes etapas, a sua implantação.

A pesquisa *Licenciamento ambiental para fins urbanísticos* foi desenvolvida em rede nacional de seis instituições de pesquisa, sendo concebida e coordenada pela Coordenação de Desenvolvimento Urbano do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), por intermédio da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur). O estudo constitui uma vertente de análise dos instrumentos voltados para o controle dos processos de expansão e desenvolvimento urbano – a legislação ambiental –, analisados no elenco de instrumentos do trabalho *Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano,* publicado pelo Ipea em 2002*,* em que é analisada a aplicação de instrumentos de planejamento e gestão urbana em diversas Regiões Metropolitanas (RMs) do país.

Nesse mesmo estudo, realizado em parceria com o Núcleo de Pesquisas em Informações Urbanas (INFURB), da Universidade de São Paulo (USP) – e, também, desenvolvido em rede nacional de oito instituições de pesquisa –, a legislação ambiental e a necessidade de preservação de áreas aparecem, em vários relatórios, como elementos essenciais para a definição de padrões de parcelamento, uso e ocupação. A falta de planos de manejo e de fiscalização, a desvalorização de áreas de preservação, além da falta de outras alternativas habitacionais, foram apontadas naquele estudo como elementos que favorecem a ocupação, por assentamentos precários, na forma de loteamentos ou invasões. A complexidade dos instrumentos de gestão do uso do solo e a forma como são implementados são fatores que estimulam a irregularidade. Em função disso, gera-se também, na comunidade, falta de confiança na aplicação das leis de um modo geral, contribuindo, assim, para a ilegalidade.

A pesquisa foi realizada em parceria com a Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes) e desenvolvida em rede nacional constituída por seis estados, abrangendo um total de 23 municípios participantes.

São estes os estados e as instituições integrantes da pesquisa:

- Paraná – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes);

- Alagoas – Secretaria de Estado do Planejamento e do Orçamento (Seplan-AL);
- Pernambuco – Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ);
- Mato Grosso do Sul – Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura do MS (FAPEMS);
- Mato Grosso – Universidade Federal do Mato Grosso (UFMT); e
- Pará – Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental (IDESP).

O agravamento dos problemas urbanos, com a duplicação do número de pessoas vivendo em aglomerados subnormais no país (de 6,5 milhões para 11,4 milhões) no período 2000-2010 (IBGE, 2011) – especialmente nos municípios limítrofes às aglomerações urbanas, os quais apresentam menos condições operacionais e de gestão para executar políticas urbanas –, revela o enorme desafio institucional da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros para o atendimento das necessidades habitacionais da população. Nesse contexto, o licenciamento ambiental para fins urbanísticos tem um papel essencial na viabilidade dos projetos de desenvolvimento urbano, em especial naqueles voltados à habitação de interesse social, situados nos municípios das RMs que absorvem grande parte da população de baixa renda. Para tanto, se faz necessária a adoção de medidas para agilizar e simplificar os licenciamentos das atividades de urbanização.

Diversas análises acerca dos processos de formação das áreas informais no Brasil e no mundo mostram que a informalidade deve-se essencialmente à falta de oferta habitacional nos setores público e privado como alternativa de habitação aos segmentos de baixa renda. A falta de cumprimento às normas urbanísticas, que gera irregularidades, resulta, também: *i)* do papel restrito das diretrizes de planejamento urbano; *ii)* do desequilíbrio na aplicação de investimentos públicos entre regiões centrais e periferias urbanas; e *iii)* da inadequação da legislação frente à capacidade de implantar mecanismos de gestão eficientes para acompanhar e fiscalizar seu cumprimento. Além disso, constituem também fatores determinantes dos processos associados à irregularidade a insuficiência dos instrumentos disponíveis – ou daqueles que vêm sendo aplicados de fato para modificar práticas geradoras de escassez e especulação com o solo – e a dificuldade em implantar a gestão do uso do solo na escala e na dinâmica necessárias para acompanhar o crescimento e a expansão urbana.

Admite-se, também, que a ineficácia e a inadequação dos instrumentos de planejamento e gestão urbana podem contribuir para o estabelecimento de padrões irregulares e informais de ocupação e urbanização, em especial dos segmentos mais

pobres da população, ao induzir supervalorização de imóveis em algumas áreas e forçar – por omissão ou inadequação – que grande contingente de população pobre tenha apenas acesso a formas irregulares de habitação.

O acesso à habitação é, nesses termos, afetado pelo ambiente regulador, institucional e normativo. O que tem permitido maior acesso da população pobre à habitação é, ainda, o autoempreendimento da moradia popular e a tolerância ou a falta de aplicação estrita das normas urbanísticas de parcelamento, uso e ocupação do solo. A habitação resultante desse processo é, em geral, não autorizada, de baixo custo, de padrão de qualidade inferior e situa-se em áreas restritivas à ocupação, que geralmente não são atendidas por serviços e infraestrutura urbana (transportes, saneamento, energia elétrica etc.).

O licenciamento ambiental para fins urbanísticos envolve a implantação de parcelamentos de solo nas áreas urbanas, bem como a sua regularização nos casos em que estes foram implantados sem a autorização do poder público. As atividades de implantação e regularização de parcelamentos do solo urbano, além de atenderem à legislação urbanística, devem se submeter ao licenciamento ambiental, de acordo com a Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

O objetivo do licenciamento ambiental para fins urbanísticos é exigir dos empreendedores de parcelamento e regularização do solo urbano a prevenção e mitigação dos impactos ambientais dos seus empreendimentos. O que se pretende é garantir aos moradores dos loteamentos condições adequadas de habitabilidade, segurança e bem-estar, além da conservação dos atributos ambientais. Dentre outros aspectos, o licenciamento ambiental para fins urbanísticos visa regular a implantação da infraestrutura básica nos parcelamentos, a não ocupação de áreas de preservação permanente e de risco, a previsão de um percentual mínimo de áreas verdes nos parcelamentos e a proteção de unidades de conservação. A intenção é proteger especialmente as populações de baixa renda de situações de risco ambiental, vulnerabilidade aos desastres naturais e insalubridade, melhorando em contrapartida a qualidade ambiental urbana para toda a coletividade.

Entretanto, em geral, o licenciamento ambiental para fins urbanísticos não tem conseguido ser efetivo na prevenção e mitigação dos impactos ambientais de empreendimentos de parcelamento e regularização do solo urbano. Os motivos para isso abrangem desde questões relativas aos procedimentos administrativos do processo de licenciamento ambiental até o conflito entre as intenções de proteção e preservação ambiental e a realidade urbana brasileira.

A agilização do processo de licenciamento ambiental é também um desafio do setor público. Entre os processos inovadores que estão sendo adotados pelo Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo (GRAPROHAB), merece destaque a certificação digital, que, além de permitir maior agilidade nos processos e procedimentos relativos ao licenciamento, cria um sistema digital de tecnologia da informação, que possibilita o recebimento de projetos e encaminhamentos de exigências e técnicas de certificados pela internet.

No momento em que a governança das políticas públicas se apresenta como um grande desafio, vale citar que os problemas de governança ambiental foram selecionados pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) como as 21 questões ambientais emergentes no século XXI que devem ser consideradas prioritárias pelos governos. A necessidade de profissionais capacitados para o desenvolvimento sustentável foi apontada como o segundo maior desafio a ser superado pelas instituições.

Nesse entendimento, vale destacar a grande repercussão nos meios de comunicação dos problemas detectados no processo e no sistema de licenciamento ambiental, bem como os esforços empreendidos pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) para a sua superação. Nesse contexto, algumas medidas foram tomadas visando a sua agilização e efetividade, como, por exemplo, a interlocução entre o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e outros órgãos federais em mesmo processo de licenciamento; a regularização de empreendimentos construídos antes de 1981; e a definição de procedimentos mais claros na emissão de novas licenças.

Reconhece-se, ainda, que o processo de licenciamento ambiental para ser efetivo necessita da participação do município. As dificuldades de gestão enfrentadas pelos diversos municípios brasileiros acontecem principalmente devido à precariedade das condições administrativas (carência de recursos humanos capacitados e de recursos financeiros, materiais e de infraestrutura física adequada ao cumprimento das suas atribuições). Estes obstáculos, porém, devem ser superados mediante ações de fortalecimento institucional.

Outro desafio a superar reside na necessidade de aperfeiçoamento da legislação de licenciamento ambiental, visando a sua adequação para atender as especificidades ambientais e dos empreendimentos habitacionais, como, por exemplo, as exigências mínimas do conteúdo do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (Rima).

A grande maioria das licenças ambientais no Brasil tem sido emitida pelos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (Oemas), conforme estabelecido no âmbito das atribuições dos órgãos que compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama).

Com o advento da Lei Complementar (LC) Federal nº 140, de 8 de dezembro de 2011, inaugura-se uma nova etapa nas responsabilidades do licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades para cada ente da federação.

A mesma lei regulamenta o disposto nos incisos III, VI e VII do Artigo 23 da Constituição Federal (CF) – fixando normas para a cooperação entre a União, os estados e os municípios nas ações decorrentes do exercício da competência comum relativa a proteção e preservação do meio ambiente, da fauna e da flora – e outras formas – e ao combate à poluição, alterando a Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA).

No caso dos municípios, as atividades e os empreendimentos que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local devem ser definidos e identificados pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (Cemas), considerando os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade.

Antes da sanção da LC nº 140, a atribuição de o município licenciar era apenas uma possibilidade. A Resolução nº 237/1997 do Conama regulamentou[1] os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos no PNMA, por meio da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, em seu Artigo 10, e definiu critérios do exercício da competência para o licenciamento. O Artigo 6º dessa resolução inclui o órgão ambiental municipal como possível licenciador:

> Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Segundo a mesma resolução, para o município licenciar é exigido que o mesmo possua: *i)* quadro técnico habilitado do órgão ambiental; *ii)* um fundo municipal de meio ambiente; e *iii)* um conselho de meio ambiente instituído, com caráter deliberativo.

Assim, com essas atribuições definidas pela LC nº 140, o município passa a ter maior responsabilidade quanto ao meio ambiente urbano e terá de promover esforços no sentido de fomentar ações de fortalecimento da gestão municipal, a fim de melhorar as condições técnicas e operacionais. Dessa forma, a oportunidade e os resultados desta pesquisa vêm contribuir para o enfrentamento desse novo desafio do desenvolvimento ambiental.

---

1. Apesar do questionamento quanto à capacidade legislativa do Conama que, segundo o Artigo 6º da PNMA, é um órgão consultivo e deliberativo "com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida" (Redação dada pela Lei nº 8.028, de 1990).

Ao Ibama compete as licenças nos casos de empreendimentos a serem localizados em terras indígenas, em unidades de conservação do domínio da União, em área de dois ou mais estados, conjuntamente no Brasil e em país limítrofe, no mar territorial, na plataforma continental, em zona econômica exclusiva, ou cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do país ou de um ou mais estados (Conama nº 237/1997).

De acordo com dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2002 (IBGE, 2002), apenas 109 municípios, o que corresponde a 1,96% do total, realizavam licenciamento ambiental. Dados da MUNIC de 2008 (IBGE, 2008) revelam que este percentual se elevou consideravelmente no período, abrangendo 1.438 municípios (25,8% do total). A Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema) estima um número de quinhentos municípios[2] que realizam licenciamento ambiental, menos do que o informado pela MUNIC de 2008. Contudo, o grande crescimento no número de municípios que licenciam pode ser resultado do esforço de descentralização do licenciamento empreendido por alguns estados da federação.

Na prática, constata-se que mesmo os municípios que já possuem os requisitos para licenciar ainda não o fazem, o que contribui para a distorção dos dados oficiais sobre aqueles municípios que de fato licenciam. Cabe destacar que os esforços para descentralização do licenciamento ambiental nos estados ainda não se mostraram suficientes para melhorar a eficiência do sistema como um todo.

A MUNIC ano-base 2009, publicada em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pesquisou duas informações sobre licenciamento: se o município realiza licenciamento ambiental de caráter local e se possui algum instrumento de política ambiental e forma de convênio com o órgão estadual na área de licenciamento.

De acordo com a pesquisa, do total dos municípios brasileiros, 30,8% realizavam licenciamento local e 35,1% possuíam instrumento de cooperação com órgão estadual de meio ambiente para delegação de competência de licenciamento ambiental. Estes percentuais são superiores aos verificados em 2008, quando as taxas foram de 25,8% e 27,9%, respectivamente. O licenciamento ambiental atinge percentual de 80,0% nos municípios com mais de 500 mil habitantes (IBGE, 2010).

---

2. Número informado pelo representante da Abema. Disponível em: <http://ultimosegundo.ig.com.br/economia/safra/2009/06/04/agronegocio+mato+grosso+ja+faz+gestao+ambiental+compartilhada+6530923.html>. Acesso em: 10 jul. 2012.

O licenciamento ambiental para fins urbanísticos, portanto, apresenta-se como o procedimento essencial na promoção do desenvolvimento urbano e na atividade de urbanização, sendo o parcelamento do solo urbano o principal instrumento.

O estudo *Licenciamento ambiental para fins urbanísticos* integra a linha de pesquisa *Análise e avaliação dos instrumentos de gestão ambiental: o licenciamento ambiental como instrumento de política pública* e tem por objetivo analisar o processo de licenciamento ambiental para o parcelamento e regularização do solo urbano no Brasil, além de propor o aperfeiçoamento dos instrumentos legais, visando a adequação às condições sociais e econômicas urbanas. A pesquisa também pretende contribuir para o aperfeiçoamento do planejamento urbano e de suas formas de gestão.

O mesmo estudo realizou em alguns estados da federação e municípios a análise e avaliação do sistema e do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos, a partir dos seus instrumentos e procedimentos, identificando seus principais entraves e sugerindo mudanças para o seu aperfeiçoamento.

Os objetivos do estudo foram: buscar a agilização dos procedimentos de licenciamento ambiental de parcelamentos urbanos, mediante a eliminação de procedimentos desnecessários; possibilitar uma melhor compreensão das exigências; e reduzir o grau de subjetividade das análises.

A pesquisa visa, ainda, atender aos propósitos específicos a seguir.

1) Identificar e descrever os mecanismos legais, operacionais e institucionais do licenciamento ambiental de parcelamentos do solo nos estados e municípios analisados.

2) Identificar os aspectos positivos e os entraves institucionais, legais e operacionais associados ao licenciamento ambiental de parcelamentos do solo.

3) Analisar a eficiência e efetividade do licenciamento ambiental na prevenção e mitigação dos impactos ambientais de parcelamentos de solo.

4) Analisar a contribuição dos instrumentos de licenciamento ambiental no ordenamento territorial e no desenvolvimento urbano.

De forma específica, a pesquisa propõe a agilização do processo de licenciamento ambiental de parcelamento urbano, especialmente os de baixa renda, seja para a implantação de novos parcelamentos seja para a regularização daqueles já implantados – de iniciativa dos poderes público e privado. Com isso, pretende-se contribuir para a redução das situações de irregularidade urbana, incentivando a simplificação e a agilização dos processos para o parcelamento do solo urbano, visando atender à demanda habitacional, às condições ambientais e à melhoria da gestão urbana.

O estudo destaca a atividade do parcelamento do solo urbano de baixa renda devido a sua importância para as políticas públicas e em razão de sua localização ocorrer, geralmente, em áreas ambientalmente inadequadas.

A pesquisa admite por hipótese central que o licenciamento ambiental para fins urbanísticos pode ser aperfeiçoado mediante a melhoria dos procedimentos institucionais, técnicos e operacionais que dificultam a superação dos problemas associados ao licenciamento ambiental do parcelamento do solo urbano e contribuem para o aumento dos problemas urbanos. A pesquisa também considera que a excessiva centralização burocrática contribui para a morosidade e para os elevados custos (diretos e indiretos) do licenciamento ambiental. A concentração dos processos de licenciamento em um único órgão estadual, a distância entre a municipalidade onde está (ou será) localizado o empreendimento e onde se localiza o órgão licenciador são fatores que podem agravar a concessão de licenças, com graves implicações para o desenvolvimento urbano.

O estudo admite, também, por hipótese, que os problemas urbanos podem ser agravados por procedimentos e decisões inadequadas no processo de licenciamento ambiental relacionados, entre outros aspectos, ao excesso de burocracia, à falta de prazos para que os órgãos envolvidos apresentem pareceres e à discricionariedade e judicialização dos processos.

Ao propor a revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental, de forma a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento efetivo de gestão ambiental urbana, a pesquisa busca responder as questões a seguir.

1) Até que ponto o processo de licenciamento ambiental tem sido efetivo na prevenção e mitigação dos impactos ambientais de parcelamento e regularização da ocupação do solo urbano?

2) Quais os entraves institucionais e operacionais que dificultam a superação dos problemas associados ao licenciamento ambiental?

3) Quais os mecanismos legais, operacionais e institucionais que devem ser aperfeiçoados e aplicados para a melhoria do licenciamento ambiental?

4) Como os resultados do estudo podem contribuir para a proposição de novos paradigmas no licenciamento ambiental?

Com base nos Termos de Referência da pesquisa, o consultor, em conjunto com a equipe de pesquisadores do Ipea, e as instituições estaduais definiram o escopo do trabalho e os procedimentos metodológicos. O consultor também acompanhou

o conteúdo técnico dos trabalhos das instituições estaduais. As instituições estaduais foram responsáveis pela execução das atividades previstas no escopo da pesquisa.

As instituições locais elaboraram os seguintes relatórios de pesquisa:

Relatório 1 – *Diagnóstico situacional do processo de licenciamento ambiental de parcelamento do solo urbano*, abrangendo os estados e municípios integrantes da pesquisa.

Relatório 2 – *Caracterização dos estados e municípios pesquisados*, fornecendo dados gerais e sintéticos da estrutura físico-territorial, ambiental, político-administrativa, socioeconômica e demográfica do município, contendo informações espacializadas.

Relatório 3 – *Avaliação do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos no estado e municípios pesquisados e proposição para adequação e aperfeiçoamento dos procedimentos analisados*, contendo a análise dos dados e informações coletadas, identificando os procedimentos a serem aperfeiçoados.

Relatório 4 – Relatório final: *Síntese do diagnóstico situacional do licenciamento ambiental para fins urbanísticos*, reunindo a caracterização geográfica e urbana dos estados e municípios integrantes da pesquisa, bem como a análise dos dados e informações coletadas e identificação dos instrumentos e procedimentos a serem aprimorados.

Este livro se constitui de três partes, precedido pela metodologia e base conceitual, e reúne os resultados da pesquisa nas partes II e III, além do apêndice.

A primeira parte, com referenciais legais e institucionais do licenciamento ambiental para fins urbanísticos, é composta de artigos de especialistas sobre questões ambientais e urbanísticas.

Capítulo 1 – *Licenciamento ambiental: base normativa e perspectivas.* Autores: Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, Paulo Cesar Vaz Guimarães e Silvia Fazzolari-Corrêa.

Capítulo 2 – *Limites e desafios do licenciamento ambiental: uma análise da Lei Complementar nº 140/2011*. Autor: Paulo José Villela Lomar.

Capítulo 3 – *A experiência paulista no licenciamento ambiental urbano*. Autora: Cibele Riva Rumel.

Capítulo 4 – *O licenciamento ambiental federal no Brasil: nascimento, evolução e avaliação*. Autores: José Maria Reganhan, José Aroudo Mota, Magda Eva Soares de Faria Wehrmann e Geraldo Sandoval Góes.

Na segunda parte, é apresentada uma análise comparativa, elaborada pelo Ipea, cujos autores estão citados no sumário, tratando dos resultados finais da pesquisa e apresentando a análise e a aplicação do licenciamento ambiental no âmbito de cada estado e dos municípios selecionados.

Capítulo 5 – *Peculiaridades da urbanização nos estados e municípios selecionados.*

Capítulo 6 – *O sistema de licenciamento ambiental.*

Capítulo 7 – *O processo de licenciamento ambiental: aspectos relevantes nos estados e municípios pesquisados.*

Capítulo 8 – *Recomendações para a ação pública.*

Na terceira parte, são apresentados os seis relatórios referentes aos estados do Paraná (capítulo 9), Mato Grosso (capítulo 10), Mato Grosso do Sul (capítulo 11), Pará (capítulo 12), Alagoas (capítulo 13) e Pernambuco (capítulo 14), elaborados pelas equipes técnicas citadas no sumário.

No apêndice são reunidos os Termos de Referência e os Planos de Trabalho da pesquisa.

Cabe esclarecer que o estudo, como um todo, foi realizado entre 2008 e 2010 e que novas informações surgidas até a data desta publicação estão atualizadas, quando possível, especialmente os dados referentes ao Censo Demográfico de 2010.

Os resultados desta pesquisa visam contribuir para a melhoria da gestão urbana e para a efetividade da política urbana e habitacional, especialmente a de interesse social, bem como para o aperfeiçoamento do sistema e do processo de licenciamento ambiental.

Os autores agradecem às instituições, aos dirigentes, consultores e colaboradores que participaram deste estudo e desta publicação, bem como ao serviço editorial do Ipea pelo valioso trabalho e dedicação.

À Liana Maria da Frota Carleial, ex-diretora da Dirur, nossos especiais agradecimentos pelo seu total apoio e dedicação durante todo o desenvolvimento da pesquisa.

REFERÊNCIAS

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Rio de Janeiro, 2002, 2008, 2009, 2010, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas**: uma análise comparativa. Brasília: Ipea/Dirur, 2002 (Série Gestão do uso do solo e disfunção do crescimento urbano, v. 1).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

CORREIO WEB. **Governo prepara reformas para acelerar o licenciamento ambiental**. Brasília, edição de 29 março 2010.

DILMA ANO 2. Questões ambientais são empecilhos no governo. **Estadão.com.br**, São Paulo, 20 dez. 2011.

MATANDO o licenciamento ambiental. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 30 abr. 2010.

GOVERNO define ajustes para agilizar licenciamentos ambientais. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 28 out. 2010.

GOVERNO modifica regras de licenciamento ambiental. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 28 out. 2011.

GRAPOHAB – GRUPO DE ANÁLISE E APROVAÇÃO DE PROJETOS HABITACIONAIS. **Manual de orientação para aprovação de projetos habitacionais**. São Paulo: Secretaria de Habitação, 2011.

_____. **Cartilha de orientações de projetos de dispensa de análise**. São Paulo: Secretaria de Habitação, 2012.

MOTTA, D. M. *et al*. **Land and urban policies for poverty reduction**: proceedings of the Third International Urban Research Symposium Held in Brasilia, Apr. 2005. Brasília/Washington, DC: Ipea, World Bank, 2007. v. 1.

MOTTA, D. M.; CARDOSO JÚNIOR, J. C.; CASTRO, P. R. F. C. (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada**: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental. Brasília: Ipea, 2009. v. 2.

SECOVI SP. **Indústria imobiliária e a qualidade ambiental**: subsídios para o desenvolvimento urbano sustentável. São Paulo: Pini, 2000.

METODOLOGIA E BASE CONCEITUAL

1 METODOLOGIA

O estudo *Licenciamento Ambiental para Fins Urbanísticos* integra a linha de pesquisa *Análise e Avaliação dos Instrumentos de Gestão Ambiental: o Licenciamento Ambiental como Instrumento de Política Pública* e tem por objetivo analisar o processo de licenciamento ambiental para o parcelamento e regularização do solo urbano no Brasil e propor o aperfeiçoamento dos instrumentos visando adequação às condições sociais e econômicas urbanas.

Constituem hipóteses básicas da pesquisa, conforme a seguir descrito:

- a complexidade e a morosidade do sistema e do processo de licenciamento ambiental e parcelamento do solo urbano podem contribuir para o aumento da informalidade urbana; e
- entraves institucionais, técnicos e operacionais dificultam a superação dos problemas associados ao licenciamento ambiental de parcelamentos urbanos e à gestão urbana.

Este estudo foi realizado em três etapas sucessivas e complementares. Na primeira, procedeu-se à consolidação e ao detalhamento da metodologia. Na segunda etapa, foi feito um diagnóstico do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos em estados e municípios selecionados. A terceira etapa tratou da proposição para aperfeiçoamento e adequação dos instrumentos de licenciamento ambiental às condições sociais e econômicas urbanas.

Etapa I – Consolidação e detalhamento da metodologia com definição dos instrumentos de pesquisa e dos critérios básicos para a coleta de dados (elaboração dos questionários a serem aplicados) e análise de dados (definição dos indicadores de eficácia operacional e efetividade do processo de licenciamento ambiental de parcelamentos urbanos).

Etapa II – Fase 1: diagnóstico situacional do processo de licenciamento ambiental de parcelamentos do solo urbano em órgãos selecionados. Fase 2:

avaliação específica do processo de licenciamento ambiental do parcelamento do solo urbano em órgãos selecionados.

Etapa III – Proposição de aperfeiçoamento e adequação dos instrumentos de licenciamento ambiental.

A Etapa I foi de responsabilidade da equipe de pesquisadores do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com o apoio da consultora da pesquisa, tendo a participação das instituições estaduais, por meio de sugestões ao aperfeiçoamento da metodologia nas reuniões de trabalho da pesquisa (*workshops*). As Etapas II e III ficaram a cargo das instituições estaduais sob a coordenação do Ipea e com o apoio da consultora do estudo. As proposições para o aperfeiçoamento do sistema e do processo de licenciamento ambiental foram objeto de debate com as instituições estaduais nos *workshops*.

A Etapa II foi constituída de duas fases. A primeira corresponde ao diagnóstico do processo de licenciamento ambiental de parcelamentos do solo urbano em órgãos selecionados, integrante do conjunto de atividades definidas no âmbito dos Termos de Referência da pesquisa. Essas atividades foram desenvolvidas pelas instituições estaduais sob a coordenação do Ipea e orientação técnica da consultora do estudo.

Esta fase da pesquisa foi destinada ao diagnóstico do processo de licenciamento ambiental nos estados a serem pesquisados, feito por meio da coleta de dados nos órgãos licenciadores e envolvidos diretamente no processo de licenciamento de parcelamentos do solo urbano – e serviu como subsídio para a próxima etapa, que envolve os trabalhos de análise, avaliação e proposição.

A Fase 1 da Etapa II constituiu-se no seguinte:

- consolidação dos instrumentos de pesquisa e dos critérios básicos para a coleta e análise de dados (definição dos questionários a serem aplicados);
- definição pelas instituições locais dos procedimentos para coleta dos dados e aplicação dos indicadores de análise selecionados;
- pesquisa documental e coleta de informações (aplicação de questionários) nos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente, visando levantar as etapas do processo de licenciamento ambiental de parcelamentos do solo urbano; legislação e normas específicas, formulários utilizados e demais documentos pertinentes;
- pesquisa documental e coleta de informações (aplicação de questionários) nos órgãos responsáveis pela implementação da política de desenvolvimento

urbano, visando levantar dados e principais entraves para licenciamento ambiental de parcelamentos do solo urbano;

- coleta de informações (aplicação de questionários) aos empreendedores públicos e privados que elaboram e implantam projetos de parcelamentos do solo urbano;
- pesquisa documental e coleta de informações (aplicação de questionários) junto ao Ministério Público (MP), visando levantar processos de licenciamento ambiental de parcelamentos do solo urbano que tenham sido objeto de análise, acompanhamento e mediação por parte do MP – quando for o caso;
- processamento e análise dos dados coletados;
- sistematização dos dados e elaboração dos relatórios (Etapa II/Fase 1); e
- realização de reunião de trabalho (*workshop*) da Fase 1, em Brasília.

As atividades da Fase 1 da Etapa II foram acompanhadas pela consultora e pela equipe de pesquisadores do Ipea, que definiram o escopo do trabalho e os procedimentos metodológicos em conjunto com os participantes. As instituições locais foram responsáveis pela execução das atividades previstas no plano de trabalho.

O trabalho desenvolvido pelas instituições estaduais atendeu a uma única metodologia para todas as instituições envolvidas, de modo a obter-se comparabilidade entre os relatórios.

Os principais instrumentos ambientais analisados foram:

- estudo de Impacto Ambiental (EIA)/Relatório de Impacto Ambiental (Rima) e demais estudos prévios de avaliação ambiental exigidos nos processos de licenciamento ambiental de parcelamentos do solo urbano; e
- licenças ambientais: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI), Licença de Operação (LO) de parcelamentos do solo urbano.

Os trabalhos de levantamento de dados foram realizados com base nos seguintes procedimentos:

- aplicação de questionários e entrevistas exploratórios às representantes de entidades públicas, privadas ou de representação popular e comunitária;
- análise de fontes secundárias de dados; e
- levantamento de campo complementar, quando necessário.

Os trabalhos de levantamento e análise do licenciamento ambiental foram realizados no município da capital do estado e nos demais municípios selecionados. Para o processo de levantamento e avaliação de dados foram estabelecidos quatro níveis de tratamento de informação e compatibilização, conforme a seguir.

1) Informações tipo A – destinadas à análise do processo de licenciamento ambiental de parcelamentos de solo urbano e regularização de parcelamentos existentes nos órgãos de meio ambiente (estaduais e municipais). Este questionário deverá ser aplicado aos seguintes órgãos:

    a) estadual de meio ambiente, responsável pela concessão de licenças ambientais; e

    b) municipal de meio ambiente (em cada município a ser pesquisado), responsável pela concessão de licenças ambientais.

O questionário apresenta quinze questões sobre a presença ou ausência de problemas identificados no processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos.

O referido questionário trata dos principais instrumentos e procedimentos do processo de licenciamento ambiental, tais como: estudos ambientais; infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador; recursos humanos; prazos para tramitação dos processos de solicitação das licenças ambientais; participação nas audiências públicas; cumprimento das medidas solicitadas pelo órgão ambiental; e monitoramento e fiscalização dos órgãos ambientais.

2) Informações tipo B1 – destinadas à análise do processo de licenciamento ambiental de parcelamentos de solo urbano e regularização de parcelamentos existentes junto aos empreendedores públicos.[1] Esse tipo de informação refere-se ao levantamento de informações nos órgãos estaduais de desenvolvimento urbano e regularização de parcelamentos de iniciativa do poder público estadual e municipal – empresa ou órgão público que empreende parcelamento do solo urbano, ou seja, que figura no processo de licenciamento ambiental como responsável pelo empreendimento. Este questionário deverá ser aplicado aos seguintes órgãos:

    a) empresa pública ou órgão de desenvolvimento urbano estadual que empreende parcelamento do solo urbano; e

1. Empresa ou órgão público que empreende parcelamento do solo urbano – ou seja, que figura no processo de licenciamento ambiental como responsável pelo empreendimento. Geralmente, o órgão público responsável pelo desenvolvimento urbano (secretaria municipal ou estadual) é o empreendedor de parcelamento do solo urbano de iniciativa do poder público. No entanto, existem municípios em que essa atividade é desenvolvida por outra empresa pública, como companhias de habitação e desenvolvimento urbano.

b) empresa pública ou órgão de desenvolvimento urbano municipal que empreende parcelamento do solo urbano (em cada município a ser pesquisado).

3) Informações tipo B2 – destinadas à análise do processo de licenciamento ambiental de parcelamentos de solo urbano e regularização de parcelamentos existentes junto aos empreendedores privados – empresas privadas, loteadores, associações, cooperativas ou outros que empreendem parcelamento do solo urbano. Este questionário foi aplicado seis vezes em cada município pesquisado, sendo dois empreendedores em cada uma das seguintes modalidades:

   a) parcelamento do solo para alta e média rendas;

   b) parcelamento do solo de interesse social; e

   c) regularização de parcelamentos existentes.

4) Informações tipo C – referem-se à caracterização, descritiva e analítica, do estado e dos municípios pesquisados. Essa caracterização deverá fornecer dados gerais e sintéticos da estrutura físico-territorial, ambiental, político-administrativa, socioeconômica e demográfica do município. Sempre que possível, as informações deverão ser espacializadas em mapas padronizados.

Os dados e informações dos tipos A, B e C foram utilizados para a definição dos indicadores de análise (efetividade do processo e eficácia operacional) aplicados na Fase 2 da Etapa II da pesquisa, referente à avaliação do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos.

O plano de trabalho teve por objetivo orientar tecnicamente os trabalhos de pesquisa relativos à Fase 2 da Etapa II, que corresponde à avaliação específica do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos em cada estado pesquisado e à proposição de adequações dos procedimentos e instrumentos analisados. As análises tiveram como base o diagnóstico situacional do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos do estado e municípios pesquisados, constantes dos Relatórios 1 e 2. Estas atividades foram desenvolvidas pelas instituições estaduais sob a coordenação do Ipea e orientação técnica da consultora do estudo.

A Fase 2 da Etapa II constituiu-se do seguinte:

- processamento e análise dos dados e informações coletados na Fase 1 (Relatórios 1 e 2);

- análise dos procedimentos de licenciamento ambiental de parcelamentos urbanos visando identificar pontos positivos e negativos quanto aos aspectos institucionais, legais e operacionais;
- análise dos dados obtidos e identificação dos itens e processos a serem aprimorados, visando adequações às questões urbanas;
- proposição para adequação e aperfeiçoamento dos procedimentos e instrumentos analisados;
- sistematização dos dados e informações e elaboração do Relatório 3 (análise e proposições); e
- realização de reunião de trabalho (*workshop*) da Fase 2 em Brasília.

As atividades da Fase 2 da Etapa II tiveram o acompanhamento da consultora e da equipe de pesquisadores do Ipea, que definiram o escopo do trabalho e os procedimentos metodológicos expostos no Termo de Rererência e neste plano de trabalho. As instituições locais foram responsáveis pela execução das atividades previstas neste plano de trabalho.

A Etapa III consistiu no seguinte:

- apresentação do resultado final da pesquisa sobre o processo de licenciamento ambiental de parcelamento do solo urbano no estado e nos municípios pesquisados no relatório final (Relatório 4) elaborado pelas instituições estaduais; e
- realização de seminário de apresentação do resultado final da pesquisa pelas instituições estaduais em Brasília.

Nesta etapa final, sob a coordenação geral do Ipea, foi realizada uma análise comparativa entre os estados e os municípios estudados, com o objetivo de realizar a interpretação final de dados e informações do estudo. As hipóteses formuladas foram analisadas e utilizadas na identificação de propostas para o aperfeiçoamento do sistema e do processo de licenciamento ambiental.

A pesquisa teve seu foco centrado nos procedimentos e instrumentos de licenciamento ambiental de parcelamentos urbanos, coerente com seu objetivo finalístico, que é o aperfeiçoamento dos procedimentos e instrumentos, visando sua adequação às condições sociais e econômicas nas quais se dá o processo de implantação de parcelamentos urbanos no país.

De forma específica, a pesquisa propôs a agilização do processo de licenciamento ambiental de parcelamentos urbanos em geral, especialmente o

de baixa renda, seja na implantação de parcelamentos novos ou na regularização de parcelamentos já implantados, tanto de iniciativa do poder público como de empreendedores privados. Com isto, se pretende contribuir para a redução das situações de irregularidade urbana, incentivando a formalização nos processos de parcelamentos do solo urbano, visando atender à demanda habitacional e à conservação ambiental, o que trará benefícios para as populações afetadas, melhorias para a qualidade ambiental urbana e para a gestão das cidades.

Foi dada especial atenção aos parcelamentos urbanos de baixa renda, nos quais as dificuldades quanto ao licenciamento ambiental ficam mais evidenciadas em função de sua localização em áreas inadequadas ambientalmente, ocupação de áreas de preservação permanente, carência de infraestrutura urbana, especialmente de saneamento.

O desafio maior do estudo foi o de buscar a efetividade e a agilização dos procedimentos de licenciamento ambiental de parcelamentos urbanos por meio da identificação de procedimentos burocráticos, exigências desnecessárias e deficiências técnicas e institucionais, visando ao seu aperfeiçoamento.

A pesquisa tratou dos empreendimentos de parcelamento do solo urbano, conforme a seguir.

1) Quanto ao tipo de empreendedor
   a) poder público; e
   b) empreendedores privados.
2) Quanto ao tipo de empreendimento:
   a) implantação de novos parcelamentos; e
   b) regularização de parcelamentos do solo existentes.

As fontes de dados utilizadas foram as seguintes:

- órgão ambiental licenciador (estadual e municipais);
- órgão de desenvolvimento urbano (estadual e municipais);
- empreendedores (público e privado); e
- Ministério Público (quando for o caso).

Também foi realizada a avaliação do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos nos órgãos selecionados e a proposição de aperfeiçoamento e adequação dos instrumentos legais de licenciamento ambiental para fins

urbanísticos às condições sociais e econômicas urbanas. Finalmente, na Etapa III procedeu-se à elaboração dos relatórios finais da pesquisa pelos estados com a síntese da Etapa II.

Quanto às atribuições das instituições integrantes da pesquisa, cada instituição estadual ficou responsável por coordenar os relatórios do seu respectivo estado e municípios selecionados.

O resultado da pesquisa constituiu-se em uma análise do sistema e do processo de licenciamento ambiental de parcelamento do solo urbano nos estados da federação onde a pesquisa foi realizada e os municípios selecionados, visando ao aprimoramento do mesmo nos aspectos institucionais, legais e operacionais.

1.1 Objetivos

1.1.1 Geral

A pesquisa visou realizar um diagnóstico amostral do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos em seis estados da federação e em um conjunto selecionado de municípios destes estados, sugerindo mudanças para o aperfeiçoamento dos procedimentos e instrumentos de licenciamento ambiental de parcelamento do solo urbano existentes nos estados pesquisados e sua adequação às condições sociais e econômicas urbanas.

1.1.2 Específicos

Os objetivos específicos visaram:

- identificar e descrever os mecanismos legais, operacionais e institucionais do licenciamento ambiental de parcelamentos do solo nos estados e municípios analisados;
- identificar os aspectos positivos e entraves institucionais, legais, operacionais associados ao licenciamento ambiental de parcelamentos do solo;
- analisar a eficiência e efetividade do licenciamento ambiental na prevenção e mitigação dos impactos ambientais de parcelamentos de solo; e
- analisar a contribuição dos instrumentos de licenciamento ambiental no ordenamento territorial e no desenvolvimento urbano.

No que se refere às atribuições das instituições integrantes da pesquisa, o Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP) coordenou os relatórios do estado e dos municípios paraenses; a Secretaria de

Estado do Planejamento e do Orçamento de Alagoas (Seplan/AL) coordenou os relatórios do estado e dos municípios alagoanos; a Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ) coordenou os relatórios do estado e dos municípios pernambucanos; o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) coordenou o relatórios do Paraná e de seus municípios participantes da pesquisa; a Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura do Mato Grosso do Sul (FAPEMS) coordenou os relatórios do estado e dos municípios do Mato Grosso do Sul; a Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) coordenou os relatórios de pesquisa do Mato Grosso e de seus municípios participantes.

A seleção dos seis estados ocorreu por adesão voluntária no âmbito da Rede Ipea/ Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes), onde estão representadas quatro das cinco regiões do país – Norte, Nordeste, Sul e Centro-Oeste. Na seleção dos municípios optou-se por incluir licenciadores e não licenciadores de parcelamento do solo urbano, totalizando 23 municípios participantes. No caso de municípios integrantes de Região Metropolitana (RM) ou aglomeração urbana foi também considerado o critério de o município ser alvo de pressão de urbanização por parte do município núcleo, mesmo que não desempenhe a atividade de parcelamento do solo urbano ou de licenciamento ambiental. Para a identificação dos municípios, também foram considerados: critérios referentes à expressiva dinâmica demográfica; mercado imobiliário em expansão; presença de investimentos produtivos – na indústria, no comércio e nos serviços; e expansão de atividades turísticas.

2 BASE CONCEITUAL

2.1 O sistema de licenciamento ambiental no Brasil

O licenciamento ambiental é um instrumento de comando e controle da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), de caráter preventivo ou corretivo, pelo qual o órgão ambiental competente realiza um procedimento administrativo que autoriza, ou não, a localização, instalação, ampliação, alteração e operação de empreendimentos ou atividades utilizadores dos recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores ou que possam causar degradação ambiental (Lei nº 6.938/1981 e Lei nº 7.804/1989). Portanto, o processo de licenciamento ambiental no Brasil busca assegurar que a atividade econômica possua conformidade ambiental, isto é, realize as suas atividades atendendo ao princípio de desenvolvimento sustentável, sem causar prejuízos ao meio ambiente.

Pela Lei de Crimes Ambientais nº 9.605/1998,[2] o licenciamento é obrigatório para qualquer empreendimento potencialmente poluidor ou degradador do meio ambiente e condiciona a aprovação de projetos habilitados a receber benefícios de incentivos governamentais e órgãos de financiamento. É importante frisar que o licenciamento ambiental não possui caráter definitivo ou prazo indeterminado, podendo ser revisado nas renovações periódicas da licença.

O licenciamento é um dos instrumentos estabelecidos pela PNMA em 1981 (Lei nº 6.938/1981).[3] Até o momento, contudo, não foi aprovada uma lei federal específica para o licenciamento ambiental, conforme o previsto na Constituição Federal (CF), Artigo 225. Tramitam no Congresso Nacional algumas proposições que visam regular a matéria, entre as quais se destacam Projeto de Lei (PL) nº 3.729/2004, o qual dispõe especificamente sobre o licenciamento ambiental (regulamenta o inciso IV do § 1º do Artigo 225 da CF).

O box 1 apresenta a legislação federal e os normativos do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama)[4] referentes ao licenciamento ambiental.

BOX 1
Licenciamento ambiental: legislação e normas federais

- Lei nº 6.938/1991 – Institui o licenciamento como instrumento da PNMA.
- Lei nº 7.804/1989 – Altera a Lei nº 6.938/1981. Define os casos em que a competência para licenciar é do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).
- Decreto nº 99.274/1990 – Regulamenta a Lei nº 6.938/1981. Estabelece critérios para a exigência de EIA que serão definidos pelo Conama (Capítulo IV, Artigos 17 a 22).
- Resolução Conama nº 001/1986 – Estabelece as definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA).
- Resolução Conama nº 237/1997 – Apresenta revisão de critérios e procedimento utilizados no licenciamento ambiental. Estabelece critérios para definição de competências para o licenciamento; orienta a atuação e integração dos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).
- Lei Complementar nº 140/2011 – Regulamenta o disposto nos incisos III, VI e VII do Artigo 23 da CF, fixando as normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção e preservação do meio ambiente, da fauna e da flora – e outras formas – e ao combate à poluição, alterando a Lei Federal nº 6. 938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a PNMA.

Elaboração dos autores.

2. Estabelece penalidades para aquele que construir, reformar, ampliar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes.

3. Antes da PNMA o Decreto-Lei nº 1.413/1975 já colocava algumas bases legais para o licenciamento ambiental, possibilitando aos estados e municípios criar seus próprios sistemas de licenciamento, reservando para a União o licenciamento das atividades consideradas de interesse para o desenvolvimento e segurança nacionais. Desta forma, desde aquele período já se inicia o surgimento de normas estaduais de licenciamento ambiental (Viana, 2007).

4. Além das resoluções mais genéricas sobre licenciamento ambiental destacadas (nº 001/1986 e nº 237/1997), cabe acrescentar que o Conama vem editando uma extensa série de resoluções sobre o licenciamento de atividades ou empreendimentos específicos.

2.2 Competências das esferas de governo

O processo de licenciamento ambiental é realizado pelos órgãos competentes que compõem o Sisnama,[5] quais sejam, os órgãos ambientais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Cada nível de governo possui competências diferenciadas no que se refere ao licenciamento ambiental. A CF estabelece, em seu Artigo 23, que é competência comum da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas.

A competência legislativa sobre meio ambiente, definida no Artigo 24 da CF, é concorrente da União, estados, Distrito Federal e municípios. À União cabe o estabelecimento de normas gerais, enquanto os estados, além de legislações específicas, podem exercer competência legislativa plena, caso inexista lei federal sobre normas gerais. Aos municípios compete legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e as estaduais, no que couber.

Antes da regulamentação da Lei Complementar (LC) nº 140/2011, Machado (2009) já sustentava que os entes federados tinham competência e interesse de intervir nos licenciamentos ambientais em suas respectivas esferas de atuação.

À União cabe o licenciamento de atividades e obras com significativo impacto ambiental,[6] de âmbito nacional ou regional, além do licenciamento de polos petroquímicos, instalações nucleares e outras que venham a ser definidas em lei (Lei nº 6.938/1981 e Lei nº7.804/1989). Machado (2009) acrescenta que os impactos ambientais transfronteiriços também precisam ser objeto de licenciamento federal – contudo, a lei é omissa nesse sentido.

O licenciamento federal é de responsabilidade do Ibama, ouvidos os governos estaduais e municipais e o Distrito Federal interessados. Além disso, o Ibama deve considerar, no licenciamento, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes envolvidos no procedimento, tais como Fundação Nacional do Índio (Funai) e Ministério de Minas e Energia (MME), e outros.

---

5. O Sisnama é formado pelo Conselho de Governo (órgão superior); Conama (órgão consultivo e deliberativo); Ministério do Meio Ambiente (MMA); órgão central; Ibama (órgão executor); órgãos ou instituições ambientais integrantes da Administração Federal, direta ou indireta (órgãos setoriais); órgãos ou instituições ambientais estaduais (órgãos seccionais); e os órgãos ou instituições municipais de controle e fiscalização ambiental (órgãos locais). Como acentua Machado (2009), no Sisnama, os estados não estão obrigados a abdicar de suas competências ambientais frente aos órgãos ambientais da União, podendo, contudo, voluntariamente aderir a um sistema de cooperação administrativa.

6. Considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que direta ou indiretamente afetam: *i)* a saúde, a segurança e o bem-estar da população; *ii)* as atividades sociais e econômicas; *iii)* a biota; *iv)* as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; e *v)* a qualidade dos recursos ambientais (Resolução Conama nº 001/1986).

O Ibama, ressalvada sua competência supletiva, poderá delegar aos estados o licenciamento de atividade com significativo impacto ambiental de âmbito regional, uniformizando, quando possível, as exigências.

Antes da promulgação da LC nº 140, de 8 de dezembro de 2011, também havia incertezas e conflitos conceituais no âmbito das competências da atividade de licenciamento ambiental nas esferas federal e local, especialmente quanto ao licenciamento realizado pelos municípios.

A sanção da LC nº 140 inaugura uma nova etapa nas responsabilidades do licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades para cada ente da federação. A referida lei regulamenta o disposto nos incisos III, VI e VII do Artigo 23 da CF, fixando as normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção e à preservação do meio ambiente, da fauna e da flora – e outras formas – e ao combate à poluição, alterando a Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a PNMA.

A LC nº 140 trata dos conceitos fundamentais para as finalidades do seu cumprimento, dos instrumentos e das ações de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. O Artigo 2º destaca dois tipos de atuação: a supletiva, que corresponde à ação do ente da federação que substitui o ente federativo originariamente detentor das atribuições; e à atuação subsidiária, que é a ação do ente da federação que visa auxiliar no desempenho das atribuições decorrentes das competências comuns, quando solicitado pelo ente federativo originariamente detentor das atribuições.

O Artigo 3º define os seguintes objetivos fundamentais da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, no exercício e competência comum:

- proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;
- garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção ao meio ambiente, observando a dignidade humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;
- 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 atuação administrativa eficiente; e
- garantir a uniformidade da política ambiental em todo o país, respeitando as peculiaridades regionais e locais.

No Capítulo II da LC nº 140/2011, são definidos como instrumentos de cooperação: consórcios públicos; convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do poder público; comissão tripartite nacional, estaduais e do Distrito Federal, fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos; delegação de um ente federativo a outro; delegação da execução de ações administrativas de um ente federativo a outro.

O Capítulo II desta lei ainda destaca que os instrumentos de cooperação acima mencionados podem ser firmados com prazo indeterminado e define como serão a composição, organização e funcionamento das comissões tripartites nacional, estaduais e do Distrito Federal, destacando a composição destas comissões que tem o claro objetivo de fomentar a gestão ambiental compartilhada e descentralizada entre os entes federativos que as compõem.

Para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades, o Capítulo III define as ações de cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, mediante ações administrativas para cada ente federado.

Compete à União: *i)* promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; *ii)* no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; *iii)* em terras indígenas; *iv)* em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs); *v*) em dois ou mais estados; *vi)* 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 LC nº 97, de 9 de julho de 1999; *vii)* 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); e *viii)* que atendam à tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional, assegurada a participação de um membro do Conama, e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

Cabe aos estados: *i)* promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, ressalvado o disposto nos Artigos 7º e 9º; e *ii)* promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo estado, exceto em APAs.

É atribuído aos municípios: *i)* observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas na mesma LC, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos; *ii)* que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente (Conama), considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; e *iii)* localizados em unidades de conservação instituídas pelo município, exceto em APAs.

O Capítulo III define, ainda, como ações administrativas do Distrito Federal as mesmas ações definidas para os estados e municípios previstas nos Artigos 8º e 9º, referenciadas anteriormente.

Quanto aos instrumentos de cooperação, a LC nº 140 dispõe, no Artigo 5º, que o ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas na referida lei, desde que o ente destinatário da delegação disponha de órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho do meio ambiente.

O parágrafo único do mesmo artigo considera órgão ambiental capacitado para a referida delegação aquele que possuir técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas.

2.3 Descentralização e desconcentração

2.3.1 A descentralização e a desconcentração no âmbito da atividade de licenciamento ambiental

O tema da descentralização pode ser analisado do ponto de vista político e administrativo. Não há uniformidade na maneira de classificar a descentralização administrativa. Sobre a descentralização por serviços, funcional ou técnica, Di Pietro (1997) esclarece que é a que se verifica quando o poder público (União, estados, Distrito Federal ou municípios) por meio de uma lei cria uma pessoa jurídica de direito público (autarquia) e a ela atribui a titularidade (não a plena, mas a decorrente de lei) e a execução de serviço público descentralizado.

Segundo Di Pietro, na descentralização por serviços o ente descentralizado passa a deter a titularidade e a execução do serviço nos termos da lei não devendo e não podendo sofrer interferências indevidas por parte do ente que o criou. Quanto à distinção dos conceitos, o autor afirma que a descentralização não se confunde com a desconcentração. A descentralização é procedimento eminentemente interno, significando, tão somente, a substituição de um órgão por dois ou mais com o objetivo de acelerar a prestação do serviço. Na desconcentração, o serviço era

centralizado e continuou centralizado, pois que a substituição se processou apenas internamente. Na descentralização, as atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre um e outros. Isso é feito com o intuito de desafogar, ou seja, desconcentrar, tirar do centro um grande volume de atribuições para permitir o seu mais adequado e racional desempenho.

Tobar (1991) argumenta que se tem aplicado diferentes usos ao conceito "descentralização". Vários autores utilizam diferentes conceitos encontrando-se, no entanto, elementos comuns às definições desenvolvidas, tais como: sua aplicação sugere pensar no fortalecimento da esfera "local"; o problema da descentralização é de caráter político, a implementação eficaz e eficiente do mesmo é de caráter administrativo; o processo em si não é possível de se atingir de forma isolada e só é viável dentro do marco de um processo geral de reforma.

Na esfera da gestão ambiental, a descentralização tem sido adotada a partir dos anos de 1990 por alguns entes federados como, por exemplo, Pernambuco, Bahia, Minas Gerais, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Para Agnes *et al.* (2009), o país encontra-se em processo de descentralização da política ambiental, devido, especialmente, à demanda de requerimentos de licenças ambientais.

No âmbito da política ambiental, aspectos relacionados a disponibilidade de recursos humanos e financeiros, estrutura administrativa, capacitação dos municípios e definição de gestão ambiental constituem os principais desafios a serem enfrentados (Agnes *et al.*, 2009). Destaca-se, assim, a importância da atuação estratégica dos municípios no processo de licenciamento, em especial quanto a sua atuação preventiva visando ao desenvolvimento sustentável.

A descentralização no âmbito da gestão ambiental constitui, portanto, uma das alternativas aos problemas e desafios que os municípios enfrentam na política ambiental, sendo verificado, nos últimos anos, o aumento do número de municípios que apresentam instituições voltadas à gestão ambiental (IBGE, 2002, 2008). A pesquisa realizada sobre a descentralização da gestão ambiental no sul do estado de Santa Catarina (Bursztyn e Nascimento, 2011, p. 187) apontou que a principal motivação para a criação de órgão municipal de meio ambiente foi a necessidade de agilização nos processos de licenciamento ambiental destinada a empreendimentos locais. Outros fatores também apontados pela pesquisa, para a institucionalização do meio ambiente na esfera municipal, foram o excesso de trabalho, a lentidão na emissão de licença ambiental e a necessidade de sua agilização no âmbito do órgão estadual, os quais contribuem para desestimular novos empreendimentos nos municípios.

Scardua e Bursztyn (2003) afirmam que o processo de descentralização no âmbito da PNMA ainda é insuficiente, sendo necessário capacidade institucional com ações específicas e contínuas, aliadas a maior participação social na tomada das decisões.

Para os fins desta pesquisa, a descentralização ocorre quando um ente federativo de maior abrangência territorial busca delegar ou distribuir decisões, competências ou atribuições de responsabilidade a um ente federativo de menor abrangência, inserido em seu território. Neste sentido, a descentralização pode ocorrer tanto da esfera federal para a estadual quanto da estadual para a municipal. O termo descentralização será utilizado para fazer referência tanto à transferência de responsabilidades entre esferas ou níveis de governo (delegação de competências) como ao fortalecimento do ente federado para o cumprimento de suas atribuições constitucionais no que se refere ao licenciamento.

No Brasil, a CF/1988 já confere, no regime federativo, autonomia e competências específicas para cada ente federativo em suas respectivas esferas de atuação. No caso do licenciamento ambiental, a CF confere à União a competência para licenciar atividades de âmbito nacional ou regional, aos estados e Distrito Federal em atividades que ultrapassem mais de um município e aos municípios em atividades de impacto local, conforme visto anteriormente.

Além desta competência estabelecida pela CF, os entes federados também podem absorver, voluntariamente, atribuições de ente de maior abrangência mediante o instrumento da delegação, a qual pode se dar por meio de lei específica ou por convênio. Todavia, cabe lembrar que os entes federados continuam sendo responsáveis pela gestão dos recursos naturais que venham a ser objeto de repasse de atribuições.

Com frequência, o que se chama de descentralização é, na verdade, uma forma de cooperação do ente federativo de maior abrangência territorial para com o ente de menor abrangência territorial, para que este assuma as atribuições que já lhe foram conferidas constitucionalmente. Por exemplo, a União pode apoiar os estados, e os estados podem apoiar seus municípios, em fortalecimento institucional para que exerçam suas competências no licenciamento ambiental por meio de convênios, contratos ou acordos de cooperação. Estes mecanismos de cooperação geralmente oferecem apoio em capacitação e estruturação institucional e instrumental para o órgão que se pretende fortalecer.

A Resolução Conama nº 237/1997 estabelece competência aos municípios para procederem ao licenciamento ambiental de empreendimentos de impacto local sem a necessidade de formalização de convênios. A Resolução estabelece, no entanto, requisitos para atuar no licenciamento e fiscalização ambientais, quais sejam: que os municípios implementem Conselhos Municipais de Meio Ambiente

(CMMA), com caráter deliberativo e participação social e demonstrem dispor de profissional legalmente habilitado (Artigo 20). Ou seja, é necessário que os municípios criem uma instância executiva (secretaria, departamento, entre outras) que seja responsável pelas atividades de gestão ambiental e que contemple um quadro técnico capacitado para responder pelo licenciamento ambiental.

A Lei nº 6.938/1981, da PNMA, também estabelece que o exercício da competência originária do município se fundamente em uma política municipal de meio ambiente. Esta deve conter definição de princípios, objetivos e instrumentos, bem como o sistema municipal de meio ambiente. Ao cumprir estes requisitos, o município tem a prerrogativa de instituir, por instrumento legal, taxas e tarifas para atender aos custos do licenciamento ambiental municipal.

Os municípios também têm a prerrogativa do licenciamento ambiental e urbanístico nos casos de regularização fundiária de interesse social, desde que tenham conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado, conforme estabelece o Artigo 53 da Lei nº 11.977/2009, na seção que trata da regularização fundiária de interesse social.

Além do que estabelece a PNMA e a Resolução Conama nº 237/1997, o MMA (2006) sugere que o município disponha de uma política de financiamento do Sistema Municipal do Meio Ambiente (Sismuma) – com alternativas que possibilitem a sustentabilidade do Sisnama em nível local –, de Plano Diretor que contemple a questão ambiental, ou PMMA, e de uma estratégia de transição entre o modelo de licenciamento concentrado nos órgãos estaduais de meio ambiente para o licenciamento ambiental municipal.

Segundo o MMA (2006), a gestão ambiental municipal teria uma série de vantagens, tais como: *i)* maior proximidade dos problemas a enfrentar e melhor acessibilidade dos usuários aos serviços públicos; *ii)* maiores possibilidades de adaptação de políticas e programas às peculiaridades locais; *iii)* melhor utilização dos recursos e mais eficiência na implementação de políticas; *iv)* maior visibilidade e, consequentemente, maior transparência na tomada de decisão; e *v)* democratização dos processos decisórios e de implementação.

Há cerca de quinhentos municípios que licenciam no país (Anamma, 2009). Scardua (2003) observa que o avanço da prática da descentralização ainda é lento, tanto pelo corporativismo dos órgãos federais ou estaduais, temerosos de perder o controle sobre determinadas matérias, como pelo desinteresse de alguns estados e municípios em assumirem novas responsabilidades, dada a ausência de recursos financeiros, materiais e humanos para tal fim.

Por outro lado, Bursztyn e Bursztyn (2006) apontam alguns riscos da descentralização. Como os municípios apresentam grandes diferenças entre si, existem dúvidas quanto à real capacidade de alguns em atuar de forma eficiente. Os autores defendem que o processo de descentralização necessitaria ser gradual, de acordo com a capacidade de gestão de cada um, e cuidadoso, não prescindindo de um eficiente controle externo da gestão ambiental realizada.

Verifica-se, atualmente, uma tendência progressiva de municipalização do licenciamento ambiental. Entretanto, deve-se assegurar que a descentralização para o nível local contribua para que esse processo seja ágil e efetivo, devendo ser evitados problemas operacionais, técnicos e burocráticos que expressam as dificuldades gerais do setor público para a aplicação do referido instrumento.

Segundo Tobar (1991) "cabe distinguir o conceito de descentralização e de desconcentração. Como visto, descentralização implica redistribuição do poder, uma transferência na alocação das decisões, enquanto a desconcentração é a delegação de competência sem deslocamento do poder decisório".

No caso do licenciamento ambiental, há desconcentração *quando* o órgão estadual licenciador mantém suas atribuições, competências ou decisões utilizando-se de unidades regionais, como forma de se aproximar de municípios afastados da sede, ou seja, trata-se da transferência de algumas atividades dos escritórios centrais para escritórios regionais, preservando a relação hierárquica entre o Órgão Estadual de Meio Ambiente (Oema) e suas regionais. Alguns estados optaram por esta estratégia para as atividades de licenciamento.

A desconcentração permite agilizar e mesmo viabilizar o processo de licenciamento em determinadas localidades, uma vez que o estado passa a se fazer mais presente em municípios muitas vezes longínquos da capital, os quais, efetivamente, não licenciavam suas atividades até então.

2.4 Avaliação de Impacto Ambiental, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental

A AIA é um dos instrumentos previstos na PNMA e detalhado na Resolução Conama nº 001/1986. Trata-se de um pressuposto básico para o licenciamento de competência federal (conduzido pelo Ibama) e de atividades de porte consideradas modificadoras do meio ambiente[7] realizadas nos estados ou municípios. Como instrumento de tomada de decisão pode ser utilizado não apenas para o

7. Dentre as atividades modificadoras do meio ambiente, a Resolução Conama nº 001/1986 relaciona: rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, oleodutos, linhas de transmissão, obras hidráulicas, extração de minérios, usinas hidroelétricas, complexos e distritos industriais, exploração de madeira ou lenha acima de 100 hectares, projetos urbanísticos acima de 100 hectares, atividades que utilizem carvão vegetal em quantidade superior a 10 toneladas/dia.

licenciamento que busca assegurar, desde o início do processo, a realização de exame sistemático dos impactos ambientais de uma ação proposta – política, programa ou projeto e de suas alternativas.

O EIA é um dos elementos do processo de AIA, específico para obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente. É um instrumento previsto na CF (Artigo 225, § 1º, inciso IV), em que se especifica que incumbe ao poder público "exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade".

O estudo deve ser conduzido por equipe multidisciplinar apta a: *i)* contemplar todas as alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese de não execução do projeto; *ii)* identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de implantação e operação da atividade; e *iii)* definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos (Resolução Conama nº 001/1986). Além disso, deve considerar a bacia hidrográfica, bem como os planos e programas governamentais desenvolvidos na região do empreendimento.

Os resultados do EIA devem garantir, entre outros requisitos necessários para a concessão da licença ambiental, a adoção das medidas mitigadoras dos impactos negativos, tais como equipamentos de controle e sistema de tratamento de despejos e o programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos do empreendimento. As conclusões e aspectos mais relevantes do EIA devem ser apresentados de forma adequada ao público e aos responsáveis pela tomada de decisão na forma de Rima. Portanto, a população poderá ter acesso ao conteúdo do EIA/Rima e também participar no âmbito de audiências públicas, que são partes integrantes no processo nos casos previstos na Resolução Conama nº 009/1987.

É importante distinguir que a AIA é mais abrangente que o EIA/Rima, uma vez que pode ser implementada não apenas em empreendimentos, mas também em relação a planos, políticas e projetos, como no caso da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). Além do EIA, existem outros estudos de menor complexidade ou mais específicos que podem ser utilizados, tais como: o Relatório Ambiental Preliminar (RAP), o Relatório de Controle Ambiental (RCA), O Plano de Controle Ambiental (PCA), o Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV).

Quaisquer que sejam os estudos adotados, o objetivo é subsidiar a tomada de decisão quanto à viabilidade do empreendimento, e não o de decidir sobre a concessão da licença.

2.5 Instrumentos de planejamento considerados no processo de licenciamento ambiental

Quando disponíveis, considera-se que os seguintes instrumentos de planejamento também devam ser levados em conta no processo de licenciamento.

1) O Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) – entre outras informações, indica, em bases geográficas, as áreas próprias para os diversos empreendimentos econômicos e aquelas que devem ser preservadas (potencialidades e vulnerabilidades). Portanto havendo lei que estabeleça zoneamento ambiental para determinado espaço territorial, esta não pode ser contrariada pela concessão de licença em área considerada indevida pelo zoneamento.
2) Plano diretor – fornece as bases para o adequado ordenamento do território municipal, mediante o planejamento e controle do uso da ocupação e do parcelamento do solo urbano.
3) AAE – procedimento sistemático e contínuo de avaliação da qualidade ambiental e das consequências ambientais decorrentes de visões e intenções alternativas de desenvolvimento em planos, políticas e projetos.
4) Plano de recursos hídricos e planos de bacias hidrográficas (federal e estaduais) – apresenta o diagnóstico dos corpos d'água (informações qualitativas/quantitativas) e identifica demandas e cenários.

2.6 Pontos críticos no processo de licenciamento ambiental

Ribeiro (2006) argumenta que o licenciamento ambiental foi desenhado para empreendimentos de grande porte, principalmente os industriais. Contudo, ao longo do tempo, o instrumento foi estendido a todos os setores, independentemente do porte, gerando muitas disfunções. Tal situação cria uma demanda crescente de licenciamento de empreendimentos de pequeno e médio portes, que, geralmente, se acumulam nos órgãos ambientais licenciadores, formando um enorme "passivo" de licenças ambientais não concedidas, visto que os órgãos licenciadores não conseguem fazer frente a esta demanda.

Como considera Machado (2009), a intervenção do poder público na atividade de uma empresa só é admissível pela CF em razão de interesse geral. Por este motivo, o processo não pode se converter em mera expedição de alvará, sem outras considerações ou avaliações: "Se houver relaxamento da parte do Poder Público, o licenciamento ambiental transforma-se numa impostura; de um lado submete o empresário honesto a uma despesa inócua e, de outro lado, acarreta

injustificável prejuízo para um vasto número de pessoas, que é a população que paga tributos" (Machado, 2009, p. 279).

Segundo a Associação Nacional de Órgãos Municipais de Meio Ambiente (Anamma, 2009), entre os principais problemas do licenciamento estão:

- a demanda crescente de licenças ambientais em contraste com uma capacidade instalada estabilizada ou decrescente dos órgãos ambientais executores. O cenário é mais preocupante ao se considerar que ainda falta serem incluídos na relação das atividades que exigem licenciamento ambiental vários setores, principalmente rurais;
- sobrecarga dos Oemas com novas atribuições de gestão ambiental;
- pouca integração com outros instrumentos de gestão e planejamento ambientais; e
- tendência a tornar o licenciamento ambiental em instrumento de caráter "cartorial", como um fim em si mesmo.

Outras críticas que são feitas ao licenciamento ambiental no Brasil referem-se às seguintes questões (Viana, 2007):

- o setor empresarial reclama, com frequência, da falta de padronização dos procedimentos – entre os órgãos licenciadores do Sisnama e mesmo entre técnicos do mesmo órgão ambiental;
- os ambientalistas apontam o desvirtuamento do princípio da prevenção (uma vez que muitas licenças são dadas quando o empreendimento já está instalado);
- há um déficit de participação social no processo decisório;
- falta fiscalização e acompanhamento pós-licença, tanto no controle efetivo da atividade quanto no cumprimento das condicionantes ambientais pactuadas; e
- no caso dos EIAs/Rimas, são realizados diagnósticos desnecessariamente enciclopédicos, prognósticos transdiciplinares precários e medidas ambientais nem sempre eficazes.

Por fim, há críticas gerais, principalmente por parte do setor produtivo e de empreendedores públicos, de que o licenciamento, devido a sua complexidade e morosidade, vem criando obstáculos ao desenvolvimento nacional (Anamma, 2009). Esta avaliação aplica-se, principalmente, aos licenciamentos ligados à área de infraestrutura econômica (rodovias, ferrovias, hidroelétricas, portos, petróleo e outros).

3 ETAPAS DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental ocorre em três etapas de licenças sucessivas, de acordo com o estabelecido no Decreto nº 99.274/1990, que regulamenta a Lei nº 6.938/1981 (Artigo 19):

> I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo (box 2);
>
> II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e
>
> III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação.

A Resolução nº 237/1997 do Conama estabelece que a LP não pode ter prazo superior a cinco anos, a LI não pode ter prazo superior a seis anos e a LO não pode ter prazo superior a dez anos. Cada ente da Federação poderá estabelecer, respeitando esses limites, prazos mais restritivos.

De acordo com a Resolução Conama nº 237/1997, o processo de licenciamento federal ou estaduais deve considerar a necessidade de obter manifestação da prefeitura municipal na qual se localiza o empreendimento, bem como autorização para supressão de vegetação e outorga de recursos hídricos, quando for o caso. A referida resolução também apresenta os fundamentos que ensejam a suspensão ou cancelamento da licença expedida: violação ou inadequação de quaisquer condicionantes ou normas legais; a omissão ou falsa descrição de informações relevantes e superveniência de graves riscos para a saúde e para o meio ambiente (Artigo 19).

BOX 2
Fases da Licença Prévia para parcelamento do solo urbano

Procedimento administrativo básico para LP, definido na legislação.

Fase 1 – Requerimento de LP apresentado em formulário específico pelo empreendedor ao órgão ambiental.

O requerimento deve ser acompanhado da seguinte documentação, em geral:

- breve descrição com informações básicas do empreendimento (geralmente em formulário próprio);
- escritura registrada no cartório de registro de imóveis competente ou contrato de arrendamento/concessão de uso com o órgão responsável;
- parecer sobre situação fundiária (DF);
- estudo urbanístico preliminar aprovado pelo órgão de desenvolvimento urbano;
- anuência das concessionárias de serviços públicos (DF);
- cópia da publicação do requerimento de LP em jornal de grande circulação estadual/local; e
- comprovante de recolhimento de taxa de análise do processo de licenciamento.

Fase 2 – Definição dos estudos ambientais necessários.

O empreendedor de posse das informações que caracterizam o parcelamento (passo 1) realiza consulta ao órgão ambiental sobre a necessidade e, caso positivo, do tipo de estudo ambiental a ser elaborado.

O órgão ambiental, após análise prévia da documentação, apresenta parecer técnico definindo se é necessário apresentar estudo ambiental e, caso positivo, de qual tipo: EIA/Rima, RAP, Relatório de Impacto Ambiental Prévio (RIAP), Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), Relatório de Impacto Ambiental Complementar (RIAC) etc.

Nesta fase, técnicos do órgão ambiental realizam vistoria no local ao qual será implantado o parcelamento. A vistoria pode ser realizada também quando da elaboração do Termo de Referência.

Fase 3 – O órgão ambiental apresenta o Termo de Referência para elaboração do estudo ambiental definido.

Em alguns casos, o órgão ambiental só define diretrizes para elaboração do Termo de Referência sendo o preliminar elaborado pelo empreendedor que o encaminha ao órgão ambiental para elaboração do definitivo. Se o licenciamento envolver a manifestação de outros órgãos (por exemplo, órgão federal ou estadual de meio ambiente, patrimônio histórico, órgão de saneamento ambiental etc.) o órgão ambiental submete o Termo de Referência a estes órgãos para sua manifestação e contribuição.

Fase 4 – O empreendedor, de posse do Termo de Referência, elabora o estudo ambiental definido.

Fase 5 – Se o estudo ambiental for um EIA/Rima, o Rima deve ser colocado à disposição para consulta do público no órgão ambiental e em locais de fácil acesso à população, estipulando-se um prazo máximo de 45 dias para manifestações e comentários.

Fase 6 – O órgão ambiental fixa em edital e anuncia pelo *Diário Oficial da União* (DOU) o recebimento do estudo ambiental, fixando um prazo para solicitação da audiência pública (EIA/Rima – 45 dias) por entidade civil, MP, por grupo de cinquenta ou mais cidadãos. Em alguns estados, a realização de audiência pública é obrigatória.

Fase 7 – O órgão ambiental recebe o estudo ambiental elaborado pelo empreendedor e constitui comissão de técnicos para análise do estudo. Esta comissão pode conter técnicos dos demais órgãos envolvidos no licenciamento.

Fase 8 – Emissão do parecer técnico pela comissão de análise do estudo ambiental, aprovando na íntegra ou solicitando esclarecimentos e/ou complementações no estudo.

Fase 9 – Concluída a análise técnica e de posse do parecer técnico, o órgão ambiental emite ou não a LP.

Fase 10 – Expedida a LP, com validade não superior a cinco anos, o empreendedor deverá cumprir todas as exigências solicitadas antes de expirar a sua validade ou quando da entrega da solicitação da LI.

Prazos – De acordo com a Resolução Conama nº 237/1997, o órgão ambiental competente poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de seis meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/Rima e/ou audiência pública, quando o prazo será de até doze meses.

Fontes: Relatório final da pesquisa Ipea (2010) e Jatobá (2010).

3.1 Procedimentos básicos visando à emissão das licenças ambientais para parcelamento do solo para fins urbanísticos e seus pontos críticos[8]

A LP é solicitada na fase de planejamento do empreendimento. Autoriza a localização, concepção e viabilidade ambiental do parcelamento e as condições a serem observadas na elaboração dos projetos executivos. Seu prazo de validade é estabelecido em função do cronograma apresentado pelo empreendedor para elaboração dos projetos executivos, não podendo ser superior a cinco anos.

A LI autoriza a implantação do empreendimento de acordo com projetos aprovados, incluindo toda a infraestrutura urbana e os dispositivos de controle ambiental especificados. Seu prazo de validade é definido em função do cronograma de implantação do parcelamento e das obras de infraestrutura, não podendo exceder seis anos.

A LO é concedida após a realização de vistoria que confirme a instalação da infraestrutura e o funcionamento dos sistemas de controle ambiental exigidos nas licenças anteriores. Seu prazo de validade pode variar entre quatro e dez anos.

Nos parcelamentos já implantados e em processo de regularização, Salgado (2006) argumenta que não há sentido em exigir as três licenças – LP, LI e LO –, tendo em vista que os empreendimentos já existem, estando, de certa forma, consolidados. Nesses casos, apenas a LO deveria ser emitida. Na prática, porém, as três licenças têm sido exigidas na regularização de parcelamentos já implantados.

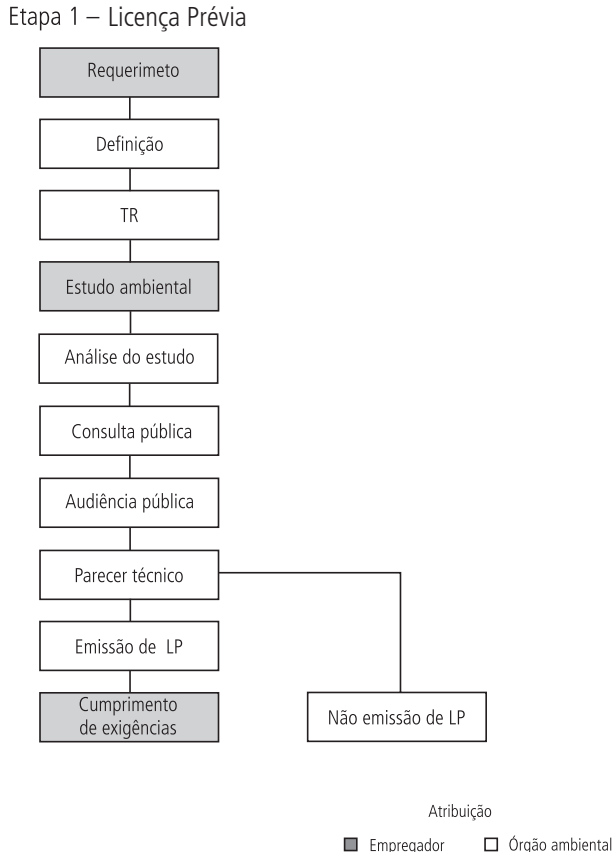
Há também um entendimento de que a LO, que se justifica no licenciamento ambiental de uma fábrica, por exemplo, não se aplica a um parcelamento urbano, em função da instalação progressiva da infraestrutura, na medida em que o parcelamento é ocupado. Ou seja, a instalação completa de toda a infraestrutura em um parcelamento, antes que o mesmo seja ocupado, acaba não ocorrendo na prática, o que implica renovações sucessivas da LO.

A LP é a mais importante das licenças, pois é nesta fase que são realizados os estudos ambientais, dentre eles o EIA/Rima, e são definidas as exigências que devem ser cumpridas para a concessão das licenças seguintes. As etapas básicas da LP são apresentadas na figura 1, podendo oferecer variações conforme o órgão ambiental licenciador.

---

8. Jatobá, Sérgio Ulisses Silva. Bolsista da pesquisa Licenciamento ambiental para fins urbanísticos. Seção 5 do texto elaborado no âmbito desta pesquisa e já publicado sob o título: Licenciamento ambiental e oferta habitacional no Brasil, *In*: Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas.

FIGURA 1
Fluxograma das etapas do licenciamento ambiental de parcelamentos do solo urbano



Os passos para a emissão da LP são, de forma resumida e em geral, os seguintes:

- requerimento da LP pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, pertinentes, com a sua devida publicidade;
- definição pelo órgão ambiental do tipo de estudo ambiental a ser elaborado pelo empreendedor;
- entrega ao empreendedor, pelo órgão ambiental, do Termo de Referência para elaboração do estudo ambiental;
- elaboração do estudo ambiental pelo empreendedor;
- análise pelo órgão ambiental dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias;

- consulta pública aos afetados pelos empreendimentos e demais interessados e realização de audiência pública do estudo ambiental, caso exigida;
- solicitação pelo órgão ambiental de esclarecimentos e complementações ao estudo;
- emissão de parecer técnico conclusivo;
- deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade; e
- cumprimento das exigências elaborado pelo empreendedor para solicitação da LI.

Alguns aspectos do licenciamento ambiental para fins urbanísticos têm sido vistos como questões críticas do procedimento administrativo. A seguir, são apresentados e comentados alguns deles.

3.2 Estudos ambientais

O estudo ambiental é peça fundamental no licenciamento ambiental. Nele, são apresentados o diagnóstico ambiental da área do empreendimento; a identificação, previsão, análise e mensuração dos impactos ambientais; a definição das medidas mitigadoras; os programas de acompanhamento e monitoramento dos impactos, dentre outros aspectos. A partir do estudo ambiental, o órgão ambiental define as exigências que irão constar nas LP, LI e LO.

Para parcelamento de solo urbano com área superior a 100 hectares (1 milhão de metros quadrados), a legislação federal exige obrigatoriamente a elaboração de EIA/Rima. Nas legislações de alguns estados e municípios, esta exigência pode ocorrer também para parcelamentos urbanos com área inferior a 100 hectares. Em muitos casos, o EIA/Rima também é exigido no licenciamento ambiental para regularização de parcelamentos implantados à revelia da legislação.

Segundo a avaliação de Salgado (2006), o EIA/Rima, como um instrumento de AIA, tem auxiliado os órgãos de meio ambiente na tomada de decisão quanto à concessão de licenças ambientais e nas negociações entre os agentes envolvidos nos projetos propostos. No entanto, avaliado sob a perspectiva da concepção dos projetos e da gestão ambiental no seu todo, o EIA/Rima contribui pouco e não tem atendido de forma plena aos objetivos para os quais foi criado, especialmente na implantação de projetos urbanos. Instrumento de caráter preventivo e de subsídio à tomada de decisão, o EIA/Rima, em muitos casos, é basicamente um documento burocrático para constar dos processos de licenciamento ambiental (Jatobá, 2000, p. 37).

Conforme Bursztyn (1994), a AIA, para ser bem-sucedida, deve estar integrada ao processo de planejamento e não ser apenas mais uma exigência para obtenção de autorizações do governo. O mesmo autor acrescenta que nos casos em que o EIA/Rima é exigido na regularização de parcelamentos, este não cumpre o preceito constitucional de ser um estudo prévio, da mesma forma que não é plenamente explorado como instrumento de planejamento urbano. Na verdade, é utilizado apenas para cumprir uma exigência da legislação ambiental, limitando-se a justificar o empreendimento tal como já está implantado. Não são discutidos, a fundo, os aspectos locacionais do projeto e praticamente são nulos os casos em que os estudos concluem pela não viabilidade de execução do empreendimento.

Além de não cumprir efetivamente seu papel na prevenção dos impactos ambientais dos empreendimentos licenciados, o EIA/Rima é um estudo caro e demorado, motivando críticas tanto por parte dos empreendedores quanto dos defensores do licenciamento ambiental por não ser um instrumento eficaz de controle ambiental. Sua banalização, por um lado, e as pressões para simplificação do processo de licenciamento, por outro, fizeram surgir estudos ambientais alternativos. Previstos na Resolução Conama nº 237/1997 nas hipóteses de dispensa do EIA/Rima, são exemplos de estudos ambientais simplificados, adotados para parcelamentos urbanos, o Relatório Ambiental Simplificado (RAS), o RAP e o RIAC. Estes são exigidos pelos órgãos de meio ambiente para empreendimentos de interesse social, de menor porte ou localizados em áreas já submetidas a estudo ambiental anteriormente.

3.3 Termo de Referência para elaboração do estudo ambiental

O Termo de Referência é o documento expedido pelo órgão ambiental que estabelece o conteúdo mínimo a ser observado na elaboração do estudo ambiental definido para o empreendimento. A elaboração do Termo de Referência é uma das questões críticas do processo de licenciamento ambiental. Nem sempre os órgãos ambientais dispõem de modelos específicos de Termo de Referência para cada tipo de atividade a ser licenciada. Adota-se um modelo-padrão, que segue a regulamentação federal (Resolução Conama nº 001/1986), por sua vez genérica, deixando de contemplar as especificidades dos estudos requeridos frente ao tipo do empreendimento e à sua localização.

Neste caso, um Termo de Referência para o estudo ambiental de um empreendimento de extração mineral pode ser idêntico a um Termo de Referência para o estudo ambiental de um parcelamento do solo, por exemplo. De acordo com Salgado (2006, p. 32), nos casos em que o Termo de Referência é muito genérico e não específico para o empreendimento, o estudo tende a ser desnecessariamente extenso, pouco objetivo e frágil nas suas conclusões e recomendações.

3.4 Análise do estudo ambiental pelo órgão ambiental

Recebido o estudo ambiental, cuja elaboração é contratada pelo empreendedor, o órgão ambiental realiza a sua análise e avalia a aprovação. Este processo pode envolver a participação de outros órgãos, no caso do licenciamento de parcelamentos urbanos. Em geral, constitui-se uma comissão com representantes de órgãos públicos que devem se manifestar sobre aspectos do estudo, como a concessionária de água e esgoto, o órgão de desenvolvimento urbano, o órgão responsável pelas obras de drenagem urbana e, quando é o caso, o órgão do patrimônio histórico e o órgão estadual ou federal de meio ambiente, nas situações exigidas por lei.

A partir dessa análise, o órgão ambiental pode exigir modificações e adequações no estudo ambiental. Realizados os ajustes, o empreendedor reapresenta o estudo que, aprovado nessa primeira fase, deverá ser submetido à audiência pública, se exigida na legislação ambiental estadual ou municipal.

De acordo com a Resolução Conama nº 237/1997, o órgão ambiental poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença (LP, LI e LO), em função das peculiaridades das atividades ou empreendimentos, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de seis meses, a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/Rima e/ou audiência pública, quando o prazo será de até doze meses.

No entanto, estes prazos são interrompidos se o órgão ambiental solicitar esclarecimentos ou complementações aos estudos até o momento em que estas solicitações são respondidas pelo empreendedor. A solicitação de complementações aos estudos ambientais é uma das principais razões de retardamento na análise de processos de licenciamento ambiental, já que não há prazo determinado por lei para isso. São motivadas, em muitos casos, pelas deficiências nos estudos apresentados, mas também por critérios diferenciados de análise entre os técnicos. Em outras situações, é o próprio empreendedor que não responde ou demora a responder às solicitações de informações complementares, contribuindo para o atraso nos processos.

3.5 Consulta e audiência públicas

A legislação estabelece que ocorra a publicização do estudo ambiental nos processos de licenciamento ambiental. O Rima, parte integrante do EIA/Rima, é o resumo do EIA apresentado em informação clara e objetiva, acessível ao público em geral. Como especifica a Resolução Conama nº 001/1986, no Rima, as informações devem ser traduzidas em linguagem acessível, ilustradas por mapas, cartas, quadros, gráficos e demais técnicas de comunicação visual, de modo que se possam

entender as vantagens e desvantagens do projeto, bem como todas as consequências ambientais de sua implementação (Artigo 9º, parágrafo único).

A publicidade do estudo ambiental permite que os afetados pelo empreendimento e os demais interessados possam consultá-lo e se manifestar sobre as suas conclusões. Outra forma de manifestação é pela audiência pública, que não é obrigatória pela legislação federal, mas pode ser pelas legislações estaduais ou municipais ou ser solicitada formalmente por entidade civil, MP ou grupo de cinquenta ou mais pessoas (inciso V do Artigo 10 da Resolução Conama nº 237/1997).

As manifestações de interessados em audiências públicas implicam que o órgão ambiental solicite ao empreendedor novos esclarecimentos e complementações nos estudos e podem resultar em alterações nos projetos e mudanças na sua localização. Há casos em que as manifestações contrárias ao projeto podem retardar e mesmo paralisar os processos de licenciamento ambiental. Porém, em muitos casos, as audiências públicas são formalidades com pouca participação de interessados ou a participação quase exclusiva de grupos com interesse específico nos empreendimentos sem representantes dos interesses difusos da sociedade.

3.6 Emissão das licenças e monitoramento dos empreendimentos licenciados

As obrigações do empreendedor não se encerram na emissão da LP. Na verdade, a partir dela iniciam-se as providências a serem tomadas para que seja expedida a LI. Até então, se discutiu a concepção geral do projeto. A partir da LP, o empreendedor começa, de fato, a preparar a instalação do seu empreendimento. As obras só podem se iniciar, contudo, após a expedição da LI e não após a LP, como às vezes é entendido.

No caso do parcelamento urbano já existente, em processo de regularização, a LO deveria ser a única a ser exigida, pois se trata de empreendimentos já instalados. Porém, como esses parcelamentos geralmente são implantados sem autorização do poder público, estudos ambientais, projetos executivos e planos de controle ambiental são exigidos para se proceder à adequação dos parcelamentos à legislação urbana e ambiental, bem como para recuperar e mitigar os danos já causados ao meio ambiente.

Quanto ao parcelamento urbano novo, o ideal seria que eles tivessem toda a infraestrutura urbana implantada antes da ocupação dos lotes e construção de edificações. Na prática, isso não ocorre, porque os empreendedores geralmente precisam vender os lotes para obter recursos para a instalação da infraestrutura. Esta, por sua vez, é instalada na medida em que os lotes são ocupados e não de uma só vez. Essas distorções fazem com que as exigências da LI nunca sejam completamente atendidas, o que implica renovações constantes da validade da LO.

Ao órgão ambiental cabe fiscalizar o cumprimento das exigências de licença e a implantação dos programas de monitoramento e controle ambiental pelo empreendedor. No caso do parcelamento urbano, deve ser exigida especialmente a instalação das infraestruturas de saneamento ambiental (redes de água, esgoto, drenagem pluvial e coleta de lixo), dos equipamentos públicos coletivos (escola, unidades de saúde, posto policial, dentre outros) e a implantação de praças e áreas verdes, antes da ocupação do loteamento. Também deve ser fiscalizada a implantação de programas ambientais previstos, como os de delimitação e conservação de áreas protegidas, de recuperação de áreas degradadas, o plano de coleta e a destinação de resíduos sólidos, o monitoramento da qualidade da água, a recarga de aquíferos, o monitoramento da qualidade do ar, dentre outros.

A experiência tem demonstrado, no entanto, que, após a expedição das licenças ambientais, os órgãos de meio ambiente não realizam a contento o monitoramento dos empreendimentos licenciados. A principal razão alegada é a falta de pessoal e apoio logístico para as vistorias de fiscalização, além do acúmulo de novos processos que precisam ser analisados. Como consequência, os empreendimentos tendem a não instalar todos os equipamentos propostos nos projetos aprovados e não implantar os programas ambientais previstos.

REFERÊNCIAS

AGNES, C. C. *et al*. Uma discussão sobre a descentralização da gestão ambiental. **Revista científica eletrônica de engenharia florestal**, São Paulo: Garça, p. 53-73, ago. 2009.

ANAMMA – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ÓRGÃOS MUNICIPAIS DE MEIO AMBIENTE. Relatório final de sistematização: descentralização das políticas ambientais e fortalecimento dos municípios para combater os efeitos das mudanças climáticas. *In:* ENCONTRO NACIONAL DA ANAMMA, 19. **Anais**..., Rio de Janeiro, 2009.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. **Decreto nº 99.274/1990**. Regulamenta a Lei nº 6.938/1981 e estabelece critérios para a exigência de IEA que serão definidos pelo Conama. Brasília: Congresso Nacional, 1981.

_____. **Lei Complementar nº 140/2011**. Regulamenta o disposto nos incisos III, VI e VII do Artigo 23 da Constituição Federal. Brasília: Congresso Nacional, 2011.

_____. **Lei Federal nº 6.938/1981**. Institui o licenciamento ambiental como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente. Brasília: Congresso Nacional, 1981.

_____. **Lei Federal nº 7.804/1989**. Altera a Lei nº 6938/1981 e define os casos em que a competência para licenciar é do Ibama. Brasília: Congresso Nacional, 1989.

_____. **Resolução Conama nº 001/1986**. Estabelece as definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental. Brasília: Congresso Nacional, 1986.

_____. **Resolução Conama nº 237/1997**. Apresenta revisão de critérios e procedimentos utilizados no Licenciamento Ambiental. Brasília: Congresso Nacional, 1997.

BURSZTYN, M. A. A. **Gestão ambiental**: instrumentos e práticas. Brasília: Ibama, 1994.

BURSZTYN, M. A. A.; BURSZTYN, M. Gestão ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos. *In:* NASCIMENTO, E. P.; VIANNA, J. N. (Ed.). **Economia, meio ambiente e comunicação**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

BURSZTYN, M. A. A.; NASCIMENTO, D. T. Descentralização da gestão ambiental: análise do processo de criação de organizações municipais de meio ambiente no sul catarinense. **Revista do serviço público**, Brasília, p. 185-208, abr./jun. 2011.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo.** São Paulo: Atlas, 1997.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002, 2008,2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório de pesquisa – Alagoas**. Brasília: Dirur/Ipea, 2009.

_____. **Relatório de pesquisa – Mato Grosso do Sul**. Brasília: Dirur/Ipea, 2009.

_____. **Relatório de pesquisa – Mato Grosso**. Brasília: Dirur/Ipea, 2009.

_____. **Relatório de pesquisa – Pará**. Brasília: Dirur/Ipea, 2009.

_____. **Relatório de pesquisa – Paraná**. Brasília: Dirur/Ipea, 2009.

_____. **Relatório de pesquisa – Pernambuco**. Brasília: Dirur/Ipea, 2009.

JATOBÁ, S. U. S. **Gestão ambiental urbana**: da reflexão global à ação local. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, 2000.

_____. Licenciamento ambiental e oferta habitacional no Brasil. **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.

MACHADO, P. L. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2009.

MMA – MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Gestão ambiental compartilhada**: licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com características de impacto local e os critérios para os municípios exercerem a gestão ambiental. Brasília: MMA, Secretaria Executiva, Departamento de Articulação Institucional, 2006.

RIBEIRO, J. C. J. **Desafios do licenciamento ambiental**. Seminário Estadual sobre Licenciamento Ambiental. Belo Horizonte: AMDA/SEMAD, 2006. Disponível em: <http://www.amda.org.br/assets/files/palestr%20Jose%20cçaudio.pdf>. Acesso em: jun. 2010.

SALGADO, G. S. M. **Relatório licenciamento ambiental de parcelamentos do solo no Distrito Federal**. Brasília: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação, Governo do Distrito Federal, 2006.

SCARDUA, F. P. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil.** Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2003.

SCARDUA, F. P.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Revista sociedade e estado**, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 291-314, jan./dez. 2003.

TOBAR, F. O conceito de descentralização: usos e abusos. **Planejamento e políticas públicas**, n. 5, p. 31-51, jun. 1991.

VIANA, M. B. **Licenciamento ambiental de minerações em Minas Gerais**: novas abordagens de gestão. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Brasília, 2007.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Lei Federal nº 9.605/1998**. Dispõe sobre os crimes ambientais. Brasília: Congresso Nacional, 1998.

_____. **Lei nº 10.258/2001 (Estatuto da Cidade)**. Regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2001.

_____. **Resolução Conama nº 412/2009**. Dispõe sobre os critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social. Brasília: Congresso Nacional, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2000**. IBGE, 2000.

_____. **Censo demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Resultados preliminares – censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

PARTE I

Referenciais Legais e Institucionais do Licenciamento Ambiental para Fins Urbanísticos

CAPÍTULO 1

LICENCIAMENTO AMBIENTAL: BASE NORMATIVA E PERSPECTIVAS

Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo*
Paulo Cesar Vaz Guimarães**
Silvia Fazzolari-Corrêa***

1 INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental constitui o procedimento administrativo mediante o qual o órgão ambiental competente licencia a implantação, a ampliação e a operação de empreendimentos potencialmente causadores de degradação ambiental. Ele é efetivado perante um dos órgãos federais, estaduais ou municipais integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

Nas licenças ambientais, são estabelecidas as condições para que o empreendedor, pessoa física ou jurídica, de direito privado ou de direito público, implante, amplie ou opere o empreendimento sob sua responsabilidade. Em nosso país, o processo de licenciamento envolve três licenças ambientais sequenciais: *i)* licença prévia (LP); *ii)* licença de instalação (LI); e *iii)* licença de operação (LO). O licenciamento ambiental abrange um enorme campo de iniciativas humanas, de graus de complexidade bastante diferenciados, implantadas em áreas urbanas e rurais.

As licenças ambientais, em regra, não têm caráter definitivo. Há previsão de prazo de validade para cada tipo de licença. Após a expedição de qualquer das licenças, o cumprimento das condições nela estabelecidas é, pelo menos em tese, acompanhado sistematicamente e pode ser cobrado por via administrativa ou judicial. Não sendo observados os compromissos constantes da licença ambiental, ela pode ser suspensa ou cancelada. A frequência das ações de fiscalização nesse

---

* Advogada e urbanista, mestre e doutoranda em ciência política pela Universidade de Brasília (UnB). Consultora Legislativa da Câmara dos Deputados desde 1991, com atuação nas áreas de meio ambiente e direito ambiental, urbanismo e direito urbanístico. Professora voluntária da UnB, nos cursos de graduação em ciência política e em gestão de políticas públicas.

** Economista, mestre e doutor em administração pública pela Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP). Especialista em políticas públicas e gestão governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), lotado na Fundacentro. Atua em gestão ambiental, gestão de riscos, desenvolvimento local e políticas sociais.

*** Bióloga e doutora em ciências pela Universidade de São Paulo (USP). Professora do Centro Universitário Senac (SP) na área de gestão e avaliação ambiental.

sentido varia de acordo com a natureza do empreendimento e dos seus cronogramas de planejamento, implantação e operação.

Quando a degradação ambiental potencialmente gerada por um empreendimento é significativa, impõem-se a elaboração e a aprovação de Estudo de Impacto Ambiental (EIA), como requisito para a concessão da licença ambiental. Do EIA, obrigatoriamente, é feito um resumo em linguagem acessível ao público em geral, o Relatório de Impacto Ambiental (Rima). Além do EIA, há outros estudos ambientais que podem integrar o processo de licenciamento.

Por meio do licenciamento ambiental e do EIA e outros estudos, intenta-se garantir não apenas a prevenção do dano ambiental em si, mas também o adequado planejamento do empreendimento. Ou seja, a licença ambiental não constitui entrave a ser superado, e sim uma ferramenta administrativa que objetiva o uso sustentável dos recursos ambientais. No processo de licenciamento, obrigatoriamente são considerados os efeitos sobre o meio natural e o meio socioeconômico, bem como ponderadas as diferentes alternativas técnicas e locacionais da obra ou atividade submetida à análise do poder público. Estão em tela subsídios para o processo decisório dos atores públicos e também dos empreendedores privados, não um conjunto de formalidades burocráticas (Guimarães, 2012).

O licenciamento ambiental tem normas gerais estabelecidas em legislação federal, que podem ser complementadas por legislação estadual e municipal. Neste trabalho, serão expostas as origens dessa legislação, as regras básicas de aplicação nacional e os debates em curso sobre o aprimoramento desse corpo normativo.

2 LICENÇA AMBIENTAL: LEGISLAÇÃO DE APLICAÇÃO NACIONAL

2.1 A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente

O licenciamento ambiental pode ser definido como o processo mediante o qual o órgão competente do Sisnama analisa as características potencialmente causadoras de degradação de um determinado empreendimento, avaliando sua viabilidade ambiental e, a partir disso, decide sobre a concessão, ou não, da licença.

Alguns juristas afirmam que a licença ambiental tem a natureza jurídica de autorização e não propriamente de licença (Freitas, 1993; Mukai, 2002; Machado, 2003). A autorização é um ato precário, marcado pelo poder discricionário do agente público. Grande parte da doutrina, todavia, entende que a licença ambiental consiste, de fato, em uma licença, ou seja, ela não pode ser negada ao empreendedor se forem satisfeitos os requisitos legalmente exigidos do empreendimento proposto (Oliveira, 1999; Milaré, 2001; Fink *et al.*, 2002).

A principal base normativa do processo de licenciamento ambiental, em âmbito nacional, está no Artigo nº 10 da Lei nº 6.938/1981 – Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA). Originalmente, ficava estabelecido:

> Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do Sisnama, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.
>
> § 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial do Estado, bem como em um periódico regional ou local de grande circulação.
>
> § 2º Nos casos e prazos previstos em Resolução do Conama, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação da Sema.[1]
>
> § 3º O órgão estadual do meio ambiente e a Sema, esta em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.
>
> § 4º Caberá exclusivamente ao Poder Executivo Federal, ouvidos os Governos Estadual e Municipal interessados, o licenciamento previsto no *caput* deste artigo, quando relativo a polos petroquímicos e cloroquímicos, bem como a instalações nucleares e outras definidas em lei.

É de particular importância registrar que a Lei nº 6.938/1981 adota um conceito amplo de poluição, que se confunde com o conceito de degradação ambiental. Define poluição como a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população; criem condições adversas às atividades sociais e econômicas; afetem desfavoravelmente a biota; afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente; ou lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos (Artigo 3º, III).

Da redação do Artigo 10 da Lei nº 6.938/1981 acima transcrita, extrai-se a disciplina do licenciamento ambiental, que pode ser sintetizada em cinco regras básicas, cuja lógica continua hoje aplicável, sem prejuízo dos ajustes efetuados no referido dispositivo legal ao longo do tempo:

---

1. Sema é a sigla da Secretaria Especial de Meio Ambiente, órgão subordinado ao Ministério do Interior (Minter), instituído pelo Decreto nº 73.030/1973 e extinto com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama).

- todos os empreendimentos potencialmente capazes de causar degradação ambiental em tese sujeitam-se a licenciamento;
- o licenciamento deve ser efetivado em regra perante o órgão seccional (estadual) do Sisnama;
- o processo de licenciamento demanda publicidade, como se impõe em geral aos atos administrativos ou conjunto de atos administrativos;
- as decisões inclusas na licença devem ser fiscalizadas pelos órgãos ambientais; e
- a esfera federal de governo avoca o controle do licenciamento ambiental de determinados empreendimentos considerados de interesse nacional.

Com a Lei nº 7.804/1989, foram alterados o *caput* e os parágrafos 2º, 3º e 4º do Artigo 10 da Lei nº 6.938/1981, da seguinte forma:

> Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento de órgão estadual competente, integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis. .....
>
> § 2º Nos casos e prazos previstos em Resolução do Conama, o licenciamento de que trata este artigo dependerá de homologação do IBAMA.
>
> § 3º O órgão estadual do meio ambiente e o IBAMA, este em caráter supletivo, poderão, se necessário e sem prejuízo das penalidades pecuniárias cabíveis, determinar a redução das atividades geradoras de poluição, para manter as emissões gasosas, os efluentes líquidos e os resíduos sólidos dentro das condições e limites estipulados no licenciamento concedido.
>
> § 4º Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA o licenciamento previsto no *caput* deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional.

As modificações procuravam incluir o então recém-criado Ibama[2] na lógica de funcionamento do Sisnama. É relevante perceber que as referências à autarquia surgem acompanhadas do entendimento de que sua atuação deveria ser supletiva à atuação dos órgãos ambientais estaduais, seja na emissão das licenças (*caput* e § 4º) seja na fiscalização (§ 3º). Excluiu-se também a referência a polos petroquímicos

2. O Ibama foi criado pela Lei nº 7.735/1989.

e cloroquímicos e instalações nucleares, delimitando-se com mais consistência técnica a atuação do governo federal. Passaram a caber ao Ibama as licenças de empreendimentos cujo impacto potencial ultrapassasse os limites de um estado.

Jamais se chegou a estabelecer em lei ou regulamento qual seria o alcance concreto da atuação supletiva do Ibama, a qual tem sido mais frequente no âmbito da fiscalização ambiental. Na verdade, a previsão para a atuação supletiva vem da redação original da Lei nº 6.938/1981 (Artigos 10, § 3º, e 11, § 1º), aplicada à extinta Sema. Como exemplo, tem-se que boa parte da fiscalização ambiental do Ibama, em relação ao desflorestamento na Amazônia, efetiva-se no âmbito da supletividade. Não fica claro se essa atuação abrange as situações de omissão do órgão estadual, de ação em desacordo com a lei ou outras. Na emissão das licenças ambientais, parece que a assunção sempre foi a de que a atuação supletiva direcionava-se aos casos de impacto regional ou nacional, mas, se assim fosse, bastaria o que estava previsto no § 4º do Artigo 10 da lei. Independentemente da supletividade, mesmo a definição dos casos de impacto regional ou nacional não é tarefa simples, isenta de subjetividade.

Outro ponto problemático no Artigo 10 da Lei nº 6.938/1981 estava no fato de que ele não atribui responsabilidades na emissão das licenças ambientais aos órgãos locais (municipais) do Sisnama, apesar de eles serem mencionados no dispositivo que estrutura o sistema (Artigo 6º). Essa deficiência ganhou relevância em face da colocação dos municípios como entes federados no texto da Constituição Federal (CF) de 1988.

Esse quadro levou à defesa de que seria necessária uma lei especificando com mais clareza as atribuições de União, estados, Distrito Federal e municípios quanto à emissão das licenças ambientais. Talvez essa tenha sido a principal razão que levou à aprovação da Lei Complementar (LC) nº 140/2011, que fixa normas para a cooperação entre os entes federados em termos de política ambiental. Essa LC deu a seguinte redação para o Artigo 10 da Lei nº 6.938/1981:

> Art. 10. A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental.
>
> § 1º Os pedidos de licenciamento, sua renovação e a respectiva concessão serão publicados no jornal oficial, bem como em periódico regional ou local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente.
>
> § 2º (Revogado).

§ 3º (Revogado).

§ 4º (Revogado).

Assim, mantiveram-se expressas no dispositivo legal em tela apenas as regras de que os empreendimentos potencialmente capazes de causar degradação ambiental em tese sujeitam-se a licenciamento, e que o processo demanda publicidade.

Na verdade, as três outras regras básicas que marcam o licenciamento ambiental, expostas anteriormente, continuam válidas, mas na forma da LC nº 140/2011. A maior parte dos licenciamentos ambientais mantém-se nas atribuições dos órgãos ambientais estaduais, e a União traz para si o controle ambiental de alguns empreendimentos. A fiscalização ambiental das determinações das licenças ambientais evidentemente continua a ocorrer, com base na competência comum fundamentada na CF. Há também inovações relevantes na LC, como a explicitação das atribuições dos municípios em termos de licenciamento ambiental. O conteúdo da LC nº 140/2011 está analisado mais adiante.

2.2 O regulamento da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente

A Lei da PNMA foi regulamentada pelo Decreto nº 88.351/1983. Explicitaram-se os três tipos de licença ambiental, a saber:

- LP: concedida na fase preliminar do empreendimento, contém os requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização, instalação e operação, os quais deverão orientar o projeto executivo;
- LI: concedida com base no projeto executivo aprovado, autoriza o início de implantação do empreendimento; e
- LO: concedida após a verificação da compatibilidade da instalação com o previsto na LP e na LI, autoriza a operação do empreendimento.

Viana (2005) sintetiza a esse respeito:

> [...] a LP atesta a viabilidade do empreendimento e estabelece as condicionantes a serem atendidas nas etapas posteriores, a LI autoriza o início de sua implantação, de acordo com o projeto executivo, e a LO autoriza o início da atividade, cumpridas as exigências anteriores.

A previsão dessas licenças foi mantida no Decreto nº 99.274/1990, que substituiu o Decreto nº 88.351/1983. Como o regulamento da lei não abre exceções, em qualquer tipo de empreendimento, mesmo os mais simples, o processo de licenciamento se constituirá na obtenção sucessiva de LP, LI e LO.

Essa sequência de licenças pode ser objeto de questionamento em alguns casos. No parcelamento do solo urbano na forma de loteamento, por exemplo, o loteador, responsável inicial pelo empreendimento, desvincula-se dele após a transferência dos lotes aos compradores. As áreas livres que não integram lotes, por seu turno, são transferidas automaticamente para a municipalidade no momento do registro imobiliário do empreendimento (Lei nº 6.766/1979, Artigo 22). A LO e sua renovação não parecem fazer sentido em situações como essa. Mencione-se que alguns estados não trabalhavam inicialmente com essa estrutura tripartite de licenças e tiveram de se adaptar às normas federais.

O Decreto nº 99.274/1990 inclui também referências ao EIA e seu respectivo Rima. Na verdade, delega expressamente ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) as normas sobre o tema e especifica conteúdo mínimo para o EIA: *i)* diagnóstico ambiental da área; *ii)* descrição da ação proposta e suas alternativas; e *iii)* identificação, análise e previsão dos impactos significativos, positivos e negativos. Dispõe também que o EIA será realizado por técnicos habilitados e gerará o Rima, que deverá ficar acessível ao público. Quando o regulamento remete ao detalhamento do conteúdo do EIA o Conama, na verdade, está reforçando a validade de normas preexistentes do órgão colegiado, que serão comentadas na seção 4.

2.3 Antecedentes e conexão com outros atos autorizativos

Antes de a Lei nº 6.938/1981 entrar em vigor, já havia previsão de licenciamento ambiental na legislação nacional direcionada ao controle da poluição industrial.

Sem fazer referência expressa à licença ambiental, o Decreto-Lei nº 1.413/1975 previa que as indústrias instaladas ou a se instalarem em território nacional seriam obrigadas a promover as medidas necessárias para prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação do meio ambiente, e que as medidas nesse sentido seriam definidas pelos órgãos federais competentes, no interesse do bem-estar, da saúde e da segurança das populações.

Na sequência, a Lei nº 6.803/1980 estabeleceu que o licenciamento para implantação, operação e ampliação de estabelecimentos industriais, nas áreas críticas de poluição, dependeria da observância das normas sobre zoneamento industrial, bem como do atendimento das normas e padrões ambientais definidos pelos órgãos ambientais (Artigo 9º). Atribuiu explicitamente o licenciamento ambiental ao órgão estadual, aspecto hoje disciplinado pela LC nº 140/2011.

Entretanto, antes de 1981, já existia, em leis federais, a exigência de atos autorizativos, por parte do poder público que, em seus resultados práticos, também se voltavam ao controle dos efeitos ambientais dos empreendimentos, como as licenças

ambientais, mesmo que não possam ser considerados juridicamente idênticos a elas. Alguns deles continuam em vigor, coexistindo com as licenças ambientais.

Na Lei nº 4.771/1965, que instituiu o Código Florestal, por exemplo, constava previsão de autorização prévia para os casos de supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente (APP) a faixa de vegetação que deve ser mantida às margens dos cursos d´água, nas encostas e em outros locais definidos na lei (Artigos 2º, 3º e 4º, com a redação dada pela Medida Provisória nº 2.166-67/2001). A regra é a proteção integral da vegetação em APP, mas há casos de utilidade pública ou interesse social em que se impõe o corte da vegetação nesses locais. A autorização para esse corte não integra formalmente o processo de licenciamento ambiental e é emitida mediante procedimento próprio. Até a descentralização de atribuições para o controle da supressão de vegetação nativa, ocorrida em 2006, essa autorização ficava a cargo do Ibama, mesmo que o empreendimento que demandasse a supressão de vegetação fosse licenciado pelo órgão ambiental estadual. Na recente Lei nº 12.651/2012, que substituiu a Lei nº 4.771/1965, continua a haver a previsão desse processo autorizativo, sem menção à inter-relação com o licenciamento ambiental (Artigos 7º e 8º).

As licenças urbanísticas também devem ser lembradas como inter-relacionadas às licenças ambientais. O processo de aprovação de um parcelamento do solo para fins urbanísticos, disciplinado pela Lei nº 6.766/1979, tem características procedimentais e substantivas que o aproximam bastante do licenciamento ambiental. Controlam-se, mediante esse processo, não apenas os aspectos urbanísticos do empreendimento, mas também seus efeitos ambientais. Exemplo direto disso está nas regras da Lei nº 6.766/1979, sobre os locais nos quais se veda o parcelamento, como terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, aterrados com material nocivo à saúde pública, com declividade igual ou superior a 30% ou situados em áreas de preservação ecológica (Artigo 3º).

Cumpre perceber que o processo de aprovação de um parcelamento urbano a cargo das municipalidades, na forma da legislação atual, não substitui o licenciamento ambiental, mesmo que eventualmente o órgão ambiental municipal seja o responsável pelo controle do empreendimento em foco. O parcelamento do solo para fins urbanísticos está entre as atividades potencialmente causadoras de degradação do meio ambiente, impondo-se legalmente o licenciamento ambiental. Registre-se, ainda, que ele está incluso expressamente entre as atividades objeto de licenciamento ambiental que são listadas pela Resolução do Conama nº 237/1997. Comentaremos mais adiante sobre a proposta de unificação das licenças urbanística e ambiental desses empreendimentos.

3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Fica estabelecido no § 1º do Artigo 225 da CF:

> Art. 225.
>
> .....
>
> § 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao poder público:
>
> .....
>
> IV – exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
>
> .....

O legislador constituinte assegurou berço constitucional ao EIA e, por consequência, ao licenciamento ambiental. O dispositivo acima transcrito norteia-se por dois princípios jurídicos, o princípio da significância e o princípio da publicidade (Araújo, 2002).

Para que um empreendimento imponha a elaboração de EIA, o impacto potencial a ele associado deve ser significativo, por disposição expressa da CF. Se não for, o licenciamento ambiental ocorrerá, mas não será exigido o EIA. A exigibilidade do licenciamento ambiental e do EIA tem pressupostos diferentes:

- todo empreendimento potencialmente causador de degradação ambiental em tese requer licenciamento; e
- se o impacto ambiental previsto para o tipo de empreendimento em questão for significativo, conforme estabelecido em legislação ou em decisão do órgão ambiental competente, demanda-se EIA no licenciamento.

Além disso, a publicidade é elemento essencial do EIA. A não observância dessa diretriz gera a nulidade da licença ambiental eventualmente concedida. Inclua-se na aplicação desse princípio não apenas a divulgação dos atos administrativos relacionados ao EIA e ao Rima, mas também a realização de audiências públicas para debate do empreendimento objeto de licenciamento ambiental.

4 AS RESOLUÇÕES DO CONAMA E O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Além da referência genérica à Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) entre os instrumentos da política ambiental, a Lei nº 6.938/1981 nada dispõe sobre o EIA. As normas gerais sobre esse estudo surgiram com a Resolução Conama nº 001/1986, editada com base na competência do conselho, estabelecida pelo

Artigo 8º da Lei nº 6.938/1981, de estabelecer normas e critérios para o licenciamento ambiental, bem como na competência a ele expressamente delegada, pelo Artigo 18 do Decreto nº 88.351/83, de fixar os critérios segundo os quais se exigem EIA.

Fica estabelecida na Resolução Conama nº 001/1986, ainda em vigor, uma lista de empreendimentos que demandam elaboração e aprovação de EIA no processo de licenciamento ambiental:

- estradas de rodagem com duas ou mais faixas de domínio;
- ferrovias;
- portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos;
- aeroportos;
- oleodutos, gasodutos, minerodutos, troncos coletores e emissários de esgotos sanitários;
- linhas de transmissão de energia elétrica acima de 230 KV;
- obras hidráulicas para exploração de recursos hídricos, como barragem para quaisquer fins hidrelétricos acima de 10 MW, de saneamento ou de irrigação, abertura de canais para navegação, drenagem e irrigação, retificação de cursos d´água, abertura de barras e embocaduras, transposição de bacias, diques;
- extração de combustível fóssil (petróleo, xisto, carvão);
- extração de minério;
- aterros sanitários, processamento e destino final de resíduos tóxicos ou perigosos;
- usinas de geração de eletricidade, qualquer que seja a fonte de energia primária, acima de 10 MW;
- complexo e unidades industriais e agroindustriais (petroquímicos, siderúrgicos, cloroquímicos, destilarias de álcool, hulha, extração e cultivo de recursos hidróbios);
- distritos industriais e zonas estritamente industriais;
- exploração econômica de madeira ou de lenha em áreas acima de 100 ha ou menores, quando atingir áreas significativas em termos percentuais ou de importância ambiental;
- projetos urbanísticos acima de 100 ha ou em áreas consideradas de relevante interesse ambiental a critério dos órgãos ambientais;

- qualquer atividade que utilizar carvão vegetal, derivados ou produtos similares, em quantidade superior a dez toneladas por dia;
- projetos agropecuários que contemplem áreas acima de 1.000 ha ou menores, quando se tratar de áreas significativas em termos percentuais ou de importância do ponto de vista ambiental; e
- empreendimentos potencialmente lesivos ao patrimônio espeleológico nacional.

A redação da Resolução Conama nº 001/1986, ao listar esses empreendimentos que demandam EIA, gera divergências de interpretação. A posição predominante na doutrina é de que, nos referidos casos, o EIA é obrigatório e que, além disso, será obrigatório sempre que a legislação federal ou estadual assim estabelecer e toda vez que o licenciador no caso concreto, fundamentadamente, entender que o impacto potencial é significativo. Não obstante, há quem defenda que a lista tem caráter meramente exemplificativo,[3] ou seja, mesmo nos casos previstos, o órgão licenciador teria a faculdade de exigir o EIA, ou não, de acordo com sua avaliação sobre a significância do potencial impacto associado ao empreendimento proposto. Os órgãos ambientais do estado de São Paulo chegaram a adotar essa tese, com base numa decisão do conselho estadual de meio ambiente (Araújo, 2002).

Não raramente, encontram-se entendimentos equivocados de que os empreendimentos que não geram impacto ambiental definido pela legislação ou pelo licenciador como significativo não precisam ser licenciados. Faz-se necessário entender que eles dispensam EIA, mas não o licenciamento ambiental.

A Resolução Conama nº 001/1986 contempla disposições importantes sobre o conteúdo do EIA e do Rima. O EIA compõe-se, no mínimo, de diagnóstico ambiental, análise dos impactos do empreendimento, definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e programa de monitoramento. O diagnóstico ambiental deve considerar o meio físico, o meio biológico e o meio socioeconômico, e suas inter-relações, como componentes do meio ambiente. Devem ser ponderadas todas as alternativas tecnológicas e de localização, confrontando-as com a hipótese de não execução do empreendimento. Necessitam ser avaliados os impactos potencialmente gerados tanto pela fase de implantação do empreendimento quanto pela fase de operação. O Rima deve refletir as conclusões do EIA, incluindo recomendação quanto à alternativa mais favorável. As disposições dessa resolução

3. Em razão da redação do *caput* do Artigo 2º da resolução em foco: "Dependerá de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – Rima, a ser submetido à aprovação do órgão estadual competente, e do IBAMA em caráter supletivo, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: (...)".

sobre o conteúdo do EIA/Rima têm servido de guia para os técnicos, bem como para padronização do processo de sua avaliação pelos órgãos licenciadores.

A Resolução Conama nº 001/1986 prevê expressamente que todas as despesas com a elaboração do EIA corram por conta do proponente do empreendimento. Havia, ainda, determinação de que o EIA deveria ser realizado por equipe multidisciplinar habilitada, não dependente direta ou indiretamente do proponente do empreendimento, mas essa norma foi revogada expressamente pela Resolução Conama nº 237/1997.

Um problema sério relacionado à aplicação das normas sobre o EIA é que algumas empresas de consultoria elaboram estudos sem a devida atenção para a realidade específica do empreendimento, com conteúdo superdimensionado e muito descritivo em alguns tópicos e deficiente em outros, especialmente em relação à análise e ao prognóstico do impacto ambiental, objetivos maiores do próprio estudo. Outro problema frequente é a inexistência de verdadeiras alternativas, ficando o EIA restrito à defesa de uma opção previamente escolhida. Essas distorções, com o amadurecimento da implantação do EIA no país, têm diminuído. No entanto, deve-se destacar que a qualidade do EIA é requisito básico para a sua eficácia como instrumento de planejamento e de controle ambiental. Deve-se destacar também que, mesmo para poderem exigir qualidade do estudo, os órgãos ambientais têm de possuir sua própria equipe técnica preparada, o que nem sempre ocorre (Araújo, 2002).

A Resolução Conama nº 237/1997 trata de forma abrangente o licenciamento ambiental. Como primeiro tópico de análise em relação a essa resolução, tome-se o seu Artigo 3º, que dispõe:

> Art. 3. A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/Rima), ao qual se dará publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.
>
> Parágrafo único. O órgão ambiental competente, verificando que a atividade ou empreendimento não é potencialmente causador de significativa degradação do meio ambiente, definirá os estudos ambientais pertinentes ao respectivo processo de licenciamento.

O licenciador tem o poder de decidir, fundamentadamente, como se impõe em qualquer ato administrativo, que determinado empreendimento não constante do Artigo 2º da Resolução Conama nº 001/1986 demanda EIA, mas não de dispensar o EIA nos casos expressamente nomeados pelo referido dispositivo.

Com a redação pouco clara da Resolução Conama nº 237/1997, pode-se originar a interpretação equivocada de que o campo de discricionariedade do licenciador sobre o tema é atualmente pleno. Estudos como relatório ambiental preliminar, relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental e outros não substituem o EIA nos casos em que o mesmo é obrigatório, podem apenas integrá-lo ou complementá-lo. Cumpre lembrar, nesse ponto, que a imposição do EIA decorre atualmente do próprio texto da CF.

O dispositivo da Resolução Conama nº 237/1997, que estabelece os empreendimentos cujo impacto é considerado regional ou nacional para efeitos de licenciamento, pode ser considerado revogado tacitamente pela LC nº 140/2011. O mesmo comentário aplica-se ao dispositivo que explicitava os casos de licenciamento ambiental estadual e municipal, o último não previsto pela Lei nº 6.938/1981. Hoje, a repartição de atribuições entre os entes federados quanto às licenças ambientais pauta-se pela referida LC.

A Resolução Conama nº 237/1997 define, em seu Anexo 1, as categorias e os tipos de empreendimentos sujeitos a licenciamento ambiental. As categorias explicitadas são as seguintes:

- extração e tratamento de minerais;
- indústria de produtos minerais não metálicos;
- indústria metalúrgica;
- indústria mecânica;
- indústria de material elétrico, eletrônico e comunicações;
- indústria de material de transporte;
- indústria de madeira;
- indústria de papel e celulose;
- indústria de borracha;
- indústria de couros e peles;
- indústria química;
- indústria de produtos de matéria plástica;
- indústria têxtil, de vestuário, calçados e artefatos de tecidos;
- indústria de produtos alimentares e bebidas;
- indústria de fumo;

- indústrias diversas;
- obras civis; serviços de utilidade (infraestrutura de energia elétrica e saneamento básico e outros);
- transporte, terminais e depósitos;
- turismo;
- atividades diversas (entre elas o parcelamento do solo); e
- uso de recursos naturais.

Fica mantida, na referida resolução, a divisão das licenças em LP, LI e LO, e estabelecidos seus prazos máximos de validade. Além disso, a resolução prevê que o custo da análise para obtenção da licença ambiental deverá ser estabelecido por dispositivo legal, visando ao ressarcimento, pelo empreendedor, das despesas realizadas pelo órgão ambiental competente; e exige que estados e municípios, para exercerem suas atribuições em termos de licenciamento ambiental, devem ter implantados conselhos de meio ambiente, com caráter deliberativo e participação social, exigência que parece afrontar a autonomia dos entes federados.

Além das Resoluções nº 001/1986 e nº 237/1997, há uma lista de vários outros atos normativos do Conama dispondo diretamente sobre o licenciamento ambiental (anexo).

Cabe dizer que, mesmo atos de menor hierarquia, como instruções normativas e portarias, têm estabelecido regras sobre o licenciamento ambiental. No Diário Oficial da União (DOU) do dia 28 de outubro de 2011, por exemplo, estão presentes complexas portarias do Ministério do Meio Ambiente (MMA), dispondo sobre o licenciamento de rodovias, exploração de petróleo, sistemas de transmissão de energia elétrica e outros temas.

Vale questionar essa opção mais recente por portarias do MMA que disciplinam o licenciamento ambiental, já que o Conama tem delegação expressa para editar normas nesse sentido, outorgada pela Lei nº 6.938/1981. Faz-se necessário refletir, também, se o extenso conjunto de atos normativos infralegais que regulam as licenças ambientais para empreendimentos específicos não poderia ser simplificado, com a aprovação de uma lei mais abrangente sobre o tema.

5 LEIS PÓS-1988 QUE APRESENTAM INTERFACE COM O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Há várias leis que apresentam algum nível de inter-relação com as normas atinentes ao licenciamento ambiental. A legislação sobre a infraestrutura de transportes,

energia e saneamento, por exemplo, tende a incluir referências pontuais às licenças ambientais. O mesmo pode ser dito das normas relativas à exploração mineral.

Em face dos objetivos desta publicação, vale destacar quatro leis posteriores à CF de 1988. As duas primeiras, com dispositivos que completam as normas aqui analisadas – a Lei de Crimes Ambientais (LCA) e a LC sobre a cooperação ambiental entre os entes federados em matéria ambiental; e duas leis relevantes, afetas ao campo do direito urbanístico – o Estatuto da Cidade e a lei que inclui a disciplina da regularização fundiária urbana.

5.1 Lei de Crimes Ambientais

A Lei nº 9.605/1998 (LCA) define alguns tipos penais que têm relação com o tema licenciamento. Destacam-se os dois seguintes:

> Art. 60. Construir, reformar, ampliar, instalar ou fazer funcionar, em qualquer parte do território nacional, estabelecimentos, obras ou serviços potencialmente poluidores, sem licença ou autorização dos órgãos ambientais competentes, ou contrariando as normas legais e regulamentares pertinentes:
>
> Pena – detenção, de um a seis meses ou multa, ou ambas as penas cumulativamente.
>
> Art. 67. Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público:
>
> Pena – detenção, de um a três anos, e multa.
>
> Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa.

Esses tipos penais estão inclusos nas regras sobre crimes de menor potencial ofensivo, que admitem a substituição de penas de detenção por prestação de serviços à comunidade. Deve ser explicado, contudo, que as penas estabelecidas nesses tipos penais são aplicáveis cumulativamente com as relativas a outros crimes, como as previstas para o crime de poluição (Artigo 54 da LCA).

É importante dizer que as sanções penais e administrativas são independentes e que são impostas, sem prejuízo da obrigação civil de o infrator, independentemente da existência de culpa, reparar o dano causado ao meio ambiente. Outro aspecto a ser lembrado é que, no campo das infrações ambientais, há responsabilidade penal não apenas das pessoas físicas, mas também das pessoas jurídicas.

5.2 Lei Complementar nº 140/2011

A LC nº 140/2011 dispõe sobre a cooperação entre União, estados, Distrito Federal (DF) e municípios em matéria ambiental, com base nos incisos III, VI e VII do *caput*

e do parágrafo único do Artigo 23 da CF. Em sua essência, esta lei explicita quais são as atribuições específicas e compartilhadas dos entes federados na PNMA, em relação ao licenciamento e a várias outras atividades governamentais nesse campo.

A regra geral continua a ser o licenciamento ambiental pela esfera estadual de governo, que assume os processos de licenciamento não delegados, expressamente, pelo texto legal, à União ou aos municípios.

Fica explicitado no Artigo 7º que cabe à União promover o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades:

- localizados ou desenvolvidos conjuntamente no Brasil e em país limítrofe;
- localizados ou desenvolvidos no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva;
- localizados ou desenvolvidos em terras indígenas;
- localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs);
- localizados ou desenvolvidos em dois ou mais estados;
- 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 LC nº 97/1999;
- 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
- que atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da Comissão Tripartite Nacional (CTN), assegurada a participação de um membro do Conama e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

No Artigo 9º, fica disposto que os municípios devem promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos: 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 localizados em unidades de conservação instituídas pelo município, exceto em APAs.

Nas APAs, não se aplica a regra de o licenciamento ser tarefa da instância federativa que responde pela unidade de conservação. Como essas áreas protegidas são

bastante flexíveis e admitem propriedades privadas com desenvolvimento de atividades não poluidoras, isso implicaria centralizar desnecessariamente vários processos de licenciamento ambiental.

A LC nº 140/2011, em princípio, corrige um problema apontado anteriormente sobre a dissociação entre a licença ambiental e a autorização para supressão de vegetação nativa. Ela não unifica os dois atos administrativos, mas define que o ente responsável pelo licenciamento também responderá pela aprovação do manejo e da supressão de vegetação, florestas e formações sucessoras.

No que se refere a estabelecer claramente a esfera de governo responsável pelos diferentes processos de licenciamento, contudo, o texto aprovado da licenciamento ambiental deixou a desejar em alguns pontos. Nesse ponto, há de ser lembrado que a necessidade dessa definição impulsionou a própria elaboração da complementação da lei.

O principal problema está no esquema – no mínimo, confuso – para a complementação dos casos de licenciamento perante a União. É certo que a LC não conseguiria esgotar todas as situações possíveis de interesse nacional, e que se fazia necessário estabelecer um caminho decisório sobre isso. A opção adotada, constante no Artigo 7º, de fazer referência a empreendimentos que "atendam tipologia estabelecida por ato do Poder Executivo, a partir de proposição da CTN, assegurada a participação de um membro do Conama e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento", não avança, já que o texto não esclarece, de fato, quais são os critérios. Além disso, apesar de não haver normas sobre a composição da comissão citada, pode-se assinalar que ela tenderá a não delegar atribuições para a esfera federal, uma vez que estará em tela renúncia de poder decisório por parte de estados e municípios. Outro ponto a ser comentado é que o representante do Conama dificilmente terá legitimidade nessa configuração, sabendo que, com mais de cem membros na composição do órgão colegiado, o processo de escolha interna teria poucas chances de ser consensual.

5.3 Estatuto da Cidade

As normas constantes na Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), apesar de ligadas mais diretamente ao campo do direito urbanístico e não do direito ambiental, apresentam repercussões evidentes na proteção não apenas do meio ambiente construído, mas também do meio ambiente natural. Sem embargo, seu Artigo 2º explicita a diretriz de garantir aos cidadãos o direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para a geração presente e as futuras.

Fica estabelecido que o desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas deve ser planejado de forma a evitar ou corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente. Na mesma linha de preocupação com o desenvolvimento sustentável, são previstas na lei como diretrizes da política urbana:

- a ordenação e o controle do uso do solo, direcionados a evitar, entre outros problemas, a utilização inadequada dos imóveis urbanos, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, a deterioração das áreas urbanizadas e a poluição e a degradação ambiental;
- a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência; e
- a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

Há algumas ferramentas de política urbana disciplinadas pelo Estatuto da Cidade que têm conexão com o licenciamento ambiental, a exemplo das operações urbanas. Estas consistem em um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com o objetivo de alcançar, em uma área, transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental (Artigo 32). Cada operação demanda a aprovação de uma lei municipal específica, que defina o seu programa básico, assim como as contrapartidas demandadas dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, em razão da utilização dos benefícios previstos na operação, que podem incluir: *i)* a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo; *ii)* a alteração das normas edilícias; e *iii)* a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação.

Além disso, o Estatuto da Cidade explicita que:

- a modificação de índices urbanísticos, admitida na operação, deve considerar o impacto ambiental dela decorrente;
- a operação pressupõe estudo prévio de impacto de vizinhança;
- o controle da operação será feito, necessariamente, de forma compartilhada com a sociedade civil; e
- os recursos obtidos na operação serão aplicados exclusivamente nela própria.

Apesar de o texto da lei não requerer expressamente o Licenciamento Ambiental da operação urbana consorciada, ele terá de ocorrer em vários casos pela própria natureza das intervenções. Ademais, os elementos de análise previstos na lei aproximam-se de uma avaliação de impacto ambiental.

O Estatuto da Cidade estipula que é função da lei municipal definir os empreendimentos situados em áreas urbanas que dependerão de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento (Artigo 36). No EIV, devem ser analisadas questões como o adensamento populacional e a sobrecarga sobre a infraestrutura urbana – saneamento, energia, geração de tráfego e demanda por transporte público, além de possíveis danos à paisagem urbana.

O EIV não deve ser confundido com o EIA, requisito da licença ambiental. O próprio Estatuto da Cidade destaca que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação do EIA, requeridas nos termos da legislação ambiental. O EIA será analisado, na maior parte das vezes, pelo órgão estadual do Sisnama, como foi explicado anteriormente, não obstante haver tendência à municipalização dos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos de menor impacto, por força da LC nº 140/2011. Já o EIV será sempre analisado por um órgão municipal. Vale questionar, todavia, se os dois estudos – EIA e EIV – não deveriam estar mais integrados pela legislação.

5.4 A legislação sobre regularização fundiária urbana

A Lei nº 11.977/2009, mais conhecida por tratar do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), inclui um capítulo específico sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos (Artigos 46 a 71-A), cujas normas têm aplicação nacional e não, como as relativas ao PMCMV, apenas federal. Em outras palavras, aplicam-se a todas as regularizações fundiárias promovidas por órgãos governamentais, dos diferentes níveis de governo, e também a iniciativas nesse sentido geridas pela sociedade civil. O capítulo sobre regularização em áreas urbanas tem origem nas discussões sobre a futura Lei de Responsabilidade Territorial Urbana (LRTU), que será comentada na seção seguinte.

Independente do proponente, o processo de aprovação de regularização fundiária junto ao governo local exige projeto específico, com os seguintes elementos, no mínimo:

- as áreas ou lotes a serem regularizados e, se houver necessidade, as edificações que serão relocadas;

- as vias de circulação existentes ou projetadas e, se possível, as outras áreas destinadas a uso público;
- as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei;
- as condições para promover a segurança da população em situações de risco, respeitadas as vedações relativas a áreas impróprias para o parcelamento urbano dispostas na Lei nº 6.766/1979; e
- as medidas previstas para adequação da infraestrutura básica.

Nas normas afetas à regularização fundiária de interesse social (direcionada à população de baixa renda), fica expresso na lei que a aprovação municipal corresponde ao licenciamento urbanístico do projeto, bem como ao licenciamento ambiental – se o município tiver conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado. Considera-se órgão ambiental capacitado aquele que possua em seus quadros ou à sua disposição profissionais com atribuição para análise do projeto e decisão sobre o licenciamento ambiental. No caso de o projeto abranger área de unidade de conservação de uso sustentável que admita a regularização, será exigida também anuência do órgão gestor da unidade. Por sua vez, a regularização fundiária de interesse específico (que não se direciona à população de baixa renda) depende da análise e da aprovação do projeto, e também da emissão das respectivas licenças urbanística e ambiental.

6 OS DEBATES LEGISLATIVOS EM CURSO

No Congresso Nacional, as propostas legislativas que objetivam a aprovação de uma lei ampla sobre licenciamento ambiental são antigas e têm tido dificuldade de prosperar. Há projetos ainda não arquivados relacionados ao tema que datam da época da Assembleia Nacional Constituinte, como o Projeto de Lei (PL) nº 710/1988, de autoria do ex-deputado Fabio Feldmann.

Apesar de ter uma proposta inicial acanhada que, em função da própria época de apresentação do projeto, não incorporou as contribuições originárias da prática concreta de elaboração e análise do EIA, no curso da tramitação do PL nº 710/1988, foram aprovados substitutivos que avançam bastante em relação ao texto inicial e se propõem a disciplinar o tema licenciamento ambiental.

Há também propostas em processo de análise pela comissão de meio ambiente e desenvolvimento sustentável da Câmara que já surgiram com a ideia de regular o

licenciamento ambiental de forma ampla. Elas encontram-se reunidas no processo capitaneado pelo PL nº 3.729/2004, de autoria do ex-deputado Luciano Zica.

Deve ser comentado, também, que parlamentares ligados à questão urbana, há anos, têm direcionado esforços na Câmara dos Deputados tendo em vista a construção da futura LRTU, em substituição à Lei nº 6.766/1979, que regula o parcelamento do solo para fins urbanísticos. O processo legislativo correspondente (PL nº 3.057/2000 e apensos), que reúne cerca de vinte proposições afetas ao tema, todas de autoria de parlamentares, já ultrapassou a etapa das comissões, foi aprovado, na forma de substitutivo, elaborado no âmbito de comissão especial, e se encontra pronto para análise pelo plenário.

Desde o final de 2007, a movimentação política em prol da colocação desse processo passou a concentrar-se em deputados que têm autoria de alguma das proposições apensas ou atuaram como relatores em algum momento. O Ministério das Cidades (MCidades), cujos representantes acompanharam todas as discussões relevantes praticamente desde o início dos debates, não mostrou empenho em efetivar a votação final do texto na Câmara e o consequente encaminhamento ao Senado Federal (Araújo, 2008), situação que permanece atualmente.

Ocorre que, em março de 2009, foi adotada a medida provisória relativa ao PMCMV, que gerou a Lei nº 11.977/2009, citada anteriormente, tendo o Executivo inserido, no texto, o capítulo relativo à regularização fundiária em áreas urbanas, baseado integralmente em dispositivos constantes no substitutivo ao PL nº 3.057/2000 e apensos. As regras mais importantes sobre o tema – como as que dizem respeito aos institutos da demarcação urbanística e da legitimação de posse, bem como a opção pelo tratamento diferenciado quanto a regularizações de interesse social, direcionadas à população de baixa renda, e demais regularizações – têm origem no substitutivo mais recente, elaborado no processo de discussão da LRTU. A apropriação de parte relevante do texto que vinha sendo construído pelos parlamentares e sua inserção na medida provisória base da Lei nº 11.977/2009, ao que parece, reduziu bastante as chances de aprovação, pelo menos em curto prazo, da LRTU (Silva e Araújo, 2010).

Deve-se destacar, contudo, que, independentemente da regularização fundiária urbana, há um conjunto de temas afetos ao parcelamento do solo para fins urbanísticos que mereceriam tratamento normativo mais consistente do que o presente na Lei nº 6.766/1979. Entre esses assuntos, coloca-se em relevo a proposta de unificação dos licenciamentos urbanístico e ambiental dos parcelamentos. Este tem sido um dos tópicos de maior atenção nas discussões sobre a LRTU. A ideia é que os projetos de loteamentos, desmembramentos e condomínios urbanísticos

sejam analisados em regra pelas municipalidades, em processo unificado, e descartando-se a figura da LO. Em situações especiais, justificadas pelo maior impacto ambiental potencial, a análise também passaria pelo órgão ambiental estadual. Esse é apenas um dos pontos que mostram a necessidade de os debates sobre a LRTU serem retomados.

7 A TÍTULO DE CONCLUSÃO: POR UMA NOVA BASE INSTITUCIONAL PARA AS LICENÇAS AMBIENTAIS

O licenciamento ambiental é um instrumento de caráter preventivo, destinado à execução dos objetivos da PNMA, notadamente o de compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico. Como componente do processo de licenciamento, o EIA também se marca por esse caráter preventivo e, antes de tudo, visa dar à administração pública uma base séria de informação, de modo que se pesem os interesses em jogo, especialmente os ambientais, quando da tomada de decisão.

Praticamente, a única referência direta ao tema, nas leis de aplicação nacional, está no Artigo 10 da Lei nº 6.938/1981 e nas recentes regras sobre os entes federados responsáveis pela emissão da licença ambiental, constantes na LC nº 140/2011. As normas infralegais que regulamentam o processo de licenciamento ambiental, todavia, são numerosas: as etapas do licenciamento – LP, LI e LO – foram estabelecidas mediante decreto presidencial; as resoluções do Conama em vigor sobre o tema, editadas entre 1985 e 2011, passam de três dezenas; mais recentemente, vêm sendo acrescentadas normas sobre tipos específicos de empreendimentos, mediante portarias do MMA de frágil sustentação jurídica. Não se deve esquecer, ainda, de que há legislação estadual e municipal sobre o tema, que complementa a legislação de aplicação nacional.

Entende-se que é equivocada a opção por atos normativos especificamente direcionados a determinados tipos de empreendimentos, sem uma lei geral que realmente dê sustentação ao licenciamento ambiental no país, seja por contribuir para a insegurança jurídica, em razão da desarticulação e complexidade resultantes, seja por tender a inibir a participação da sociedade. Se até as resoluções do Conama apresentam algum nível de deficiência neste sentido, uma vez que a maioria dos membros desse órgão colegiado representa órgãos públicos, a situação encontra-se, hoje, agravada.

Pelo exposto, faz-se necessária a aprovação de uma lei nacional que discipline o licenciamento ambiental. Nessa lei, deveriam ser incluídos elementos como a definição dos casos em que se exige EIA/Rima; o conteúdo dos estudos ambientais relacionados ao licenciamento; as situações em que não se aplicam as três etapas

usuais do licenciamento ambiental; o licenciamento simultâneo de dois ou mais empreendimentos conexos ou com a mesma base de recursos naturais; a relação do licenciamento com as análises de risco; e os mecanismos para que se assegure eficácia no cumprimento das condicionantes estabelecidas nas licenças.

No que se refere à gestão ambiental urbana, tem-se hoje um conjunto pouco articulado de normas de aplicação nacional. A Lei do Parcelamento Urbano carece de atualização e não detalha o tema, além de conter alguns conflitos com as normas do campo do direito ambiental, em senso estrito. A Lei do PMCMV aborda diretamente a regularização fundiária urbana, mas não apresenta todo o regramento necessário sobre ela, assim como leva a dúvidas sobre seu escopo nacional ou apenas federal. Mesmo o Estatuto da Cidade, não obstante a importância inegável de seu conteúdo, avançou pouco em termos da questão ambiental e sua conexão com a questão urbana. Em face disso, é premente, também, a retomada dos debates sobre a LRTU.

Por fim, é digno de nota que o aperfeiçoamento da legislação relacionada ao licenciamento ambiental poderá servir de aprendizado na direção de um conhecimento que permita, ao Estado e à sociedade, desenharem políticas públicas que forneçam respostas efetivas aos desafios do desenvolvimento sustentável. A permanecer o modelo atual, no qual o todo é visto por fragmentos, não há caleidoscópio que propicie imagens alvissareiras.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, S. M. **Licenciamento ambiental e legislação**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2002 (Estudo Técnico – Consultoria Legislativa). Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1029>.

_____. Lei de Responsabilidade Territorial Urbana: situação atual do debate. **Revista de direito ambiental**, v. 51, p. 232-248, 2008.

FINK, D. R. *et al*. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

FREITAS, V. P. **Direito administrativo e meio ambiente**. Curitiba: Juruá, 1993.

GUIMARÃES, P. C. Processos de licenciamento ambiental no país. **Estado de direito**, Porto Alegre, p. 22-22, 20 mar. 2012.

MACHADO, P. A. **Direito ambiental brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2003.

MILARÉ, É. Direito do ambiente. 2. ed. **Revista dos tribunais**, São Paulo 2001.

MUKAI, T. **Direito ambiental sistematizado**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

OLIVEIRA, A. I. A. **O licenciamento ambiental**. São Paulo: Iglu, 1999.

SILVA, R. S.; ARAÚJO, S. M. **Apropriação da agenda do Legislativo**: como aferir esse fenômeno? Senado Federal, 2010, (Texto para Discussão, n. 76, p. 1-37).

VIANA, M. B. **Legislação sobre o licenciamento ambiental**: histórico, controvérsias e perspectivas. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005 (Estudo Técnico – Consultoria Legislativa). Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1234>.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ARAÚJO, S. M. A base institucional das licenças ambientais no país: excesso de regras? **Estado de direito**, Porto Alegre, v. 34, p. 22-22, 20 mar. 2012.

ANEXO

RESOLUÇÕES DO CONAMA SOBRE LICENCIAMENTO AMBIENTAL (EM VIGOR NO DIA 1º DE JULHO DE 2012)[4]

1. Resolução Conama nº 005/1985, que explicita que o transporte, a estocagem e o uso do pentaclorofenol e pentaclorofenato de sódio *(Pó da China*) demandam licenciamento ambiental.
2. Resolução Conama nº 001/1986, que dispõe sobre o EIA.
3. Resolução Conama nº 006/1986, que aprova os modelos de publicação de pedidos de licenciamento ambiental, sua renovação e respectiva concessão.
4. Resoluções Conama nº 023/1986 e 024/1986, que tratam de providências no sentido de assegurar a elaboração de EIA/Rima para fins de licenciamento das usinas hidrelétricas.
5. Resolução Conama nº 006/1987, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos de exploração, geração e distribuição de energia elétrica, especificando, entre outros pontos, a relação entre as diferentes fases de planejamento e implantação e a requisição de LP, LI e LO.
6. Resolução Conama nº 009/1987, que regula as audiências públicas referidas na Resolução nº 001/1986.
7. Resolução Conama nº 005/1988, que define os empreendimentos referentes a sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e limpeza urbana que demandam licenciamento ambiental.
8. Resolução Conama nº 015/1989, que dispõe sobre o EIA referente ao uso do metanol como combustível em veículos automotores.
9. Resolução Conama nº 009/1990, que trata do licenciamento ambiental de extração mineral das classes I, III, IV, V, VI, VII, VIII e IX, e exige, entre outros pontos, a apresentação de Plano de Controle Ambiental (PCA) no ato de requerimento da LI.
10. Resolução Conama nº 010/1990, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de extração mineral da classe II (areias), também exigindo o PCA.
11. Resolução Conama nº 016/1993, que obriga o licenciamento ambiental, junto ao Ibama, para as especificações, fabricação, comercialização e

4. Foram desconsideradas as resoluções revogadas expressamente ou identificadas como já tendo cumprido seu objeto pelo MMA. Ver: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiano.cfm?codlegitipo=3>. Acesso em: 1º jul. 2012.

distribuição de novos combustíveis e sua formulação final para uso em todo o país.

12. Resolução Conama nº 023/1994, que institui procedimentos específicos para o licenciamento das atividades relacionadas à exploração e lavra de combustíveis líquidos e gás natural.
13. Resolução Conama nº 010/1996, que trata do licenciamento ambiental em praias onde ocorre a desova de tartarugas marinhas.
14. Resolução nº 237/1997, que disciplina o licenciamento ambiental.
15. Resolução nº 264/1999, que dispõe sobre o licenciamento de fornos rotativos de produção de clínquer para atividades de coprocessamento de resíduos.
16. Resolução Conama nº 273/2000, que dispõe sobre o licenciamento de postos de combustíveis.
17. Resolução Conama nº 279/2001, que prevê licenciamento ambiental simplificado para empreendimentos elétricos de pequeno porte.
18. Resolução Conama nº 281/2001, que traz novas regras sobre a publicação dos pedidos de licenciamento.
19. Resolução Conama nº 284/2001, que trata do licenciamento ambiental de empreendimentos de irrigação.
20. Resolução Conama nº 286/2001, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos nas regiões endêmicas de malária.
21. Resolução Conama nº 305/2002, que regula o licenciamento ambiental de empreendimentos com organismos geneticamente modificados e seus derivados.
22. Resolução Conama nº 312/2002, que dispõe sobre o licenciamento ambiental dos empreendimentos de carcinicultura na zona costeira.
23. Resolução Conama nº 334/2003, que dispõe sobre os procedimentos de licenciamento ambiental de estabelecimentos destinados ao recebimento de embalagens vazias de agrotóxicos.
24. Resolução Conama nº 335/2003, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de cemitérios.

25. Resolução Conama nº 349/2004, que dispõe sobre o licenciamento ambiental de empreendimentos ferroviários de pequeno potencial de impacto ambiental e a regularização dos empreendimentos em operação.
26. Resolução Conama nº 350/2004, que dispõe sobre o licenciamento ambiental específico das atividades de aquisição de dados sísmicos marítimos e em zonas de transição.
27. Resolução Conama nº 377/2006, que dispõe sobre licenciamento ambiental simplificado de sistemas de esgotamento sanitário.
28. Resolução Conama nº 385/2006, que estabelece procedimentos a serem adotados para o licenciamento ambiental de agroindústrias de pequeno porte e baixo potencial de impacto ambiental.
29. Resolução Conama nº 387/2006, que dispõe sobre o Licenciamento Ambiental de projetos de assentamentos de reforma agrária.
30. Resolução Conama nº 404/2008, que estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos.
31. Resolução Conama nº 412/2009, que estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social.
32. Resolução Conama nº 413/2009, que dispõe sobre o licenciamento ambiental da aquicultura.
33. Resolução Conama nº 428/2010, que dispõe, no âmbito do licenciamento ambiental, sobre a autorização do órgão responsável pela administração da Unidade de Conservação no caso de licenciamento ambiental de empreendimentos não sujeitos a EIA/Rima.
34. Resolução Conama nº 436/2011, que estabelece os limites máximos de emissão de poluentes atmosféricos para fontes fixas instaladas ou com pedido de licença de instalação anteriores a 2 de janeiro de 2007.

CAPÍTULO 2

LIMITES E DESAFIOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 140/2011

Paulo José Villela Lomar*

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem por objetivo analisar as implicações da Lei Complementar (LC) nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para o licenciamento ambiental em ambiente urbano. Com este objetivo, procedeu-se inicialmente a uma análise da legislação nacional urbanística e ambiental, dando-se especial ênfase às inovações legislativas introduzidas nos anos mais recentes.

2 O LICENCIAMENTO URBANÍSTICO

O licenciamento urbanístico, no Brasil, sempre consistiu em duas modalidades básicas: *i)* a aprovação do projeto de parcelamento do solo para fins urbanísticos (loteamento ou desmembramento), ainda hoje regido pela Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, com as modificações que lhe foram introduzidas pelas Leis nº 9.785, de 29/1/1999; nº 10.932, de 3/8/2004; nº 11.445, de 5/1/2007 e nº 12.608, de 10/4/2012; e *ii)* a licença municipal para realizar edificações, obras e empreendimentos compreendendo um conjunto de duas ou mais edificações ou uma totalidade para finalidades diversas, suscetíveis de variar desde as construções destinadas a práticas esportivas, tais como o futebol, a natação e outras modalidades até uma torre ou um complexo estabelecimento para uso industrial, abrangendo também sua reforma e eventual demolição.

O Artigo 12 da Lei nº 6.766/1979 determina que o projeto de loteamento e desmembramento do solo para fins urbanísticos deverá ser aprovado pela prefeitura. O Artigo 27 da Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) e o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), por sua vez, introduziu inovações neste artigo, dando nova redação a seus parágrafos. Entre estas, o parágrafo 3º deste

* Professor e coordenador do curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Ambiental Urbanístico da Escola Superior de Advocacia da Ordem dos Advogados do Brasil de São Paulo (OAB/SP).

Artigo 12 passou a proibir taxativamente "a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada". Paralelamente, estabelece o parágrafo 2º deste mesmo artigo:

> Nos Municípios inseridos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, a aprovação do projeto de que trata o *caput* (loteamento ou desmembramento) ficará vinculada ao atendimento dos requisitos constantes da carta geotécnica de aptidão à urbanização.

Todavia, o Artigo 31 da Lei nº 12.608/2012 postergou a vigência deste parágrafo 2º para mais tarde, isto é, para "depois de decorridos dois anos da data de sua publicação oficial" ou, em outras palavras, a partir de 12 de abril de 2014. Oportunamente, importa notar que o Artigo 26 desta mesma lei acrescentou o Artigo 42-A ao Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), cujo *caput* tem o seguinte teor:

> Artigo 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter:
>
> I – parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda;
>
> II – mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos;
>
> III – planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre;
>
> IV – medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e
>
> V – diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio de demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido.

Conforme os parágrafos primeiro e segundo deste artigo, incluídos pela Lei nº 12.608/2012, respectivamente, a identificação e o mapeamento de áreas levarão em conta cartas geotécnicas e o plano diretor dos municípios inseridos no cadastro nacional deverá ser compatível com as disposições inseridas nos planos

de recursos hídricos formulados de acordo com a legislação aplicável. Todas estas inovações legais deverão repercutir sobre a aprovação de projetos de loteamento e desmembramento, deixando evidente a íntima conexão entre os aspectos urbanísticos e ambientais no meio urbano.

Aliás, também o artigo 42-B, igualmente acrescentado ao Estatuto da Cidade pelo Artigo 26 da Lei nº 12.608/2012, inova ao condicionar a ampliação do perímetro urbano por lei municipal à prévia elaboração de um *projeto específico*. Este projeto, entre outras exigências de natureza urbanística e econômica enumeradas neste artigo, deverá ter, no mínimo, a delimitação dos trechos com restrição à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função da ameaça de desastres naturais e a definição de diretrizes e instrumentos específicos para a proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural. Ademais, este *projeto específico* deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver, conforme prescreve o parágrafo 1º deste artigo. Por fim, o seu parágrafo 3º diz expressamente: "A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições".

Consequentemente, em especial a partir da vigência da Lei nº 12.608/2012, a aprovação de projetos de parcelamento do solo para fins urbanísticos pelo município deverá considerar simultaneamente os aspectos econômicos, urbanísticos e ambientais aplicáveis à gleba a ser parcelada. Cabe lembrar que a redação dada pela Lei nº 9.785/199 ao *caput* do Artigo 13 da Lei nº 6.766/1979 retirou dos estados federados a competência para o exame e anuência prévia para a aprovação pelos municípios de loteamentos e desmembramentos do solo nas três hipóteses nele enumeradas:

> I – quando localizados em áreas de interesse especial;
>
> II – quando localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas; e
>
> III – quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 de metros quadrados.

Com a substituição do *caput* deste artigo, que passou a autorizar os estados a apenas disciplinar a aprovação pelos municípios nestas três situações, ficou automaticamente revogado o seu parágrafo único, por total incompatibilidade com o novo texto adotado. De fato, se o *caput* revogado falava em exame e anuência prévia e sua nova redação eliminou este conteúdo, a consequência lógica consiste em que o referido parágrafo único foi igualmente revogado, implicitamente, porque fora retirado o conteúdo que lhe dera fundamento no *caput* do artigo ao qual pertence.

As diretrizes gerais de política urbana, fixadas no Artigo 2º do Estatuto da Cidade de 2001, também fazem menção simultânea aos aspectos urbanísticos e ambientais. Exemplificativamente, podem ser citadas: *i)* a que garante o direito a cidades sustentáveis com saneamento ambiental; *ii)* a que determina o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; *iii)* a que prevê a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar, entre outras situações urbanísticas de maior gravidade, o parcelamento, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura, à deterioração das áreas urbanizadas, à poluição e à degradação ambiental; *iv)* a que manda a adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua influência; e *v)* a que propõe a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais.

Acresce a isto, o recém-estatuído no Artigo 23 da Lei nº 12.608/2012. Este preceito legal expressamente determina: "É vedada a concessão de licença ou alvará de construção em áreas de risco indicadas como não edificáveis no plano diretor ou legislação dele derivada".

Portanto, seja na hipótese de parcelamento do solo para fins urbanísticos, seja na de pedido de licença para construir, todos os aspectos urbanísticos e ambientais deverão ser avaliados simultaneamente, perfazendo uma totalidade a ser aprovada ou licenciada. A licença para o uso habitacional de uma edificação é usualmente denominada *habite-se*, por leis municipais, e é dada após a sua conclusão. A realização de usos e atividades comerciais e industriais, bem como a prestação de serviços, em geral, é objeto de uma licença de atividades, específica, dada pela municipalidade.

A regularização fundiária de assentamentos urbanos obedece a um procedimento específico, inicialmente, instituído na Lei nº11.977, de 7 de julho de 2009, com as modificações introduzidas pela Lei nº 12.424, de 16 de junho de 2011. O Artigo 47 desta lei define, para os seus próprios efeitos, "assentamentos irregulares" (Inciso VI) como "ocupações inseridas em parcelamentos informais ou irregulares, localizadas em áreas urbanas públicas ou privadas, utilizadas predominantemente para fins de moradia". Além disto, distingue a "regularização fundiária de interesse social" da "regularização fundiária de interesse específico".

A primeira é definida, no Inciso VII, como assentamentos irregulares ocupados predominantemente por população de baixa renda, nos casos:

a) em que a área esteja ocupada, de forma mansa e pacífica, há, pelo menos, cinco anos;

b) de imóveis situados em ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social); ou

c) de áreas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios declaradas de interesse para a implantação de projetos de regularização fundiária de interesse social.

A segunda é definida como a regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social nos termos do Inciso VII anteriormente referido, isto é, quando não ocupados por população de baixa renda nas hipóteses das alíneas "a", "b" e "c" supratranscritas.

Esta nova legislação não revogou expressamente o Artigo 40 da Lei nº 6.766/1979, que autoriza a prefeitura ou o Distrito Federal, quando for o caso, se desatendida pelo loteador a notificação, de poder regularizar loteamento ou desmembramento não autorizado ou executado sem observância das determinações do ato administrativo de licença, para evitar lesão aos seus padrões de desenvolvimento urbano e na defesa dos adquirentes de lotes.

No caso da regularização fundiária de interesse social, deve predominar a aplicação do novo procedimento legal da Lei nº 11.977/2009, tendo em vista a superação das dificuldades práticas encontradas na aplicação do citado Artigo 40 da Lei nº 6.766/1979. O mesmo, aparentemente, deve ocorrer em relação à regularização fundiária de interesse específico. As exigências legais para este procedimento são mais rigorosas do que as estabelecidas para a regularização de interesse social, como, por exemplo, a de observância das restrições legais à ocupação das Áreas de Preservação Permanente (APPs). Entretanto, a lei permite à autoridade licenciadora exigir nas licenças urbanística e ambiental contrapartida, compensações urbanísticas e ambientais, bem como a execução de medidas de mitigação e de compensação urbanística e ambiental dos responsáveis e/ou dos beneficiários nos casos de regularização fundiária de interesse específico. Esta faculdade supõe a possibilidade de acomodações em face da realidade concreta específica para atendimento das prescrições legais urbanísticas e ambientais.

Segundo o Artigo 62 da Lei nº 11.977/2009, a autoridade licenciadora (a lei não define quem seja esta autoridade) deverá definir, nas licenças urbanística e ambiental da regularização fundiária de interesse específico, as responsabilidades relativas à implantação do sistema viário, da infraestrutura básica, dos equipamentos comunitários definidos no projeto de regularização fundiária e das medidas de

mitigação e de compensação urbanística e ambiental, eventualmente exigidas, podendo, a critério da autoridade licenciadora, compartilhar estas responsabilidades entre os responsáveis pelo parcelamento irregular e os beneficiários da regularização.

O Artigo 48 desta lei determina expressamente que em ambas as modalidades de regularização sejam respeitadas as diretrizes gerais da política urbana estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, (mais conhecida como Estatuto da Cidade), além dos princípios específicos enumerados nos seus incisos.

O Artigo 53 da Lei nº 11.977/2009 estabelece que a regularização fundiária de interesse social dependa de análise e aprovação do respectivo projeto pelo município, a ser elaborado com base no disposto no Artigo 51 desta mesma lei. Segundo este, o projeto de regularização deverá contemplar, no mínimo, entre outros elementos especificados nos seus demais incisos, "as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei" e "as condições para promover a segurança da população em situações de risco, considerado o disposto no parágrafo único do Artigo 3º da lei nº 6.766/1979".

Todavia, o Artigo 61 da Lei nº 11.977/2009 não se refere expressamente ao município como autoridade competente para aprovar as respectivas licenças urbanística e ambiental relativas ao projeto de regularização fundiária de interesse específico, mas, sim, à "autoridade licenciadora", de modo indeterminado, o que remete à sua definição com base na Lei Complementar nº 140/2011.

3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras surgiu no Brasil no Inciso IV do Artigo 9º da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), refletindo o espírito hegemônico da época, conforme dispunha seu Artigo 10:

> A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.

Posteriormente, a Lei nº 7.804/1989 procedeu a algumas alterações na redação deste dispositivo, contudo sem modificar o conteúdo e o significado do *caput* até então vigente.

Agora, recentemente, adveio a LC nº 140, de 8 de dezembro de 2011, que fixou normas, nos termos do Artigo 23 da Constituição Federal (CF), para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

Esta lei veio aparar arestas e polêmicas ocorridas em razão do licenciamento ambiental de grandes obras, especialmente aquelas relacionadas com a questão sobre qual seria o ente federativo competente para o licenciamento. Como o próprio Artigo 1º diz, ela veio disciplinar a cooperação federativa no exercício da competência comum relativa às questões ambientais e às paisagens naturais notáveis.

De plano, no Inciso I do seu Artigo 2º, esta LC define o licenciamento ambiental: "O procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou parcialmente poluidores ou capazes sob qualquer forma de causar degradação ambiental".

Trata-se, sem dúvida, de definição de alcance bastante amplo. Em tese, qualquer atividade humana pode ser efetiva ou parcialmente poluidora ou capaz de causar degradação ambiental.

A lei define também que se deve entender por *ação supletiva* do ente federativo aquela que se substitui à do ente federativo originariamente detentor das atribuições definidas nesta mesma lei. Por fim, define igualmente o significado legal de *atuação subsidiária*: a ação do ente federativo que visa auxiliar outro no desempenho das atribuições comuns, quando solicitado originariamente por este. Entre os objetivos fundamentais a serem perseguidos pelos entes federativos no desempenho de sua competência comum, para os fins visados neste texto, devem ser destacados: o da promoção de gestão democrática e descentralizada; e o de evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos.

Ao inovar, introduzindo as competências comuns na CF, o legislador constituinte buscou, em primeiro lugar, o atendimento do interesse público, isto é, do bem comum envolvido nas matérias inseridas no rol das atribuições administrativas comuns e, em segundo lugar, não cercear, nem possibilitar a inércia dos entes federativos na realização do interesse coletivo. Em outras palavras, favoreceu a iniciativa dos entes federativos que se mostrem capazes e disponham de recursos humanos e financeiros para concretizar o bem coletivo visado nas matérias comuns.

Toda federação é constituída naturalmente para a cooperação dos entes federados nas matérias de interesse comum, de modo politicamente descentralizado,

como ocorre no caso do Brasil. Cada ente federado brasileiro dispõe de seu próprio poder legislativo, de criar e arrecadar recursos tributários próprios, de seus próprios dirigentes eleitos democraticamente pelos cidadãos domiciliados em seu território e de seus próprios órgãos de controle. Em decorrência do simples fato de se encontrarem inseridos neste sistema, cada ente federativo tem uma missão e uma função básica, ou seja, independentemente de suas atribuições específicas, constitucionalmente expressas, sua própria existência lhes impõe uma função primordial.

O município existe para cuidar do chamado interesse local, ou seja, de tudo aquilo cujo impacto se limite ao seu próprio território: urbano e rural. O estado federado existe para realizar o interesse público que ultrapasse o interesse local de cada município situado em seu território, isto é, o interesse público intermunicipal ou regional intermunicipal.

A União, por sua vez, existe para cuidar da defesa nacional, das relações internacionais e do interesse público nacional; ou seja, para satisfazer aquele interesse público que não pode ser satisfeito pelos estados federados por ultrapassar o interesse público de que cada um deles é incumbido: o interesse público interestadual ou regional nacional. Se o estado ou a União pudessem substituir-se aos municípios, estes não teriam razões para existir. Se a União pudesse substituir-se aos estados, estes também não teriam motivos para existir.

Desta realidade decorre o chamado princípio da subsidiariedade, segundo o qual tudo aquilo que pode ser realizado pelo ente federativo de menor jurisdição territorial, em princípio, não deveria ser feito pelo de maior jurisdição territorial. Ocorre, entretanto, que a realidade é mais complexa.

Em primeiro lugar, na maioria das situações, o interesse público local encontra-se simultaneamente inserido no intermunicipal e no interesse público nacional. Exemplificativamente, pode ser citado o caso da cidade histórica de Ouro Preto, onde se encontram contidos, um no outro, o interesse local, o intermunicipal ou estadual e o interestadual ou nacional.

Em segundo lugar, há enorme diversidade e desigualdade, entre os entes federativos brasileiros, em recursos humanos e financeiros, em capacitação técnica, em recursos naturais etc. Tudo isto exige e supõe a cooperação entre os entes federativos brasileiros e é inteiramente compatível com a novidade constitucional das competências administrativas comuns expressas no Artigo 23 e em outros dispositivos constitucionais. Estas atribuições comuns significam apenas uma ampliação das competências institucionais típicas de cada ente federativo, em determinadas situações, para permitir maior flexibilidade de atuação e principalmente o atendimento efetivo do interesse público a ser concretizado.

Este cenário de fundo, certamente, orientou o legislador nacional ao detalhar, nos Artigos 7º, 8º e 9º da LC nº 140/2011, as atribuições de cada ente federativo no campo da política ambiental, de modo que o objetivo da "uniformidade desta política para todo o país, respeitadas as peculiaridades regionais e locais", expresso no Inciso IV do seu Artigo 3º seja efetivamente alcançado. As atribuições detalhadas nos preceitos legais acima citados, na verdade, encontram-se contidas, de modo implícito, no Artigo 23 da CF e no sistema federativo nela instituído, dos quais são derivadas.

No que concerne ao licenciamento ambiental, o Artigo 7º atribui à União o licenciamento 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 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 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 e considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade ou empreendimento.

No Artigo 8º, Incisos XIV e XV, foram detalhadas as atribuições dos estados que se resumem ao licenciamento ambiental de empreendimentos ou atividades que não estejam incluídos ou abrangidos pelas competências da União e dos municípios e daqueles localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo estado, exceto em APAs. As competências dos municípios para o licenciamento ambiental, detalhadas nas alíneas "a" e "b" do Inciso XIV do Artigo 9º, resumem-se às atividades e aos empreendimentos 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 daqueles localizados em atividades de conservação instituídas pelos municípios, exceto em APAs.

Segundo o Artigo 12, "o critério do ente federativo instituidor não será aplicado em Áreas de Proteção Ambiental" mas, de acordo com o seu parágrafo único, o licenciamento ambiental em APAs será de responsabilidade da União se o empreendimento estiver localizado ou desenvolvido em conjunto pelo Brasil e em país limítrofe; localizado ou desenvolvido no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; localizado ou desenvolvido em dois ou mais estados; de caráter militar ou que atendam tipologia definida por ato do Poder Executivo Federal. Ainda de acordo com este parágrafo único, a responsabilidade do licenciamento em APA será dos estados se o empreendimento estiver enquadrado no Inciso XIV do Artigo 8º, ou seja, se a competência não for da União nem do município. Finalmente, conforme este mesmo parágrafo único, o licenciamento ambiental em APA competirá ao município caso o empreendimento ou atividade 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.

Conforme o Artigo 13, o licenciamento ambiental será efetuado "por um único ente federativo", podendo "os demais entes federativos interessados manifestar-se ao órgão responsável pela licença ou autorização, de maneira não vinculante, respeitados os prazos e procedimentos do licenciamento ambiental".

O órgão responsável pelo licenciamento ou autorização, conforme o caso, segundo o Artigo 17 desta LC, é competente para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental, mas isto não impede o exercício pelos demais entes federativos da atribuição comum de fiscalização dos empreendimentos ou atividades efetiva ou potencialmente poluidores ou utilizadores de recursos naturais, de acordo com a legislação ambiental em vigor, prevalecendo, ao final, o auto de infração lavrado por órgão do ente federativo que detenha a atribuição legal de licenciamento ou autorização, dispõe o parágrafo 3º deste artigo.

Por fim, o Artigo 20 desta LC, revoga expressamente a redação anterior do Artigo 10 da Lei nº 9.638/1981, passando este a vigorar com nova redação, que não mais exige o licenciamento ambiental por órgão estadual competente mas apenas prévio licenciamento ambiental nos termos da LC nº 140/2011.

4 NATUREZA JURÍDICA DO LICENCIAMENTO URBANÍSTICO E AMBIENTAL

Deste modo, segundo a LC nº 140/2011, licenciamento ambiental aparece como ato administrativo com finalidades distintas das do licenciamento urbanístico. Entretanto, como demonstrado ao longo deste texto, de acordo com as demais leis citadas neste trabalho, o licenciamento urbanístico não pode desconsiderar as questões ambientais pertinentes ao seu objeto, seja quanto aos casos de parcelamento do solo, seja quanto aos de exercício do direito de construir. A legislação brasileira não adota rigor técnico-jurídico quando se refere a licenciamento, aprovação ou autorização. O significado concreto destas expressões jurídicas deve ser pesquisado em face do contexto no qual são eventualmente utilizadas e do próprio sistema jurídico.

Fica cada vez mais difícil sustentar o licenciamento urbanístico ou ambiental como ato administrativo vinculante da autoridade administrativa que apenas afere o direito subjetivo do requerente proprietário do imóvel em face da lei. O princípio constitucional da função social da propriedade enfraqueceu muito este entendimento tradicional do licenciamento como ato administrativo vinculante. Este enfraquecimento pode ser constatado nas diversas leis que foram promulgadas a partir da CF de 1988. Basta citar, entre outras, o próprio Código Civil Brasileiro de 2002 e o Estatuto da Cidade de 2001. O proprietário de gleba não tem mais o direito de parcelá-la, qualquer que seja a sua situação, como se bastasse, para isto, a simples apresentação de seu projeto à prefeitura. Hoje, a possibilidade de parcelamento do solo para fins urbanísticos depende do que estiver disposto na lei do plano diretor. Também o direito de construir está subordinado ao princípio da função social da propriedade e, conforme a situação concreta, pode admitir maior ou menor juízo discricionário da autoridade municipal para deferir o pedido de algum proprietário.

Neste ponto, é importante recordar que o Artigo 182 da CF atribui expressamente ao município competência para formular e executar a política urbana, com base na lei do plano diretor e nas diretrizes gerais que forem fixadas pela União ou pelo respectivo estado federado, nos termos das atribuições legislativas concorrentes estabelecidas no Artigo 24 da CF. Isto significa que a própria CF atribuiu ao município uma função de liderança no que concerne à política urbana, que, naturalmente, deve ser compatível com a proteção e o equilíbrio ambiental. O parágrafo 1º do citado Artigo 182, prescreve textualmente que a lei do plano diretor é obrigatória para cidades com mais de 20 mil habitantes e também "o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana". O parágrafo 2º, por sua vez, diz: "A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas na lei do plano diretor".

5 CONCLUSÕES

A LC nº 140/2011 deixa um desafio, ainda não resolvido, concernente ao licenciamento ambiental em meio urbano nas hipóteses em que a competência para este licenciamento for municipal. É indiscutível que a competência para o licenciamento urbanístico é municipal. Ora, se ambos os licenciamentos, nos casos em que couberem, forem de competência municipal, e sabendo-se que o licenciamento urbanístico também deve observar a legislação ambiental, não seria adequado a legislação local prever que o alvará de licença expedido pelo município produza simultaneamente os efeitos de licença urbanística e ambiental, evitando-se, assim, burocratização e a demora resultante da obrigação do empreendedor de obter, em primeiro lugar, por exemplo, a licença ambiental para, depois, em outro guichê ou secretaria do mesmo ente federativo, pleitear a licença urbanística?

O desdobramento da licença ambiental em três outras, nos termos do Artigo 8º da Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) nº 237, de 19 de dezembro de 1997: Licença Prévia (LP), fase de planejamento, Licença de Instalação (LI), fase da instalação mediante a construção das edificações e colocação dos equipamentos a serem operados e Licença de Operação (LO), fase de início e desenvolvimentos das atividades propriamente ditas.

Esta subdivisão parece adequada para empreendimentos de grande porte, especialmente para o desenvolvimento de atividades industriais ou de produção de energia elétrica, mas seria o caso de perguntar se seria adequada para a maioria dos casos de pedidos de licença de construir ou de parcelamento do solo para fins urbanísticos.

Tradicionalmente, o interessado apresenta o seu projeto de parcelamento do solo ou de construção para a prefeitura aprová-lo, se de acordo com a lei, ou negá-lo, se em desacordo. Portanto, esta fase de planejamento se confunde com a da licença para início das construções necessárias para a instalação ou, conforme o caso, dar início à execução do parcelamento do solo para fins urbanísticos. Neste último caso, a Lei nº 6.766/1979 prevê a fase de expedição de diretrizes para orientar a elaboração do projeto de parcelamento pelo interessado. No caso de licença para construção, em geral, não se exige a fase de expedição de diretrizes, o que corresponderia à licença prévia no licenciamento ambiental. O ato administrativo de licenciamento urbanístico para a construção ou o parcelamento do solo se confunde com a licença de instalação do licenciamento ambiental.

Por sua vez, a licença para a fase de operação do licenciamenro ambiental confunde-se com a da emissão do *habite-se*.

Esta é uma questão a ser aprofundada e analisada, na sua eventual viabilidade, em todas as suas implicações, com vistas ao cumprimento da diretriz geral (Inciso XV do Artigo 2º) do Estatuto da Cidade que consiste na simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias. O licenciamento para a realização de empreendimentos, obras e edificações em ambiente urbano em áreas de terreno situadas em perímetros urbanos ou de expansão urbana teve em nosso país um desenvolvimento apartado do chamado licenciamento ambiental.

CAPÍTULO 3

A EXPERIÊNCIA PAULISTA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL URBANO*

Cibele Riva Rumel**

1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo apresentar o sistema de licenciamento ambiental para fins de urbanização no estado de São Paulo.

Ao apresentar esta atividade técnica e administrativa de licenciamento e aprovação de projetos de urbanização, resgatando parte de sua história, sua evolução e seu funcionamento atual, pretende-se registrar um formato de atendimento ao empreendedor público e privado na construção das cidades brasileiras, com ênfase na ocupação habitacional, que corresponde em média a 60% da ocupação territorial urbana.

Este trabalho destina-se a explicitar o funcionamento do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo (GRAPROHAB), colegiado inter-secretarial que, desde 1991, atua como sistema unificado de licenciamento territorial em áreas urbanas e de expansão urbana e de núcleos habitacionais no estado de São Paulo.

2 O LICENCIAMENTO URBANÍSTICO AMBIENTAL NO ESTADO DE SÃO PAULO

A norma brasileira para a apropriação de território natural para fins de ocupação do solo para usos urbanos (habitação, comércio, serviços, indústria, lazer e recreação) é determinada por legislação federal e legislação municipal – Lei Federal nº 6.766, de 1979 ou Lei de Parcelamento do Solo, como é comumente denominada, os

---

* Este artigo é dedicado a todos os representantes de secretarias, órgãos e concessionárias de serviços públicos do estado de São Paulo, abnegados e competentes em suas funções, extensivo aos representantes da Aelo e do Secovi, em particular a Vicente Celeste Amadei e Ronaldo Brani, que, desde a instituição do Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais (GRAPROHAB), sucedendo aos pioneiros Mauricio Scopel e Claudio Bernardes, vêm prestando incansável colaboração na busca do conhecimento e da evolução do setor para que se alcance um mundo compartilhado e sustentável para esta e as futuras gerações. Aos funcionários, a gratidão desta que fez de uma profissão a arte de construir cidades. Aos secretários de estado das secretarias colegiadas, em especial aos secretários da Habitação do estado de São Paulo, que se sucederam desde a instituição do GRAPROHAB, às concessionárias de serviços públicos e demais membros observadores, fica o registro desta experiência exitosa, quando a busca de soluções torna imperativas ações conjugadas e comuns de interesse público, razão de suas investiduras e que tão bem souberam e sabem desempenhar.

** Arquiteta, mestre em Arquitetura, em Desenho Urbano e em Planejamento Urbano e Regional.

Códigos de Obras e Edificações e Posturas Municipais e, principalmente, os Planos Diretores Municipais, quando existentes. Vale registrar que estes últimos qualificam e quantificam a ocupação para fins de urbanização, estabelecendo as Legislações Complementares de Uso e Ocupação do Solo – referidas como Leis do Zoneamento – e, por vezes, legislação própria para parcelamento do solo no âmbito do município e a concorrente legislação ambiental federal e estadual aplicada.

De forma cooperativa e subsidiária, o Estado vem realizando a competência na aplicação da Lei de Parcelamento do Solo Federal, na inexistência de uma lei estadual correspondente. Só no ano de 2009, o Estado passou a descentralizar para os municípios em gestão plena – com instituições administrativas e conselhos ambientais locais – parte das atividades licenciadoras para empreendimentos de impacto local, mantendo, no entanto, sua competência de anuência e fiscalização nas questões ambientais.

No estado de São Paulo, o licenciamento ambiental para fins de urbanização é parte integrante de um sistema de anuência estadual para projetos que incluam o uso habitacional. A propósito, convém lembrar que a aprovação final para uso e ocupação do solo em áreas para urbanização ou em expansão urbana é de peculiar interesse municipal e objeto da legislação própria mencionada anteriormente.

O Decreto Estadual nº 33.499, de 10 de julho 1991, efetiva, no âmbito da Secretaria Estadual da Habitação (SH) e sob a forma de um mecanismo administrativo, o GRAPROHAB, um colegiado das secretarias de estado e concessionárias de serviços públicos afetas à matéria.

3 O GRUPO DE ANÁLISE E APROVAÇÃO DE PROJETOS HABITACIONAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO

3.1 Motivação

No início dos anos 1990, o governo do estado de São Paulo promoveu uma série de encontros público-privados – o Fórum Paulista de Desenvolvimento. Neste evento, o setor da construção civil se fez presente por meio de seus órgãos de classe e empreendedores. Entre as sugestões decorrentes e de grande importância para o setor, surgiu a questão da burocracia envolvida nos licenciamentos para edificações e parcelamentos de solo, estes nas suas modalidades de loteamento e ocupações condominiais, além da de edificações.

Os aspectos mais relevantes se deram na identificação dos vários órgãos públicos – estaduais e municipais – das concessionárias de serviços públicos e dos aspectos de registros públicos envolvidos nas autorizações necessárias.

Estes mecanismos institucionais foram identificados, como também seus prazos extensos e não previsíveis de análise de projetos, e, principalmente, as dificuldades e custas que o setor da construção civil enfrentava para atingir seus objetivos, como, por exemplo, quando o atendimento às exigências documentais, de plantas e memoriais referentes a cada órgão público de análise e expedição de aprovações, se dava sem a necessária e desejável sinergia e sincronicidade.

Este setor da economia – reconhecido como o maior empregador do país e de ser indústria genuinamente nacional, vertical e horizontal, da matéria-prima à moradia e ao abrigo dos demais usos – recebeu atenção especial. Liderado pelo Sindicato da Habitação de São Paulo (Secovi/SP) e pela Associação de Empresas de Loteamento de São Paulo (Aelo), formulou a iniciativa de uma ação público-privada, com grupos de trabalho e proposições, que culminou no modelo adotado.

3.2 Modelo

O modelo estabelecido foi um colegiado de órgãos públicos e concessionárias de serviços públicos responsáveis por todas as análises de projetos, licenças, anuência e expedição de documentos, que estabelece um balcão único de recepção e distribuição de projetos a serem analisados e expedidos.

A partir deste mecanismo administrativo, foram estabelecidas regras para análise e emissão de pareceres. Após os sessenta dias para análise de projetos pelos membros participantes, os pareceres são emitidos em uma única reunião colegiada. Dado que as reuniões para esta finalidade são semanais, estabeleceu-se um fluxo constante para analistas e a possibilidade de o interessado receber o conjunto de pareceres em um único momento, sem mais recorrer a órgãos licenciadores, um a um, como anteriormente.

Estava instituído o meio pelo qual, em reuniões plenárias, com a participação dos órgãos de classe e demais observadores convidados, além de facultada a participação do empreendedor ou seu representante técnico, um único documento expedido na reunião agendada passara a conter a manifestação de todos os órgãos e concessionárias envolvidos, com suas características regionais, inclusive.

Instituiu-se o Certificado de Aprovação, contendo a íntegra do resultado das análises de todos os órgãos e concessionárias envolvidos, todas as obrigações a serem cumpridas na implantação de empreendimentos e a emissão vinculada de plantas do projeto urbanístico e demais para fins de prosseguimento das aprovações junto às prefeituras municipais até o registro de imóveis, facultando sua continuidade.

3.3 A construção do modelo

3.3.1 Características

O modelo foi instituído com o objetivo de centralizar, agilizar e organizar os procedimentos administrativos de licenciamento para implantação de empreendimentos de parcelamento do solo para fins residenciais no estado de São Paulo, e tem se mantido ativo e atualizado há 21 anos.

Sua primeira formatação contou com a SH, a Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental do Estado de São Paulo/Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (CETESB/SABESP), a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa), a Procuradoria-geral do Estado (PGE), as companhias eletricitárias e os representantes da sociedade civil – Secovi e Aelo, ambos com a finalidade de observar (observadores).

De forma independente e com suas próprias normas técnicas e legais, foi atribuída a cada secretaria e concessionária de serviços públicos a representação deliberativa de seus titulares ou seus representantes por estes nomeados. Formou-se um colegiado de especialistas de alta qualificação, apoiados pelas equipes técnicas de cada instituição procedente e uma secretaria executiva própria do GRAPROHAB, com objetivos administrativos operacionais de rotinas.

O decreto mencionado foi acompanhado do Regimento Interno de operação, em que estava estabelecido o formato operacional em: presidência, secretaria executiva e balcão único.

A apresentação de projetos para análise passou a se dar em um único protocolo, em pastas técnicas individualizadas para cada órgão de análise e concessionárias pertinentes e estas distribuídas para as atividades técnicas específicas.

Em 2007, por meio do Decreto Estadual nº 52.053, o GRAPROHAB foi reestruturado e sofreu importante modernização. Entre as alterações, advindas da própria evolução das questões trazidas à sua deliberação, destacam-se aquelas correspondentes aos avanços da legislação ambiental, aportando novas instituições – pela definição explícita de suas competências (e definindo e redefinindo prazos e formas de apreciação de projetos), além de explicitar os tipos de empreendimentos que devam ser trazidos a sua apreciação e, até hoje, exemplar de consulta ampla.

3.3.2 Evolução do modelo

Inicialmente atendendo às modalidades de parcelamento em loteamentos e conjuntos habitacionais, a partir de sua reestruturação, amplia sua atuação,

determina análises expedidas para projetos de interesse social – reduzindo de sessenta para trinta dias o tempo de análise –, cria novos serviços para atender casos de projetos modificativos ou substitutivos, além de incrementar, de forma documental mais rigorosa, solicitações de dispensa de análise no âmbito do GRAPROHAB, quando os projetos não correspondem às modalidades elencadas a seguir.

Devem ser trazidos à anuência do governo do estado, no GRAPROHAB, os seguintes projetos:

- loteamento para fins habitacionais;
- conjuntos habitacionais com abertura ou prolongamento de vias públicas existentes; e
- desmembramentos para fins habitacionais com mais de dez lotes, sem serviços de redes de água e coleta de esgotos, guias e sarjetas, energia e iluminação pública.

Igualmente, quando projetos de condomínios residenciais se enquadrem em uma das seguintes situações:

- condomínios horizontais e mistos (verticais e horizontais) com mais de 200 unidades ou com área de terreno superior a 50 mil m^2;
- condomínios verticais com mais de 200 unidades ou com área de terreno superior a 50 mil m^2 que não sejam servidos de redes de água e coleta de esgotos, guias e sarjetas, energia e iluminação pública; e
- condomínios horizontais, verticais e/ou mistos (horizontais e verticais) em áreas especialmente protegidas por legislação ambiental, com área de terreno igual ou superior a 10 mil m^2.

É facultativa a utilização do sistema GRAPROHAB para análise e anuência de projetos que não os descritos anteriormente.

Para o estado de São Paulo é determinante que todos os parcelamentos de solo – exceção aos condomínios já mencionados que não se enquadram nas regras estabelecidas – sejam anuídos pelo governo, portanto, pelo GRAPROHAB.

Acrescidos aos esclarecimentos do tipo de empreendimentos a serem submetidos ao GRAPROHAB, novos prazos foram impostos e especial atenção foi dada aos projetos habitacionais de interesse social considerados prioritários para fins de análise e certificação.

Estas importantes alterações demonstram a capacidade do sistema administrativo adotado em acompanhar o dinamismo deste segmento da construção civil e sua competência em absorver novas exigências e necessidades, o que vem se sucedendo

nas administrações da pasta da Habitação, inclusive pela reedição modificada, em 2011, do seu Manual de Orientação – a seguir descrito em seu conteúdo e finalidade.

3.3.3 Funcionamento

O balcão único, constituído por funcionários da SH, é o receptor do sistema protocolar, em pastas individualizadas por órgão de análise e concessionárias de serviços públicos. Ele estabelece a agenda da reunião plenária para o projeto aportado e se responsabiliza pela distribuição aos analistas, pelo recolhimento de análises efetivadas nas plenárias e demais documentos a serem acostados aos protocolos e pela emissão da certificação de aprovação do empreendimento e respectivas plantas comprobatórias.

Com a experiência adquirida, é o elemento fundamental no esclarecimento de procedimentos, na conferência de documentos e pastas de projetos e no auxílio aos interessados e aos analistas.

Para efetivação de suas atribuições e atividades administrativas, o GRAPROHAB conta com uma secretaria executiva, de caráter técnico, responsável por tarefas de orientação, participação em demais grupos técnicos do governo do estado e suas representações, orientação e liderança junto ao balcão único, garantidor da expedição da documentação extraordinária de consultas.

O colegiado é presidido por um membro externo ou pertencente à administração pública, nomeado pelo governador do estado, por decreto estadual de nomeação.

Ao presidente cabe a direção das reuniões plenárias, a deliberação por dúvidas, a expedição final da certificação, a rubrica em plantas comprobatórias e demais documentos de processos administrativos públicos. O presidente também representa o colegiado em atividades institucionais, como grupos de trabalho e outras, por designação do secretário da habitação ou como membro de outros grupos afetos à matéria.

4 O MANUAL DE ORIENTAÇÃO DE APROVAÇÃO DE PROJETOS HABITACIONAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO: MANUAL GRAPROHAB

Em março de 2003, foi editado o primeiro Manual de Orientação de Aprovação de Projetos Habitacionais do Estado de São Paulo, ainda denominado Manual para Projetos de Loteamentos e Núcleos Habitacionais, reunindo as competências e a documentação necessária para as análises e deliberações de toda a representação de então.

Orientador do formato e conteúdos a serem analisados, o manual apresentou a listagem para conferência de projetos e documentos a serem protocolados pelos interessados a cada órgão de análise.

Uma listagem da legislação vigente – federal e estadual – foi adicionada e nominados os municípios que contavam com ações de licenciamento especiais, caso dos municípios agregados em Regiões Metropolitanas (RMs), aqueles servidos pela SABESP – concessionária estadual de saneamento básico e as demais municipais (Semaes, SAEs).

Este esforço caracterizou o papel do colegiado como instrumento orientador e responsável pelo pleno entendimento de suas finalidades. O resultado pode ser rapidamente percebido pela adoção de suas instruções pelos órgãos financiadores da habitação, pelas companhias de desenvolvimento habitacional de interesse social – estadual e regionais – e, principalmente, pelos municípios que não contavam com mecanismos de licenciamentos de parcelamento do solo e passaram a adotar o conteúdo explicitado no manual e no próprio Certificado GRAPROHAB, expedido para suas atividades de licenciamento locais.

Esta ação foi uma experiência que contou com o apoio indispensável dos órgãos de classe da construção civil que, além dos pioneiros Secovi e Aelo, passou a contar com o apoio e a participação do Sindicato das Indústrias da Construção Civil de São Paulo (Sinduscon/SP) e da Caixa Econômica Federal (CAIXA), que publicou a primeira edição do referido manual para larga distribuição.

O registro desta participação ativa na elaboração do manual de orientação se deu desde a formação de um grupo de trabalho especial, que durante um ano se dedicou a analisar a legislação, as necessidades do setor empreendedor, as competências do setor público e os meios de estabelecer agilidade de procedimentos e um meio de comunicação e consulta adequada e completa com todos os envolvidos e interessados na matéria.

Participaram representantes dos órgãos e concessionárias de serviços públicos que aportaram contribuição de outras áreas de suas respectivas secretarias, além de empresas, contando com especialistas convidados, representantes da iniciativa privada e também dos órgãos de financiamento e provimento de habitação de interesse social.

O manual GRAPROHAB, como já é bastante conhecido, vem sendo alterado e modernizado para acompanhar a dinâmica do setor. Estas importantes alterações e atualizações já se encontram na sua terceira edição, divulgada em 2011 e em vigência desde janeiro de 2012. Uma nova edição já está em curso, agregando

novas orientações, que visam, inclusive, às revisões propostas pelo novo Código Florestal recém-aprovado, no que compete.

Importante indicar a evolução do manual, pois demonstra, assim, sua viabilidade como instrumento indispensável ao entendimento da atividade de parcelamento do solo no estado de São Paulo, além de promover para outros estados a possibilidade de adoção de mecanismo administrativo similar, já que se trata de uma atividade que conta com grande número de legislações concorrentes, nos três níveis de governo, e de resoluções, portarias e demais instruções que dificultam seu entendimento pelo empreendedor e pelas empresas públicas de desenvolvimento habitacional e urbano.

5 A EVOLUÇÃO DO MANUAL DE ORIENTAÇÃO DE APROVAÇÃO DE PROJETOS HABITACIONAIS DO ESTADO DE SÃO PAULO: PRINCIPAIS ASPECTOS

O colegiado teve, inicialmente, a participação dos seguintes membros, desde sua instituição:

- Secretaria da Habitação do Estado (SH);
- Secretaria de Estado da Saúde;
- Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SMA);
- Procuradoria-geral do Estado (PGE);
- CETESB;
- SABESP;
- Companhias eletricitárias e de serviços: Bandeirantes Energia S/A, Companhia Paulista de Força e Luz (CPFL), Eletropaulo, Elektro;
- Companhia de Gás de São Paulo (Comgas);
- Empresa Metropolitana de Planejamento (Emplasa);
- Corpo de Bombeiros;
- Secovi;
- Aelo; e
- Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia do Estado de São Paulo (Crea/SP).

Em 2007, com sua reestruturação, passou à seguinte composição:

- SH;
- SMA;

- CETESB;
- SABESP;
- Emplasa; e
- DAEE (Departamento de Águas e Energia Elétrica).

Autorizada a participação facultativa e/ou consultiva dos demais representantes de órgãos públicos, incluindo os representantes de órgãos de classe observadores.

Já na edição de 2011, a CETESB teve sua denominação alterada para Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, por força do Decreto Estadual de 2009, que reestruturou e atribuiu a esta todo o licenciamento ambiental do estado, em um processo de instalação de agências ambientais descentralizadas, de abrangência regional. Assume as anteriores prerrogativas de análise de departamentos da SMA, especificamente o Departamento de Recursos Naturais e o Departamento de Uso Metropolitano, além da reorganização temática em escala de sua atuação.

5.1 Contribuição do GRAPROHAB na formação das cidades paulistas

Como o GRAPROHAB é a reunião de interesses voltados para o desenvolvimento urbano regular, para a cidade formal, os seus resultados vêm sendo mensal e anualmente registrados pelos órgãos de classe – Aelo e Secovi –, por meio de seus representantes, que disponibilizam em seus *sites* os dados obtidos no ato da certificação.

Igualmente, os projetos em sua finalização são encaminhados ao GRAPROHAB, em meio digital, podendo os dados lá documentados – projetos urbanísticos e respectivas infraestruturas – ser utilizados como instrumento de planejamento para o governo do estado, na análise dos vetores de crescimento das cidades e regiões. Recentemente, foi instituída a certificação digital, e se observa o foco na melhoria de atendimento, com o objetivo de obtenção de qualificação total de serviços, na atual administração da pasta da habitação.

5.2 Dimensões da aplicação do modelo

A título de exemplo, descreve-se o resultado do ano de 2011, registrando os percentuais relativos às áreas brutas, loteadas, resultando em número de lotes predominantemente residenciais, e às áreas que passam ao domínio público – geração de sistemas viários de acesso e distribuição, áreas verdes, áreas de proteção permanente a serem averbadas quando do registro do parcelamento, áreas institucionais para equipamentos sociais urbanos, lazer e recreação e, sobretudo, a instalação e operação de saneamento básico.

Em 2011, da área bruta de 31.369.913,32 m² (100%), aportada para parcelamento e consequente urbanização, foram produzidos 14.514.400,17 m² de área útil, de lotes (46,27%), resultando em 57.232 lotes de predominância de uso habitacional.[1]

Para as áreas de domínio público fica registrado o percentual de 53,73% – correspondendo à presença e ao acréscimo de 16.855.054,43 m² de áreas abertas, ambientalmente definidas, no meio urbano.

Estes dados demonstram a contribuição do segmento de parcelamento do solo na construção da cidade legal, de bairros planejados e de conjuntos habitacionais de interesse social, aptos à comercialização e/ou destinação com segurança jurídica e ambiental.

5.3 A importância dos municípios na construção e operação das cidades do estado de São Paulo

Poucos são os municípios que já contam com instrumentos de gestão municipal em sua administração. Os municípios que já constituíram a denominada Gestão Plena, pela instalação de Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMAC), Conselho Municipal de Meio Ambiente (Consema), Fundo Municipal de Meio Ambiente (FNMA), Leis Ambientais, Unidades de Conservação – Áreas de Proteção Ambiental (APAs) e Áreas de Preservação Permanente (APPs) etc., podem, a partir de 2009, promover a emissão de Licença Ambiental Prévia (LP) e de Instalação (LI), desde que em convênio celebrado com a CETESB, dois instrumentos prévios à finalização da certificação para o empreendimento, ficando a CETESB responsável pela emissão da Licença de Operação (LO) final às obras efetivadas.

A pré-aprovação municipal, acompanhada das diretrizes de uso e ocupação do solo, definidoras do sistema viário – conectividade urbana ou indicadores – e das restrições específicas locais, como as relativas à localização de áreas institucionais, com base em proposta urbanística, precede a anuência do governo do estado e só a partir destas diretrizes vinculadas ao projeto urbanístico é que os órgãos estaduais passam a se manifestar. Os municípios, cada vez mais aparelhados, analisam os perfis das vias e a drenagem, mesmo que em projeto básico, o que norteia os ajustes urbanísticos a serem apresentados às demais aprovações.

O cumprimento das determinações do planejamento urbano local é o reconhecimento do interesse municipal nas determinações relativas ao uso e ocupação do solo para fins de urbanização.

1. Para mais detalhes, ver *AELO informa*, edição n. 93, seção Radar do setor de loteamentos, 2012. Disponível em: <www.aelo.com.br>.

5.4 GRAPROHAB: referência no parcelamento do solo do estado de São Paulo

É importante o registro da promulgação, no ano de 2001, do Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.157 –, que estabelece novas ferramentas urbanísticas e dá ênfase à responsabilidade local na implantação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

Um novo perfil é reconhecido, tendo o GRAPROHAB como o orientador do desenvolvimento urbanístico, em nível técnico e legal, o que eleva sua competência estadual, sendo convidado ou nomeado para participar nos eventos e em cursos de capacitação, seminários e conferências para a divulgação de sua experiência.

No período, o governo do estado estabeleceu a Comissão Estadual de Implantação do Estatuto da Cidade, no âmbito da Secretaria de Justiça e Cidadania, sendo delegada sua coordenação à SH, e a presidência do GRAPROHAB foi designada para as ações decorrentes.

Esta representação trouxe à pasta da SH a formulação de mecanismos que permitissem a regularização de parcelamentos do solo e núcleos habitacionais de interesse social.

Por determinação do governo central, o GRAPROHAB assumiu temporariamente a formulação de uma política estadual sobre o tema, constituindo um grupo interno especial, uma vez que sua finalidade até então era a aprovação de projetos, não estando apto a responder por aspectos transcendentes de regularizações fundiárias e habitacionais.

No entanto, esta demanda veio demonstrar que a cultura do setor já estava referenciada, sendo o colegiado reconhecido por suas aptidões e experiência quanto às condições técnicas e legais para o parcelamento do solo no estado.

Foi criado o Programa Pró-Lar Regularização, em 2005, em apoio aos municípios que, de forma conveniada, passariam a receber apoio técnico da SH, com a finalidade de regularização em seus territórios, atribuição esta municipal.

Em 2007, instituiu-se o Programa Cidade Legal, no âmbito da SH, que de forma específica assumiu as questões relativas à regularização de conjuntos e parcelamentos habitacionais, podendo o GRAPROHAB retornar as suas funções anteriormente estabelecidas.

Esta menção, entre tantas a que se pode referir, em representatividade, por seu significado na formulação de políticas públicas para o setor, é aqui registrada como indicativa do quanto este formato de trabalho coletivo pode não só beneficiar os empreendimentos privados da construção civil, mas ser também uma referência de cultura setorial, participando da formulação de novos meios e conteúdos, de constante

contribuição ao setor público e de iniciativas que representem agilidade, transparência e cumprimento do papel incentivador às boas práticas cidadãs.

A sigla tornou-se uma referência e por vezes foi confundida como órgão público independente, com atribuições deliberativas próprias, e não como de fato o é – o resultado de um colegiado que respeita as competências de cada órgão ou concessionária em suas análises e deliberações, reunindo o conjunto destas manifestações em um único expediente, desde sua apresentação até sua aprovação. Um colegiado, com representantes observadores da sociedade civil, que atua por meio de órgãos de classe do setor da construção, acessível aos interessados públicos e privados, como mecanismo de apoio administrativo e de orientação a matérias correlatas ao desenvolvimento urbano no estado de São Paulo.

6 PERSPECTIVAS

Uma nova ordem no desenvolvimento urbano do estado de São Paulo e provavelmente em outros estados da federação está em curso. As cidades, sedes metropolitanas, já não crescem na velocidade do passado recente; já se encontram conturbadas em aglomerações urbanas e metropolitanas.

Novos centros urbanos se organizam na expansão das cidades de porte médio, correspondendo à descentralização da economia.

Estatísticas demonstram que a legislação socioambiental deverá acompanhar esta evolução, com foco nas cidades – nos municípios e nas regiões onde se insere.

O momento é de transição, e a legislação urbanística e ambiental deve estar adaptada para receber estes contingentes populacionais com os benefícios adequados para repensar o planejamento urbano e regional, corrigindo o passado e propondo um futuro de oportunidades.

A legislação urbana disponível, ainda fortemente universalizada para o país, aguarda sua alteração, devendo dar às regiões seu poder de identidade e característica específica.

Os planos urbanísticos vêm adquirindo uma nova dimensão – territorial e de sustentabilidade ambiental –, passando a se constituir em novas centralidades na expansão das cidades, caracterizados como “masterplans”, cuja implantação se dá a médio e longo prazos.

Torna-se imperativo o desenvolvimento de uma legislação socioambiental urbana, estadual, que remeta às regiões as responsabilidades de gestão territorial, com visão da capacidade de cada uma delas, a fim de estarem aptas a receber investimentos para adequação à nova realidade espacial que se configura em seu desenvolvimento econômico e social.

CAPÍTULO 4

O LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL NO BRASIL: NASCIMENTO, EVOLUÇÃO E AVALIAÇÃO*

José Maria Reganhan**
José Aroudo Mota***
Magda Eva Soares de Faria Wehrmann****
Geraldo Sandoval Góes*****

1 INTRODUÇÃO

A definição do licenciamento ambiental federal no Brasil está inserida na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) – Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Por esta norma, o licenciamento ambiental é um instrumento da política ambiental brasileira (Artigo 9º, inciso IV).[1] A competência executora do licenciamento ambiental federal é do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – Artigo 10, parágrafo 4º. Este instrumento trata de uma licença, *um procedimento administrativo*, *burocrático*, cujas diretrizes gerais para sua utilização encontram-se detalhadas nas Resoluções nºs 1/1986 e 237/1997 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama)[2] e na Instrução

* Os autores agradecem aos vários servidores públicos contatados no Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental (DLAA), da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental do Ministério do Meio Ambiente e, especificamente, ao doutor Volney Zanardi Junior, diretor do DLAA na época. Foram importantes também o apoio dado e as informações fornecidas pela assessora técnica da Diretoria de Licenciamento, Moara Menta Giasson. Em aspectos específicos do processo de fortalecimento institucional do Sistema Informatizado de Licenciamento (SISLIC), foram fundamentais as informações e os apoios dados pelas analistas ambientais Eliane Sólon Ribeiro de Oliveira e Isabela Pereira Cardoso e sua equipe de trabalho.

** Economista, mestre em Desenvolvimento Sustentável – modalidade Política e Gestão Ambiental, pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB).

*** Doutor em Desenvolvimento Sustentável pelo CDS/UnB, professor do CDS/UnB, coordenador do Fórum Ipea de Mudanças Climáticas.

**** Doutora em Sociologia pela UnB, professora e pesquisadora do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Sustentável do CDS/UnB.

***** Doutor em Economia pela UnB, especialista em Planejamento Governamental e Políticas Públicas, lotado na Secretaria de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente (SRHU/MMA).

1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 21 de janeiro de 2008.

2. O detalhamento das duas resoluções pode ser observado em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/ res/res01/res0186.html> e <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 21 de janeiro de 2008.

Normativa nº 184, de 17 de julho de 2008, do Ibama.[3] Adicionalmente, este órgão ambiental federal licencia todos os empreendimentos relacionados às atividades militares, de usinas nucleares, no mar territorial e em regiões de fronteira com outros países.

O tema deste artigo refere-se à *análise da política ambiental brasileira*, aqui entendida como uma *política regulatória,*[4] especificamente em um de seus instrumentos, o licenciamento ambiental federal, um instrumento preventivo da PNMA (Lei nº 6.938/1981). O que este texto procura responder é: o que é o licenciamento ambiental federal no Brasil, como nasce, se estrutura e evolui, quais são seus problemas atuais e suas tendências de resolução?

A classificação corrente dos instrumentos de política ambiental relaciona quatro grandes tipos: instrumentos de comando e controle; instrumentos econômicos; acordos voluntários; e instrumentos de informação (Bemelmans-Videc *et al.*, 2007; Fiorino, 1995; Jacobs, 1997; Margulis, 1996; Mota, 2001; Portney, 1995). Os principais tipos de instrumentos de comando e controle referem-se a padrões, zoneamento e licenças. Os instrumentos econômicos mais conhecidos são: taxas ambientais, criação de um mercado, os sistemas de depósito e reembolso e os subsídios. Os acordos voluntários, como o próprio nome diz, dependem das relações voluntárias entre agentes econômicos e das relações, também voluntárias, entre agentes econômicos e órgãos reguladores, visando à implantação de algum programa de redução da poluição ou da geração de resíduos sólidos. Já os instrumentos de informação envolvem processos de educação ambiental e ferramentas de comunicação aplicadas a grupos sociais específicos, dos quais se pretende mudar comportamentos e atitudes relativos à degradação no uso de recursos naturais, à redução na geração de poluição e de resíduos sólidos etc.

Nesta classificação, o licenciamento se enquadra, na política ambiental, como um instrumento de comando e controle e, também, como um processo administrativo por meio do qual são concedidas licenças ambientais para empreendimentos de diversas atividades produtivas.

A metodologia de pesquisa neste trabalho utilizou-se de pesquisa bibliográfica selecionada para cobrir a definição do licenciamento ambiental federal como

3. A Instrução Normativa nº 184, de 17 de julho de 2008, foi um resultado de ajustes incrementais realizados nos processos de licenciamento, os quais visaram padronizar minimamente os procedimentos operacionais de licenciamentos de atividades econômicas e empreendimentos, tornando obrigatória a execução desses procedimentos por meio do SISLIC.

4. A implementação de políticas regulatórias normalmente envolve a burocracia de Estado e grupos de interesse na configuração de normas, proibições e regulamentações, em que seu grau de conflito vai depender da forma como se organiza a política pública. Em relação aos demais tipos de políticas, Lowi (1972) as classifica como: políticas distributivas, redistributivas, constitutivas ou estruturadoras.

instrumento de comando e controle da política ambiental brasileira, seu nascimento (contexto interno e externo), sua estrutura, seus problemas atuais; sugestões e melhorias encaminhadas por seus críticos. Para levantar a evolução do licenciamento, em termos estatísticos, contou-se com uma busca no SISLIC/ Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC)/Ibama. Como o Ibama se prepara para implantar as sugestões de modernização, estas informações foram obtidas por meio de entrevista com a equipe que gerencia o sistema.

O ciclo de políticas envolve, no mínimo, as etapas de formulação, implementação e avaliação (*ex-ante* e *ex-post*). Este trabalho se insere na etapa de avaliação, isto é, na avaliação *ex-post* de um instrumento da PNMA. Especificamente, o instrumento de comando e controle a ser avaliado é o licenciamento ambiental federal, previsto na lei de política ambiental brasileira.

O Ibama é uma instituição de execução do licenciamento ambiental federal. Ele se aproxima do arquétipo da organização de implementação de política pública como um processo burocrático (Elmore, 1978).

Para responder à questão formulada no início, além desta introdução, este texto está organizado na ordem a seguir.

A descrição do contexto histórico (externo e interno) será abordada na seção 2: a participação do Brasil na Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano e a sua resposta interna com a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema); a Constituição Federal (CF) de 1988 e seu capítulo sobre o meio ambiente.

Na seção 3, será apresentado o surgimento do licenciamento no Brasil, no seu início, de forma descentralizada, no Rio de Janeiro e em São Paulo, visando à localização empresarial e ao controle da poluição industrial. Depois, o licenciamento foi aplicado em várias atividades e empreendimentos em todo o Brasil. A sua estruturação será analisada a partir da descrição atual do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), observando qual é a função do Ministério do Meio Ambiente (MMA) no processo de licenciamento e qual é o papel do Ibama na sua execução.

Na seção 4, serão analisados os problemas atuais do licenciamento ambiental federal a partir de seus críticos e as perspectivas de resolução destes problemas.

Encerrando este trabalho, seguem, na seção 5, as considerações finais e recomendações de políticas.

2 O NASCIMENTO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O nascimento do licenciamento ambiental no Brasil será explicado pela análise do seu contexto externo, mostrando o evento da Conferência das Nações Unidas de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano e a posição e resposta do Brasil a ela (subseção 2.1); e do seu contexto interno, por meio do uso, de forma descentralizada, no Rio de Janeiro e em São Paulo, do licenciamento regulamentado como controle da poluição e da definição do zoneamento industrial (subseção 2.2).

2.1 A Conferência de Estocolmo e o Brasil: o contexto externo

O *contexto externo* representado pela ocorrência da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, e seu significado para os países participantes são os seguintes: *i)* a definição de propósitos globais da política ambiental para os Estados Nacionais a partir da Declaração de Estocolmo e do seu Plano de Ação; *ii)* o reconhecimento, na declaração, de que os problemas ambientais nos países em desenvolvimento se devem ao subdesenvolvimento; e *iii)* as orientações para implantação de políticas ambientais sistemáticas em todos os países e, de certa forma, a definição de uma agenda (Maimon, 1992).

A agenda – na forma de um plano de ação – é um dos resultados das discussões levadas a efeito durante a Conferência de Estocolmo.[5] Este plano compõe-se de: *i)* 69 recomendações para ações em nível internacional, entre as quais a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) e ações para a Segunda Década do Desenvolvimento das Nações Unidas (DD2); *ii)* quinze recomendações mais gerais para o combate à poluição, em função dos riscos que esta traz em termos de efeitos sobre o clima*; iii)* nove recomendações voltadas ao controle da poluição marinha; e *iv)* quinze recomendações voltadas às ações no âmbito dos aspectos informativos, educacionais e culturais do conteúdo do plano de ação, isto é, a comunicação da educação ambiental e das ações dessa agenda. Estas recomendações foram reagrupadas para a instrumentalização desse plano de ação nos seguintes aspectos: *i)* avaliação e gestão ambiental; e *ii)* medidas de apoio para arranjos organizacionais e outras formas de assistência financeira.

O plano de ação – ou a agenda – provavelmente subsidiou a organização de órgãos ambientais e suas políticas públicas nos vários países que participaram e assinaram os documentos resultantes da Conferência de Estocolmo.

A *posição brasileira* na Conferência de Estocolmo resumidamente pode ser descrita pelas seguintes questões: *i)* o desenvolvimento poderia continuar de forma

5. Para conhecer a Declaração de Princípios e o Plano de Ação, resultantes da Conferência, ver *United Nations Environment Programme* (UNEP, 1972).

predatória; *ii)* a preocupação secundária em relação às agressões à natureza; *iii)* o principal argumento da delegação: a pior poluição é a da miséria; e *iv)* a erradicação desta, feita com a difusão do crescimento econômico, conforme a teoria do bolo: primeiro crescer para depois repartir (Maimon, 1992).

A *resposta brasileira* à Conferência de Estocolmo ficou marcada com as seguintes ações e atividades: *i)* a assinatura da Declaração de Estocolmo; *ii)* a criação da Sema, em 1973, no âmbito do Ministério do Interior (Minter), com o objetivo de atenuar a imagem negativa que o Brasil difundiu em Estocolmo ao defender o desenvolvimento econômico a qualquer custo; *iii*) a consolidação do Centro Tecnológico de Saneamento Básico/Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), em São Paulo, e da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente (Feema), no Rio de Janeiro, sendo o licenciamento ambiental descentralizado como instrumento de controle da poluição e do zoneamento industrial; e *iv)* tais agências estruturadas para responder à poluição industrial com base no Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras (SLAP), na fiscalização e na atuação (Maimon, 1992).

A criação da Sema foi feita pelo Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973. A sua criação, no âmbito do Minter, é emblemática, visto ser este ministério o responsável pela interiorização das políticas de desenvolvimento econômico regional no Brasil na época, ou seja, por subordinar as ações ambientais aos objetivos do desenvolvimento econômico nacional.

2.2 O licenciamento, o zoneamento e o controle da poluição industrial: o contexto interno

O *contexto interno*, para o Brasil, foi o da existência de um regime de exceção, em que a liberdade individual e os meios de comunicação estavam monitorados e censurados. Com o advento da distensão e depois da abertura política, estudada a partir de 1975 e implantada a partir de 1979, iniciaram-se as precondições para a normalização institucional. Segue-se a esse período, o retorno à democracia e, como corolário, a existência das eleições em todos os níveis de governo.

As novas condições de governabilidade também trouxeram efeitos positivos para a regulamentação da política ambiental brasileira. Isso se notou quando o governo federal instituiu, em 1981, por meio da Sema, a PNMA, conforme a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. A lei da PNMA é a principal da política ambiental brasileira, pois veio para sistematizar, definindo assim: *i)* os objetivos da PNMA; *ii)* o Sisnama; *iii)* o Conama; e *iv)* os instrumentos da PNMA, incluindo entre eles, o licenciamento ambiental.

Ainda ao fim da década de 1980, o Brasil promulga uma nova CF, em 1988, conhecida também por Constituição Cidadã, dada a intensa participação da sociedade civil organizada na sua elaboração. Foi também a primeira Carta Magna brasileira a conter um capítulo próprio para o meio ambiente (Mota *et al.*, 2009). A canalização dessa participação da sociedade civil foi encaminhada, entre outros parlamentares, ao deputado constituinte pelo estado de São Paulo, Fábio Feldmann, o qual concentrou a produção desse capítulo na Constituição. A participação da sociedade civil se deu por intermédio dos vários segmentos: Organizações Não Governamentais (ONGs), universidades e órgãos do Sisnama (Conama, MMA, Ibama e outros). Essa é uma das razões do fato de a Lei da PNMA ter sido recepcionada pela CF/1988.

O licenciamento ambiental foi implementado historicamente em duas etapas: uma, em que esse instrumento já nasce descentralizado, executado na década de 1970, em São Paulo e no Rio de Janeiro (Bursztyn *et al.*, 2007), visando ao controle da poluição e zoneamento industrial; e outra, na década de 1980, já com abrangência nacional e compreendendo uma vasta gama de atividades produtivas, coordenado pelos órgãos constitutivos do Sisnama – órgãos ambientais federais, estaduais e municipais – conforme a Lei nº 6.938/1981, relativa à PNMA.

Para tanto, o governo federal permitiu a estes estados editarem as suas próprias leis de controle da poluição, o que se deu com o Decreto-Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975, que regulamenta o controle da poluição (Artigo 3º) e o zoneamento urbano (Artigo 4º) e autoriza os estados a desenvolverem incentivos em suas leis para tal controle.[6] Este decreto foi regulamentado pelo Decreto nº 76.389, de 3 de outubro de 1975, definindo, em seu Artigo 3º, que a Sema proporia critérios, normas e padrões para o território nacional, visando evitar e corrigir os efeitos danosos da poluição industrial; e, em seu Artigo 4º, dando permissão aos estados e municípios de estabelecerem condições para o funcionamento das empresas quanto à prevenção ou correção da poluição industrial e da contaminação do meio ambiente.[7] Em seu Artigo 9º, menciona a definição de áreas críticas de localização[8] e a proposição de uma lista de atividades econômicas consideradas de alto interesse ao desenvolvimento da segurança nacional.[9]

6. Disponível em:<http://www.lei.adv.br/1413-75.htm>. Acesso em: 6 de setembro de 2006.

7. Disponível em:<http://www.lei.adv.br/76389-75.htm>. Acesso em: 6 de fevereiro de 2006.

8. Os efeitos danosos da poluição industrial do ar e da água foram sentidos pela população de Cubatão e da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Além de outras cidades como Rio de Janeiro e Belo Horizonte, esses efeitos foram sentidos durante a década de 1970 inteira, mas somente na década de 1980 o governo federal normatizou tais áreas críticas, com a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/ LEIS/L6803.htm>. Acesso em: 19 de fevereiro de 2008.

9. Em função das necessidades do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), o governo federal edita o Decreto nº 81.107, de 22 de dezembro de 1977, definindo quais os tipos de empresas consideradas de alto interesse para o desenvolvimento e segurança nacional. Todos os tipos de empresas relacionados nesse decreto referem-se ao modelo de desenvolvimento econômico promovido pelos PNDs. Disponível em:<http://www.lei.adv.br/81107-77.htm>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2010.

O enfrentamento à poluição industrial e o licenciamento em nível descentralizado foram organizados primeiramente pelo estado do Rio de Janeiro, por meio do Decreto nº 134, de 16 de junho de 1975, regulamentado pelo Decreto nº 1.633, de 21 de dezembro de 1977, instituindo o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras (SISLAP) em todo o estado.[10] Os instrumentos de controle do SISLAP eram: a Licença Prévia (LP), a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO), conforme o artigo 4º.

A Comissão Estadual de Controle Ambiental (Ceca) definia as normas, instruções e diretrizes necessárias à implantação e manutenção do SISLAP (Artigo 5º), e a Feema atuava como órgão técnico da Ceca e exercia em seu nome a fiscalização sobre o controle da poluição ambiental no território do Rio de Janeiro.

Por seu lado, o estado de São Paulo iniciou a regularização do licenciamento na RMSP a partir das Leis Estaduais nº 898, de 18 de dezembro de 1975, e nº 1.172, de 17 de novembro de 1976, que dispõem sobre o licenciamento do uso do solo para a proteção aos mananciais da RMSP. O Decreto Estadual nº 9.714, de 19 de abril de 1977, veio regulamentar essas leis. O que se percebe da análise deste decreto é que ele definia apenas uma licença, a de instalação emitida pela CETESB, apesar de o trâmite burocrático depender de vários outros órgãos, como a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa), a Secretaria da Agricultura e a Secretaria dos Negócios Metropolitanos.[11]

Vários outros estados, a partir dessa regulamentação do governo federal, implementaram, nas décadas de 1970 e 1980, suas legislações de licenciamento ambiental, tais como Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, entre outros.

3 O LICENCIAMENTO E A POLÍTICA NACIONAL DE MEIO AMBIENTE

Com as novas condições de governabilidade trazidas pela abertura política e pelo retorno à democracia, o governo federal regulamentou, em 1981, por meio da Sema, a PNMA, pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, definindo, entre outras normas, os instrumentos da política ambiental brasileira, incluindo entre eles o licenciamento ambiental.

Assim sendo, a PNMA apresentou o Sisnama, onde a divisão institucional do trabalho desta política pública se estruturou da seguinte forma: *i)* órgão

10. Disponível em:<http://www.lei.adv.br/1633-77.htm>. Acesso em: 19 de fevereiro de 2008.

11. Disponível em:<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/212245/decreto-9714-77-sao-paulo-sp>. Acesso em: 2 de janeiro de 2010.

superior: Conselho de Governo; *ii)* órgão consultivo e deliberativo: Conama; *iii)* órgão central: MMA; *iv)* órgãos executores: Ibama e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio);[12] e *v)* órgãos setoriais, seccionais e locais: estados e municípios.

Inseridos no Sisnama, a divisão institucional do trabalho, observada na formulação, acompanhamento e execução do licenciamento ambiental federal, tem no MMA a formulação e o acompanhamento; e no Ibama, a execução.

3.1 O Ministério do Meio Ambiente, a formulação e o acompanhamento do licenciamento ambiental federal

O MMA tem uma trajetória de mudanças institucionais que se iniciou com o fim do regime militar, em 1984. Faria (2006) conseguiu retratar quais mudanças aconteceram entre 1985 até o início de 1999.

As modificações descritas por Faria (2006) mostram que: *i)* com o Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, visto que as preocupações se concentravam mais no saneamento básico e nas questões urbanas, ficando o meio ambiente em um plano secundário; *ii)* a partir de 1990, a visão que se implantou foi a de uma estrutura mínima para o papel do Estado no Brasil e, seguindo esse receituário, foi criada a Secretaria de Meio Ambiente da Presidência da República (Semam); *iii)* a Lei nº 8.490, de 19 de novembro de 1992, transformou a Semam em MMA, ocorrida entre 3 e 14 de junho de 1992, no Rio de Janeiro; *iv)* com a grande repercussão negativa mundial dos desmatamentos e queimadas na Amazônia alcançando níveis de 15.000 km^2, criou-se, mediante transformação, o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, incluindo uma estrutura voltada a encontrar soluções para a problemática das populações amazônicas; *v)* em 1995 o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal foi transformado em Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, por entender-se que a prioridade eram os recursos hídricos; e *vi)* em 1999 houve mais uma transformação passando de Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal para Ministério do Meio Ambiente, que permaneceu com essa denominação até 2002.

12. O ICMBio foi criado em 2007, a partir da separação de algumas funções do Ibama, particularmente as referentes à conservação da biodiversidade, pela Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L1156.htm), e com a estrutura regimental e quadros diretivos definidos pelo Decreto nº 6.100, de 26 de abril de 2007 (http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6100.htm). A estrutura do ICMBio está disponível em:<http://www.icmbio.gov.br/>.

Em 2003 foram reorganizados a Presidência da República e os ministérios, incluindo o Ministério do Meio Ambiente, pela Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003. O MMA tem regulamentadas a sua estrutura regimental e a relação demonstrativa de seus quadros diretivos[13] pelo Decreto nº 6.101, de 26 de abril de 2007.

No âmbito do MMA, a responsabilidade pela formulação e acompanhamento do licenciamento ambiental em geral e também do licenciamento ambiental federal é da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental (SMCQ) e do Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental (DLAA).

O Artigo 14 do decreto anteriormente citado define em seu inciso I, alínea d, que à SMCQ compete propor políticas e normas e definir estratégias em relação à avaliação de impactos ambientais e ao licenciamento ambiental. O Artigo 16, inciso I, alíneas a a e, e incisos II, IV, VI, regulamenta que ao DLAA compete o seguinte:

1) Apoiar a formulação de políticas e normas, estratégias para a implementação de programas e projetos utilizando:
   a) a avaliação ambiental estratégica;
   b) a avaliação de impactos e licenciamento ambiental; e
   c) o acompanhamento e desenvolvimento de novos instrumentos de planejamento e gestão ambiental dos empreendimentos em infraestrutura.
2) Propor, coordenar, implementar, acompanhar e avaliar programas e projetos na sua área de atuação.
3) Coordenar e executar as políticas públicas resultantes dos acordos e convenções ambientais internacionais ratificados pelo Brasil, relativos à sua área de atuação.
4) Assistir, do ponto de vista técnico, os órgãos colegiados relacionados e executar outras atividades, relativas à sua área, que lhe forem atribuídas.

13. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6101.htm>. Acesso em: 30 de abril de 2007.

3.2 O Ibama e a execução do licenciamento ambiental federal

O Ibama, como uma instituição de execução do licenciamento ambiental federal, se aproxima do arquétipo da *organização de implementação de política pública como um processo burocrático*.[14] Ele foi criado pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a partir da extinção da Sema, da Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), da Superintendência da Borracha (Sudhevea) e do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF).

O Decreto nº 6.099, de 26 de abril de 2007, aprovou a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão. Os Artigos 1º e 2º de seu regimento regulamentam que o Ibama tem por finalidades, entre outras: *i)* executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, relativas às atribuições federais no que toca ao licenciamento ambiental; e *ii)* desenvolver as ações federais do licenciamento ambiental de atividades, empreendimentos, produtos e processos considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como daqueles que podem causar degradação ambiental.

Para desenvolver as suas atividades de licenciamento ambiental federal, o Ibama possui uma diretoria finalística, a DILIC. É a unidade do Ibama responsável pelas atividades de coordenação, controle, supervisão, normatização, monitoramento, execução e orientação para a efetivação das ações referentes ao licenciamento ambiental, nos casos de competência federal. As atividades no licenciamento ambiental federal, no âmbito da DILIC, são realizadas por três coordenações gerais: *i)* a Coordenação Geral de Infraestrutura de Energia Elétrica (CGENE), com duas coordenações específicas, a Coordenação de Energia Hidrelétrica e Transposições (COHID) e a Coordenação de Energia Elétrica, Nuclear e Dutos (COEND); *ii)* a Coordenação Geral de Transporte, Mineração e Obras Civis (CGTMO), com duas outras coordenações, a Coordenação de Transporte (Cotra) e a Coordenação de Mineração e Obras Civis (COMOC); e *iii)* a Coordenação Geral de Petróleo e Gás (CGPEG),[15] também com duas outras coordenações, a Coordenação de Exploração de Petróleo e Gás (COEXP) e a Coordenação de Produção de Petróleo e Gás (CPROD).

O licenciamento ambiental federal, como um processo burocrático, é definido sinteticamente pelas Resoluções Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986, e nº 237, de 19 de dezembro de 1997, e pela Instrução Normativa do Ibama nº 184, de 17

14. Uma organização de implementação de política pública como um processo burocrático é entendida por Elmore (1978) como aquela: *i)* que tem como princípio central a discricionariedade dos seus funcionários, estabelecendo rotinas; *ii)* cuja distribuição do poder é fragmentada entre subunidades especializadas; *iii)* em que a formulação de políticas organizacionais objetiva o controle da discricionariedade para alterar incrementalmente as rotinas; e *iv)* em que o seu processo de implementação se orienta pela identificação dos polos de poder para coibi-los e possibilitar a mudança de rotinas.

15. Em função da necessidade do setor energético, essa coordenação se encontra na cidade do Rio de Janeiro.

de julho de 2008. Compõe-se resumidamente das seguintes etapas: *i)* abertura de processo ou instauração de processo; *ii)* análise de requerimento e emissão de LP; *iii)* análise de requerimento e emissão de LI; e *iv)* análise de requerimento e emissão de LO.

O núcleo do processo é controlado pelo SISLIC. A existência desse sistema *on-line* só foi possível em função do Projeto *Fortalecimento Institucional para o Licenciamento Ambiental*,[16] elaborado em 1998 e implantado entre 1999 e 2006, o qual contou com recursos do Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA) e do BID II, entre os anos de 1999 e 2004. O intuito de longo alcance dessa proposta era modernizar o processo de licenciamento ambiental federal e será assim descrito como um projeto de modernização do licenciamento ambiental federal.

Foram três os componentes propostos no citado projeto: *i)* fortalecimento técnico do processo de licenciamento ambiental no Ibama; *ii)* modernização dos procedimentos para o licenciamento ambiental; e *iii)* desconcentração das atividades de licenciamento ambiental do Ibama.

Os resultados do projeto podem ser sumariamente observados como a seguir.[17] Foram implantados dez Núcleos de Acompanhamento do Licenciamento (NLAs) com recursos do BID, e dezessete outros com recursos próprios do Ibama. Equipamentos como estações de trabalho, aparelhos de Sistema de Posicionamento Global – *Global Positioning System* (GPS) –, mobiliário, máquinas fotográficas digitais e impressoras foram adquiridos pelo projeto para os dez NLAs. Cerca de 500 técnicos foram treinados, lembrando que a atividade de treinamento era coexecutada com o MMA; então, este número corresponde ao pessoal treinado do Ibama e dos Órgãos Estaduais do Meio Ambiente (Oemas). Quanto às publicações, o *Manual de Avaliação Ambiental Estratégica* do MMA foi publicado com recursos do projeto, e também os manuais temáticos, sendo que apenas o manual de procedimentos foi publicado; os demais manuais foram elaborados, mas não publicados (transporte, eletricidade, mineração e petróleo e gás). A troca de gestores, em 2003, impactou profundamente o projeto, prejudicando sua elaboração.

Em relação à extensão de financiamento do projeto, entre 2004 e 2006, segundo a fonte consultada, uma parcela única e pequena foi repassada ao Ibama, num

16. O projeto teve uma primeira versão e duas revisões. A primeira versão foi elaborada em 1998. Sua primeira revisão, feita em 1999, contou com um desembolso das fontes financiadoras. A segunda revisão do projeto ocorreu em 2001. Para uma apresentação sumária do conteúdo do projeto, utilizou-se a sua segunda revisão.

17. As análises que se seguem, sobre os resultados efetivos do Projeto Fortalecimento Institucional do Licenciamento Ambiental, só foram possíveis graças às informações do SISLIC, e às respostas dadas por meio de um roteiro de perguntas.

momento em que a equipe de acompanhamento já estava toda desmobilizada com a nova gestão. O recurso foi internalizado no projeto de fortalecimento do licenciamento do Ibama com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), e foram contratados especialistas para aporte ao licenciamento e aquisição de equipamentos. Em relação a itens como treinamento e publicações, para essa extensão do projeto, muito pouco foi elaborado. O MMA como coexecutor fez a revisão do manual de procedimentos e de mineração, que continua sem utilização.

A versão do manual de procedimentos construído e publicado em 2002 teve uma experiência diferente e muito interessante. Tendo sido construído inicialmente por consultores, sua elaboração final foi feita por meio da participação de técnicos que atuavam no licenciamento, tanto na sede do Ibama como nos NLAs, e os empreendedores também foram convidados a participar da sua construção. Entretanto, não foi possível avaliar a sua implementação. Se, na época, o manual fosse efetivamente colocado em uso, hoje a experiência acumulada poderia ser revertida em um manual atualizado e realista, com os técnicos sempre preocupados em discutir e colocar claramente o procedimento de licenciamento.

O que se percebe é a ocorrência da descontinuidade, dado que a mudança de gestores no projeto, no âmbito do MMA, pode ter contribuído para a redução da efetividade, em termos de resultados. Porém, mesmo com a descontinuidade no projeto de modernização do processo de licenciamento e do SISLIC implantado no Ibama, os resultados, do ponto de vista quantitativo da emissão das licenças, foram crescentes. É o que se vê ao analisar a tabela 1, que se refere às licenças ambientais emitidas pelo Ibama, entre 1998 e 2010.

Ao se observar a tabela 1, percebe-se que, retirando o valor das *outras licenças*, a quantidade de licenças emitidas pelo Ibama é crescente. Quando comparados os períodos de gestão governamental, vê-se que o Ibama emitiu: *i)* 353 licenças no período 1998-2002, com média anual de 88,2 licenças; *ii)* 458 licenças no período 2003-2006, com média anual de 114,5 licenças; e *iii)* 841 licenças no período 2007-2010, com média anual de 210,25 licenças.[18]

18. A falta de indicadores de desempenho e gestão impede que seja feita uma avaliação mais sofisticada no que se refere ao desempenho do processo e do sistema de licenciamento ambiental federal do Ibama.

TABELA 1
Licenças emitidas pela DILIC (1998-2010)

Tipo de licença	Ano/quantidade												
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
LP	13	8	9	20	23	6	22	23	17	18	36	39	53
LI	21	20	19	24	45	14	49	45	60	63	82	92	89
LO	15	32	31	41	61	49	38	69	66	103	92	89	85
Outras licenças[1]	38	52	80	63	72	49	127	156	167	183	273	215	255
Total	**87**	**112**	**139**	**148**	**201**	**118**	**236**	**293**	**310**	**367**	**483**	**435**	**482**

Fonte: Ibama/DILIC/ISILIC.

Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/licenciamento>.

Nota: [1] Referem-se à renovação e a retificações de licenças, autorizações para retirada de vegetação e regularizações de obras licenciadas parcialmente pelos estados, entre outros tipos.

4 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL E SEUS CRÍTICOS

A partir de meados da década de 2000, os meios de comunicação veicularam com frequência duas abordagens sobre fatos e situações que pareciam denotar, em muitos locais do país, o conflito entre o licenciamento ambiental e os setores que buscavam avançar no desenvolvimento econômico: uma que procurava mostrar custos operacionais elevados e baixa eficiência e eficácia desse procedimento administrativo público; e outra, que mostrava que os empreendedores, da esfera privada e pública, responsáveis pelos empreendimentos produtivos, reclamavam da ausência de rotinas claras para o trâmite dos processos; do descumprimento dos prazos; da falta de clareza quanto à esfera de competência para o exercício do licenciamento ambiental; e dos altos custos dos estudos necessários.

As críticas remetidas ao processo de licenciamento ambiental federal serão resumidas no quadro 1.

QUADRO 1
O licenciamento ambiental federal segundo seus críticos

Data	Problemas e críticas	Estudo
2007	A enquete da Confederação Nacional da Indústria (CNI) aponta três problemas: i) demora na análise dos processos; ii) custos necessários para atender às exigências ambientais; e iii) dificuldade de identificar os critérios técnicos exigidos e atendê-los.	CNI
2008	O estudo identifica três causas principais para o atraso em projetos de hidrelétricas no Brasil: i) demora na concessão da licença ambiental; ii) falta de planejamento do governo federal, nos últimos anos; e iii) interferência do Ministério Público (MP) no setor. Adicionalmente, identifica que o custo do licenciamento chega a 19% do custo total do projeto.	Banco Mundial

(Continua)

(Continuação)

Data	Problemas e críticas	Estudo
2008	O parecer do DLAA/SMCQA, do MMA, avaliou o estudo encomendado pelo Banco Mundial e contra-argumenta com várias questões desconsideradas pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD): *i)* a falta de contextualização no período analisado (2000-2005), a não consideração da redução da participação do Estado no Brasil, com a diminuição das práticas de planejamento de longo prazo; *ii)* a morosidade depende menos do tempo transcorrido na emissão dos documentos necessários para o empreendedor e mais do tempo gasto na elaboração de estudos ambientais inconsistentes, gerando a solicitação de diversas complementações e outros atrasos decorrentes da falta de planejamento; *iii)* no trabalho do Banco Mundial foram analisados os custos do empreendimento e não os custos do licenciamento; *iv)* a demora na emissão das licenças e nos documentos que o empreendedor deve apresentar pela legislação é ressaltada, porém sem mostrar as causas que ocorreram para isso, como estudos ambientais incompletos e inconsistentes; e *v)* incompatibilidade do planejamento setorial com as políticas públicas federais e restrições de natureza constitucional (interferência em área indígena), que levam os conflitos a serem resolvidos no processo de licenciamento.	MMA/DLAA
2009	O estudo realizado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) levou o Tribunal de Contas da União (TCU) a programar uma auditoria operacional envolvendo o MMA, o Ibama, o Ministério de Minas e Energia (MME), a Empresa de Planejamento Energético (EPE) e a Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), que detectou uma lista de problemas operacionais: *i)* o licenciamento ambiental executado pelo Ibama está muito focado nos processos e pouca análise é feita em relação aos efeitos ambientais e sociais de um empreendimento ou a real efetividade das medidas mitigadoras adotadas; *ii)* a etapa de acompanhamento dos impactos ambientais exercida pelo Ibama tem um peso pequeno frente à importância dos recursos despendidos no processo de licenciamento; *iii)* a ausência de um acompanhamento sistemático dos impactos ambientais destaca a dificuldade em se estabelecer padrões, critérios e parâmetros próprios de avaliação dos impactos e riscos ambientais dos empreendimentos; *iv)* a falta de padronização no processo de licenciamento ambiental pode gerar Estudos de Impacto Ambiental (EIAs) ruins; *v)* os EIAs de baixa qualidade geram insegurança aos analistas que, por precaução, exigem maior número de condicionantes para suprir as deficiências; *vi)* a ausência de padrões também resulta em um excesso de discricionariedade que pode fazer com que o analista seja judicialmente responsabilizado por causa de sua decisão; *vii)* a pressão política para a concessão de licenças é uma das causas para o aumento do número de condicionantes; *viii)* o aumento do número de condicionantes gera um aumento de custos para o empreendedor; e *ix)* o excesso de trabalho gerado para acompanhar o cumprimento do grande volume de condicionantes faz com que o Ibama não acompanhe o cumprimento desse volume e retorne o problema da ausência de um acompanhamento sistemático dos impactos ambientais.	Brasil/TCU
2009	O estudo elabora seu diagnóstico, considerando os seguintes problemas do licenciamento ambiental federal: *i)* o licenciamento individual de obras de infraestrutura, sem a aplicação prévia da avaliação ambiental estratégica e integrada, não é a medida mais eficaz de proteção do meio ambiente; *ii)* o excesso de poder dos órgãos ambientais contribui paradoxalmente para a sua fragilidade; *iii)* a ausência de normas claras tem reduzido a autonomia dos órgãos ambientais; *iv)* a fiscalização *ex-ante*, sem um acompanhamento do licenciamento, é uma medida sem impactos efetivos na proteção ambiental; e *v)* com a ausência de leis que organizem a cooperação entre os entes federados da União, predomina uma disputa entre aqueles que devem atuar em cada situação.	Brasil/SAE

Elaboração dos autores.

Convém lembrar que a sugestão do estudo do BIRD acerca da edição de lei complementar para definir adequadamente as atribuições dos entes federados na execução do licenciamento ambiental já foi discutida, votada no Poder Legislativo federal e promulgada. Trata-se do projeto de Lei Complementar (LC) nº 12, de 2003, que, recebendo contribuições do MMA e de outros deputados, seguiu da Câmara Federal dos Deputados para o Senado Federal, entrando como Projeto de

Lei da Câmara nº 1 de 2010, em 19/1/2010, aprovado pelo Senado e promulgado pela Presidência da República, em 8 de dezembro de 2011, como LC nº 140.[19]

Esta lei define, entre outras matérias, as relações de cooperação entre os entes federativos – União, estados, Distrito Federal e municípios –, por meio de instrumentos (consórcios públicos, convênios, comissão tripartite nacional, comissões tripartites estaduais e comissão bipartite do Distrito Federal, delegação de atribuições de um ente federado a outro, delegação da execução de ações administrativas, fundos públicos, privados e outros instrumentos econômicos) e ações de cooperação (envolvendo as ações administrativas da União, as quais englobam a política ambiental[20] e sua relação com a política de recursos hídricos, pelo Artigo 7º; as ações administrativas dos estados e do Distrito Federal, pelos Artigos 8º e 9º; e as ações administrativas dos municípios, pelo Artigo 9º). Espera-se que, com a implementação da LC nº 140, venham ainda a ocorrer críticas por parte de alguns atores sociais, tais como ONGs ambientalistas, empresas que precisem licenciar seus empreendimentos, empresas de consultoria ambiental, estados e municípios ainda não capacitados com secretarias e conselhos de meio ambiente e, principalmente, funcionários habilitados, com experiência para a execução de suas ações administrativas, conforme regulamenta essa legislação.

As demais sugestões dos documentos anteriormente citados são consideradas, pelas analistas ambientais do SISLIC, Eliane Sólon Ribeiro de Oliveira e Isabela Pereira Cardoso, no âmbito do Ibama/DILIC, como desafios a serem vencidos, devendo ser incluídos em um novo projeto de modernização institucional do processo de licenciamento ambiental federal, junto ao SISLIC, a partir do programa de Gestão Pública (GesPública) do governo federal. As sugestões são apresentadas no quadro 2.

Junto a essas prioridades figuram planos de ações direcionados a atender as sugestões de melhorias já mencionadas. Porém, o andamento destas ações dependerá da boa vontade política dos dirigentes de órgãos ambientais e dos técnicos e servidores públicos envolvidos na modernização do processo de licenciamento ambiental federal, incluindo o MMA e o Ibama.

---

19. Fixa normas, nos termos do Artigo 23 da CF, para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Convém apenas ressaltar que a proposição desse projeto de lei é bem anterior à sugestão do estudo do Banco Mundial e mostra que, desde pelo menos o início da década de 2000, se procura normatizar adequadamente as competências legislativas e administrativas dos entes federados em matéria da política ambiental, que a CF/88 indica. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp140.htm>.

20. No âmbito da política ambiental brasileira, consta também o licenciamento ambiental federal.

QUADRO 2
Sugestões assumidas como desafios pelo SISLIC/DILIC/Ibama

Data	Sugestões	Estudo
2008	Esclarecer as responsabilidades da União e dos estados em relação ao licenciamento ambiental. Criar mecanismos de resolução de conflitos entre atores do processo de licenciamento. Estabelecer convênios de cooperação entre MP da União e dos estados e órgãos ambientais. Os planos, políticas e programas devem considerar as questões sociais e ambientais e os aspectos econômicos, técnicos e financeiros, desde o início da sua elaboração, permitindo a participação dos diferentes grupos de interesse. Aperfeiçoar os instrumentos de planejamento já existentes, melhorando a participação multissetorial e social. Preparação de Guia Operacional por uma câmara técnica multissetorial. Aperfeiçoamento da capacitação técnica.	Banco Mundial
2009	O licenciamento ambiental é regido pelos princípios fundamentais da Administração Pública, e a não existência de padronização dos seus procedimentos fere o princípio da legalidade, visto que é dever do Ibama criar esses padrões. A insuficiência de padronização do processo de licenciamento ambiental pode ocasionar diferentes perspectivas na análise e instrução de processos e gerar um excesso de discricionariedade na instituição, violando, assim, o princípio constitucional da impessoalidade. O Ibama deve uniformizar os procedimentos do licenciamento ambiental, para buscar, por um lado, maior agilidade, com ganhos no tempo de decisão da viabilidade ambiental do empreendimento; e, por outro, um rigor maior nas exigências da sustentabilidade ambiental. Se isso não ocorrer, a qualidade e a eficiência do licenciamento ambiental como um todo ficam comprometidas, desrespeitando, dessa forma, o princípio fundamental da eficiência. O Ibama deve elaborar padrões e normas específicas para os procedimentos e critérios técnicos e metodológicos adotados no processo de licenciamento ambiental federal, que sejam passíveis de padronização, considerando as características específicas dos empreendimentos, com vistas a garantir maior uniformidade nas análises dos processos, menor discricionariedade das decisões e maior clareza para o empreendedor e para a sociedade. Elaborar um cronograma de execução para as ações de melhoria do sistema de gestão do licenciamento ambiental propostas no Ofício nº 741/2008 – DILIC/Ibama, de 18/08/2008, discriminando responsáveis e prazos. Desenvolver, no SISLIC, um módulo para a geração de informações gerenciais e de controle do processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos sob sua responsabilidade. Desenvolver metodologia para estabelecer condicionantes e critérios de classificação de condicionantes no que se refere à prioridade, à relevância e ao risco, com base nos objetivos e metas ambientais a serem alcançados no licenciamento, de acordo com o tipo de obra. Elaborar padrões e normas específicas para os procedimentos e critérios técnicos e metodológicos adotados no processo de licenciamento ambiental federal, por tipologia de obra e que sejam passíveis de padronização, e que apresente também um cronograma de planejamento em um prazo de 120 dias para o atendimento desta determinação, definindo atividades, responsáveis e prazos. Disponibilizar no *site* de licenciamento ambiental do Ibama os documentos referentes aos pareceres técnicos conclusivos sobre a viabilidade ambiental dos empreendimentos, as LP, LI e LO, os EIAs/Relatórios de Impactos Ambientais (Rimas) e os demais documentos pertinentes ao processo de licenciamento ambiental dos empreendimentos sob sua responsabilidade. Estabelecer um acompanhamento sistemático das condicionantes ambientais, de modo a garantir a efetividade de seu cumprimento para fins da emissão da LO. Criar, na sua estrutura, uma coordenação específica de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), com vistas a realizar o acompanhamento e a comunicação institucional dos resultados do processo.	Brasil/TCU
2009	Implantar a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE). Padronizar e normatizar as exigências ao empreendedor. Certificar os responsáveis pela elaboração de estudos ambientais. Padronizar metodologias de mitigação e compensação ambiental. Proteger a discricionariedade devidamente fundamentada do técnico de licenciamento ambiental. Esclarecer as competências e criar mecanismo extrajudicial de resolução de conflitos no processo de licenciamento ambiental.	Brasil/SAE

Fonte: SISLIC/DILIC/Ibama. Elaboração dos autores.

Convém lembrar, ainda, que outra forma de buscar a modernização das funções do licenciamento ambiental federal pode ser realizada por meio de um programa de *benchmarking* do Ibama, tendo como referência instituições similares em nível nacional – órgãos estaduais de meio ambiente de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul – e internacional – a Environmental Protection Agency (EPA), dos Estados Unidos, o Department of the Environment (DOE), do Canadá, ou a Agência Ambiental Europeia – e então, a partir das melhores experiências em cada instituição, implantar as melhorias no Ibama como órgão executor do licenciamento ambiental do Sisnama. Para se realizar um programa de *benchmarking*, sugere-se uma boa discussão interna para definir quais processos e partes do Ibama poderiam passar por esse tipo de ferramenta de modernização. Realizadas essas definições, poder-se-ia pensar então na sua implementação.

5 OBSERVAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES DE POLÍTICAS

O licenciamento ambiental federal é um instrumento preventivo da PNMA, assumindo a forma de uma licença, um procedimento administrativo, burocrático, regulamentado por várias resoluções do Conama, principalmente a nº 1, de 23 de janeiro de 1986, e a nº 237, de 19 de dezembro de 1997, e constante em instruções normativas do Ibama, como a nº 184, de 17 de julho de 2008. Como um instrumento de comando e controle, o licenciamento ambiental federal traz para a PNMA uma característica de política regulatória, a qual envolve a burocracia de Estado e grupos de interesse na configuração de normas, proibições e regulamentações, com um grau de conflito dependente da maneira em que se organiza a política pública.

Influenciado, externamente, pela agenda construída pela Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, de 1972, na cidade de Estocolmo, na Suécia e, tendo como resposta brasileira a essa conferência, a criação da Sema, no Minter, o licenciamento ambiental, em uma primeira etapa, nasce descentralizado – com a consolidação da CETESB, em São Paulo, e da Feema, no Rio de Janeiro –, como instrumento de controle da poluição e do zoneamento industrial nas grandes metrópoles brasileiras. Internamente, com as novas condições de governabilidade dadas pela abertura política e o retorno da democracia, o governo federal, por meio da Sema, institui a PNMA (Lei nº 6.938/1981), definindo, entre outras normas, os instrumentos da política ambiental brasileira, incluindo o licenciamento ambiental.

A partir da estruturação do Sisnama, a divisão institucional do trabalho, na formulação, acompanhamento e execução do licenciamento ambiental federal, tem no MMA, por meio da SMCQ e do DLAA, a formulação e acompanhamento e, no Ibama, a execução, por intermédio da DILIC.

O Ibama tem seu processo de licenciamento melhorado por meio de um fortalecimento institucional, entre 1999 e 2006, o qual foi financiado pelo FNMA e pelo BID II, programa do BID. Entre os vários resultados – infraestrutura descentralizada do Ibama nos estados da Federação, elaboração de manuais e capacitação de técnicos no MMA, Ibama etc. –, esse fortalecimento institucional permitiu também a implantação do SISLIC, o qual se transformou no coração do processo de licenciamento ambiental federal.

As informações geradas pelo SISLIC permitem mostrar que, retirando o valor numérico das *outras licenças*, a quantidade de licenças (LP, LI e LO) emitidas pelo Ibama, entre 1998 e 2010, é crescente.

A partir de meados da década de 2000, um debate sobre os problemas do licenciamento ambiental federal diagnosticou várias dificuldades, entre as quais os estudos revelados pelo Ipea, BIRD, TCU e SAE. O Ibama, no entanto, e por meio da equipe de técnicos e funcionários que mantêm, atualiza e administra o SISLIC, retomou a proposta de modernização do processo de licenciamento ambiental federal e colocou como desafio implementar as sugestões de melhoria que os estudos das citadas instituições recomendaram, via um projeto de modernização institucional do processo de licenciamento ambiental junto ao Programa GesPública do governo federal.

As *recomendações de políticas* neste artigo podem ser assim relacionadas: *i)* ao MMA, ao Ibama e à Agência Nacional de Águas (ANA), recomenda-se avaliar a possibilidade de internalizar os custos plenos na avaliação do licenciamento ambiental federal de usinas hidrelétricas; *ii)* convém lembrar que outra forma de buscar a modernização das funções do licenciamento ambiental federal pode ser realizada por meio de um programa de *benchmarking* do Ibama, tendo como referência (*benchmark*) instituições similares em nível nacional – órgãos estaduais de meio ambiente de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul – e internacional – a EPA, dos Estados Unidos, o DOE, do Canadá, ou a AAE – e então, a partir das melhores experiências em cada instituição, implantar as melhorias no Ibama, como órgão executor do licenciamento ambiental do Sisnama; e *iii)* a fim de se realizar um programa de *benchmarking*, sugere-se uma boa discussão interna para a definição de quais processos e partes do Ibama poderiam passar por esse tipo de ferramenta de modernização. Realizadas essas definições poder-se-ia pensar então na sua implementação.

Outras ações de melhoria lembradas podem ser desenvolvidas visando fortalecer o Ibama no âmbito de sua maior riqueza institucional, os seus servidores. Para se levar avante essas ações, requer diagnosticar: *i)* a quantidade de recursos humanos para levar adiante a sua missão como um dos órgãos federais de execução

da política ambiental brasileira; *ii)* o nível da interdisciplinaridade de seus recursos humanos; e *iii)* o incentivo de rendimentos adequado.

Em relação ao contingente de recursos humanos existentes, sugere-se que se contrate a quantidade de servidores necessários à evolução de suas atividades e responsabilidades, visando ao curto, médio e longo prazos. Sugere-se, também, que o Ibama construa uma divisão de estudos que lhe dê subsídios para a execução de suas ações e capacite seus funcionários. Quanto aos incentivos ao desenvolvimento das carreiras de seus servidores, é recomendável que se implante um plano de cargos e salários condizente com as outras carreiras de Estado, levando em consideração as existentes em outras agências reguladoras.

Observe-se aqui que, mesmo com este esforço de pronta resposta para a modernização institucional, o andamento dessas ações dependerá da boa vontade política dos dirigentes de órgãos ambientais e dos técnicos e servidores públicos envolvidos na modernização do processo de licenciamento ambiental federal, incluindo o MMA e o Ibama.

REFERÊNCIAS

BEMELMANS-VIDEC, M. L. *et al*. **Carrots, sticks and sermons**: policy instruments and their evaluation. 4th ed. New Brunswick: Transaction Publishers, 2007.

BURSZTYN, M. *et al*. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do serviço público**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 37-55, jan./mar. 2007.

ELMORE, R. F. Organizational models of program implementation. **Public policy**, v. 26, n. 2, p. 158-228, 1978.

FARIA, I. M. L. **Evolução do Ministério do Meio Ambiente**. 2006. 44 f. Monografia (Graduação em Engenharia Florestal) – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2006. Disponível em: <http://www.if.ufrrj.br/inst/monografia/2005II/Monografia%20Mara %20Lima%20Faria.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2009.

FIORINO, D. J. **Making environmental policy**. Bekerley: University of California Press. 1995.

JACOBS, M. **La economia verde**: medio ambiente, desarrollo sostenible y la política del futuro. Barcelona: Icaria; Fuhem, 1997. 431p.

LOWI, T. J. Four systems of policy, politics and choice. **Public administration review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, Jul./Aug. 1972.

MAIMON, D. **Ensaios sobre economia do meio ambiente**. Rio de Janeiro: APED, 1992.

MARGULIS, S. **A regulamentação ambiental**: instrumentos e implementação. Rio de Janeiro: Ipea, 1996 (Texto para Discussão, n. 437). Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/1996/td_0437.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2008.

MOTA, J. A. **O valor da natureza**: economia e política dos recursos naturais. Rio de Janeiro: Garamond, 2001.198 p.

MOTA, J. A. *et al*. A CF/88 e o meio ambiente. *In*: CARDOSO JÚNIOR, J. C. *et al.* (Org.). **A Constituição brasileira de 1988 revisitada**: recuperação histórica e desafios atuais das políticas públicas nas áreas regional, urbana e ambiental. Brasília: Ipea, 2009. v. 2. p. 159-178.

PORTNEY, P. R. **Public policies for environmental protection**. Washington: Resources for the Future, 1995.

UNEP – UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. **Stockolm 1972**: report of the United Nations conference on the human environment. 1972. Disponível em: <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.Print.asp? DocumentID=97/>. Acesso em: 12 jan. 2010.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BANCO MUNDIAL. **Licenciamento ambiental de empreendimentos hidrelétricos no Brasil**: uma contribuição para o debate. Brasília: Escritório do Banco Mundial no Brasil, 2008. 106 p. v. 2.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.413, de 14 de agosto de 1975**. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.lei.adv.br/1413-75.htm>. Acesso: em: 6 set. 2006.

_____. **Decreto nº 76.389, de 3 de outubro de 1975**. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.lei.adv.br/76389-75.htm>. Acesso em: 6 fev. 2006.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 1, de 23 de janeiro de 1986**. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res01/res0186.html>. Acesso em: 21 jan. 2008.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Resolução Conama nº 237 de 19 de dezembro de 1997**. Brasília: Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>. Acesso em: 16 jan. 2008.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Fortalecimento do sistema de licenciamento ambiental federal**: documento de projeto. Brasília: MMA; Ibama, 2001. 19 p. e anexos.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental. Departamento de Licenciamento e Avaliação Ambiental. **Parecer nº 001/2008**: manifestação sobre o estudo elaborado pelo Banco Mundial. Brasília: MMA/DLAA, 19 fev. 2008. 52 f.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/LEIS/L6803.htm>. Acesso em: 19 fev. 2008.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 21 jan 2007.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989.** Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Disponível em: <http://wwww.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7804.htm>. Acesso em: 8 fev. 2011.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Decreto nº 6.101, de 26 de abril de 2007**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6101. htm>. Acesso em: 30 abr. 2007.

_____. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Licenciamento ambiental**: documento para discussão – versão preliminar. Brasília: SAE, 2009. 48 p.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do *caput* e parágrafo único do Artigo 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ CCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp140. htm>. Acesso em: 15 dez. 2011.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.164/2008**: relatório de auditoria. Brasília: TCU, 2008. 66 p.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 345/2009**: relatório de auditoria. Brasília: TCU, 2009a. 60 p.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório de levantamento de auditoria – Fiscobras 2009**: TC 009.362/2009-4. Brasília: TCU, 2009b. 61 p.

CNI – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. Empresas enfrentam dificuldades no licenciamento ambiental. **Sondagem especial da CNI**, Ano 5, n. 2. jun. 2007. 8 p. Disponível em: <http://www.cni.org.br/portal/lumis/ portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A9015D01418E1EE0114231A498D3C9F>. Acesso em: 20 dez. 2008.

MUNHOZ, T. T. (Coord.). **Fortalecimento institucional para o licenciamento ambiental**: documento de projeto. Brasília: MMA; Ibama, 1998. 76 p.

OLIVEIRA, E. S. R. de; CARDOSO, I. P. **Gestão ambiental**: gestão de recursos naturais; políticas públicas, planejamento, estratégias; contexto e problemas; informações gerenciais em tempo real. Brasília: Ibama, 2010, 22 p.

REGANHAN, J. M. **Os custos econômicos, sociais e ambientais do licenciamento ambiental federal de usinas hidrelétricas no Brasil**: uma proposta metodológica. 2011. 88 p. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2011. 88 p. Disponível em: <http://www.cds.unb.br/publicacoes/JoseReganhan.pdf>. Acesso em: 15 out. 2011.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 1.633, de 21 de dezembro de 1977**. Disponível em: <http://www.lei.adv.br/1633-77.htm>. Acesso em: 19 fev. 2008.

SÃO PAULO. **Decreto Estadual nº 9.714, de 19 de abril de 1977**. Disponível em:<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/212245/decreto-9714-77-sao-paulo-sp>. Acesso em: 2 jan. 2010.

SARNEY FILHO, J. **Projeto de Lei da Câmara nº 1**, de 2010 – complementar. Brasília: Congresso Nacional.

TREIN, R. D.; OLIVEIRA, E. S. R. de. **Fortalecimento institucional para o licenciamento ambiental**: documento de projeto. Brasília: MMA; Ibama, 1.999. 24 p. e anexos.

PARTE II

Licenciamento Ambiental para Fins Urbanísticos: uma análise comparativa

Diana Meirelles da Motta
Adriana Maria Magalhães de Moura
Ana Paula Moreira da Silva
Regina Helena Rosa Sambuichi
Fernando Luiz Araújo Sobrinho
Cecília Teles Leite Moraes

Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)

INTRODUÇÃO

Esta parte resume a análise dos principais aspectos do sistema e do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos dos estados e municípios pesquisados, detectando pontos comuns e peculiaridades.

As dificuldades enfrentadas para o acesso à habitação, frequentemente, conduzem a população de baixa renda à ocupação de áreas de proteção ambiental ou daquelas áreas que apresentam condições de risco e insalubridade. Além disso, considerados fatores como indisponibilidade ou ineficiência de transporte público, saneamento básico, energia elétrica e equipamentos sociais (creches, escolas, postos de saúde e outros), a pressão sobre locais mais próximos às ofertas de trabalho e demais serviços tem provocado a ocupação das áreas disponíveis próximas aos grandes centros, o que ocorre geralmente de forma precária, agravando o problema da falta de infraestrutura e causando sérios impactos ambientais. Estes assentamentos urbanos irregulares ocorrem, em sua maioria, à margem dos instrumentos legais de acesso à terra urbana e à propriedade, revelando o processo de urbanização do país.

A falta de planejamento para o crescimento das cidades, a insuficiência e inadequação dos instrumentos de infraestrutura e gestão do solo urbano – planos diretores, leis de uso, ocupação e parcelamento do solo, entre outros que, em geral, não conseguem acompanhar as transformações e a dinâmica urbana – dificultam o acesso à terra pela população de baixa renda e contribuem para a proliferação das áreas urbanas informais, especialmente favelas e loteamentos clandestinos.

Nas cidades do Brasil, um expressivo número de pessoas vive precariamente e em desacordo com as normas urbanísticas vigentes, resultando em elevado déficit de habitação e de infraestrutura urbana. As favelas existem, em grande parte, devido à incapacidade institucional das cidades de responder à demanda por habitação para a população de baixa renda e, também, à pouca atenção dada aos aspectos socioambientais associados ao crescimento urbano.

Quanto à gestão urbana, a maior deficiência é a limitada capacidade institucional de grande parte das cidades. Podem ser observadas, nas atuais legislações urbanística e ambiental, restrições de natureza institucional, técnica e burocrática, que são obstáculos à gestão urbana e contribuem para a proliferação de assentamentos precários, aumento do preço da terra, elevação dos investimentos públicos e privados e ocupação de áreas protegidas.

O Censo de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), mostrou que a população que vive em aglomerados subnormais no país – áreas caracterizadas por favelas e loteamentos clandestinos – passou de 6,5 milhões de pessoas, em 2000, para 11,4 milhões. Quanto ao saneamento básico, apenas 55,4% dos domicílios brasileiros estão ligados à rede geral de esgoto.

O aumento do número de pessoas que vivem em condições precárias nas cidades e a carência de infraestrutura e serviços públicos revelam o grande desafio e o baixo desempenho das políticas urbanas e habitacionais no Brasil. Mesmo considerando os esforços empreendidos pelo poder público, ainda são limitadas as intervenções visando à melhoria das áreas urbanas, em especial aquelas ocupadas pelas famílias de baixa renda.

A informalidade urbana reduz o incentivo para o setor privado investir em habitação formal, e a complexidade das legislações e encargos que oneram o setor também desestimulam novos investimentos. Nesse contexto, para atender aos desafios urbanos do Brasil, faz-se necessário: *i)* ação focalizada do ponto de vista espacial e institucional; *ii)* integração setorial, institucional, social e espacial das ações; e *iii)* novas formas de atuação no planejamento, na gestão urbana e nos instrumentos de políticas públicas existentes.

Portanto, aperfeiçoar e fortalecer o planejamento e a gestão urbana – mediante uma nova governança urbana inclusiva – é o grande desafio do setor público no âmbito da política urbana.

Entre as ações necessárias para se atingir esse objetivo, pode-se destacar: adotar uma abordagem holística[1] para o enfrentamento dos problemas urbanos; superar deficiências legais, técnicas e burocráticas; aperfeiçoar a regulação urbana para refletir a realidade e as condições socioeconômicas da população; melhorar os sistemas de informação dos municípios; promover capacitação técnica das instituições voltadas para a habitação, o planejamento e a gestão das cidades; e também promover a agilidade na gestão da política urbana nas três esferas de governo.

A análise do sistema e do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos evidencia não só a necessidade de melhoria dos instrumentos de gestão ambiental e urbana como também a inadequação das práticas e da legislação adotadas nas últimas décadas, permitindo um quadro comparativo

1. Holismo, do grego *holos* (todo), é um conceito segundo o qual as propriedades de um sistema, seres humanos ou outros organismos, não podem ser explicadas apenas pela soma de seus componentes. O princípio geral do holismo pode ser resumido por Aristóteles: "o inteiro é mais do que a simples soma de suas partes". A holística é uma visão que vem se contrapor à visão fragmentadora e mecanicista que despojou o ser humano da sua unidade, ao longo desses séculos de civilização tecnológica e racionalismo.

entre a legislação e os procedimentos aplicados e a identificação dos entraves e das disfunções a serem superados na execução de políticas públicas para o desenvolvimento urbano.

A complexidade do processo de licenciamento ambiental é citada nos relatórios da pesquisa como fator que contribui para a ocupação informal do solo urbano, na medida em que dificulta o atendimento das demandas habitacionais e urbanas relacionadas à provisão de moradias, à urbanização de assentamentos precários e ao parcelamento do solo urbano, em especial destinados ao interesse social. Além disso, pode ocorrer, também, insegurança jurídica em relação à implantação de projetos de infraestrutura e desenvolvimento urbanos.

A regularização urbanística e ambiental de parcelamento de solo urbano constitui um importante desafio da gestão urbana no Brasil, uma vez que áreas urbanas e rurais de grandes e médias cidades apresentam loteamentos irregulares e clandestinos, abrigando grande número de pessoas, especialmente de baixa renda. Nestes termos, o licenciamento ambiental representa uma etapa fundamental no processo de regularização das áreas urbanas e rurais, visando à melhoria da qualidade de vida da população e o acesso aos serviços e equipamentos públicos.

Avaliações recentes sobre o desempenho das instituições responsáveis pela concessão de licenças ambientais revelaram que estas conferem maior atenção aos procedimentos técnicos e administrativos do que às implicações sociais e ambientais de projetos e à efetividade das medidas mitigadoras adotadas.[2] Também foram apontadas dificuldades quanto ao acompanhamento dos condicionantes das licenças ambientais, o que resulta em atraso de cronograma de execução de projetos e falta de padronização dos processos, entre outros problemas.

No capítulo 5, *Peculiaridades da urbanização nos estados e municípios selecionados*, mostra-se, de forma sintética, o que ocorre em estados e municípios, conforme relatado nos estudos de caso. apresentando a caracterização político-administrativa, física e econômica e uma breve análise da dinâmica urbana e demográfica.

No capítulo 6, *O sistema de licenciamento ambiental*, são apresentadas breve descrição e análise da estrutura do sistema de licenciamento ambiental dos estados e municípios que licenciam, destacando seu funcionamento, principais características, adequação e atendimento aos requisitos legais. No caso dos municípios pesquisados que não licenciam, explica-se como se dá a questão do licenciamento ambiental dos empreendimentos locais.

2.Tribunal de Contas da União (TCU), Acórdão nº 2.212/2009 – plenário.

O capítulo 7, *O processo de licenciamento ambiental: aspectos relevantes nos estados e municípios pesquisados*, mostra as principais particularidades do licenciamento ambiental de parcelamento urbano nos estados e municípios que licenciam e nos que não licenciam. Faz-se, também, referência aos aspectos positivos e negativos, ressaltando as diferentes visões dos atores envolvidos (órgão licenciador de meio ambiente, órgão de desenvolvimento urbano e empreendedores público e privado). São apresentadas, também, sugestões para o aperfeiçoamento do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos e avaliação dos seguintes aspectos: estudos ambientais, logística dos órgãos ambientais licenciadores, tramitação dos processos, participação e consulta pública, custos do licenciamento, exigências e acompanhamento das licenças, quadros-síntese dos principais problemas identificados, relações com o Ministério Público (MP) e análise da dinâmica urbana e habitacional dos estados e municípios selecionados e outros aspectos relevantes.

No Capítulo 8, *Recomendações para a ação pública*, estão reunidas as sugestões dos seis estados participantes da pesquisa visando ao aperfeiçoamento do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos nos estados e municípios pesquisados, bem como as principais conclusões da pesquisa.

CAPÍTULO 5

PECULIARIDADES DA URBANIZAÇÃO NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS SELECIONADOS

1 INTRODUÇÃO

A pesquisa *Licenciamento ambiental para fins urbanísticos* foi aplicada em seis estados, respectivamente: Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Alagoas e Pernambuco. Foram selecionados 23 municípios, incluindo capitais estaduais e municípios de médio e pequeno porte. A distribuição do número de municípios por estado é a seguinte: Mato Grosso (seis), Alagoas (quatro), Mato Grosso do Sul (quatro) e Pará, Paraná e Pernambuco, com três cada um.

Os municípios selecionados para a pesquisa atenderam aos critérios referentes ao exercício das atividades de licenciamento ambiental e do parcelamento do solo urbano. No caso dos municípios integrantes de região metropolitana ou aglomeração urbana, também foi considerado o critério de o município ser alvo de pressão do processo de urbanização por parte do município núcleo – mesmo que não desempenhe a atividade de parcelamento do solo urbano ou de licenciamento ambiental. Para a identificação dos municípios, também foram considerados: critérios referentes à expressiva dinâmica demográfica; mercado imobiliário em expansão; presença de investimentos produtivos – na indústria, comércio e serviços – e expansão de atividades turísticas.

A tabela 1 apresenta a população total para os municípios que são sedes de aglomerações urbanas e os demais municípios das respectivas áreas de estudo para o ano de 2010. O quadro 1 identifica os estados e os municípios objeto da pesquisa – os que licenciam e os que não licenciam e dependem de órgãos ambientais estaduais para essa atividade.

TABELA 1
População residente dos municípios selecionados (Censo 2010)

	Estado	Municípios selecionados	População (Censo 2010 – nº de habitantes)
1	Paraná	Curitiba	1.751.907
		Campo Largo	112.377
		São José dos Pinhais	264.210
2	Mato Grosso	Cuiabá	551.098
		Primavera do Leste	52.066
		Campo Verde	31.589
		Lucas do Rio Verde	45.556
		Rondonópolis	195.476
		Várzea Grande	252.596
3	Mato Grosso do Sul	Campo Grande	786.797
		Corumbá	103.703
		Dourados	196.035
		Três Lagoas	101.791
4	Pará	Belém	1.393.399
		Ananindeua	471.980
		Barcarena	99.589
5	Alagoas	Maceió	932.748
		Marechal Deodoro	45.977
		Arapiraca	214.006
		Maragogi	28.749
6	Pernambuco	Recife	1.537.704
		Garanhuns	129.408
		Ipojuca	80.637

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/Censo 2010. Elaboração: Ipea/Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur).

QUADRO 1
Estados e municípios licenciadores e não licenciadores (2010)

Estado	Municípios selecionados	
	Municípios que licenciam	Municípios que não licenciam
Paraná	Curitiba	Campo Largo São José dos Pinhais
Mato Grosso	Cuiabá	Primavera do Leste Campo Verde Lucas do Rio Verde Rondonópolis Várzea Grande
Mato Grosso do Sul	Campo Grande Dourados	Corumbá Três Lagoas
Pará	Belém Ananindeua	Barcarena
Pernambuco	Recife	Ipojuca Garanhuns
Alagoas	Maceió Marechal Deodoro	Arapiraca Maragogi

Fonte: Ipea (2009) – Relatórios dos estados. Elaboração dos autores.

A análise dos relatórios da pesquisa permite destacar que, no âmbito do licenciamento ambiental, a implantação adequada e a regularização do parcelamento urbano representam importante papel na ocupação do solo urbano, uma vez que tem sido evidenciada forte pressão da urbanização sobre as áreas de proteção ambiental e de risco, tais como: várzeas, manguezais, mananciais de abastecimento e encostas, pois, em geral, são estas áreas, protegidas pela legislação ambiental e com restrições de ocupação, que, devido à demanda por habitação de interesse social, tendem a se transformar em opção de ocupação para moradia da população de menor renda.

As peculiaridades da urbanização nos municípios selecionados no âmbito de cada estado e as principais implicações no parcelamento do solo urbano para o licenciamento ambiental são apresentadas a seguir.

1.1 Paraná

No estado do Paraná, foram selecionados três municípios: Curitiba, Campo Largo e São José dos Pinhais. O município de Curitiba, capital do estado, com 1.751.907 habitantes, integra a região metropolitana com 29 municípios em relativo processo de conurbação e formação de mancha urbana contínua. O crescimento urbano do município e de sua região metropolitana encontra-se fortemente associado à industrialização. O Parque Industrial de Curitiba e dos demais municípios integrantes da região metropolitana, com destaque para Araucária, Campo Largo e São José dos Pinhais, é um dos maiores do Brasil e da América Latina (IBGE, 2010).

O município de Campo Largo, com 112.377 habitantes (IBGE, 2010) é fortemente integrado à dinâmica da Região Metropolitana (RM) de Curitiba. Sua população praticamente dobrou nos últimos cinquenta anos, residindo, em sua maioria, na área urbana. As indústrias de processamento de calcário, porcelanas e materiais para construção impulsionam a economia local.

O município de São José dos Pinhais, com 264.210 habitantes (IBGE, 2010), também integra a RM de Curitiba, tendo em seu território as nascentes da bacia do Rio Iguaçu, uma das mais importantes do estado. Seu desenvolvimento está associado à capital paranaense, como área de expansão comercial, industrial e logística. O município abriga o Aeroporto Internacional de Curitiba e duas das mais importantes rodovias de integração com o Sul e Sudeste do país. A criação de dois distritos industriais na década de 1980 e a instalação de montadoras de automóveis contribuíram para a expansão da economia local e o crescimento urbano.

Os municípios paranaenses selecionados apresentam forte dinâmica urbana. Destaca-se o importante papel da indústria na organização do espaço local e na criação de oportunidades de trabalho, fator de atração de movimentos migratórios, que induz ao crescimento demográfico e à urbanização, bem como à pressão sobre o meio ambiente.

Nas RMs do estado do Paraná e no litoral, a população com moradia em situação irregular ocupa favelas e loteamentos sem licenciamento e em áreas de maior fragilidade ambiental. São áreas de uso restritivo, de acordo com a legislação ambiental e do uso do solo: terrenos alagados ou sujeitos a inundações, regiões de mananciais de abastecimento e áreas de várzea.

Na RM de Curitiba, as áreas com maior número de ocupações irregulares situam-se na região leste, na bacia do rio Iguaçu, onde se encontram os mananciais e reservatórios que abastecem cerca de um terço da população da cidade, situação que vem acarretando uma série de impactos sociais e ambientais na área. Vale

destacar que a pressão da demanda habitacional norteou a escolha dos municípios pesquisados (Curitiba, São José dos Pinhais e Campo Largo) todos integrantes da RM de Curitiba.

O município de Curitiba diferencia-se dos demais municípios em razão da falta de áreas para habitação. As áreas ainda disponíveis localizam-se, principalmente, no extremo sul da cidade, mais distantes do que outras áreas disponíveis em municípios limítrofes. Desse modo, os empreendimentos imobiliários para atendimento da crescente demanda na RM de Curitiba ocorrem, em geral, na capital e atendem às demandas para habitação de alta e média rendas, em sua maioria em condomínios verticais, devido à menor disponibilidade de áreas, restando aos municípios vizinhos comportarem os demais empreendimentos de interesse social.

Quanto à regularização fundiária, as ações do poder público, especialmente em Curitiba e na RM, têm se restringido às ações de realocação de famílias instaladas em áreas de risco ou sobre áreas de mananciais que comprometam o abastecimento de água. Estas ações têm sido empreendidas pela Companhia de Habitação do Estado do Paraná (Cohapar) e pela Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Das três regiões metropolitanas institucionalizadas no estado – Curitiba, Londrina e Maringá –, todas apresentam características próprias nas dinâmicas territorial, econômica e social, sendo que as duas últimas ainda não alcançaram a intensidade do processo de urbanização da RM de Curitiba, que concentra grande parte da população do estado do Paraná, onde 31% da população ocupam menos de 8% do território paranaense. Na tentativa de ordenamento da RM de Curitiba, foram elaborados os Planos de Desenvolvimento Integrado (PDIs), em 1978, com nova proposta para atualização no PDI 2006, os quais apresentam análise e proposição das seguintes estratégias: *i)* ordenamento territorial, considerando a área conurbada, denominada Núcleo Urbano Central (NUC); e *ii)* novo arranjo institucional para que a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) atue de forma efetiva para orientar o desenvolvimento da RM de Curitiba em conjunto com os municípios e órgãos afins.

O estado do Paraná é constituído de 399 municípios, dos quais apenas 22% apresentam população superior a 20 mil habitantes (IBGE, 2010), reunindo 75% da população. Cerca de metade da população do estado está concentrada em quatorze municípios, alguns deles integrantes da RM de Curitiba.

Nas cidades com processo intenso de urbanização, a infraestrutura urbana e os equipamentos públicos foram pressionados, exigindo das administrações

municipais, em curto espaço de tempo, medidas para responder às novas demandas. Assim, a malha viária construída foi ampliada, surgiram novos loteamentos, a densidade de ocupação aumentou e verticalizaram-se as habitações. Os conflitos e a segregação socioespacial foram evidenciados ao mesmo tempo em que surgiram áreas servidas e equipadas ao lado de favelas e periferias carentes.

No município de Curitiba, os principais conflitos ambientais relacionados ao processo de urbanização são referentes à oferta de água potável e à pressão sobre as áreas de preservação ambiental. A primeira é associada à capacidade de captação, tratamento e distribuição do sistema público de abastecimento; a segunda é decorrente da intensa ocupação em áreas inadequadas ou de risco, tais como Unidades de Conservação (UCs), áreas de mananciais, áreas de alta declividade, várzeas, entre outras.

Quanto ao gerenciamento destes conflitos, o principal desafio reside na necessidade de articulação entre os diversos municípios e instituições públicas, tendo em vista que os cursos dos rios e as áreas de várzea ou UCs ultrapassam os limites municipais, o que pode acarretar longos prazos para a tomada de decisão. Dado que a falta de abastecimento de água pode ser um impedimento ao desenvolvimento da cidade, em toda a RM de Curitiba registra-se a atenção especial dos órgãos públicos para preservar as áreas de mananciais.

No município de Campo Largo, com relação às questões sociais e de habitação, assim como na maioria dos municípios da RM de Curitiba, durante a década de 1990, a pobreza intensificou-se. A pesquisa sobre o número de lotes informais em Campo Largo mostra que 4,7% da população habitavam domicílios subnormais ou precários, totalizando 3.653 pessoas em 876 domicílios (Ipardes, 2009).

O crescimento da área urbana do município ocorreu em trecho da BR-277, com a presença de loteamentos aprovados antes da década de 1960, em local atualmente preservado pelas Áreas de Proteção Ambiental (APAs) estaduais dos rios Verde e Passaúna. O relatório destaca que estas áreas significam uma limitação importante para o crescimento de Campo Largo, pois impedem a expansão em direção a Curitiba. Assim, ficam disponíveis apenas áreas que economicamente não são significativas para atividades urbanas, como o espaço na região sul, próximo a Araucária e Balsa Nova.

Os mananciais de abastecimento são relevantes para o desenvolvimento e ocupação do solo de Campo Largo. O município é drenado por três importantes rios que fazem parte da bacia do Alto Iguaçu. Grande parte do território é considerada como manancial superficial e outra parte (a leste) como manancial

subterrâneo (Aquífero Karst). A fim de preservar esses recursos hídricos, foram criadas três APAs e uma reserva florestal. Estas áreas de proteção ambiental, ao mesmo tempo em que são benéficas para toda a região, são um limitador para o desenvolvimento do município, pois se localizam em áreas de interesse econômico. A APA estadual do Rio Passaúna, por exemplo, tem a sua qualidade ambiental ameaçada pela urbanização, pelo uso de agrotóxicos, pela redução na cobertura vegetal, impermeabilização do solo, concentração de resíduos e efluentes que podem poluir o ambiente e as águas do rio Passaúna.

A mesma situação ocorre em São José dos Pinhais e em toda a RM de Curitiba, sendo necessária a preservação dos recursos hídricos da região, os quais fazem parte da bacia do Altíssimo Iguaçu, onde se concentra a maior parte dos mananciais de abastecimento de Curitiba.

O relatório elaborado pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes) revela que o estado do Paraná não conseguiu atender à crescente demanda por moradias nas RMs e ainda necessita de estrutura logística institucional e recursos humanos para atender à demanda por licenciamento ambiental para os empreendimentos urbanos. Apesar das ações integradas do estado com os municípios para a gestão ambiental, a política estadual enfatiza o fortalecimento dos órgãos estaduais. Portanto, pode-se concluir que o licenciamento ambiental no estado necessita melhorar o seu desempenho no âmbito da RM de Curitiba.

Na região Centro-Oeste, foram estudados dois estados: Mato Grosso e Mato Grosso do Sul.

1.2 Mato Grosso

No estado de Mato Grosso, foram selecionados seis municípios: Cuiabá, Primavera do Leste, Campo Verde, Lucas do Rio Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.

Cuiabá apresenta a maior população do estado, com 551.098 habitantes, e o município de Várzea Grande, vizinho à capital do estado, reúne 252.596 habitantes (IBGE, 2010). Cuiabá, fundada no ano de 1719, e Várzea Grande, em 1948, como área de expansão urbana da capital, representam os primeiros núcleos urbanos do estado de Mato Grosso.

Os demais municípios do estado encontram-se fortemente relacionados à dinâmica do agronegócio, principal atividade econômica de Mato Grosso. Rondonópolis, com 195.476 habitantes, é um dos principais produtores agropecuários do estado e do país. Primavera do Leste 52.066 habitantes; Lucas do

Rio Verde, 45.556 habitantes; e Campo Verde, 31.589 habitantes, são municípios onde a expansão do agronegócio tem gerado forte processo de urbanização e expansão da economia local. Esse dinamismo leva à necessidade de novos investimentos públicos para atender ao crescimento da população, tais como a instalação de infraestrutura, equipamentos públicos e comunitários, atividades industriais e serviços relacionados ao agronegócio (IBGE, 2010).

No estado de Mato Grosso, a dinâmica urbana e habitacional ocorreu em diferentes fases, com destaque para a década de 1960, quando se iniciou a expansão da fronteira agrícola, a partir das áreas de Cerrado, de onde emergem os novos polos espaciais para investimento. Assim, nas regiões sudeste e oeste de Mato Grosso, desenvolveu-se a agroindústria da soja, atividade que requer alto nível de capital, tecnologia e organização. Com o objetivo de abastecer os centros urbanos e incentivar a exportação de produtos não tradicionais, foram implantados programas (estaduais, federais e privados) que garantiram a infraestrutura necessária para o desenvolvimento do agronegócio.

Diversos investimentos em pesquisas possibilitaram a adaptação da soja às condições ecológicas do estado, que se tornou, em 1990, o segundo maior produtor do país. As atividades econômicas, pecuária e soja, conduziram o processo migratório para cidades que não estavam adequadamente planejadas para atender às demandas por serviços dessa população.

Nos municípios pesquisados – Primavera do Leste, Campo Verde, Rondonópolis e Lucas do Rio Verde – a base econômica é centrada na monocultura da soja. Essa atividade agrícola, voltada para a exportação, é intensiva em capital e tecnologia absorvendo pouca mão de obra. Como a maioria desta é de baixa qualificação, a alternativa para essa população é a migração para centros urbanos, em sua maioria sem condições adequadas para absorver o excedente populacional, o que colabora para o aumento das taxas de urbanização.

1.3 Mato Grosso do Sul

No estado de Mato Grosso do Sul, foram selecionados quatro municípios: Campo Grande, Corumbá, Dourados e Três Lagoas. O estado, desmembrado de Mato Grosso no ano de 1977, também apresenta sua economia concentrada no setor do agronegócio, que tem influenciado fortemente a rede urbana e o território. Em período mais recente, o crescimento industrial e da produção mineral mudou o panorama econômico do estado. A produção industrial tem se intensificado na porção central e oeste do estado, principalmente nos municípios de Campo Grande (786.797 habitantes) e Três Lagoas, com 101.791 habitantes (IBGE, 2010). O

município de Campo Grande tem a sua economia voltada para o setor de serviços, comércio e agropecuária e, mais recentemente, para a expansão industrial, com contribuição expressiva da construção civil.

O município de Três Lagoas, na divisa com o estado de São Paulo, tem suas origens relacionadas à construção da Usina Hidroelétrica de Jupiá, uma das maiores do Brasil, localizada no rio Paraná. O município apresenta crescimento econômico expressivo relacionado ao agronegócio e à instalação de indústrias, em razão da proximidade do grande mercado consumidor paulista.

O município de Dourados, com 196.035 habitantes (IBGE, 2010), é um dos maiores produtores agropecuários do estado e do país. Seu desenvolvimento é motivado pela expansão do agronegócio, que tem proporcionado a diversificação da economia local, com expressivo crescimento dos setores imobiliário e da indústria.

O município de Corumbá, com 103.703 habitantes (IBGE, 2010), é o maior do estado, em área, e está à margem do rio Paraguai. É o maior porto fluvial do estado e um dos mais importantes do Brasil, situa-se na fronteira de Mato Grosso do Sul com a Bolívia e o Paraguai. Integra uma conurbação com mais três municípios: Ladário, no mesmo estado; e Puerto Suarez e Puerto Quijaro, na Bolívia. Esta conurbação fronteiriça internacional tem uma população estimada em cerca de 150 mil habitantes e possui dois aeroportos importantes, o de Corumbá e o de Puerto Suarez. Corumbá é o município mais dinâmico do estado e apresenta forte processo de crescimento econômico e demográfico com a ampliação de seu perímetro urbano, a verticalização do centro urbano e o adensamento com Ladário.

Os municípios da região Centro-Oeste analisados pela pesquisa têm, como principal dinâmica de crescimento, a expansão das atividades do agronegócio, têm impactos no espaço urbano, especialmente no setor de serviços, construção civil e na indústria. Além disso, destacam-se a questão energética, a logística e as relações transfronteiriças entre os países da América do Sul.

No estado de Mato Grosso do Sul, verifica-se forte demanda para o licenciamento e o parcelamento do solo urbano. Em todos os municípios pesquisados, registram-se uma expansão acelerada do número de novos parcelamentos urbanos e um grande número de parcelamentos antigos cujos licenciamentos ambientais não foram regularizados. O relatório elaborado pela Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura de Mato Grosso do Sul (FAPEMS) aponta disparidades entre os municípios quanto à estrutura administrativa dos órgãos ambientais para atender à demanda do crescimento e do desenvolvimento urbano e lacunas na legislação,

resultando na complexidade da gestão do solo urbano, sendo necessário maior integração com as instâncias de planejamento urbano em âmbito local.

O estudo aponta que, em Campo Grande, a impermeabilização do solo nos bairros próximos às nascentes do Córrego Prosa e a canalização do próprio córrego têm causado danos e podem ser decorrentes de uma sobrecarga populacional na região, fruto, por exemplo, de falhas de planejamento e da lei de uso do solo.

Em Dourados, verifica-se deficiência de recursos humanos do órgão ambiental que não dispõe de técnico especializado, dificultando a emissão de pareceres técnicos para a licença de parcelamentos. A deficiência de quadros profissionais nos órgãos ambientais se repete nos demais municípios e no órgão estadual, com número insuficiente de profissionais e ausência de especialistas em algumas áreas, o que faz com que a gestão ambiental e dos processos de licenciamento necessitem de melhorias e ajustes (box 1).

BOX 1
Mato Grosso do Sul: dificuldades nas estruturas dos órgãos ambientais

Entre as dificuldades observadas nas estruturas dos órgãos ambientais em Mato Grosso do Sul, destacam-se a deficiência de recursos humanos e os problemas de cadastro e controle dos processos. Nos municípios, as deficiências de recursos humanos são relacionadas às especialidades; e no estado, as carências são quantitativas. Outro ponto relevante quanto à avaliação estrutural se refere à inadequação de recursos físicos, principalmente de veículos, para que os técnicos realizem suas vistorias, o que tem gerado atrasos no processo e reclamações por parte dos usuários do sistema.

Fonte: Relatório de pesquisa – Mato Grosso do Sul, 2009. Elaboração do Ipea.

No âmbito institucional, os órgãos ambientais não têm conseguido acompanhar as dinâmicas urbana e econômica do estado, demonstrando dificuldades para atender a essas pressões, ao rigor da legislação e às cobranças do Ministério Público (MP). Desse modo, o papel dos órgãos ambientais para a redução da informalidade dos parcelamentos urbanos depende, também, do apoio de todas as instituições envolvidas no sistema e no processo de emissão de licenças ambientais. Os órgãos têm promovido a regularização de parcelamentos urbanos de diferentes rendimentos e a implantação de empreendimentos de interesse social, contudo, apresenta dificuldades na regularização de loteamentos e na solução de problemas ambientais existentes há muitos anos, como, por exemplo, em Corumbá e Três Lagoas.

1.4 Pará

Na região Norte, o estado participante da pesquisa foi o Pará, de onde foram selecionados três municípios: Belém, Ananindeua e Barcarena. A capital, Belém,

com 1.393.399 habitantes (IBGE, 2010), integra a RM com mais cinco municípios: Ananindeua, Benevides, Marituba, Santa Bárbara do Pará e Santa Isabel do Pará.

Belém desempenha o papel de cidade primaz na rede urbana regional, tendo seu papel articulador alterado dentro da região Norte, em função das novas relações, e na rede urbana nacional. A economia de Belém é baseada nas atividades do comércio e serviços, que se apresentam como alternativas de emprego e renda para a população local. A RM de Belém concentra grande parte das atividades produtivas e industriais do estado do Pará.

O porto de Belém tem função importante na dinâmica econômica regional, pois, localiza-se na foz da Bacia Amazônica, sendo responsável pelo escoamento da produção do Centro-Sul em direção aos estados do Amazonas, Amapá e Roraima. Há também pequenos portos às margens do rio Guamá, um dos principais rios que banha o município. A atividade portuária possibilita o envolvimento de número significativo de trabalhadores nas atividades relacionadas ao escoamento de mercadorias e transporte.

O município de Ananindeua, com 471.980 habitantes (IBGE, 2010), integra a região metropolitana de Belém, sendo área de expansão de conjuntos habitacionais e condomínios que abrigam, em grande parte, a população que trabalha na capital. Conta com extensa área rural, com inúmeras propriedades que abastecem a capital e outros municípios do estado.

Até recentemente, Ananindeua era classificado como município-dormitório, pois sua população economicamente ativa se dirigia a Belém à procura de emprego. Nos últimos vinte anos, o município vem atraindo população e investimentos significativos com a instalação de empresas, em especial do setor de serviços, como supermercados, lojas de departamento, importantes redes de varejo, bancos, faculdades, escolas particulares, grandes concessionárias de veículos e comércio em geral. O distrito industrial de Ananindeua concentra também indústrias de alimentos e madeireiras.

O município de Barcarena, com 99.589 habitantes (IBGE, 2010), tem a sua economia baseada no maior parque industrial do estado, com destaque para as indústrias da cadeia produtiva do alumínio, como a Albras, a Alunorte e a Vale. O município é o terceiro maior Produto Interno Bruto (PIB) do estado do Pará e atrai população que procura trabalho nas grandes, médias e pequenas empresas lá instaladas, com destaque, também, para metalúrgicas e prestadoras de serviço. Barcarena apresenta atualmente processo desordenado de expansão de sua área urbana, com grande pressão sobre áreas verdes, inclusive as destinadas à preservação.

Os municípios pesquisados no estado do Pará encontram-se em processo dinâmico de crescimento econômico, motivado por fatores como a atividade logística, a mineração, a indústria, serviços e a expansão urbana em uma das mais importantes regiões metropolitanas do país, a de Belém do Pará.

O estado do Pará é, desde a década de 1970, território de instalação de grande número de projetos de mineração e atrai, portanto, fluxos populacionais de todo o país. A maioria das pessoas que se dirige aos municípios onde se localizam esses empreendimentos não possui recursos necessários para se instalar adequadamente. Assim, procuram alternativa de moradia em áreas livres de ocupação irregular, como ocorre no do município de Barcarena. Neste município, as ocupações irregulares têm ocorrido, sobretudo, em áreas de floresta, algumas de proteção ambiental, onde a cobertura vegetal é retirada para a construção de moradias com precárias condições de infraestrutura.

Em Ananindeua, esse processo ocorre em algumas áreas de floresta, ou próximas aos cursos d'água.

Ao mesmo tempo em que se registra o aumento das ocupações irregulares nas áreas urbanas dos municípios pesquisados, há também a valorização de áreas, em especial em Belém, consequência da expansão de empreendimentos imobiliários verticais de alto padrão, tanto residenciais como comerciais. Essa nova tendência do mercado imobiliário local prioriza os bairros de classe média já consolidados e que já se encontram adensados do ponto de vista populacional. Uma das consequências deste fenômeno são os impactos sobre a circulação dos ventos e o aproveitamento das brisas do rio Guamá e da baía do Guajará, pois boa parte desses empreendimentos atinge até quarenta pavimentos, localizando-se nas proximidades da orla da cidade.

Melhorar a qualidade ambiental urbana prescinde da priorização de políticas de habitação para a população de baixa renda que reside nas famosas "baixadas", assentamentos precários localizados em áreas de várzeas situadas em regiões centrais e periféricas das cidades.

Os órgãos de licenciamento ambiental, apesar dos problemas já mencionados, têm buscado atuar no licenciamento para o parcelamento do solo urbano, contribuindo para a melhoria da qualidade ambiental que envolve os centros urbanos.

A análise da relação entre o licenciamento ambiental e o desenvolvimento urbano no estado do Pará revela que a legislação ambiental e urbana coíbe o uso indevido do solo urbano, buscando restringir a ocupação e preservar áreas importantes para a qualidade ambiental urbana.

O sistema e o processo de licenciamento ambiental no estado do Pará, entretanto, não estão conseguindo atender às demandas do licenciamento, seja para empreendedores públicos ou privados.

Outro aspecto agravante diz respeito à dinâmica do uso do solo urbano, cuja velocidade é maior do que a tramitação dos procedimentos das legislações ambiental e urbana, fato que contribui para a ocupação irregular e desordenada. O ritmo de crescimento populacional, em especial estimulado pela migração e pelo baixo poder aquisitivo da população para o acesso a terra, contribui para a ocupação irregular do solo urbano, inclusive de áreas ambientalmente sensíveis, como é o caso daquelas em que estão localizados os mananciais que abastecem Belém e Ananindeua, os lagos Bolonha e Água Preta.

Na região Nordeste foram estudados dois estados: Alagoas e Pernambuco. No estado de Alagoas, foram analisados a capital Maceió e os municípios de Marechal Deodoro, Barra de São Miguel, Arapiraca e Maragogi.

1.5 Alagoas

Maceió, capital estadual, é o município com maior população, 932,748 mil habitantes. Dois municípios integram a RM de Maceió, respectivamente Marechal Deodoro, com 45.977 habitantes, e Barra de São Miguel, com 7.574 habitantes (IBGE, 2010). Estes dois municípios são fortemente impactados pelo processo de urbanização de Maceió, pelos empreendimentos de condomínios de lazer e segunda moradia, pela expansão da ocupação urbana proveniente da capital, principalmente de condomínios horizontais fechados e, ainda, por atividades do turismo.

Além destes (Maceió e Marcechal Deodoro), foram selecionados também Arapiraca, com 214.006 habitantes, e Maragogi, com 28.749 habitantes (IBGE, 2010). Arapiraca é o segundo maior centro urbano do estado de Alagoas e sofre intensa pressão da urbanização, recebendo investimentos e atividades de diversos setores. O município de Maragogi localiza-se no litoral norte, na divisa com Pernambuco, e se encontra sob intensa pressão da urbanização provocada pela expansão do turismo e lazer.

1.6 Pernambuco

No estado de Pernambuco, além da capital, Recife, foram selecionados os municípios de Garanhuns e Ipojuca. Neste estado, verifica-se a forte concentração de população na área costeira e no Agreste, região de transição entre a Zona da Mata (litoral) e o Sertão semiárido, no interior do estado.

A área costeira do estado de Pernambuco responde pelos 45% do total da população do estado (IBGE, 2010). Além disso, os fluxos temporários de população, em virtude dos habitantes de segunda residência e dos turistas nas áreas de destino de lazer e diversão, intensificam a ocupação da área costeira.

O município de Recife conta com 1.536.934 habitantes (IBGE, 2010) e constitui importante centro metropolitano do Nordeste, foco de negócios, serviços, indústria e atividades do governo do estado. Devido à sua importância na rede urbana regional, o município integra uma das mais importantes regiões metropolitanas do país e concentra 41,67% da população total dessa mesma região. A região metropolitana é constituída por mais treze municípios: Olinda, Abreu e Lima, Paulista, Igarassu, Itapissuma, Ilha de Itamaracá, Araçoiaba, Camaragibe, São Lourenço da Mata, Moreno, Jaboatão dos Guararapes, Cabo de Santo Agostinho e Ipojuca.

Após um período de relativa estagnação econômica, a RM de Recife vem recebendo diversos investimentos de empresas e indústrias, com destaque para a construção do Porto de Suape, no município de Ipojuca, e a construção da refinaria Abreu e Lima da Petrobras, uma das maiores obras do PAC, no distrito industrial de Ipojuca. A RM de Recife também destaca-se pelo seu papel histórico e cultural, de importância nacional, e pela concentração de atividades econômicas no contexto regional. É uma das maiores aglomerações urbanas metropolitanas do país.

O município de Garanhuns exerce importante papel no desenvolvimento socioeconômico do estado, destacando-se as atividades agropecuárias, educacionais, de saúde, comércio e serviços. A região vem recebendo investimentos governamentais, como, por exemplo, o incentivo ao turismo e a duplicação da BR-232. O município é sede de empresa multinacional de fabricação de bens de consumo, como higiene pessoal e limpeza, alimentos e sorvetes.

O município de Ipojuca está inserido no Complexo Industrial do Porto de Suape, sendo denominado Região do ABC do Nordeste. Esta expansão industrial tem conduzido a uma dinâmica imobiliária para além do turismo litorâneo que já existe no município. Novos condomínios estão sendo construídos para abrigar a população que migra para trabalhar no estaleiro e nas demais indústrias que se estabelecem em Suape. No período de alta temporada, no verão, a população de Ipojuca aumenta cerca de 37%, segundo dados da Secretaria de Turismo. É também verificado o aumento do número de solicitações de licenciamentos na área da construção civil como *resorts* e condomínios de luxo, na zona portuária do município.

No estado de Pernambuco, verifica-se que, em Recife e Ipojuca, o crescimento urbano encontra-se articulado à dinâmica populacional. Ambos os municípios apresentam características de grande porte no segmento industrial, atraindo a

população do interior e de outros estados do Nordeste para os centros industriais. A maioria da população desses municípios é de baixa renda, com forte tendência de surgimento de ocupações informais e crescimento das favelas.

O município de Recife apresenta crescimento da oferta habitacional facilitado pelo aumento do crédito imobiliário e do poder aquisitivo da população. Dessa forma, a dinâmica do mercado imobiliário tem aumentado. Observa-se que este dinamismo favorece a promoção dos parcelamentos e o lançamento de empreendimentos com crédito subsidiado para a compra da casa própria, a exemplo do programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

O estudo, elaborado pela Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ), destaca que o licenciamento do parcelamento do solo contribui para a melhoria da qualidade ambiental urbana, principalmente como instrumento de controle da oferta habitacional. Quanto à regularização dos parcelamentos, o trabalho destaca a experiência, no município de Recife, de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) que deve ser enfatizada.

Nos estados e municípios da região Nordeste analisados na pesquisa, destacam-se, como fatores de crescimento e expansão da economia local, os processos de industrialização, expansão dos setores de serviços, turismo e construção civil.

REFERÊNCIAS

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Resultados preliminares censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório de pesquisa – Alagoas**. Brasília, Dirur, 2009.

_____. **Relatório de pesquisa – Mato Grosso**. Brasília, Dirur, 2009.

_____. **Relatório de pesquisa – Mato Grosso do Sul**. Brasília, Dirur, 2009.

_____. **Relatório de pesquisa – Pará**. Brasília, Dirur, 2009.

_____. **Relatório de pesquisa – Paraná**. Brasília, Dirur, 2009.

_____. **Relatório de pesquisa – Pernambuco**. Brasília, Dirur, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

GRAPOHAB – GRUPO DE ANÁLISE E APROVAÇÃO DE PROJETOS HABITACIONAIS. **Manual de orientação para aprovação de projetos habitacionais**. São Paulo: Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo, 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Instrumentos de planejamento e gestão urbana em aglomerações urbanas**: uma análise comparativa. Brasília, Dirur, 2002.

MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE. **Resoluções do CONAMA 1984-2008**. Brasília, Conselho Nacional de Meio Ambiente, 2008.

MORAIS, M. P.; COSTA, M. A. (Org.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil**: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010. v. 2.

PÊGO, B.; CAMPOS NETO, C. A. S. (Org.). **Infraestrutura econômica no Brasil**: diagnósticos e perspectivas para 2025. Brasília: Ipea, 2010. v. 1.

SECOVI SP. **Indústria imobiliária e a qualidade ambiental**: subsídios para o desenvolvimento urbano sustentável. São Paulo: Pini, 2000.

SEROA DA MOTTA *et al*. **Mudança do clima no Brasil**: aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Brasília: Ipea, 2011.

CAPÍTULO 6

O SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

1 QUADROS LEGAL E NORMATIVO ESTADUAIS E MUNICIPAIS

Neste capítulo são analisados os instrumentos legais utilizados pelos licenciadores estaduais e municipais, bem como os principais diplomas legais dos municípios não licenciadores.

No *Paraná*, o órgão licenciador estadual é o Instituto Ambiental do Paraná (IAP), vinculado à Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema) e integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). Atua em questões relacionadas ao licenciamento ambiental, amparado na legislação federal e estadual.

A Resolução da Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SENARH) nº 31/1998 da Sema é o instrumento legal que disciplina o licenciamento ambiental no estado. Esta resolução estabelece critérios, requisitos e procedimentos administrativos relativos às autorizações ambientais, florestais e anuência prévia para desmembramento e parcelamento de glebas rurais, empreendimentos imobiliários e demais modalidades que exijam a análise e emissão de licenças ambientais.

O IAP orienta-se, para suas ações de licenciamento ambiental, entre outros diplomas legais, nas Leis Federais nº 12.651/2012 (Código Florestal Brasileiro) e nº 6.938/1981 (Política Nacional de Meio Ambiente), regulamentadas pelo Decreto Federal nº 99.274/1990, e Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 001/1986, nº 009/1987, nº 002/1996 e nº 237/1997.

Nos termos da Resolução Conama nº 237/1997, a competência legal para licenciar, em relação à abrangência dos impactos diretos que a atividade pode gerar, será: *i)* do município – se os impactos diretos forem locais; *ii)* do estado – se os impactos diretos atingirem dois ou mais municípios; e *iii)* do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – se os impactos diretos se derem em dois ou mais estados. Prevê, ainda, que o licenciamento ambiental se dará em um único nível de competência.

Os demais municípios paranaenses pesquisados, São José dos Pinhais e Campo Largo, não realizam licenciamento ambiental, sendo as licenças ambientais emitidas com base na legislação estadual.

Em *Mato Grosso*, a partir da análise da legislação existente, é possível afirmar que a legislação ambiental, na esfera estadual, aponta claramente para o enfrentamento dos problemas sociais urbanos, da sustentabilidade das cidades e da distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização.

Cuiabá foi o primeiro município do estado a licenciar empreendimentos e atividades urbanas de pequeno e/ou médio níveis de poluição e degradação ambiental. Este fato foi legitimado pela assinatura do Termo de Cooperação Técnica (nº 067/2006/Sema/MT – Portaria nº 166, de 27 de dezembro de 2006), que passou a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2007, tendo como objetivo estabelecer a gestão ambiental compartilhada entre os respectivos entes. Em 8 de janeiro de 2007, foi publicada a Lei Complementar (LC) nº 146 que instituiu e disciplinou o processo de licenciamento e avaliação ambiental, coordenado pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (Smades), por meio da Diretoria de Meio Ambiente (DMA). O município de Cuiabá não possui Código Municipal de Meio Ambiente específico. A legislação ambiental encontra-se inserida na LC nº 004, de 24 de dezembro de 1992, que instituiu o Código Sanitário e de Posturas do Município, o Código de Defesa do Meio Ambiente e Recursos Naturais (Artigos 510 ao 632) e o Código de Obras e Edificações (COE).

A LC nº 150 de 29 de janeiro de 2007, que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá, apresenta elementos importantes para o planejamento urbano, definindo instrumentos que poderão induzir a novos parâmetros de construção da cidade, tais como as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), Zonas de Interesse Ambiental (ZIA) e a criação de Zonas de Interesse Ambiental Urbanístico (Ziau).

Os planos diretores dos demais municípios referem-se ao zoneamento ambiental, definindo áreas que exigem parâmetros reguladores de uso e ocupação do solo. O município de Campo Verde, por exemplo, que teve seu plano diretor aprovado em fevereiro de 2010, cria Zonas Especiais de Interesse Ambiental (Zeia), espaços destinados à proteção e recuperação ambiental, cujo detalhamento está previsto no Plano Municipal de Meio Ambiente.

Como Cuiabá, os municípios de Lucas do Rio Verde, Rondonópolis, Campo Verde, Várzea Grande e Primavera do Leste apresentam, em suas legislações ambientais, instrumentos para promover o adequado ordenamento do solo urbano

e a conservação e preservação ambiental, impondo limites, obrigações, diretrizes e princípios a serem observados pelos munícipes.

Com relação ao arcabouço legal e normativo, o licenciamento ambiental, no estado do *Pará,* baseia-se na Lei nº 5.887/1995, que dispõe sobre a Política Estadual de Meio Ambiente. O Artigo 1º dispõe que:

> a Política Estadual do Meio Ambiente é o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos de ação, medidas e diretrizes fixados nesta Lei, para o fim de preservar, conservar, proteger, defender o meio ambiente natural e recuperar e melhorar o meio ambiente antrópico, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais, em harmonia com o desenvolvimento econômico-social, visando assegurar a qualidade ambiental propícia à vida.

A análise da legislação ambiental estadual aponta que as normas atendem aos princípios para a manutenção da qualidade ambiental urbana. No entanto, na prática, existem fragilidades, principalmente na sua aplicação nos municípios do interior do estado. Essas dificuldades são resultantes dos seguintes fatores: *i)* ausência de políticas públicas para diminuição do déficit habitacional de interesse social, o que coibiria os parcelamentos irregulares; *ii)* falta de fiscalização da ação dos empreendedores públicos e privados; *iii)* falta de capacitação técnica para análise e parecer sobre as solicitações de licenciamento ambiental; e *iv)* falta de infraestrutura física e recursos humanos nos órgãos ambientais.

O licenciamento ambiental do estado do Pará é estabelecido pela Lei nº 5.887/1995, que dispõe sobre a Política Estadual de Meio Ambiente. Vale observar que grande número de Instruções Normativas foi aprovado no período de 2003 a 2010, detalhando procedimentos, e alterou dispositivos anteriores.

Em âmbito municipal, a prefeitura de Belém instituiu o Decreto-Lei (DL) nº 52.927/2007, que versa sobre a concessão de licenças ambientais. O decreto é baseado na Lei Estadual nº 5.887/1995. O mesmo procedimento legal orienta o licenciamento realizado nos municípios de Ananindeua e Barcarena.

A legislação do estado de *Mato Grosso do Sul* destinada ao licenciamento ambiental baseia-se na Resolução nº 001/1989, que define as atividades potencialmente poluidoras e cria a Secretaria de Estado do Meio Ambiente das Cidades, do Planejamento e da Ciência e Tecnologia (SEMAC). Há, também, as resoluções definidas no Conselho Estadual de Controle Ambiental (Ceca) que, além de sua função deliberativa e normativa, pode atuar como instância recursal administrativa no caso de multas e penalidades, conforme a Lei nº 12.367/2007.

O estado de Mato Grosso do Sul, ao regulamentar a Resolução nº 237/1997 do Conama, também normatiza os requisitos do Instituto de Meio Ambiente do Mato Grosso do Sul (Imasul) para delegar competências relativas ao licenciamento ambiental e formas de apoio aos municípios. Desta forma, o estado se articula com os municípios por meio de sete escritórios regionais deste instituto, os quais implementam as ações de desconcentração das atividades afetas ao licenciamento ambiental por meio dos Termos de Cooperação Técnica e Administrativa (Lei nº 10.600/2001 e Lei nº 12.725/2009).

Nos municípios do estado, o instrumento norteador da política urbana é o Plano Diretor, existente em todos os municípios pesquisados. Quanto ao licenciamento ambiental, a institucionalização das Semas é o que possibilita a normatização das ações relativas ao licenciamento, controle e fiscalização ambiental. As secretarias municipais, mediante diploma legal, criam os seus Sistemas de Licenciamento Ambiental, os quais dão as diretrizes do licenciamento e definem o que é impacto ambiental e as medidas de fiscalização e controle. A criação de Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMAs), com caráter deliberativo, tem propiciado a participação da sociedade civil organizada no processo de licenciamento ambiental. Já o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) reúne recursos mediante a aplicação de taxas e multas em programas e projetos ambientais.

O município de Dourados possui regras específicas para a análise e aprovação de loteamentos, tendo como base, na ocasião da pesquisa, a Resolução nº 02/2006. O município de Três Lagoas, por seu turno, ainda não havia firmado o convênio de Cooperação Técnica e Administrativa com o Imasul.

Tanto Mato Grosso do Sul como os seus municípios pesquisados possuem as legislações básicas para as ações de licenciamento de parcelamento de solo urbano. Contudo, para aperfeiçoamento do arcabouço legal, nos níveis estadual e municipais, seria importante a criação de normas específicas para a regularização urbana nas Zeis e o estabelecimento de prazos específicos para a regularização dos parcelamentos existentes.

Em *Alagoas*, a legislação utilizada para o licenciamento, tanto pelo estado quanto pelos municípios, é a resolução Conama nº 237/1997. Esta resolução, por sua vez, não é suficiente, pois existem aspectos do licenciamento que necessitariam de melhores especificações, por exemplo: os licenciamentos ambientais simplificados, previstos na mesma resolução; e os procedimentos para regularização ambiental de empreendimentos implantados sem licenciamento ambiental.

Em Alagoas, a Lei nº 6.787/2006 – que dispõe sobre a consolidação dos procedimentos adotados quanto ao licenciamento ambiental, das infrações administrativas e dá outras providências – define como competência do Instituto

do Meio Ambiente (IMA): a expedição de licença ou autorização; o controle e monitoramento das atividades; a imposição de sanções e penalidades por ações ou omissões que incorram em poluição; a análise e a emissão de pareceres; a promoção da educação ambiental; e a capacitação de recursos humanos para o desenvolvimento de atividades que visem à proteção do meio ambiente.

Para empreendimentos irregulares já consolidados, a Lei nº 6.787/2006 prevê a regularização por meio de instrumento pertinente, acrescido do valor de 30% da respectiva licença.

No estado, constata-se, desde a década de 1970, uma grande pressão imobiliária em todo o litoral, o que motivou o Decreto nº 5.536/1983, que declara de interesse especial do estado a faixa de 1 mil metros contados a partir do limite dos terrenos de marinha. Esse decreto, baseado na Lei Federal nº 6.766/1979, tornou obrigatório o licenciamento ambiental, pelo órgão ambiental estadual, nessas áreas litorâneas. Entretanto, os municípios de Maceió e Marechal Deodoro têm efetuado, sistematicamente, o licenciamento ambiental de parcelamento urbano na faixa litorânea, sem qualquer interferência do IMA.

Todas as etapas do licenciamento ambiental – Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO) – são submetidas à análise e aprovação do Conselho Estadual de Meio Ambiente (Cema), o que amplia muito o prazo para emissão das licenças. Um processo pode levar vários meses para ser incluído na pauta das reuniões ordinárias, tendo em vista que essas reuniões acontecem apenas uma vez por mês e com muitos processos a serem analisados. A apreciação do licenciamento por um órgão colegiado, com a participação da sociedade civil, é considerada importante para a democratização desse processo. No entanto, recomenda-se que isto deveria se limitar apenas à fase da LP, quando são aprovadas a localização, a concepção, a viabilidade ambiental e estabelecidos os requisitos básicos e condicionantes para o prosseguimento do licenciamento.

A legislação ambiental ressente-se da falta de conceitos e procedimentos para análise de situações muito frequentes no espaço urbano, como a dos "loteamentos fechados" e/ou condomínios. Entretanto, avalia-se que isto também é uma lacuna da legislação federal de parcelamento do solo urbano, Lei nº 6.766/1979, que se encontra em revisão no Legislativo federal – no âmbito do Projeto de Lei (PL) de Responsabilidade Territorial. Outra dificuldade observada é a ausência de Planos de Manejo das Unidades de Conservação, por faltarem parâmetros para nortear a análise.

Os municípios de Maceió e Marechal Deodoro definem, em seus códigos municipais de meio ambiente, a realização do licenciamento ambiental baseado no princípio da autonomia do poder municipal para o exercício das atribuições

compatíveis com o interesse local, conforme definido no Artigo 4º, item VIII, nos Códigos Municipais de Meio Ambiente dos dois municípios.

Em Maceió, de acordo com a Secretaria Municipal de Proteção ao Meio Ambiente (Sempma), apenas os licenciamentos que possuem Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima) são analisados pelo Conselho Municipal de Proteção ao Meio Ambiente (Compram), já que, conforme o Decreto nº 6.228/2002, que dispõe sobre este conselho, fica estabelecido como atribuição deste último (Artigo 2º, item III): "apreciar e pronunciar-se sobre Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/Rima) no âmbito do município de Maceió". Já no município de Marechal Deodoro, o Código Municipal do Meio Ambiente determina que o conselho seja apenas informado sobre os licenciamentos.

O licenciamento ambiental simplificado de novos empreendimentos, destinado à construção de habitações de interesse social, com pequeno potencial de impacto ambiental, em área urbana ou de expansão urbana, em parcelamento de solo com área de até 100 ha, encontra seus procedimentos estabelecidos na Resolução Conama nº 412/2009. O Conselho Estadual de Proteção Ambiental de Alagoas (Cepram/AL) estabeleceu, na sua Resolução Normativa (RN) nº 33/2007, o licenciamento simplificado, especificamente de conjuntos habitacionais declarados de interesse social, com até 500 unidades.

Os procedimentos para regularização ambiental de empreendimentos implantados sem licenciamento ambiental estão tratados na Lei Estadual nº 6.787/2006, por meio de licença para regularização, a qual estipula um percentual a ser acrescido sobre o valor do licenciamento sem, contudo, conceituar e definir os procedimentos a serem adotados.

Em relação aos padrões e normas, o IMA adota a Norma Técnica (NT) Defensoria Pública do Estado (DPE) nº 01/2001, regulamentada por resolução normativa do Cepram, em que estão definidas diretrizes técnicas para análise ambiental de projetos de parcelamento do solo. No entanto, esta já foi questionada quanto à sua legalidade, por apresentar conflito com a legislação municipal. São adotadas, também, instruções técnicas que definem as etapas do licenciamento e relacionam os documentos e projetos a serem apresentados para abertura de processos visando ao licenciamento ambiental.

Para o aprimoramento da legislação, nos níveis estadual e municipais, a equipe de pesquisa do estado de Alagoas sugere a aprovação de normas e procedimentos específicos para o licenciamento ambiental de parcelamento do solo, considerando-se as especificidades de cada área, tais como: áreas de mangue, terrenos de marinha, áreas do semiárido e áreas de encostas. Além disso, propõe-se a aprovação de legislação

específica para a regularização de empreendimentos já implantados, pois a Lei nº 6.787/2006 faz apenas referência ao pagamento de taxas, não tratando de procedimentos. A legislação urbanística vigente sobre parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/1979) também deve ser revisada, de modo a definir os conceitos de "loteamentos fechados" e "condomínios". Por fim, devem ser definidos, na legislação ambiental, os conceitos de impacto local, regional e nacional.

No estado de *Pernambuco*, o Sistema de Licenciamento Ambiental foi instituído por meio da Lei nº 7.267/1976, que também cria a Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH) e dá outras providências. Na esfera estadual, há também a LC nº 49/2003, que reestruturou o Poder Executivo estadual, definindo sua composição, atuação e atribuições.

A Lei nº 12.916/2005 dispõe sobre licenciamento ambiental no estado e define as infrações administrativas ambientais. O licenciamento de atividades potencialmente poluidoras é um instrumento previsto na legislação ambiental brasileira, cabendo ao estado a sua aplicação. O objetivo é a prevenção da degradação ambiental e o controle preventivo da poluição em seus componentes ambientais hídricos, do solo, atmosféricos e sonoros. Para o alcance de tal objetivo, o estado de Pernambuco utiliza os seguintes instrumentos: licenciamento, autorização e alvará; fiscalização; monitoramento e gestão dos recursos ambientais.

No estado, o licenciamento ambiental para fins urbanísticos não dispõe de lei específica. Há uma lei estadual que trata de licenciamento ambiental de atividades diversas. Aplica-se o disposto na Lei Federal nº 6.766/1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano. O mesmo ocorre nos municípios de Garanhuns e Ipojuca, que não possuem legislação própria acerca desse tema.

O município de Recife dispõe de leis que regem o uso e a ocupação do solo, como o Plano Diretor municipal, em fase de execução. Dispõe, ainda, da Lei Municipal nº 16.243/1996, que cria o Código de Meio Ambiente e de Equilíbrio Ecológico da Cidade de Recife; da Lei Municipal nº 17.071/2004, que institui a taxa de licenciamento ambiental municipal; do Decreto Municipal nº 20.402/2004, que estabelece medidas administrativas para a organização e funcionamento da atividade de fiscalização ambiental no município; e do Decreto Municipal nº 24.540/2009, que regulamenta o licenciamento ambiental e define procedimentos para a realização de audiências públicas e dá outras providências.

No município de Recife, observa-se que a legislação atual atende à necessidade do licenciamento ambiental, não sendo necessárias novas normas.

Contudo, verifica-se a necessidade de criação de lei semelhante à Lei Federal nº 6.766, tanto no estado quanto nos municípios de Garanhuns e Ipojuca, além de normas regulamentadoras, necessárias para atender às particularidades de cada ente federado.

2 LICENCIAMENTO AMBIENTAL NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS PESQUISADOS

São apresentados, a seguir, os dados dos estados e municípios pesquisados quanto ao licenciamento ambiental do parcelamento do solo urbano.

Observa-se que todos os estados incluídos na pesquisa possuem órgão ambiental executor do licenciamento ambiental para parcelamento do solo urbano e licenciam empreendimentos, conforme apresentado no quadro 1.

QUADRO 1
Estados e municípios pesquisados e respectivos órgãos executores do licenciamento ambiental (2010)

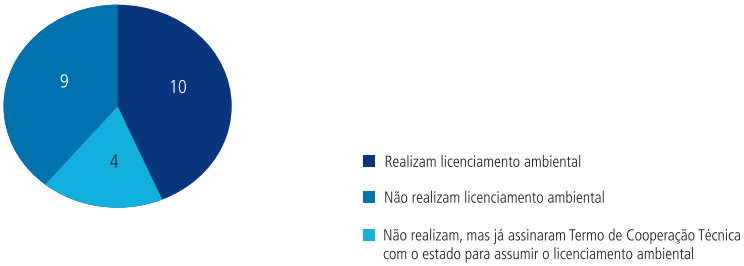
Estados e municípios	Órgão executor do licenciamento ambiental de parcelamento de solo urbano
Paraná	IAP
Curitiba	Secretaria Municipal do Meio Ambiente de Curitiba (SMMA)
Campo Largo*	Licenciamento realizado pelo órgão estadual (IAP)
São José dos Pinhais*	Licenciamento realizado pelo órgão estadual (IAP)
Mato Grosso	Sema
Cuiabá	Smades
Campo Verde*	Licenciamento realizado pelo órgão estadual (Sema)
Lucas do Rio Verde*	Licenciamento realizado pelo órgão estadual (Sema)
Primavera do Leste*	Licenciamento realizado pelo órgão estadual (Sema)
Rondonópolis*	Licenciamento realizado pelo órgão estadual (Sema)
Várzea Grande*	Licenciamento realizado pelo órgão estadual (Sema)
Pará	Sema
Belém	Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Semma)
Ananindeua	Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Barbacena (SEMMAB)
Barcarena	Secretaria Municipal de Agronegócios e Meio Ambiente (Seama)
Mato Grosso do Sul	Imasul
Campo Grande	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (Semadur)
Dourados	Instituto Municipal de Meio Ambiente (Imam)
Corumbá*	Licenciamento realizado pelo órgão estadual (Imasul)
Três Lagoas*	Realizado pelo órgão estadual (Imasul)
Alagoas	IMA
Maceió	Secretaria Municipal de Proteção ao Meio Ambiente (Sempma)
Marechal Deodoro	Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Ciência e Tecnologia (Sectma)
Arapiraca*	Licenciamento realizado pelo órgão estadual (IMA)
Maragogi*	Licenciamento realizado pelo órgão estadual (IMA)
Pernambuco	CPRH
Recife	Secretaria Municipal de Planejamento Participativo, Obras, Desenvolvimento Urbano e Ambiental
Garanhuns*	Licenciamento realizado pelo órgão estadual (CPRH)
Ipojuca*	Licenciamento realizado pelo órgão estadual (CPRH)

Fonte: Relatórios dos estados. Elaboração dos autores.

* Municípios que não licenciam e têm o licenciamento ambiental realizado pelo órgão estadual.

Quanto aos municípios, dos 23 analisados, apenas 10 realizam o licenciamento do solo urbano, entre os quais as 6 capitais dos estados analisados. Outros 4 já assinaram o Termo de Cooperação Técnica com o estado, mas, na prática, ainda não licenciam; e 9 ainda não assinaram o termo e não realizam licenciamento para parcelamento do solo urbano (gráfico 1). Entre os municípios que já assinaram o termo de cooperação técnica, Corumbá já está apto a realizar o licenciamento, mas nenhum projeto para parcelamento do solo havia sido analisado.

GRÁFICO 1
Situação dos municípios pesquisados quanto à realização do licenciamento ambiental para parcelamento do solo urbano (2010)
(Em unidades de casos)



Fonte: Relatórios dos estados. Elaboração dos autores.

O quadro 1 mostra os estados e municípios pesquisados e os respectivos órgãos executores do licenciamento ambiental para parcelamento de solo urbano. Nos municípios que não apresentam órgão local responsável pelo licenciamento, a atividade é executada pelo órgão estadual.

Nos estados pesquisados, observaram-se quatro fundações e duas secretarias de meio ambiente como órgãos responsáveis pela execução do licenciamento do solo para fins urbanísticos (tabela 1). Nos municípios, as secretarias de meio ambiente representam a quase totalidade destes órgãos. Apenas o município de Dourados possui um órgão municipal responsável pela execução do licenciamento.

Entre os estados e municípios pesquisados, onze municípios e dois estados apresentavam uma secretaria exclusiva de meio ambiente (tabela 2). Os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) de 2009 mostram que, no Brasil, 44,38% dos municípios possuem uma secretaria em conjunto com outra temática; 20,20% têm uma secretaria exclusiva de meio ambiente; e 15,45% não possuem estrutura de gestão ambiental. O restante dos municípios possui um setor destinado a tratar do assunto ou é ligado a órgão da administração pública indireta.

Neste estudo, todos os municípios apresentaram estrutura de gestão ambiental, por ser este um dos critérios para a seleção e inclusão de municípios na pesquisa.

TABELA 1
Tipos de órgãos responsáveis pela execução do licenciamento do solo para fins urbanísticos nos estados e municípios pesquisados (2010)

Órgão executor do licenciamento	Órgãos licenciadores
Estados	
Sema	2
Instituto/fundações estaduais	4
Total	**6**
Municípios licenciadores	
SMMA	9
Instituto/fundações municipais	2
Total	**11**

Fonte: Relatórios dos estados. Elaboração dos autores.

Mais da metade dos estados e municípios pesquisados compartilha a função ambiental com uma ou mais funções nas secretarias (tabela 2). Agricultura e agronegócio foram as funções mais frequentemente compartilhadas com o meio ambiente, o que ocorreu em quatro secretarias. Entre as demais funções, as mais recorrentes foram as de Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Urbano e Recursos Hídricos.

TABELA 2
Caracterização do órgão ambiental (2010)

Variável	Número de secretarias
Caracterização do órgão ambiental	
Estados	
Presença de secretaria exclusiva de meio ambiente	2
Presença de secretaria de meio ambiente compartilhada com outras funções	4
Total de estados	**6**
Municípios	
Presença de secretaria exclusiva de meio ambiente	11
Presença de secretaria de meio ambiente compartilhada com outras funções	12
Total de municípios	**23**

Fonte: Relatórios dos estados. Elaboração dos autores.

Observou-se que apenas Arapiraca, Várzea Grande e Marechal Deodoro não dispunham de Conselho de Meio Ambiente no momento em que foi realizada a pesquisa. No caso de Arapiraca, o conselho estava em formação; em Várzea Grande,

o conselho havia sido aprovado, mas ainda não havia sido instalado; e em Marechal Deodoro, o conselho encontrava-se desativado.

O processo de desconcentração do licenciamento ambiental para os municípios, por meio da instalação de escritórios regionais responsáveis pela emissão de licença ambiental, foi observado nos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará e Paraná e, parcialmente, no estado de Pernambuco. E não ocorre em nenhum município do estado de Alagoas.

Quanto à disponibilidade de dados sobre licenciamento na internet, os estados de Mato Grosso do Sul, Paraná e Pernambuco declararam disponibilizar as informações do processo de licenciamento. No estado do Pará, o sistema encontra-se em implantação. Entre os municípios, apenas os de Campo Grande, Belém, Curitiba e Recife disponibilizam informações em páginas na internet. No município de Dourados, no Mato Grosso do Sul, o sistema encontra-se parcialmente implantado.

A presença de unidade administrativa específica para a realização do licenciamento foi observada em apenas 11 dos 23 municípios pesquisados.

O Sistema Ambiental do estado do *Paraná* é estruturado na Sema, que possui três órgãos autárquicos vinculados: o IAP (box 1), o Instituto das Águas do Paraná (antiga Suderhsa) e o Instituto de Terras, Cartografia e Geociência (ITCG). Além desses órgãos formalmente vinculados à Sema, existem outras instituições que contribuem na fiscalização e aplicação das leis ambientais: o Batalhão da Polícia Florestal (BPFLO); a Delegacia de Proteção ao Meio Ambiente (DPMA); a Comissão de Ecologia e Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e o Ministério Público Estadual (MP).

BOX 1
Paraná: desconcentração das atividades de licenciamento ambiental

O IAP é o órgão licenciador do estado e tem estrutura administrativa desconcentrada em vinte escritórios regionais independentes, que respondem pelas atividades de licenciamento e fiscalização em sua região de abrangência.

Fonte: Paraná, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 9 (original editado).

Igualmente vinculados à Sema, destacam-se os conselhos estaduais, que deliberam e propõem estratégias sobre os temas de sua competência (box 2):

- Cema - órgão deliberativo e consultivo das políticas estaduais e ações relacionadas ao ambiente;
- Conselho Estadual de Recursos Hídricos (CERH/PR) - órgão consultivo e deliberativo das ações e políticas relacionadas aos recursos hídricos; e

- Conselho do Litoral (COLIT), de natureza consultiva e deliberativa, também tem função fiscalizadora no litoral do estado.[1]

BOX 2
Paraná: aspectos positivos e negativos da desconcentração do processo de licenciamento ambiental

No processo de licenciamento ambiental estadual, destacam-se, como pontos positivos, a desconcentração e a independência dos escritórios regionais do IAP. Os pontos negativos estão no fato de que o estado permite pouca participação dos municípios, que tomam conhecimento dos processos de licenciamento somente no início, quando os empreendedores solicitam o certificado de conformidade da prefeitura, e no final, quando algum alvará de construção deverá ser requerido. Além disso, tem havido inúmeras dificuldades em acompanhar a demanda de novos licenciamentos, em decorrência do ritmo de expansão das cidades polos, pois a estrutura operacional é insuficiente, o que indica a necessidade de readequação da estrutura licenciadora no estado, com o aumento da quantidade de técnicos ou passando atribuições aos municípios.

Fonte: Paraná, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 9 (original editado).

Muitas das dificuldades pontuais e técnicas observadas só poderão ser solucionadas nas esferas institucionais e políticas. O caso do licenciamento ambiental para parcelamento e regularização da ocupação do solo é um exemplo disso. Muitas das fragilidades observadas nesses processos não estão restritas a esta modalidade de licenciamento, mas são reflexos da estrutura organizacional do estado (box 3).

BOX 3
Paraná: fragilidades observadas no processo de licenciamento ambiental

A carência de técnicos qualificados em número suficiente ocorre em todos os órgãos por onde tramitam os processos: prefeituras, coordenações metropolitanas e IAP.
Esta carência tem servido como justificativa para os atrasos na emissão de licenças e a falta de fiscalização pelo poder público. Dimensionar os órgãos para as novas demandas significa contratar técnicos, adquirir equipamentos e implantar sistemas de informação georreferenciados, o que depende de decisões políticas a serem concretizadas no orçamento estadual e dos municípios.

Fonte: Paraná, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 9 (original editado).

Na Região Metropolitana de Curitiba, onde a Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) é o órgão atuante desde a década de 1970, há muitos conflitos entre os interesses dos municípios e os do estado. A estrutura institucional e o funcionamento da COMEC seguem o modelo de sua criação, no qual os municípios da região não são representados no órgão e, portanto, pouco participam da definição das políticas de ocupação e desenvolvimento (box 4).

1. A Secretaria Executiva do COLIT possui capacidade operacional e de integração institucional insuficiente para atender às demandas dos projetos em implantação na região, em razão de reduzido número de técnicos (três) para atender ao litoral, que abrange sete municípios. Se, por um lado, a questão de capacidade operacional é decisiva, por outro, a falta de participação de instituições importantes no COLIT, como o Porto de Paranaguá e a Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar), por exemplo, constitui entrave para a composição de um conselho pleno.

BOX 4
Paraná: dificuldades no âmbito institucional

As dificuldades no âmbito institucional tornam-se evidentes quando se busca gerir o conflito existente entre a crescente demanda por uso e ocupação do solo para fins urbanísticos e a necessidade de proteção ambiental. Este conflito tem se agravado em outras cidades com rápido crescimento demográfico e em algumas cidades polos, no interior do Estado. O principal problema está na articulação entre as diferentes instâncias públicas em áreas metropolitanas. Foi mencionado que, no interior, apesar de existirem as Coordenações Regionais, elas são incipientes em termos de sua atuação no planejamento regional da ocupação.

Fonte: Paraná, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 9 (original editado).

Sendo a COMEC uma autarquia estadual e sem poder de legislar sobre o território, suas propostas para o desenvolvimento regional poderiam ser confrontadas com os interesses da prefeitura de Curitiba e demais municípios. Contudo, este arranjo é frágil, uma vez que o fluxo de pessoas, bens e informações são questões afetas a toda a Região Metropolitana de Curitiba.

Destaca-se, ainda, a necessidade de atuação efetiva da COMEC na coordenação das políticas de desenvolvimento urbano para toda a região, inclusive a capital e os municípios adjacentes. A população de baixa renda busca moradia nos municípios vizinhos, onde há terrenos mais baratos, mas onde há também carência de infraestrutura, tais como dificuldade de transporte, violência e, principalmente, a crescente ocupação irregular e clandestina em áreas ambientalmente inadequadas e de risco para a população e o meio ambiente.

O Sistema de Licenciamento Ambiental do estado de *Mato Grosso* é constituído pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema), Conselho Estadual de Recursos Hídricos (Cehidro) e órgãos ou entidades integrantes da administração pública estadual, ou a ele vinculados, cujas atividades estejam relacionadas ao disciplinamento do uso e preservação dos recursos ambientais, ou seja, responsáveis pela execução de programas de incentivos governamentais, de financiamentos subsidiados ou de controle e fiscalização das atividades potencialmente degradadoras da qualidade ambiental e órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas áreas de jurisdição (Lei Complementar nº 232 de 21/12/2005, Artigo 2º) (box 5).

BOX 5
Mato Grosso: necessidade de clareza nas competências do sistema ambiental

As entrevistas evidenciaram que nem mesmo para os gestores públicos municipais está clara a definição das competências de cada sistema. Isso implica conflitos que demandam soluções negociadas, (...) de forma a viabilizar o diálogo entre os atores envolvidos e uma abordagem integrada das questões ambientais urbanas.

Fonte: Mato Grosso, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 10 (original editado).

A Sema possui, em sua estrutura, duas unidades encarregadas dos diferentes tipos de licenciamento ambiental, inclusive para fins urbanísticos, e uma encarregada da fiscalização do cumprimento das condições das licenças emitidas, são elas: Coordenação de Infraestrutura (CIE); Coordenação de Avaliação de Impacto Ambiental (Caia); e Coordenação de Fiscalização. Entretanto, o trâmite dos processos entre as unidades administrativas inclui a passagem pelos diferentes setores dos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (Oema), dependendo do tipo de estudo ambiental solicitado, visando atender a diversas exigências burocráticas.

O Sistema de Licenciamento Ambiental do estado de *Mato Grosso do Sul* foi alterado em 2009, com a reestruturação da Secretaria de Meio Ambiente e a criação da SEMAC do Mato Grosso do Sul, a qual reuniu várias secretarias (box 6).

BOX 6
Mato Grosso do Sul: aspectos do Sistema de Licenciamento Ambiental em Mato Grosso

Como pontos positivos, destacam-se as iniciativas do órgão ambiental estadual em busca da inovação, por meio de investimento em informatização e discussão de um novo manual de procedimentos, além da inclusão de uma unidade que se encarregará de AAEs. Nos municípios, as iniciativas de descentralização agilizam a liberação dos novos parcelamentos, o que pode resolver problemas de moradias precárias. O licenciamento municipal também permite atender às necessidades mais próximas, as que exijam mitigação ou recuperação de áreas degradadas.

Fonte: Mato Grosso do Sul, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 11 (original editado).

Diretamente vinculada à SEMAC está o Imasul, que possui duas diretorias com sete gerências. O licenciamento está vinculado à gerência de licenciamento, na diretoria de licenciamento. Monitoramento, controle e fiscalização estão na gerência de controle e fiscalização da Diretoria de Desenvolvimento. Ligado diretamente à SEMAC, está o Ceca, órgão de caráter consultivo e deliberativo e/ou normativo.

O Imasul é o órgão executivo da política ambiental do estado e está presente em sete municípios, por meio de escritórios regionais, entre os quais: Aquidauana, Bonito, Corumbá, Costa Rica, Coxim e Três Lagoas. Para dirimir entraves institucionais, o Imasul tem investido na informatização do processo de licenciamento e na discussão de modificações nas instruções contidas no *Manual técnico de licenciamento ambiental*. Em caráter experimental, ainda em fase de regulamentação, foi criado, neste instituto, o setor de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), cuja atribuição principal é a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE).

A desconcentração da gestão ambiental em Mato Grosso do Sul ainda não se completou efetivamente, conforme dados obtidos na pesquisa nos quatro

municípios selecionados. Tal processo ainda não está definido claramente e ocorre desperdício de recursos. As dificuldades operacionais são recorrentes e o número de funcionários é insuficiente, tanto na sede como nas agências locais.

O fato de alguns municípios possuírem agência local do Imasul permite um atendimento mais rápido do usuário, bem como agilidade na realização das vistorias. No entanto, as agências locais têm dificuldades de operação semelhantes às da sede, como falta de profissionais e de veículos para atender à grande demanda de pedidos de licenciamento. Além disso, atividades como a fiscalização e o monitoramento devem ser priorizados.

O sistema ambiental do estado do *Pará* tem como órgão central executor a Sema, com a função de planejar, coordenar, executar, supervisionar e controlar a política estadual do meio ambiente. O Conselho Estadual do Meio Ambiente (Coema) é o órgão normativo, consultivo e deliberativo.

Os órgãos da administração pública estadual e as fundações instituídas pelo poder público que atuam na elaboração e execução de programas e projetos relativos à proteção da qualidade ambiental, ou que tenham por finalidade disciplinar o uso dos recursos ambientais, participam do sistema como órgãos setoriais. Os órgãos locais são representados pelos organismos ou entidades municipais responsáveis pela gestão ambiental nas suas respectivas jurisdições.

Pode-se afirmar que, mesmo registrando alguns problemas, os processos para o licenciamento ambiental urbano tramitam sem muitas dificuldades no âmbito do sistema estadual. Algumas destas dificuldades ocorrem em âmbito municipal, devido à falta de integração e de ações setorizadas das secretarias e dos departamentos envolvidos.

A avaliação da gestão ambiental compartilhada entre o estado e os municípios aponta que são necessários maiores esforços institucionais para a sua efetividade. Esta modalidade de administração busca uma atuação mais eficiente na gestão ambiental dos municípios, com a superação de problemas referentes especialmente à morosidade na tramitação dos processos ambientais e ao elevado custo da atividade de licenciamento, devido à grande extensão territorial do estado do Pará, o que acarreta dificuldades para o deslocamento. Além disso, o estado atribui aos municípios a competência de licenciar atividades de impacto local, mantendo as demais licenças sob sua própria gerência, o que provoca reclamações por parte dos municípios.

A desconcentração da gestão ambiental no estado do Pará ocorre a partir da implantação de Unidades Regionalizadas. Nestas unidades, todas as solicitações

de serviços a cargo do órgão ambiental estadual são protocoladas, com ênfase nos licenciamentos ambientais, no atendimento de denúncias, nas declarações, certidões e outras demandas. Atualmente, outra atribuição e prioridade é a de prestar informações e orientações relativas ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) (box 7).

BOX 7
Pará: aspectos do licenciamento ambiental municipal no Pará

Quanto à eficiência do licenciamento ambiental entre os municípios aptos e os não aptos a executar o procedimento, não há dúvidas de que os primeiros se beneficiam desta vantagem, apesar dos problemas e das limitações que os mesmos possuem. Há municípios, como Belém, onde o processo de licenciamento ambiental municipal avançou bastante, sendo visto como um diferencial positivo em relação aos demais municípios.

Fonte: Pará, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 12 (original editado).

Em Alagoas, o licenciamento pelo órgão ambiental, o Cepram, ao qual estão sujeitos os municípios que não licenciam, demanda mais tempo para ser finalizado, pois todas as suas fases (LP, LI, LO) são analisadas por este conselho, que se reúne apenas uma vez por mês e tem uma pauta muito congestionada. Quando realizado no âmbito dos municípios, o procedimento é mais simplificado, portanto mais eficiente, nesta interpretação.

O IMA, órgão ambiental estadual, licencia, portanto, os parcelamentos do solo urbano de quase todos os municípios do estado, exceto os dos municípios de Maceió e Marechal Deodoro. Ao IMA cabe, também, o licenciamento de parcelamentos do solo urbano localizados nas Unidades de Conservação de domínio estadual.

No estado de *Pernambuco*, os instrumentos para a gestão ambiental são os seguintes: *i)* licenciamento, autorização e alvará; *ii*) fiscalização; *iii)* monitoramento; e *iv)* gestão dos recursos ambientais.

O sistema de licenciamento adotado pela CPRH prevê a concessão de quatro documentos como instrumentos legais: LP, LI, LO, LS.

Os procedimentos adotados pela CPRH para o licenciamento ambiental são coordenados pela gerência de licenciamento e constam de cinco fases: *i)* atendimento ao público; *ii)* recebimento dos documentos e formulários; *iii)* análise e encaminhamento do processo às diversas áreas técnicas, objetivando as inspeções; *iv)* elaboração de pareceres; e *v)* emissão das licenças/autorização/indeferimentos.

Cada licença é concedida no prazo máximo de sessenta dias, a contar da data do protocolo do requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA/Rima, quando o prazo será de até nove meses (box 8).

BOX 8
Pernambuco: o processo de desconcentração administrativa do licenciamento ambiental

Atualmente, a CPRH vem implementando um processo de desconcentração administrativa com a interiorização das ações. Tal procedimento é feito por meio das Unidades Integradas de Gestão Ambiental (UIGAs), nas quais são realizadas atividades de recepção de processos, orientação à população e atendimento de vistorias para subsidiar procedimentos de licenciamento ambiental, com foco em empreendimentos e atividades de pequeno potencial poluidor/degradador e atendimento a denúncias sobre infrações cometidas contra o meio ambiente.

Fonte: Pernambuco, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 14 (original editado).

3 MUNICÍPIOS LICENCIADORES

O processo de licenciamento ambiental no município de *Curitiba*, no estado do Paraná, é realizado pela Semma. Está amparado por termo de cooperação técnica e operacional firmado entre o governo do Paraná, pela Sema, com a interveniência do IAP, e o município de Curitiba, tendo como interveniente a SMMA, com a finalidade de integrar e aprimorar a gestão ambiental do estado do Paraná, nas áreas de competência e de controle ambiental.

O relatório da pesquisa aponta que o processo de licenciamento ambiental é considerado eficiente e ágil no município de Curitiba. Situação essa que decorre da estrutura operacional da SMMA, na qual os procedimentos são gerenciados e monitorados por Sistemas Informatizados e Georreferenciados integrados aos cadastros técnicos. A desconcentração em regionais administrativas possibilita aos técnicos atuarem em áreas conhecidas. A integração entre o órgão licenciador municipal da capital (SMMA) e o órgão licenciador estadual (IAP) limita-se ao contido no termo de convênio estabelecido entre os referidos órgãos e possibilita àquele emitir licenças ambientais no âmbito da capital do estado, não sendo conhecidas outras atividades desenvolvidas em conjunto (Paraná, Relatório 4 da pesquisa, p. 20) (box 9).

BOX 9
Paraná: agilidade na emissão de licenças ambientais em Curitiba

A agilidade na emissão de licença ambiental em Curitiba pode ser, em grande parte, atribuída à estrutura administrativa desconcentrada em oito regiões administrativas, que procedem à recepção e protocolização dos requerimentos de licenças (LP, LI e LO) nas sedes regionais, executando as verificações no local do empreendimento e apontando, por meio de laudos técnicos, a conformidade ou não do empreendimento com a legislação ambiental vigente. As regionais realizam, ainda, fiscalizações e autuações relativas a ações ou omissões que venham gerar danos ao ambiente.

Fonte: Paraná, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 9 (original editado).

A SMMA e a Sanepar mantêm ações conjuntas para o tratamento e destinação de efluentes, além de observação rigorosa de quesitos relativos à preservação das nascentes, córregos e rios.

Na SMADES, em Mato Grosso, constatou-se que 90% das atividades estão relacionadas às questões urbanas.

No município de *Campo Grande* no estado do Mato Grosso do Sul, o Sistema de Licenciamento Ambiental se estrutura por meio da Semadur e se efetiva por meio do Departamento de Licenciamento e Monitoramento Ambiental, que compartilha essa competência em duas unidades administrativas, a de Fiscalização e Licenciamento Ambiental e a de Fiscalização e Monitoramento Ambiental. O Conselho de Gestores de Áreas de Proteção Ambiental, o Conselho de Meio Ambiente e a Comissão de Controle Ambiental (CCA) são órgãos que estão diretamente ligados a Semadur e fazem parte do sistema de licenciamento. Integram, ainda, o Sistema de Licenciamento Ambiental do município, o Instituto Municipal de Planejamento Urbano e de Meio Ambiente (PLANURB), a Secretaria Municipal de Controle Urbanístico e Ambiental (Semur) e a Secretaria Municipal de Saúde Pública.

No município de Campo Grande, a Semadur acumula as funções de ordenamento do desenvolvimento urbano, o que, teoricamente, proporciona maior integração entre as políticas de desenvolvimento e de defesa do meio ambiente urbano.

Em *Dourados*, no estado de Mato Grosso do Sul, o licenciamento ambiental é executado pelo Imam, vinculado diretamente à Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente (SMPMA). O Imam possui uma superintendência dividida em duas gerências, a de Projetos e a de Fiscalização, e o Departamento de Licenciamento Ambiental. Diretamente ligado ao Imam, está o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Comdam), bem como a Guarda Municipal, que atua como o órgão de fiscalização e proteção ambiental no município.

Dourados possui um órgão ambiental que se constitui em uma autarquia, o Imam, o que possibilita maior autonomia e isenção de interferências políticas na fiscalização e monitoramento ambiental. Também se agrega ao Sistema de Licenciamento Ambiental a Guarda Municipal, que assume, com o Imam, as funções de fiscalização e monitoramento ambiental.

Em *Belém*, no estado do Pará, o sistema municipal de meio ambiente obedece a uma organização hierarquizada. O órgão central é o Conselho Municipal de Meio Ambiente (Consemma), seguido da participação das demais secretarias, como a Semma, a Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB) e a Secretaria Municipal de Coordenação Geral de Planejamento e Gestão (SEGEP).

Em *Ananindeua*, o sistema possui uma estrutura simplificada, articulada ao gabinete do prefeito, ao departamento de gestão ambiental e à divisão de licenciamento ambiental, ambos da Seama (box 10).

BOX 10
Pará: as dificuldades do sistema municipal de meio ambiente

Na prática, a organização do Sistema Municipal de Meio Ambiente (Simma) ainda encontra diversas dificuldades, principalmente em Ananindeua e Barcarena. Nestes municípios, a informalidade, a frágil conexão entre órgãos públicos envolvidos no parcelamento do solo urbano e a falta de investimento em recursos humanos e infraestrutura caracterizam um cenário pouco inovador e de pouca atenção ao licenciamento ambiental.

Fonte: Pará, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 12 (original editado).

A eficácia do Sistema de Licenciamento Ambiental em Ananindeua só poderá ser alcançada mediante a ampliação da participação de órgãos municipais, no direcionamento de ações comuns e de uma estrutura física que possibilite a gestão mais adequada para o solo urbano.

Em Belém, as atividades do licenciamento ambiental também se efetivam, na prática, por meio das ações do Simma, como, por exemplo, as atividades de fiscalização e acompanhamento das solicitações de licenciamento. As principais dificuldades decorrem da ausência de banco de dados organizado, que subsidie propostas de controle sobre os processos, e insuficiência de pessoal para atender ao número de solicitações.

A situação se apresenta mais complexa nos municípios de Ananindeua e Barcarena, pois ambos não possuem estrutura institucional em termos de infraestrutura, pessoal e materiais para dar suporte às suas atividades de licenciamento ambiental.

Em Ananindeua, a situação é menos crítica, mas a competência sobre o licenciamento ambiental urbano é compartilhada entre a Seama, Secretaria de Infraestrutura e a Secretaria de Habitação, o que dificulta a organização das informações em bases de dados. Esta situação institucional também dificultou o acesso da equipe de pesquisa às informações sobre a legislação ambiental em âmbito municipal.

Quanto às atividades e funções dos sistemas municipais, na prática, apenas o sistema municipal de Belém apresenta maior clareza e efetividade, apesar da maior necessidade de integração entre os órgãos envolvidos, como as secretarias e o conselho municipal.

Os municípios de *Maceió* e *Marechal Deodoro*, no estado de Alagoas, definem, em seus códigos municipais de meio ambiente, a realização do licenciamento ambiental baseado no princípio da autonomia do poder municipal para o exercício das atribuições compatíveis com o interesse local, conforme definido no Artigo 4º, item VIII, dos Códigos Municipais de Meio Ambiente dos dois municípios.

Em Maceió, de acordo com a Sempma, apenas os licenciamentos que possuem EIA/Rima são analisados pela Sempma, de acordo com o Decreto nº 6.228/2002, que dispõe sobre o Compram, sendo atribuição deste último, segundo o Artigo 2º, item III: "apreciar e pronunciar-se sobre Estudos e Relatórios de Impacto Ambiental (EIA/Rima) no âmbito do município de Maceió".

Em Marechal Deodoro, apesar do procedimento que determina a submissão do licenciamento ao conselho, o Código Municipal do Meio Ambiente daquele município estabelece apenas que o conselho seja informado sobre os licenciamentos.

Quanto ao licenciamento ambiental simplificado de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social, com pequeno potencial de impacto ambiental em área urbana ou de expansão urbana, em parcelamento de solo com área de até 100 hectares, os procedimentos estão estabelecidos na Resolução Conama. Já o Cepram/AL estabeleceu em sua Resolução Normativa nº 33/2007 o licenciamento simplificado, especificamente de conjuntos habitacionais declarados de interesse social, com até quinhentas unidades.

Em relação aos padrões e normas, o IMA adota a NT DPE nº 01/2001, regulamentada por resolução normativa do Cepram, na qual estão definidas diretrizes técnicas para análise ambiental de projetos de parcelamento do solo. No entanto, ela já foi questionada quanto à sua legalidade, por apresentar conflito com a legislação municipal. Adota, também, as instruções técnicas em que estão definidas as etapas do licenciamento e relacionados os documentos e projetos a serem apresentados para a abertura de processos visando ao licenciamento ambiental.

No estado de *Pernambuco,* o licenciamento ambiental para fins urbanísticos não dispõe de lei específica. Há lei estadual que trata de licenciamento ambiental de atividades diversas. Aplica-se o disposto na Lei Federal nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências, válidos também nos municípios de Garanhuns e Ipojuca, que não dispõem de legislação própria.

No caso de *Recife,* a situação é diferente. O município dispõe de leis que regulam o uso e a ocupação do solo, havendo Plano Diretor municipal em execução, além das normas legais que dizem respeito ao licenciamento ambiental, sendo elas:

- Lei Municipal nº 16.243/1996 – cria o Código de Meio Ambiente e de Equilíbrio Ecológico da Cidade de Recife;
- Lei Municipal nº 17.071/2004 – institui a taxa de licenciamento ambiental municipal;

- Decreto Municipal nº 20.402/2004 – estabelece medidas administrativas para a organização e funcionamento da atividade de fiscalização ambiental no município;
- Lei Municipal nº 17.171/2005 – faz alterações em leis anteriores; e
- Decreto Municipal nº 24.540/2009 – regulamenta o licenciamento ambiental e define procedimentos para a realização de audiências públicas e dá outras providências.

4 MUNICÍPIOS NÃO LICENCIADORES

O município de *Campo Largo*, no estado do Paraná, apesar de não licenciar foi relacionado para compor a amostra por integrar a RM de Curitiba e apresentar indicadores importantes do processo de urbanização. O município apresenta atividades de base industrial geradoras de renda e empregos locais. Possui, ainda, grande extensão de áreas de mananciais, superficiais e subterrâneos.

O sistema ambiental municipal é conduzido pela Semma e organizado em seis departamentos: Administrativo; Controle Ambiental (que encaminha os processos de licenciamento e fiscalização); Limpeza Pública; Parques e Praças; Educação Ambiental; e Recursos Hídricos (departamento que ainda não estava oficialmente instituído).

Vinculado a essa secretaria, encontra-se o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) e CMMA, criado pela Lei Municipal nº 1.825/2005, dada nova redação por meio da Lei Municipal nº 1.963/2007 (Regimento Interno por meio do Decreto nº 102/2005), sendo composto por dezoito membros representantes das secretarias municipais e entidades de classe – Organizações Não Governamentais (ONGs), associações, sindicatos etc. –, com funções deliberativa e consultiva.

No município de Campo Largo e nos demais municípios pertencentes à RM de Curitiba, os processos de parcelamento do solo (desmembramento ou loteamento) são encaminhados pela prefeitura à COMEC, onde são analisados e recebem parecer técnico e jurídico, e, posteriormente, ao IAP, ou seja, o interessado inicia o pedido de anuência prévia à prefeitura, porém, quando houver necessidade de consultas a outros órgãos, o próprio se encarrega de fazê-las.

Apesar de sua relevância econômica e ambiental, *São José dos Pinhais* não possui estrutura operacional para licenciar obras de parcelamento do solo. O sistema ambiental do município é constituído pelo CMMA e pela SMMA. O conselho é um órgão autônomo de caráter deliberativo, consultivo, normativo e recursal, que determina o funcionamento do sistema ambiental municipal, instituído pela

Lei Complementar Municipal nº 100/1996, e é composto por representantes do Poder Público e de setores produtivos da sociedade.

A prefeitura de São José dos Pinhais não possui convênio com o Oema para executar procedimentos de licenciamento ambiental para parcelamento do solo urbano, razão pela qual não dispõe de legislação específica sobre o tema. Entretanto, participa do processo, uma vez que o IAP exige a anuência dos órgãos municipais como parte dos procedimentos de licenciamento. Desta maneira, as Secretarias de Urbanismo, de Meio Ambiente e de Viação e Obras Públicas compartilham a tarefa de analisar as ementas de leis, decretos, resoluções e outros diplomas legais para verificar a adequação do empreendimento às normativas municipais, conforme a atribuição de cada secretaria, de maneira a responder às solicitações que lhes couberem. Por exemplo, no caso de um empreendimento viário, a Secretaria de Urbanismo analisará a obra conforme a legislação municipal, avaliando se está de acordo com as diretrizes viárias.

O Sistema de Licenciamento Ambiental dos municípios pesquisados no estado de Mato Grosso apresenta-se bastante heterogêneo, devido aos diferentes estágios em que se encontra o processo de descentralização para as prefeituras do licenciamento ambiental.

As SMMAs que já assinaram o termo de cooperação técnica com a Sema não têm sob sua responsabilidade apenas a gestão exclusiva do meio ambiente, compartilhando tal competência com outros setores. Cuiabá, por exemplo, com a gestão urbana; Primavera do Leste com o agronegócio e Lucas do Rio Verde e Campo Verde com a gestão agrária. Observou-se, portanto, que os aspectos pertinentes ao meio ambiente são considerados no âmbito das principais atividades econômicas produtivas dos municípios (box 11).

BOX 11
Mato Grosso: competências da SMMA em Primavera do Leste

No município de Primavera do Leste, a Secretaria de Meio Ambiente é responsável também pelo agronegócio, dessa forma, grande parte das suas atribuições estão voltadas para o apoio à agricultura, principal atividade econômica do município.

Fonte: Mato Grosso, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 10 (original editado).

O município de *Primavera do Leste*, apesar de ter assinado o termo de cooperação técnica com a Sema para efetivar o licenciamento ambiental para fins urbanísticos, ainda não implantou o Simma, delegando as responsabilidades entre os setores e, até a data da pesquisa, não realizou licenciamento de nenhum empreendimento imobiliário. Os gestores públicos desse município alegam que

a atribuição é recente e a Secretaria Municipal de Agronegócio e Meio Ambiente de Primavera do Leste (Sama) estava na fase de notificação aos empreendedores.

De forma semelhante, os municípios de *Campo Verde* e *Lucas do Rio Verde* também já assinaram o termo de cooperação, embora ainda não tenham realizado nenhum licenciamento para empreendimentos imobiliários urbanos (box 12).

BOX 12
Mato Grosso: termo de cooperação técnica para licenciamento ambiental

Em Mato Grosso, os municípios que assinaram o termo de cooperação técnica (...) assumiram a competência de efetuar o licenciamento ambiental de empreendimentos urbanos de pequeno e médio potencial poluidor. Contudo, não possuem a estrutura mínima exigida pela legislação. Embora a Secretaria de Desenvolvimento Agrícola e Meio Ambiente de Campo Verde (Sedam) tenha uma estrutura definida, também não efetivava o licenciamento ambiental.

Fonte: Mato Grosso, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 10 (original editado).

Constatou-se que as secretarias municipais assumiram a competência para licenciar sem todas as condições necessárias de estrutura física e de recursos humanos exigidas pelo Oema. O poder público também não investiu recursos para aprimorar tais aspectos. Assim, infere-se que a gestão do processo de transferência da competência por parte do Oema ainda apresenta desafios a serem superados, sendo necessárias ações efetivas que apoiem o termo de cooperação técnica entre a Semma e a Sema, a qual continua desempenhando as ações de licenciamento, mesmo após a assinatura do termo de cooperação.

A desmobilização dos CMMAs em Primavera do Leste, Campo Verde e Lucas do Rio Verde revela a necessidade de participação da sociedade civil na gestão ambiental destes municípios, uma vez que os conselhos municipais, como instâncias decisórias, são importantes nas ações de conservação e preservação ambiental (box 13).

BOX 13
Mato Grosso: estrutura do sistema de licenciamento

A estrutura do sistema de licenciamento, tanto no estado de Mato Grosso como nos seus municípios pesquisados, ainda está em processo de organização e consolidação, necessitando de aprimoramento para a realização do licenciamento ambiental de parcelamentos urbanos.

Fonte: Mato Grosso, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 10 (original editado).

No município de *Corumbá*, no estado de Mato Grosso do Sul, a Secretaria Executiva de Meio Ambiente está estruturada em três núcleos: o de Licenciamento e Fiscalização Ambiental; o de Áreas Verdes, Unidades de Conservação e Arborização Urbana; e o de Educação Ambiental. O Conselho Municipal de Meio Ambiente está diretamente ligado à prefeitura.

O município de Corumbá assemelha-se a Campo Grande, mantendo as funções ambientais de licenciamento e fiscalização a cargo de uma secretaria e de um órgão colegiado.

Em *Três Lagoas*, os processos de licenciamento são executados pelo escritório regional do Imasul, pois o município ainda negociava com o estado o seu processo de descentralização e a estrutura própria para o órgão ambiental municipal. O município encontrava-se em processo de transição para assumir o licenciamento ambiental e se encaminhava para assumir estrutura semelhante à de Campo Grande e Corumbá.

O estudo revela que no estado do Mato Grosso do Sul, apesar das diferenças encontradas entre os sistemas ambientais com configurações mais ou menos autônomas, a maior eficiência das políticas ambientais municipais está geralmente associada à representatividade dos conselhos municipais de meio ambiente e aos recursos humanos e financeiros à disposição dos municípios.

A pesquisa também mostra que não há conflitos quanto aos sistemas de meio ambiente entre o estado e os municípios. Porém, maior fiscalização por parte do estado quanto às condições estruturantes do sistema de licenciamento ambiental poderia resolver alguns problemas relativos à infraestrutura e à instabilidade dos quadros técnicos, o que refletiria positivamente na evolução do sistema e na eficiência do processo como um todo.

Em *Barcarena*, no estado do Pará, o sistema é constituído por órgãos diretamente ligados à SEMMAB, seguidos, hierarquicamente, pelo CMMA, Departamento de Licenciamento Ambiental, Departamento de Fiscalização Ambiental e Departamento de Proteção Ambiental.

Na prática, a organização do Simma ainda encontra diversas dificuldades, principalmente nos municípios de *Ananindeua* e *Barcarena*. Nestes municípios, a informalidade, a frágil conexão entre órgãos públicos envolvidos no parcelamento do solo urbano e a falta de investimento em recursos humanos e infraestrutura caracterizam um cenário pouco favorável e de necessidade de aperfeiçoamento do licenciamento ambiental, bem como de outros temas relacionados às questões ambientais.

Para tanto, a eficácia do Sistema de Licenciamento Ambiental nos municípios do Pará depende da ampliação da participação de órgãos municipais no direcionamento de ações comuns e de uma estrutura física que possibilite a gestão mais adequada para o solo urbano.

A situação se apresenta mais complicada nos municípios de Ananindeua e Barcarena, pois ambos não possuem boa organização em termos de infraestrutura, pessoal e materiais para apoiar as atividades (box 14).

BOX 14
Pará: dificuldades da SEMMAB

No município de Barcarena, a maior dificuldade refere-se à deficiência em termos de infraestrutura, o que compromete o desenvolvimento das atividades da SMMA. Não há dados sistematizados e/ou informatizados, o que dificulta o trabalho dos técnicos. Há, ainda, dificuldade para se executar atividades de campo, pela falta de veículos na Secretaria.

Fonte: Pará, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 12 (original editado).

Os municípios de Ananindeua e Barcarena devem se estruturar para implementar os seus sistemas de gestão ambiental em termos políticos, técnicos, tecnológicos e operacionais. A recomendação referente às responsabilidades diante dos processos de licenciamento ambiental é que os municípios criem uma instância executiva (secretaria, departamento, entre outras), responsável pelas atividades de gestão ambiental, suficientemente dotada de infraestrutura e quadro técnico capacitado para responder pelas questões ambientais.

O município de *Garanhuns*, no estado de Pernambuco, não possui órgão licenciador ambiental, e o arcabouço legal sobre meio ambiente limita-se às normas relacionadas ao Plano Diretor Participativo,[2] à estrutura do Poder Executivo Municipal[3] e à organização do Conselho Municipal de Defesa[4] do Meio Ambiente (Codema)[5] (Relatório 1 M, Garanhuns, versão 3, p. 26).

Merece registro a atuação do Codema de Garanhuns, que tem provocado discussões acerca de propostas de normas sobre meio ambiente no município. Como exemplo, pode ser citado o Projeto de Lei Municipal nº 010/2009, que "institui a Política Ambiental e dispõe sobre o Sistema Municipal do Meio Ambiente para a proteção, controle e licenciamento ambiental no Município de Garanhuns", o qual se encontrava tramitando na Câmara Municipal.

O município de *Ipojuca*, no estado de Pernambuco, não possui órgão licenciador e não apresenta base legal abrangente voltada ao controle ambiental. Contudo, foi aprovada em 2008 a Lei Municipal nº 1.490, que estabelece o Plano Diretor da cidade e contempla o licenciamento ambiental. Na referida lei, o mesmo

2. Lei Municipal nº 3.620/2007: institui o Plano Diretor Participativo do Município de Garanhuns, instrumento da política urbana e ambiental, e dá outras providências.

3. Lei Municipal nº 3.517/2007: reorganiza a estrutura do Poder Executivo municipal, cria secretaria e dispõe sobre a competência das Secretarias do Município, e dá outras providências.

4. Lei Municipal nº 3.394/2006: cria o Codema, revoga a Lei Municipal nº 3.093, de 26 de setembro de 2001, e dá outras providências.

5. Lei Municipal nº 3.601/2008: dispõe sobre a organização do Codema.

é considerado instrumento da política de meio ambiente e atribuição do Poder Executivo municipal, tendo como finalidade a avaliação dos impactos ambientais de empreendimentos no território do município. O Plano Diretor também estabelece que o Poder Executivo municipal, nas suas atribuições, deva considerar o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daqueles que forem delegados pelo estado ao município, por instrumento legal ou convênio, de acordo com a Resolução Conama nº 237/1997.

A lei municipal ainda instituiu o licenciamento ambiental municipal, de acordo com a Resolução Conama nº 237/1997, para fortalecer a participação municipal no Sisnama.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALAGOAS. **Lei nº 6.787/2006**. Dispõe sobre a consolidação dos procedimentos adotados quanto ao licenciamento ambiental, das infrações administrativas e de outras providências. Maceió, 2006.

_____. **Decreto nº 5.536/1983**. Maceió, 1983.

_____. **Resolução Normativa nº 33/2007**. Maceió, 2007.

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. **Decreto Federal nº 99.274/1990**. Brasília: Congresso Nacional, 1990.

_____. **Lei Federal nº 4.771/1965**. Institui o novo Código Florestal Brasileiro. Brasília: Congresso Nacional, 1965.

_____. **Lei Federal nº 6.766/1979**. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1979.

_____. **Lei Federal nº 6.938/1981**. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1981.

_____. **Resolução CONAMA nº 001/1986**. Brasília, 1990.

_____. **Resolução CONAMA nº 009/1987**. Brasília, 1987.

_____. **Resolução CONAMA nº 237/1987**. Brasília, 1987.

_____. **Resolução CONAMA nº 002/1996**. Brasília, 1996.

_____. **Resolução CONAMA nº 412/2009**. Brasília, 2009.

_____. **Resolução SEMA nº 31/1998**. Brasília, 1998.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório de Pesquisa** – Alagoas. Brasília: Dirur/Ipea, 2009.

_____. **Relatório de pesquisa** – Mato Grosso do Sul. Brasília: Dirur/Ipea, 2009.

_____. **Relatório de pesquisa** – Mato Grosso. Brasília: Dirur/Ipea, 2009.

_____. **Relatório de pesquisa** – Pará. Brasília: Dirur/Ipea, 2009.

_____. **Relatório de pesquisa** – Paraná. Brasília: Dirur/Ipea, 2009.

_____. **Relatório de pesquisa** – Pernambuco. Brasília: Dirur/Ipea, 2009.

MATO GROSSO. **Termo de Cooperação Técnica nº 067/2006**. Cuiabá, SEMA MT, 2006.

_____. **Lei Complementar nº 146, de 8 de janeiro de 2007**. Cuiabá, 2007.

_____. **Lei Complementar nº 232, de 21 de dezembro de 2005**. Cuiabá, 2005.

MATO GROSSO DO SUL. **Resolução nº 001/1989**. Define as atividades potencialmente poluidoras. Campo Grande, 1989.

_____. **Lei nº 12.367/2007**. Campo Grande, 2007.

_____. **Lei nº 12.725 de 2009**. Campo Grande, 2009.

MUNÍCIPIO DE CUIABÁ. **Lei Complementar nº 004, de 24 de dezembro de 1992**. Institui o Código Sanitário e de Posturas do Município, o Código de Defesa do Meio Ambiente e Recursos Naturais e o Código de Obras e Edificações. Cuiabá, 1992.

_____. **Lei Complementar nº 150, de 29 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá. Cuiabá, 2007.

MUNICÍPIO DE CURITIBA. **Lei Municipal nº 1.963/2007**. Cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Curitiba, 2007.

MUNICÍPIO DE BELÉM. **Decreto Lei nº 52.927, de 18 de abril de 2007**. Versa sobre a concessão de licenças ambientais. Belém, 2007.

MUNICÍPIO DE DOURADOS. **Resolução nº 02, de 2006**. Dourados, 2006.

MUNICÍPIO DE GARANHUS. **Lei Municipal nº 010/2009**. Institui a política ambiental e dispõe sobre o Sistema Municipal de Meio Ambiente para a proteção, controle e licenciamento ambiental no município. Garanhuns, 2009.

MUNICÍPIO DE IPOJUCA. **Lei Municipal nº 1.490/2008**. Aprova o Plano Diretor do Município e contempla o licenciamento ambiental. Ipojuca, 2008.

MUNICÍPIO DE MACEIÓ. **Decreto nº 6.228/2002**. Maceió, 2002.

MUNICÍPIO DE RECIFE. **Lei Municipal nº 16.243/1996**. Cria o Código de Meio Ambiente e de equilíbrio ecológico da cidade de Recife. Recife, 1996.

_____. **Decreto Municipal nº 20.402/2004**. Estabelece medidas administrativas para a organização e funcionamento da atividade de fiscalização ambiental no município. Recife, 2004.

_____. **Decreto Municipal nº 24.540/2009**. Regulamenta o licenciamento ambiental e define procedimentos para a realização de audiências públicas e dá outras providências. Recife, 2009.

_____. **Lei Municipal nº 17.071/2004**. Institui a taxa de licenciamento ambiental municipal. Recife, 2004.

_____. **Lei Municipal nº 17.171/2005**. Faz alterações nas leis anteriores. Recife, 2005.

MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. **Lei Complementar Municipal nº 100/1996**. São José dos Pinhais, 1996.

PARÁ. **Lei nº 5.887, de 9 de maio de 1985**. Dispõe sobre a Política Estadual de Meio Ambiente. Belém, 1985.

PERNAMBUCO. **Lei nº 7.267/1976**. Recife, 1976.

_____. **Lei Complementar nº 49/2003**. Recife, 2003.

_____. **Lei Estadual nº 12.916/2005**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental e infrações administrativas ambientais. Recife, 2005.

_____. **Lei Estadual Complementar nº 49/2003**. Recife, 2003.

CAPÍTULO 7

O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ASPECTOS RELEVANTES NOS ESTADOS E MUNICÍPIOS PESQUISADOS

1 INTRODUÇÃO

A análise do processo de licenciamento ambiental de parcelamento do solo urbano nos estados e nos municípios estudados (os que licenciam e os que não licenciam) foi realizada a partir da visão dos atores envolvidos – órgãos licenciadores de meio ambiente, órgãos de desenvolvimento urbano e empreendedores públicos e privados – obtida mediante a aplicação de um questionário – na forma de um quadro-síntese. Os principais aspectos analisados no processo de licenciamento foram os dispostos a seguir.

1) Estudos ambientais: Termos de Referência, qualidade dos estudos apresentados e solicitações de informações complementares.

2) Logística dos órgãos ambientais licenciadores: infraestrutura física (instalações, veículos, equipamentos), recursos humanos (quantidade, qualidade, capacitação), informatização do processo de licenciamento e organização de banco de dados e arquivos.

3) Tramitação dos processos: *i)* prazos para definição do tipo de estudo ambiental a ser solicitado ao empreendedor para a análise do(s) estudo(s) ambiental(ais) solicitado(s) e para a emissão das licenças; e *ii)* padronização dos procedimentos de análise: grau de frequência dos pedidos de complementação de informações por parte do órgão licenciador e visão dos diferentes atores sobre os critérios adotados na análise dos processos.

4) Participação e consulta pública: intensidade e qualidade da participação nas audiências públicas e consultas aos estudos e contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos.

5) Custos do licenciamento: valores médios de cobrança de taxas de licenciamento pelo órgão ambiental e visão dos custos por parte dos diferentes atores (órgãos ambientais e empreendedores públicos e privados).

6) Acompanhamento das licenças e exigências: clareza e compreensão das exigências constantes das licenças, grau de cumprimento das medidas de intervenção (mitigadoras-compensatórias), medidas de monitoramento dos impactos e fiscalização.

7) Outros aspectos: particularidades e aspectos subjetivos do processo de licenciamento.

A seção 2 apresenta os principais problemas do licenciamento ambiental na visão dos atores envolvidos.

O questionário foi utilizado para a identificação dos principais problemas relacionados ao processo de licenciamento ambiental efetuado pelos estados e municípios estudados, sendo aplicado a cada um dos agentes – órgão ambiental licenciador, empreendedor público e empreendedor privado. No caso dos municípios que não licenciam, estes foram representados por seu respectivo estado, que também licencia os empreendimentos locais.

A partir do quadro-síntese, foram analisados os seguintes aspectos do processo de licenciamento:

- informações referentes ao grau de adequação do estudo ambiental solicitado pelo órgão licenciador;
- nível de informações e estudos complementares solicitados pelo órgão licenciador;
- estrutura administrativa do órgão licenciador – recursos humanos (número de técnicos e capacidade técnica da equipe);
- existência e funcionamento dos sistemas de informação do órgão ambiental licenciador;
- prazos para a análise do estudo ambiental e para a expedição das licenças;
- grau de participação da sociedade e sua contribuição nas audiências públicas;
- custo das taxas de licenciamento ambiental;
- nível de compreensão e clareza das exigências solicitadas para a concessão das licenças ambientais;
- grau de cumprimento das medidas de intervenção a cargo dos empreendedores; e
- monitoramento e fiscalização realizados pelo órgão licenciador.

A seção 3 apresenta a análise das atribuições e do papel de empreendedores públicos e privados.

A seção 4 traz a análise específica dos principais componentes necessários ao pleno exercício da atividade de licenciamento e de sua efetividade, tais como: *i)* os estudos ambientais; *ii)* a estrutura e a capacidade dos órgãos ambientais licenciadores; *iii)* prazos de tramitação para concessão de licenças ambientais; *iv)* participação e consulta pública; *v)* custos do licenciamento; *vi)* acompanhamento do licenciamento ambiental após licença; *vii)* regularização do parcelamento do solo urbano; e *viii)* articulação institucional com o Ministério Público.

2 ANÁLISE DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL E VISÃO DOS ATORES ENVOLVIDOS: APLICAÇÃO DO QUESTIONÁRIO

A aplicação do questionário contendo quinze questões referentes à presença ou ausência de problemas no processo de licenciamento revela que as principais ocorrências destes, na visão dos órgãos licenciadores e dos empreendedores públicos entrevistados, residem nos aspectos administrativos e logísticos.

Os problemas mais frequentemente apontados pelos entrevistados foram a falta ou deficiência de sistemas de informação no órgão ambiental licenciador (82,6% dos entrevistados que responderam a pergunta); infraestrutura física e logística insuficientes (77,3%); e insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador (77,3%). O empreendedor público apontou, ainda com maior frequência, esses mesmos aspectos, que alcançaram, respectivamente, os índices de 87,5%, 81,3% e 77,8%. Para o empreendedor privado, os problemas mais citados também se relacionam à carência de infraestrutura no órgão licenciador: falta ou deficiência dos sistemas de informação (77,8%), insuficiência de técnicos (72,2%) e qualificação técnica insuficiente (70%).

Nos itens relacionados à participação da sociedade nas audiências públicas, foram apontadas duas questões principais: *i)* a baixa participação nas audiências públicas; e *ii)* a pequena contribuição para o aperfeiçoamento dos estudos. Estas questões foram avaliadas pelo órgão licenciador (70% e 60%), empreendedores públicos (78% e 72%) e empreendedores privados (67% e 70%), respectivamente.

A pesquisa também destaca, como principais problemas no processo de licenciamento ambiental, a falta de fiscalização dos órgãos licenciadores, item apontado tanto pelos próprios órgãos licenciadores (63%), quanto pelos empreendedores públicos (77%) e privados (40%). Os empreendedores também mencionaram os seguintes problemas:

- solicitação excessiva de informações de estudos complementares;
- tempo excessivo para expedição das licenças;

- taxas elevadas cobradas para o licenciamento ambiental; e
- falta de clareza nas exigências constantes das licenças.

O baixo grau de cumprimento, por parte dos empreendedores, das medidas de mitigação, foi o mais apontado pelos órgãos licenciadores. No caso da solicitação excessiva de estudos complementares, todos os vinte entrevistados dos órgãos licenciadores responderam que não é excessiva, enquanto, 31% dos empreendedores públicos e privados responderam o contrário. A análise dos resultados da pesquisa aponta que esse resultado pode ser decorrente da ausência de padronização dos procedimentos para a atividade de licenciamento ambiental (tabela 1).

TABELA 1
Efetividade do processo de licenciamento ambiental na visão dos órgãos licenciadores, dos empreendedores públicos e dos empreendedores privados nos estados e municípios pesquisados (os que realizam e os que não realizam licenciamento)

Problemas	Ocorrência de problemas no processo de licenciamento na visão dos três atores (órgão entrevistados)[1]		
	Órgão licenciador (%)	Empreendedor público (%)	Empreendedor privado (%)
1. Estudos ambientais inadequados	21,1	6,3	50,0
2. Solicitação excessiva de informações e estudos complementares	0,0	31,3	31,3
3. Infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador insuficiente	77,3	81,3	56,3
4. Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador	77,3	77,8	62,5
5. Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador	43,5	50,0	68,8
6. Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador	82,6	87,5	68,8
7. Tempo excessivo para análise do estudo ambiental	15,8	37,5	18,8
8. Tempo excessivo para expedição das licenças	5,3	42,1	35,3
9. Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental	20,0	18,8	66,7
10. Pouca participação nas audiências públicas	60,0	77,8	69,2
11. Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos	70,0	72,3	53,9
12. Valor elevado das taxas de licenciamento ambiental	0,0	30,0	11,8
13. Falta de clareza nas exigências constantes das licenças	5,3	31,3	35,3
14. Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção	22,2	12,5	0,0
15. Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficientes	63,6	76,5	40,0

Fonte: Relatórios dos estados. Elaboração dos autores.

Nota: [1] Os números representam o percentual de confirmação (sim) para cada problema perguntado a cada um dos três órgãos entrevistados. Ao todo foram encaminhados 23 questionários para os órgãos licenciadores (estadual e municipais), 20 para os empreendedores públicos (estadual e municipais) e 17 para os empreendedores privados. Todos os questionários enviados foram respondidos.

A seguir, apresenta-se a análise do processo de licenciamento ambiental na visão dos atores envolvidos em cada estado pesquisado.

No estado de Pernambuco, o processo de licenciamento foi avaliado como pouco problemático na visão do órgão licenciador, com apenas 26% de problemas apontados nas entrevistas. Na visão do empreendedor público, foram 80%, mostrando que esses atores possuem visões diferentes quanto ao processo de licenciamento. Na cidade de Recife, foi observada a mesma tendência; na visão do órgão licenciador, o município recebeu 7% de respostas afirmativas quanto à presença de problemas e de 53% na visão do empreendedor público.

Na visão do empreendedor público, o processo de licenciamento mais bem avaliado foi o do município de Curitiba, com apenas dois problemas citados, enquanto o pior na avaliação foi o do estado de Pernambuco, com doze. Quanto aos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul e no município de Cuiabá, a avaliação foi regular.

No caso de Curitiba, o que contribui para a maior agilidade no processo de licenciamento é a simplificação dos procedimentos, a equipe técnica capacitada e em número suficiente para as atividades de licenciamento, a existência da atividade de planejamento e de zoneamento urbano e o sistema georreferenciado para orientar a ocupação do solo e o crescimento urbano.

Nos estados do Paraná, Pernambuco e Pará, em ambas as visões, o processo de licenciamento das capitais e de outros municípios apresentaram menos problemas do que o processo em âmbito estadual. Embora o processo de descentralização nesses estados seja ainda incipiente, com poucos municípios licenciando, e geralmente analisando parcelamentos urbanos de pequeno porte, a análise indica que já houve uma melhoria nos trâmites e procedimentos no processo de licenciamento. Para os entrevistados, há falta de estrutura dos sistemas estaduais para atender à demanda dos processos de licenciamento, sendo também apontado que a descentralização das atividades de licenciamento para os municípios resulta em agilidade nos processos.

Nos estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, na visão do órgão licenciador, a quantidade e o tipo de problemas apresentados pelos sistemas municipais de licenciamento foram muito semelhantes aos apresentados pelos sistemas estaduais. Porém, no caso do estado de Mato Grosso do Sul, os empreendedores públicos apontaram menos problemas no processo de licenciamento de Campo Grande do que no estadual. Nas entrevistas, foi mencionado que o sistema de licenciamento de Campo Grande é mais eficiente que o do estado, principalmente na agilidade dos trâmites. No caso do estado de

Mato Grosso, a visão do empreendedor público apontou mais problemas para o sistema de Cuiabá do que para o sistema estadual. Nesse caso, o processo de descentralização não resultou, ainda, em aperfeiçoamento do processo de licenciamento em âmbito municipal.

Em geral, nos estados pesquisados, o órgão licenciador estadual não possui estrutura suficiente para atender a todos os municípios, e essa é a principal razão apontada para a sua deficiência no processo de licenciamento. Ocorreram processos de descentralização do licenciamento ambiental em alguns estados, no entanto, com exceção das capitais, essa atividade continuou sendo realizada pelo órgão estadual.

O estudo constatou que o processo de descentralização é, ainda, incipiente nos estados pesquisados. Este fato pode ser explicado, principalmente, pela carência de infraestrutura, logística e técnica para realizar as atividades necessárias e o baixo investimento para superar as dificuldades de infraestrutura e logística nas prefeituras.

2.1 O processo de licenciamento ambiental nos estados e municípios

O processo de licenciamento ambiental no estado do Paraná é orientado pela Resolução da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sema) nº 31/1998 e pela Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente (Cema) nº 65/2008, sendo realizado pelo Instituto Ambiental do Paraná (IAP), de acordo com as atribuições a ele delegadas pelo Cema e pela Sema.

A partir da Resolução Cema nº 65/2008, o IAP procedeu à revisão dos procedimentos de licenciamento e de sua organização operacional, tendo como resultado a melhoria do atendimento aos usuários e cidadãos em geral, com a disponibilização de informações pelo *site* e nos escritórios. Ressalta-se que o novo sistema de informação disponibilizado pela internet teve um impacto positivo na clareza dos procedimentos e na qualidade do atendimento ao público.

Outra inovação positiva no processo de licenciamento de parcelamento urbano se refere à realização da Matriz de Impactos Ambientais, que estabelece um padrão para a definição de estudos ambientais em cada tipo de empreendimento ou atividade. A dispensa de licenciamento ambiental foi outra alteração que permitiu, em algumas situações específicas, que os parcelamentos prescindam da licença ambiental. Apesar destas mudanças, o IAP ainda não havia efetuado o trabalho de revisão e as subsequentes alterações necessárias no licenciamento para fins de empreendimentos imobiliários, sendo a Resolução Sema nº 31/1998 a norma que define o referido processo.

Os dados obtidos na pesquisa mostram que há diversidade de opiniões acerca dos procedimentos de licenciamento ambiental para fins urbanísticos e da gestão

ambiental como um todo. Mesmo que todos os agentes envolvidos concordem que são necessárias as ações de proteção ambiental, as avaliações, em geral, nem sempre são convergentes, principalmente quanto aos agentes público e privado. A análise das diversas instituições públicas identificou que há diferentes pontos de vista sobre: *i)* como proceder às mudanças institucionais; e *ii)* quanto aos princípios e objetivos do licenciamento ambiental.

Na visão do órgão licenciador municipal de Curitiba – Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA) – o processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos aponta o estrito cumprimento das normas legais que regem o processo de licenciamento ambiental.

O empreendedor público de Curitiba, a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), atua nas zonas de interesse social e em consonância com o estabelecido nos Decretos Municipais nº 250/2000 (que dispõe sobre a criação de novos setores especiais de habitação de interesse social) e nº 1.442/2005 (que dispõe sobre os critérios para regularização fundiária em áreas pertencentes à administração direta e indireta do município, ocupadas por população de baixa renda, e dá outras providências). O órgão empreendedor municipal apresenta visão positiva quanto ao processo de licenciamento ambiental, demonstrando afinidade e harmonia nas relações entre o demandante (COHAB-CT) e o órgão licenciador (SMMA).

Os empreendedores privados, em razão de poucas áreas disponíveis em Curitiba, encaminham número reduzido de empreendimentos para licenciamento e apresentam visão positiva quanto aos procedimentos de licenciamento ambiental, destacando a rapidez com que são obtidas as licenças na capital.

Sobre os aspectos positivos relacionados ao processo de licenciamento no estado, destacam-se, principalmente, as mudanças ocorridas em 2010 no IAP, quais sejam: a Matriz de Impactos Ambientais, a padronização dos Termos de Referência e a reformulação da página na internet. Outra inovação é o Colegiado de Julgamento, foro de negociação criado para acelerar o julgamento das autuações.

No estado do Paraná, os aspectos negativos identificados são a morosidade e a linearidade do processo, a desarticulação entre as instituições governamentais, a necessidade de aperfeiçoamento da gestão das áreas metropolitanas institucionalizadas e a insuficiência do sistema de informações, que não tem conseguido reunir os dados necessários para a efetividade do processo de licenciamento.

O relatório do estudo mostra que o fato de o município de Curitiba ser o ente licenciador é determinante para o bom desempenho do licenciamento ambiental.

Para o município, o processo de licenciamento apresenta como aspectos positivos a agilidade, considerando o modelo administrativo desconcentrado em regionais, conferindo rapidez no processo ao tratar a demanda do licenciamento ambiental junto à sede regional municipal onde se encontra o empreendimento. Outro aspecto favorável diz respeito ao conhecimento e eficiência da equipe técnica local. Não foram observados aspectos negativos relevantes nos procedimentos do processo de licenciamento ambiental de Curitiba.

Com relação aos processos de regularização de áreas já ocupadas, o estado do Paraná não definiu em lei um procedimento específico, adotando os mesmos procedimentos para o licenciamento de novos parcelamentos, sendo priorizados os processos de interesse social.

O Paraná registra, ainda, casos em que o empreendedor público obteve Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF) – um processo mais simples que o do licenciamento – em vez de apresentar a Licença Prévia (LP) e Licença de Instalação (LI). No entanto, segundo a legislação, estas licenças devem ser solicitadas para os casos de regularização.

A SMMA confere tratamento diferenciado com relação aos processos de licenciamento de parcelamentos novos e regularização de parcelamentos existentes. No caso de parcelamentos de interesse social, para as ocupações irregulares em Áreas de Preservação Permanente (APP), consolidadas até 10 de julho de 2001 e analisadas pelo Conselho Municipal do Meio Ambiente (CMMA), são aplicados parâmetros do Plano Municipal de Regularização Fundiária Sustentável (PMRFS) de Curitiba, de acordo com a Resolução nº 369/2006 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama). Para o empreendedor municipal, podem ser adotadas a flexibilização de diretrizes; e para os casos de regularização fundiária, é solicitada a Autorização para Execução de Obras (AEO).

No estado de Mato Grosso, a necessidade de adequação do parcelamento do solo urbano às legislações urbanísticas e ambientais implica a realização de uma série de ações por parte dos órgãos públicos competentes. Tal processo apresenta aspectos peculiares, obtidos por meio das entrevistas realizadas com os gestores públicos estaduais e municipais e empreendedores privados, que identificam os pontos positivos e negativos, conforme apresentados no quadro 1.

QUADRO 1

Aspectos positivos e negativos no processo de licenciamento ambiental de parcelamento urbano no estado de Mato Grosso e nos municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande

Aspecto analisado	Aspectos positivos	Aspectos negativos
1. Transferência de recursos financeiros entre estado e municípios	Não observados	Do ponto de vista do órgão municipal, apesar de existir o termo de cooperação técnica, não ocorre a transferência de recursos financeiros entre os partícipes, tornando os municípios responsáveis por todas as despesas em que incorrerem, o que onera os orçamentos municipais, principalmente devido ao pequeno valor de taxas pertinentes ao licenciamento
2. Tramitação dos processos de licenciamento ambiental	Presença de escritórios do Órgão Estadual de Meio Ambiente (Oema) em dez polos regionais, proporcionando maior agilidade no processo de licenciamento	Excesso de burocracia na estrutura setorial dos órgãos públicos ambientais, como o que acarreta a ampliação dos prazos para emissão do licenciamento
3. Taxas e responsabilidade socioambiental	No estado de Mato Grosso, está assegurado o desconto de 30% sobre as taxas de renovação de Licença de Operação (LO) dos empreendimentos que utilizem resíduos para reciclagem; geração de energia, entre outros; e assegurado o desconto de 20% sobre as taxas de LP, LI e LO à propriedade rural que estiver regularizada com Licença Ambiental Única (LAU), elementos que contribuem sobremaneira para a conservação ambiental	Não observados
4. Definição de competências e responsabilidades entre os setores estadual e municipais responsáveis pelo licenciamento ambiental urbano	Não observados	Ausência de clareza nas competências no contexto das instituições públicas

(Continua)

(Continuação)

Aspecto analisado	Aspectos positivos	Aspectos negativos
5. Nível de informação e conscientização do empreendedor sobre o processo de licenciamento e sua importância	Não observados	O baixo nível de informação e conscientização do empreendedor sobre o processo de licenciamento e sua importância leva a ações em desacordo com a legislação ambiental vigente
6. Organização interna dos órgãos ambientais municipais e estadual	Não observados	Os técnicos com pouca qualificação não apresentam padronização de procedimentos, e as informações estão concentradas nas mãos de poucos funcionários que, quando ausentes, limitam as ações rotineiras pertinentes ao licenciamento
7. Monitoramento das medidas de intervenção	Não observados	O monitoramento das medidas de intervenção é realizado de acordo com a capacidade técnica do órgão, que nem sempre consegue manter uma frequência satisfatória nas ações de acompanhamento e fiscalização
8. Sistema de informações ambientais	Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental (Simlam), disponível aos gestores públicos e empreendedores. Representa importante instrumento de gestão que inclui metodologias e ferramentas para a gestão ambiental	Os órgãos ambientais municipais necessitam aprimorar as fontes de informações disponíveis e exigir, inclusive por força de lei, que os sistemas municipais implementem o Simlam para uso local As instituições responsáveis pelo licenciamento ambiental no estado e nos municípios devem disponibilizar de forma mais efetiva modelos de formulários e demais orientações aos empreendedores sobre como proceder para efetuar o processo de licenciamento ambiental

Fonte: Relatório I Mato Grosso, 2010. Elaboração dos autores.

Em Mato Grosso, segundo o Oema, a atribuição de licenciar todos os empreendimentos que impactam o meio ambiente implicaria aumentar a infraestrutura, logística e de recursos humanos. Assim, o processo de transferência de competências para os municípios se torna uma alternativa viável para descongestionar as atividades do órgão estadual, haja vista que caberá aos municípios e consórcios intermunicipais o licenciamento ambiental dessas atividades (box 1).

BOX 1
Mato Grosso: limitações dos órgãos de licenciamento ambiental

No bojo desse processo, tanto a SEMA como os municípios enfrentam limitações de ordem econômica e organizacional que influenciam negativamente nas atividades de acompanhamento e orientação, haja vista que as ações de monitoramento não são realizadas de forma satisfatória pelo OEMA e os órgãos municipais, por vezes, realizam o processo de licenciamento ambiental sem cumprir todas as etapas e normas estabelecidas. Assim, ocorre o licenciamento em áreas indevidas para parcelamentos urbanos (Ipea, 2009c, p. 89).

Para as empresas privadas, o licenciamento ambiental urbano significa uma etapa do empreendimento que necessitam ser cumpridas por força de lei, limitando-se apenas à terceirização de consultoria dos serviços/estudos técnicos que desenvolvem todo o processo. Como são raros os estudos que resultam pela não viabilidade de execução da obra, os empresários locais, de maneira geral, não têm conhecimento da legislação ambiental pertinente nem, tampouco, dos entraves burocráticos enfrentados pelos consultores (Ipea, 2009c, p. 97).

Fonte: Mato Grosso, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 10 (original editado).

No estado de Alagoas, o Licenciamento Ambiental Simplificado é indicado como ponto positivo no processo de licenciamento de parcelamento urbano pelo órgão licenciador estadual. Este instrumento agrega em um único processo a emissão de LP e de LI no intuito de agilizar o parcelamento do solo urbano para habitação de interesse social. No caso de Maceió, o órgão licenciador não cobra taxas para a regularização de parcelamentos irregulares de baixa renda e, em Marechal Deodoro, a Lei Municipal nº 612/1994 contém normas e procedimentos específicos para licenciamento de parcelamentos de interesse social, havendo no sistema normativo dos orgãos ambientais tratamento diferenciado para os parcelamentos do solo urbano para a população de baixa renda.

Outro aspecto positivo apontado pelo órgão licenciador estadual é que são expedidas cerca de 95% das licenças requeridas para parcelamento. No entanto, o número de licenças solicitadas e expedidas ainda é muito inferior ao número de empreendimentos implantados de forma irregular, isto é, sem licença ambiental.

De forma geral, para o estado de Mato Grosso do Sul, de acordo com informações dos órgãos de desenvolvimento urbano estadual, os critérios específicos exigidos para o licenciamento ambiental de empreendimentos urbanos foram considerados adequados.

Na visão do órgão licenciador de meio ambiente no estado, os critérios adotados para a definição do tipo do estudo ambiental – Plano de Recuperação de

Áreas Degradadas (PRAD) e outros –, solicitados após a vistoria da área, consideram as características e a fase em que se encontram os empreendimentos submetidos ao licenciamento ambiental, sendo definidos os planos para recuperação de áreas. O estado não utiliza o Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV), e o *Relatório de impacto sobre o meio ambiente* (Rima) é apresentado em linguagem acessível aos diversos atores, atendendo a exigência legal de que todos os envolvidos no processo devem ter condições de ler e compreender as conclusões do estudo ambiental (boxes 2 e 3).

BOX 2
Alagoas: etapas do licenciamento ambiental

Todas as etapas do licenciamento ambiental (LP, LI e LO) são submetidas à análise e aprovação do Conselho Ambiental Estadual, o que prolonga muito o prazo para emissão das licenças, pois um processo pode levar vários meses para ser incluído na pauta da reunião ordinária, tendo em vista que acontece apenas uma vez por mês, com um número muito grande de processos para serem analisados. A apreciação do licenciamento por um órgão colegiado com a participação da sociedade civil é importante para democratização do processo. No entanto, entende-se que isto deveria se limitar apenas à fase da LP, quando são aprovadas a localização, a concepção, a viabilidade ambiental, e estabelecidos os requisitos básicos e condicionantes para o prosseguimento do licenciamento (Ipea, 2009a, p. 18).

Fonte: Alagoas, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 13 (original editado).

BOX 3
Alagoas: dificuldades enfrentadas pelos órgãos ambientais licenciadores

Não há modelos de Termos de Referência específicos para licenciamento de parcelamento nem, tampouco, para regularização do solo urbano. Logo, não se pode falar de participação de atores sociais e instituições afetos a empreendimentos de parcelamento na elaboração de termos de referência (Ipea, 2009a, p. 28).

Além destas dificuldades enfrentadas pelos órgãos licenciadores, existem algumas enfrentadas pelos órgãos empreendedores que dificultam um adequado e eficiente processo de licenciamento de parcelamento e regularização do solo, sendo estes:

(i) Processo de licenciamento de parcelamento do solo urbano que não se articula ao processo de licenciamento para sistemas de infraestrutura, de modo que para licenciar parcelamento não se solicita a anuência das concessionárias de serviços públicos.

(ii) Não existe equipe própria para elaboração de estudos ambientais, de modo que se faz necessária a contratação de consultoria para realização de prováveis estudos. Isto dificulta o processo de licenciamento já que há entraves burocráticos para contratação de empresas de consultoria.

(iii) Dificuldade dos órgãos públicos empreendedores de parcelamento em implementar medidas de intervenção e programas de monitoramento, devido à carência de corpo técnico e dificuldade burocrática para contratação de empresas especializadas (Ipea, 2009a, p. 30).

Fonte: Alagoas, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 13 (original editado).

Na visão do órgão de desenvolvimento urbano do estado, os critérios adotados pelo órgão ambiental para definição do tipo do estudo ambiental (PRAD, RIV e outros) são coerentes e adequados às características e à fase em que se encontram os empreendimentos submetidos ao licenciamento ambiental.

Em geral, a percepção dos órgãos de desenvolvimento urbano à compatibilidade do custo financeiro dos estudos ambientais com as características socioeconômicas do empreendimento é controversa. Na visão de parte dos empreendedores privados entrevistados, os custos são elevados e os públicos avaliam de forma contrária. Para

os órgãos de desenvolvimento urbano não existem pontos críticos no processo de licenciamento ambiental de parcelamento e regularização do solo urbano, pois, para estes, o órgão ambiental deixa claro quais são os estudos necessários. No entanto, não existem parâmetros muitos precisos para definição desses estudos.

Na visão dos empreendedores privados, as maiores dificuldades enfrentadas no processo de licenciamento ambiental de parcelamento de solo urbano são a necessidade de preparo e a qualificação dos funcionários nos órgãos gestores. A sugestão para o aperfeiçoamento dos procedimentos de licenciamento ambiental é que as regras sejam claras, institucionalizadas e legalmente estabelecidas, para que não fiquem sujeitas à subjetividade das áreas técnicas. Sugerem, ainda, que todas as exigências sejam esclarecidas de uma só vez, ao início do processo, e não apresentadas separadamente, no decorrer do mesmo. Entende-se que é necessária uma legislação municipal para avaliar os casos de empreendimentos que solicitem o PRAD. Vale registrar o caso da adequação da rede de drenagem para o município de Campo Grande, cuja modificação feita na legislação não levou em conta a consulta ao setor privado nem aos profissionais locais.

Na visão dos empreendedores privados de Campo Grande, os critérios adotados pelo órgão ambiental para definição do tipo de estudo ambiental (PRAD, RIV e outros) não são coerentes e adequados às características e à fase em que se encontram os empreendimentos submetidos ao licenciamento ambiental.

O empreendedor privado entrevistado no município de Dourados ainda não havia realizado algum estudo ambiental diferenciado (PRAD, RIV, por exemplo), mesmo atuando em diferentes segmentos do mercado imobiliário (no parcelamento do solo para alta e média rendas; parcelamento do solo de interesse social e regularização de parcelamentos existentes). Ele justifica que, no caso de loteamento com mais de 50 hectares o estudo é enviado para Campo Grande. Segundo os empreendedores, as informações disponibilizadas pelo órgão ambiental são de fácil acesso e apresentam-se de forma clara, sendo identificados os documentos necessários para cada tipo de atividade que deve ser realizada no processo de licenciamento ambiental. As dificuldades encontradas dizem respeito à impossibilidade de a Secretaria de Planejamento conciliar as necessidades do responsável pelo empreendimento com aquele órgão. Há, por exemplo, solicitação de alterações de caráter básico do projeto, como localização do terreno, sob a alegação de que outra área poderia ser selecionada para o empreendimento (box 4).

BOX 4

Campo Grande: questionamentos sobre a definição do tipo de estudo ambiental

O PRAD é exigido para a LI sempre que o empreendimento está próximo a uma área que precisa ser recomposta. Isto acontece quando o empreendimento é confrontante com a APP, mais especificamente, mata ciliar de córregos urbanos. Mesmo quando o córrego já está canalizado e/ou pavimentado, a prefeitura exige o PRAD. Assim, do limite do córrego deve-se manter de 30 a 50 metros de mata ciliar (Lei nº 4.771/1984). Mesmo com tudo antropizado, asfalto cobrindo o córrego, o empreendimento precisa ter uma área isolada de mata ciliar – recomposição florestal, sem acesso às pessoas. Isto se configura como um passivo ambiental (Ipea, 2009b, p. 59).

Fonte: Mato Grosso do Sul, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 11 (original editado).

No estado do Pará o processo de licenciamento ambiental apresenta uma sequência de etapas no processo de concessão de licenças e verifica-se que eles ocorrem de forma integrada no que se refere aos documentos necessários e aos procedimentos (box 5).

BOX 5

Pará: o cumprimento de prazos no processo de licenciamento ambiental

Os empreendedores públicos e privados reclamam dos atrasos que ocorrem durante o processo de licenciamento ambiental. Vários são os motivos elencados pelo órgão ambiental, entre eles: a documentação incompleta, a necessidade de informações complementares e a distância do empreendimento da Região Metropolitana de Belém, no caso do licenciamento realizado pela SEMA estadual (Ipea, 2009d, p. 69).

Fonte: Pará, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 12 (original editado).

No processo de licenciamento ambiental para os parcelamentos urbanos novos e os existentes, tanto nos órgãos estaduais como municipais, os processos seguem o mesmo procedimento, havendo, no caso de parcelamento do solo urbano já existentes, maior flexibilização no licenciamento.

Quanto aos Termos de Referência, é usual, entre as instâncias estadual e municipais, que estes sejam elaborados a partir de modelos específicos, podendo ocorrer por meio do Plano de Controle Ambiental (PCA), Relatório Ambiental Simplificado (RAS), PRAD, Plano de Monitoramento Ambiental (PMA), Estudo Ambiental Preliminar (EAP), como é o caso do município de Barcarena.

Quanto à solicitação de informações complementares para o licenciamento ambiental, registra-se a frequência de pedidos por parte da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Semma) de Ananindeua, ocasionando atrasos.

No estado de Alagoas, entre os responsáveis pelo licenciamento de parcelamento de solo, além do próprio estado, incluem-se Maceió e Marechal Deodoro. Os municípios de Maragogi e Arapiraca não licenciam. Um aspecto positivo apontado no processo de licenciamento de parcelamento urbano é a utilização do licenciamento ambiental simplificado pelo órgão licenciador estadual, pois este agrega, em um único processo, a emissão de LP e de LI, com objetivo de viabilizar o licenciamento destinado ao parcelamento para habitação de interesse social.

No estado de Pernambuco não há modelos de Termos de Referência específicos para o licenciamento ambiental de parcelamento ou regularização do solo urbano no órgão ambiental estadual. No processo de elaboração dos mesmos, os atores sociais e instituições afetos ao empreendimento são ouvidos e suas sugestões, quando pertinentes, incorporadas ao documento.

Vale observar que os empreendedores imobiliários contam com a colaboração da Diretoria de Urbanização (DIRURB) para a elaboração de Termos de Referência, sendo identificado que apenas dois empreendedores de conjuntos habitacionais de baixa renda sugeriram audiência pública para a sua elaboração (box 6).

BOX 6
Pernambuco: modelos de Termos de Referência

Os modelos de Termos de Referência específicos para o licenciamento de parcelamento e regularização do solo são regidos pelo Decreto Lei nº 24.540/2009. Neste caso, o empreendedor pode sugerir uma consulta pública para discutir os Termos de Referência com os atores sociais e instituições afetos ao empreendimento, com a participação da Dirurb (Ipea, 2009f, p. 62).

Fonte: Pernambuco, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 14 (original editado).

No estado de Alagoas constatam-se inúmeros pontos negativos no processo de licenciamento ambiental, os quais resultam de problemas estruturais/institucionais, listados a seguir.

1) Não há modelos de Termos de Referência específicos para licenciamento de parcelamento do solo, tampouco para regularização do solo urbano, o que prejudicaa participação de atores sociais e instituições afetos a empreendimentos de parcelamento na elaboração de Termos de Referência.

2) Não há normas e procedimentos específicos para regularização de parcelamentos do solo urbano, já existentes; tampouco para parcelamento e/ou regularização urbana em Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis). Deve-se considerar, ainda, que, nos municípios selecionados para a pesquisa, as Zeis não estão instituídas em norma urbanística, o que contribui para a inexistência de procedimentos específicos para licenciamento e/ou regularização destas zonas.

3) Ausência de parâmetros e critérios para definir os casos em que são necessários estudos ambientais, bem como os tipos de estudos a serem realizados pelos empreendedores que requerem licenças ambientais. Não há equipe específica para a elaboração de estudos ambientais, fazendo-se necessária a contratação de consultoria para realização de prováveis estudos, dificultando o processo de licenciamento, já que há entraves burocráticos para contratação de empresas de consultoria.

2.2 Outros problemas institucionais identificados

Do ponto de vista institucional, no processo de licenciamento ambiental, observa-se que o estado do Paraná não tem atuado de forma integrada aos demais órgãos de planejamento urbano – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (Sedu) e Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC) –, o que leva a falhas no processo de licenciamento e interferência quanto à implementação das políticas ambientais e de desenvolvimento urbano.

Observa-se, também, a necessidade de fortalecimento institucional no Oema de Curitiba, que atende à demanda de licenciamento ambiental da Região Metropolitana (RM) de Curitiba e das prefeituras de São José dos Pinhais e Campo Largo – nas demais Coordenações Metropolitanas do Estado, Coordenação da Região Metropolitana de Londrina (Comel/Londrina), Coordenação da Região Metropolitana de Maringá (Comem/Maringá) e Coordenadoria da Microrregião de Cascavel (COMIC/Cascavel). Devido à sua recente criação, suas atividades são restritas às reuniões técnicas com as prefeituras e outras ações específicas de interesse da região, atuando de modo similar a um escritório regional da Sedu.

A emissão de licenciamento ambiental para empreendimentos sociais nas zonas urbanas do Paraná não registra Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima). O estudo ambiental adequado, usualmente apresentado ao IAP, tem sido o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (Epia). Os empreendedores privados locais têm adequado em geral o tamanho dos empreendimentos, de forma a não ultrapassar 100 hectares, evitando, desta forma, a necessidade de elaboração de EIA/Rima. O procedimento regulatório de licenciamento ambiental não tem se mostrado eficiente para garantir melhoria da qualidade e conservação ambiental nas áreas urbanas. Vale destacar que a legislação ambiental não tem impedido a ocupação irregular de áreas urbanas de risco e de preservação permanente, e os projetos de regularização de moradias tem atendido às demandas emergenciais e pontuais.

O processo de descentralização do licenciamento ambiental urbano no estado de Mato Grosso data de meados de 2006, portanto, é relativamente recente, podendo-se afirmar que o sistema ambiental estadual e dos municípios de Cuiabá, Campo Verde, Primavera do Leste e Lucas do Rio Verde encontram-se ainda parcialmente organizados (box 7). Os dados obtidos nas Secretarias de Meio Ambiente das prefeituras com as informações coletadas no Oema e a perspectiva dos empreendedores privados permitem as considerações que se seguem.

1) O relatório do estudo afirma que os municípios assumiram a competência para efetuar o licenciamento ambiental de empreendimentos com pequeno

e médio potencial poluidor, contudo estes não possuíam a estrutura exigida pela legislação. Tal fato é comprovado pela existência dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, que se mostram frágeis e inoperantes. Nos demais requisitos, como a criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), observa-se sua existência em todos os municípios, entretanto, os recursos financeiros que deveriam ser aplicados na implantação do Simlam, por exemplo, são direcionados para outros fins.

2) Quanto à capacidade dos municípios para a realização do licenciamento ambiental, constata-se a existência de corpo técnico restrito e necessitado de capacitação. Não se tem observado a priorização das questões ambientais pelas secretarias municipais pesquisadas, haja vista que todas compartilham a atribuição de realizar as atividades de gestão urbana e gestão agrícola, com o mesmo corpo técnico responsável pela gestão ambiental.

3) O Oema atua de forma localizada, uma vez que não possui profissionais suficientes para atender aos 141 municípios de estado de Mato Grosso, tendo iniciado o processo de descentralização do licenciamento ambiental para alguns municípios, necessitando exercer o monitoramento do processo. Assim, alguns municípios assumiram, mediante convênio, a competência de licenciar, mas quem continua realizando a ação é o Oema (com exceção do município de Cuiabá). Os consórcios intermunicipais ainda estavam sendo implantados, sendo necessária a capacitação de funcionários da Sema, visando a sua atuação e procedimentos.

BOX 7
Mato Grosso: descentralização do licenciamento ambiental

Em 2008, o governo do estado de Mato Grosso, por meio da Resolução CONSEMA – nº 04/2008 estendeu a responsabilidade da descentralização do licenciamento ambiental também para os consórcios intermunicipais de desenvolvimento econômico e socioambiental. Os consórcios são instrumentos de gestão respaldados pela Lei Federal nº 11.107 de 6 de abril de 2001 que permitem a cooperação horizontal (Município - Município) ou vertical (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) entre as diferentes esferas de governo. Em Mato Grosso, os consórcios estão sendo organizados pelo Programa de Desenvolvimento Regional denominado MT Regional, criado pela Lei nº 8.697 de 2 de agosto de 2007 (Ipea, 2009c, p. 64).

Fonte: Mato Grosso, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 10 (original editado).

Em âmbito estadual e municipais, os processos de licenciamento ambiental ainda não são totalmente informatizados, o que contribui para a burocratização das atividades, resultando na dificuldade de obtenção das informações.

O relatório aponta a necessidade de melhorar a comunicação interna no órgão estadual de meio ambiente; as informações estão distribuídas em vários setores o que torna necessário melhorar a comunicação interna. As informações ainda dependiam das pessoas que acompanhavam processos e registravam na memória

o que ocorria. Os contratados e funcionários novos desconheciam as informações, fato que prejudicava a atuação do órgão em caso de aposentadorias, falecimento ou mesmo de mudança de governo ou partido.

O relatório destaca que, no estado de Mato Grosso, na perspectiva dos gestores do Oema, a consulta pública do estudo ambiental e a audiência pública são instrumentos pouco utilizados, sendo necessária a participação da população para compreender sua relevância no processo. A atuação do MP é criticada, pois os gestores públicos estaduais e municipais dedicam grande parte do tempo nas instituições, esclarecendo os questionamentos e as denúncias, prejudicando o exercício das atribuições específicas do Oema. Na avaliação dos entrevistados, o MP tem utilizado muitas medidas punitivas e poderia dirigir suas ações para a adoção de medidas orientadoras, preventivas e mitigadoras.

Os empreendedores privados afirmam que os custos da emissão de licenças são adequados, porém reclamam que longos prazos para a sua emissão causam muitas dificuldades e podem comprometer o cronograma dos empreendimentos, visto que há equipes técnicas que não respeitam os prazos estipulados por lei, sendo necessário o acompanhamento dos processos em cada setor do Oema.

Alguns gestores municipais que exercem a atividade de licenciamento afirmam que as taxas referentes ao licenciamento são insuficientes para dotar o sistema municipal de meio ambiente da infraestrutura necessária ao seu funcionamento, ou seja, profissionais habilitados, espaço físico e equipamentos.

Para o estado de Pernambuco, o principal aspecto negativo no processo de concessão de licenças ambientais para fins urbanísticos é o monitoramento ambiental insuficiente, pois a Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH) realiza todo o licenciamento do estado, exceto o do município de Recife. Há número insuficiente de técnicos nos setores de licenciamento e fiscalização para atendimento às demandas, sendo detectada dificuldade logística.

Não há normas disciplinadoras específicas para licenciamento de parcelamentos novos e já existentes. A principal diferença entre as duas modalidades é que, na regularização de empreendimento já implantado, não há possibilidade de emissão de LPs e LIs.

Os Termos de Referência são elaborados pela CPRH, e os empreendedores, na maioria das vezes, cumprem as condições sem registrar reclamações sobre dificuldades. A qualidade dos estudos apresentados é satisfatória na maioria dos casos, porém sempre há solicitação de informações complementares, as quais, conforme técnicos da CPRH, sempre são atendidas, uma vez que estão vinculadas à emissão de licenças.

O relatório aponta que, de acordo com informações da CPRH, a infraestrutura física (instalações, veículos, equipamentos) precisa ser reforçada. Com relação aos recursos humanos, houve melhoria na qualificação do corpo técnico e a sua ampliação após a realização de concurso público, porém com número ainda insuficiente para o atendimento da demanda.

Com o objetivo de manter a agilidade e o aperfeiçoamento da tramitação das informações e dos procedimentos de licenciamento, foi implantado, no ano de 2009, novo sistema informatizado para os usuários dos serviços da CPRH informados quanto ao *status* da requisição das licenças solicitadas. Porém, na ocasião da pesquisa, este encontrava-se em fase de ajustes, não sendo possível obter informação sobre as licenças não concedidas.

A frequência e o número de participantes nas audiências públicas e consultas aos estudos são satisfatórios do ponto de vista dos técnicos da CPRH. Porém, considerando a falta de conhecimento especializado da maioria dos participantes, as contribuições têm sido superficiais para o aperfeiçoamento dos estudos.

Os custos para a emissão de licenças são avaliados, pelos empreendedores privados, como elevados. Porém, para os órgãos públicos, são valores considerados adequados, tendo em vista a estrutura necessária para a sua emissão. Para a CPRH, a relação e o diálogo deste órgão com os requerentes das licenças são satisfatórios. Além disso, observa-se que as questões referentes ao cumprimento das exigências têm sido atendidas pelos empreendedores.

No município de Recife, observou-se fase de transição do processo de licenciamento ambiental. Anteriormente era realizado pela CPRH do governo do estado, passando para a Diretoria de Meio Ambiente (Dirmam), órgão municipal, mediante acordo de cooperação técnica.

Devido a esse fato, o atual órgão licenciador municipal ainda não é amplamente conhecido pelos empreendedores. Um aspecto positivo a registrar diz respeito ao fato de que o órgão possui quantidade de funcionários suficiente e qualificada para o licenciamento ambiental, bem como infraestrutura física suficiente para atender ao público.

No estado de Alagoas, constataram-se ainda pontos negativos que resultam, também, de problemas estruturais institucionais e políticos. Os problemas comuns no processo de licenciamento são os seguintes:

1) Não há redução dos custos referentes à emissão das licenças ambientais para a regularização de parcelamentos irregulares de baixa renda, o que restringe a solicitação tanto do empreendedor público como da iniciativa privada e contribui para a dificuldade de superação dos problemas habitacionais.

2) Há pouca articulação do empreendimento a ser licenciado com as diretrizes de uso e ocupação do solo urbano, contidas nos Planos Diretores Municipais existentes nos quatro municípios analisados.

3) Necessidade de definição sobre a competência territorial para o licenciamento ambiental, contribuindo para o conflito entre os órgãos federal, estadual e municipais, prejudicando os requerimentos e procedimentos de licenciamento.

4) O órgão licenciador estadual tem mostrado dificuldade em conceder licenças diante de problemas relacionados aos seguintes aspectos: *i)* apresentação de projetos incompletos; *ii)* requerimento de licenças com documentação faltando; *iii)* resistência dos empreendedores em adequar os projetos às exigências da legislação ambiental; e *iv)* ausência de definição de procedimentos normativos para a concessão de licenças.

5) Pouca celeridade na análise dos processos de licenciamento, comprometendo os prazos para implementação de empreendimentos. Este fato diz respeito a dois problemas: *i)* insuficiência quantitativa de corpo técnico capaz de atender a demanda de licenças requeridas; e *ii)* insuficiência qualitativa de corpo técnico com formações específicas, necessárias às análises dos processos (falta de geólogos, biólogos, geógrafos, topógrafos, dentre outros). Há de se considerar, ainda, que as licenças tramitadas no órgão estadual hão de ser analisadas pelo Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepram), o que contribui para a morosidade do processo.

6) Não há acompanhamento, fiscalização e monitoramento dos empreendimentos licenciados, com exceção do município de Maceió, que informa realizar tais atividades mensalmente. No caso do órgão estadual, este só realiza vistoria quando recebe alguma denúncia, inclusive do MP, ou quando o empreendedor solicita a LO.

7) Dificuldade de acesso às informações relacionadas ao processo de licenciamento, visto que os órgãos ambientais não as disponibilizam pela internet ou outro meio que possibilite ao requerente, ou a qualquer indivíduo, acompanhar o processo. Apesar de o processo de licenciamento ambiental de parcelamento do solo urbano ser relativamente informatizado para trâmites processuais internos, não era possível dizer que havia um sistema de informação pública.

8) Os órgãos ambientais licenciadores, com exceção do órgão estadual, não contavam com equipe própria para análise dos estudos solicitados durante o processo de licenciamento, o que prejudicava a adequada emissão de licenças requeridas.

9) Os órgãos ambientais licenciadores não tinham aperfeiçoado os procedimentos de licenciamento ambiental de parcelamento do solo e/ou regularização de parcelamentos existentes, visando agilizar os trâmites burocráticos.

O relatório aponta que, além destas dificuldades enfrentadas pelos órgãos licenciadores, existiam outras apontadas pelos órgãos empreendedores e que dificultavam o processo de licenciamento de parcelamento e regularização do solo (quadro-síntese):

- o processo de licenciamento de parcelamento do solo urbano não se articula ao licenciamento quanto à infraestrutura urbana; e
- há dificuldade dos órgãos públicos empreendedores de parcelamento do solo em implementar medidas de intervenção e programas de monitoramento, devido à carência de corpo técnico e à dificuldade burocrática para contratação de empresas especializadas.

QUADRO-SÍNTESE
Licenciamento ambiental: principais problemas identificados nos estados e municípios pesquisados

A – Logística e recursos humanos	Principais problemas
1. Pessoal	Os órgãos licenciadores, tanto estaduais quanto municipais, possuem recursos humanos insuficientes para atender às crescentes necessidades de licenciamento no meio urbano.
2. Capacitação	Constatou-se que os profissionais destinados ao licenciamento ambiental, além do número reduzido, não recebem treinamento adequado para o exercício de suas atividades.
3. Fiscalização	É considerada, de forma geral, bastante deficiente nos órgãos pesquisados, principalmente no cumprimento das condicionantes e do acompanhamento pós-licença.
4. Infraestrutura e logística	Em todos os estados e municípios pesquisados há grande deficiência quanto à infraestrutura e logística para o processo de licenciamento.
5. Sistemas de informação	Há deficiência de bancos de dados e de sistemas informatizados de licenciamento nos órgãos ambientais e, particularmente, nos órgãos municipais que, normalmente, mantêm seus arquivos impressos.
B – Aspectos político-institucionais	
1. Articulação entre as instituições	Foram observados problemas no fluxo de informações e conflitos de ordem técnica entre os diferentes órgãos envolvidos no processo de licenciamento.
2. Normas: tramitação dos processos, procedimentos de análise e prazos para concessão das licenças ambientais	A falta de padronização das normas tem contribuído para a discricionariedade e a subjetividade das análises, decisões mais rígidas e aumento do número de condicionantes por parte dos analistas dos órgãos ambientais. Excesso de burocracia e falta de orientação quanto aos procedimentos a serem realizados. Ausência de prazos a serem estabelecidos para a concessão das licenças. Observou-se, na maioria dos casos, tempo de tramitação excessivo no processo de licenciamento.
3. Prazos e Licenciamento simplificado	De forma geral, há uma grande demanda por licenciamento e uma baixa capacidade operacional dos órgãos licenciadores em emitir as licenças em tempo hábil, gerando um grande "passivo" de licenças solicitadas e não emitidas.
4. Termos de Referência – Estudos Ambientais	Os termos de referência, em geral, são genéricos, deixando de contemplar especificidades dos estudos requeridos frente ao tipo de empreendimento a ser licenciado. Quanto aos estudos ambientais aponta-se a falta de parâmetros e critérios consistentes e adequados para a definição do tipo de estudo a ser realizado. Não há clareza das exigências por parte do órgão ambiental e há solicitação excessiva de estudos complementares.

(Continua)

(Continuação)

5. Descentralização	No âmbito da pesquisa foi constatado que o processo de descentralização do licenciamento ambiental para municípios ainda é incipiente.
6. Custos do Licenciamento	Parte dos relatórios da pesquisa apontou que o valor da taxa de licenciamento ambiental é elevado. Considerando-se a falta de prazo e aumento dos "passivos" das licenças, tais fatos são, ainda, mais graves. Também são elevados os custos dos estudos ambientais, quando trata-se de empreendimentos ou regularização destinados à população de baixa renda.
7. Audiências Públicas	Baixa participação da sociedade nas audiências públicas, resultando em reduzida contribuição para o aperfeiçoamento dos estudos ambientais.
C – Relações Institucionais com o Ministério Público	A pesquisa identificou divergências de interpretação, demandas excessivas e conflitos de competência em relação aos órgãos ambientais. Falta articulação institucionalizada entre o órgão ambiental licenciador e o Ministério Público.

Fonte: Ipea. Relatórios 3 e 4 da pesquisa. Elaboração dos autores.

3 ATUAÇÃO DOS EMPREENDEDORES PÚBLICOS E PRIVADOS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

A análise das atribuições e do papel de empreendedores públicos e privados quanto à habitação e ao parcelamento do solo urbano, no licenciamento ambiental, teve por objetivo identificar as principais empresas públicas e privadas que atuam no desenvolvimento urbano e no seu papel no processo de licenciamento ambiental. Foram identificadas as suas responsabilidades e os principais entraves institucionais e normativos do processo de licenciamento ambiental nos estados e municípios integrantes do estudo.

3.1 Empreendedor público

No estado do Paraná, a Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar), empresa de economia mista, sediada em Curitiba, é a responsável pela execução dos programas de habitação atuando de forma descentralizada por meio de doze escritórios regionais no estado.

A Cohapar atua mediante a celebração de convênios com as prefeituras, as quais oferecem a doação da área para construção como contrapartida dos empreendimentos, além de providenciar a aprovação dos projetos e executar os serviços de infraestrutura. A companhia é isenta de taxas e impostos municipais, sendo responsável por grande parte dos projetos, inclusive a obtenção da LP. A Cohapar mantém uma equipe técnica encarregada dos procedimentos para obtenção das LIs.

O empreendedor público municipal em Curitiba é a COHAB-CT. Sediada na capital, tem atuado para atender as demandas das população de baixa renda, mediante cadastro das famílias interessadas, e promover a realocação de famílias residentes em áreas de risco ou inadequadas, APPs, mananciais, várzeas, encostas e outras. A COHAB-CT dispõe de quadro técnico especializado para desenvolver as atividades correlatas aos empreendimentos, licenciamentos e regularização de áreas de interesse social.

No estado de Mato Grosso, a Secretaria Adjunta de Habitação e Saneamento do Estado de Mato Grosso (Sinfra/MT) desempenha o principal papel de empreendedor público estadual. A instituição do estado que regulariza parcelamento urbano existente é o Instituto de Terras de Mato Grosso (INTERMAT), uma autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural (Seder), que atua no ordenamento da situação de ocupações informais, proporcionando aos produtores e trabalhadores rurais e urbanos o título de domínio da área.

O INTERMAT não possui um setor de licenciamento ambiental, pois quem realiza todo o processo são as prefeituras, em parceria com o Oema. É o órgão responsável pela análise dos projetos de parcelamento do solo urbano, com a atribuição de cumprir as exigências da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. De forma semelhante às demais instituições públicas estaduais, não possui os dados informatizados nem o controle do número de licenças solicitadas ao Oema e aos órgãos ambientais municipais.

Em Cuiabá, antes de 1999 não havia um órgão responsável pela política municipal de habitação, os programas e projetos eram desenvolvidos por coordenadorias ou diretorias subordinadas às secretarias municipais. Com a criação da Agência Municipal de Habitação Popular (AMHP) de Cuiabá e o Fundo Municipal de Habitação Popular, a atribuição de solicitar as licenças ambientais ficou sob atribuição desta agência.

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (Smades) é o órgão responsável pela emissão de licenças ambientais, cabendo ao Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Urbano (IPDU) a responsabilidade de emitir parecer sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o respectivo relatório RIV. A AMHP de Cuiabá é o órgão que solicita a licença ambiental e encaminha para a Smades.

Em Primavera do Leste, o empreendedor público municipal é a prefeitura, por meio da Secretaria de Promoção Social/Setor de Habitação. A Lei nº 498, de 17 de junho de 1998, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, considera loteamento popular aquele executado para atender aos programas especiais de habitação, como desfavelamento, conjuntos habitacionais populares e programas em sistema de mutirão, com participação do poder público e instituições financeiras oficiais. A infraestrutura mínima a ser executada nestes loteamentos é determinada pelo município. A Secretaria de Promoção Social tem competência de cadastrar e selecionar as famílias que serão beneficiadas nos programas habitacionais. A solicitação de licenciamento é feita por uma consultoria privada que tem a atribuição de elaborar e acompanhar todo o processo.

O empreendedor público municipal de Lucas do Rio Verde é a Secretaria de Desenvolvimento Social do município, que tem por finalidade, planejar, coordenar, executar e implementar as políticas sociais, com ações direcionadas às áreas da criança, adolescente, jovem, mulher, idoso, portador de deficiência, habitação, trabalho, assistência social e suas relações. Entre os projetos habitacionais existentes, destaca-se o que trata da parceria com as empresas privadas, mediante convênio junto à prefeitura.

No município de Lucas do Rio Verde, os empreendimentos privados e os loteamentos promovidos pela prefeitura em parceria com a Caixa Econômica Federal (CAIXA) devem obedecer à Lei de Uso e Ocupação do Solo, estabelecida pelo Plano Diretor. Os projetos de interesse social são elaborados pelas secretarias municipais de Obras (SMO), Desenvolvimento Social (Semdes), Meio Ambiente (Semma), Planejamento e Serviço de Abastecimento de Água e Esgoto (Saae), uma autarquia municipal.

Nos projetos de habitação de interesse social, todas as secretarias municipais são envolvidas. A Secretaria de Desenvolvimento Econômico (Sedem) coordena o projeto realizando a inscrição das famílias, a SMO elabora o projeto, a Secretaria de Finanças (SEMEF) realiza a programação dos recursos juntamente com a Secretaria de Planejamento (Seplan). Após a conclusão do projeto arquitetônico, o mesmo é encaminhado à Semma para a emissão da licença ambiental. A Semma protocola o projeto junto à Sema/MT e acompanha todo o processo até a emissão das LPs, de LIs e de LO, cumprindo todas as pendências que surgirem.

O órgão de desenvolvimento urbano realiza a avaliação ambiental estratégica de planos, programas e políticas na área urbana e o zoneamento urbano, define as áreas de proteção ambiental, como parques e lagos, e a delimitação e recuperação de APP e nascentes de córregos.

No município, a avaliação do projeto paisagístico dos loteamentos considera a localização das áreas verdes com a finalidade de criar corredores ecológicos para o deslocamento da fauna local e a preservação do seu *habitat* natural. A Seplan tem promovido o planejamento, avaliando possíveis impactos na ampliação do perímetro urbano, e, por meio da Lei de Uso e Ocupação do Solo, orienta a localização dos empreendimentos, dependendo do porte, atividade, e outras características.

Segundo a representante da Semma, Lucas do Rio Verde não tem problemas fundiários porque desde o projeto inicial de implantação dos primeiros loteamentos, realizado pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), na década de 1980, foram designadas as áreas já registradas para os proprietários. Vale

observar que a cidade registra movimento migratório significativo resultante do avanço do agronegócio na região.

O empreendedor público do município de Campo Verde é a Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo (SEHAB),[1] integrada pelo Departamento de Habitação e Urbanismo; pela Coordenação Geral de Habitação; e pela Coordenação Geral de Urbanismo. Segundo os entrevistados, após 2006, mesmo com autorização para licenciar, todas as solicitações de licenciamento ambiental para loteamentos populares são encaminhadas à Sema/Cuiabá por se tratar de loteamentos com mais de 100 unidades habitacionais.

Em Rondonópolis, a execução das atividades referentes ao desenvolvimento urbano é, em grande parte, realizada pela Sinfra que também licencia as obras públicas e do parcelamento do solo urbano mediante serviço terceirizado. Devido à inexistência de Secretaria de Desenvolvimento Urbano, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico delibera sobre questões relacionadas à localização de empreendimentos industriais no perímetro urbano.

Em Várzea Grande, a Secretaria de Viação, Obras e Urbanismo é a responsável pelo parcelamento do solo urbano e pelo licenciamento ambiental de empreendimentos públicos municipais que seguem as orientações do Plano Diretor do Município, obedecendo ao disposto na Lei Federal nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

No estado de Mato Grosso, foram observadas deficiências no âmbito das estruturas administrativas municipais para o atendimento da demanda habitacional dos municípios. Os instrumentos de gestão ambiental urbana, no restante do estado, são ineficientes, sendo a Oema o órgão com a responsabilidade de efetuar o processo de licenciamento que ainda apresenta quadro de funcionários restrito e necessitado de capacitação.

O empreendedor público em Mato Grosso do Sul é a Empresa Municipal de Habitação de Campo Grande (Ehma), criada com a missão de diminuir o déficit habitacional do município. Nos demais municípios, as secretarias vinculadas ao setor de obras públicas se encarregam da implantação de novos parcelamentos de interesse social.

O estado conta com a Secretaria do Estado de Habitação e das Cidades (SEHAC), que também empreende conjuntos habitacionais de interesse social, não sendo identificada nenhuma estrutura específica voltada para a atividade do

1. Conforme anexo XI da Lei nº 1.000 de 3/1/2005, alterada pela Lei nº 1.450 de 29/1/2009.

licenciamento ambiental. Em todos os casos, o licenciamento é terceirizado, e até mesmo a Ehma, que mantém em sua estrutura organizacional uma Diretoria de Projetos e Obras, não tem uma unidade específica destinada a essa finalidade. Na estrutura estadual, segundo informações da própria SEHAC, não há previsão dessa tarefa, pois os municípios se encarregam, em parceria, de fornecer a infraestrutura e o próprio parcelamento urbano dos empreendimentos que o estado lidera.

No estado, o parcelamento de solo urbano por empreendedores públicos tem respondido frequentemente aos programas federais de habitação de interesse social, sendo notória a participação do empreendedor público estadual (Seinfra) na elaboração de projetos executados no município, não tendo sido implantado parcelamento de solo por iniciativa do poder público municipal nos últimos anos.

No estado do Pará, os empreendedores públicos estaduais pesquisados foram a COHAB do Pará e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Regional (SEDURB). A COHAB é uma empresa estadual de economia mista[2] que atua na área de habitação, infraestrutura e serviços urbanos. A SEDURB, criada em 1999, tem a missão de melhorar a infraestrutura urbana dos municípios paraenses. O setor responsável pelos projetos relacionados ao loteamento urbano apresenta número reduzido de técnicos nessa atividade, contribuindo para a demora nos trâmites internos.

Em Alagoas, o empreendedor público é a Secretaria do Estado de Infraestrutura (Seinfra), que não possui equipe própria para elaboração dos estudos ambientais, sendo contratadas consultorias para essa finalidade. A mesma é integrada pela Superintendência de Políticas de Saneamento Ambiental encarregada, entre outros assuntos, do licenciamento de parcelamento do solo urbano. Compete a esta superintendência providenciar documentação para licenciar os empreendimentos junto aos órgãos ambientais competentes; acompanhar a implantação das condicionantes estabelecidas; contribuir na elaboração de políticas, planos, programas e eventos ligados à área de meio ambiente. A superintendência conta com quadro técnico reduzido e tem a finalidade de elaborar projetos referentes a programas federais para produção de habitação de interesse social.

Em Maceió, o empreendedor público é a Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento (SMHPS). Esta secretaria possui dois setores responsáveis pelo licenciamento ambiental: Diretoria Técnica da SMHPS e Coordenadoria de Obras. A primeira é a responsável pelos processos de parcelamento do solo urbano, e a Coordenadoria de Obras é responsável pela coordenação das obras de parcelamento do solo urbano. Em Maceió, a SMHPS é a responsável por elaborar

2. Criada pela Lei Estadual nº 3.282, de 13 de abril de 1965.

projetos referentes a osprogramas federais para produção de habitação de interesse social, e os procedimentos de licenciamento para parcelamento de solo desenvolvidos por esta secretaria são os mesmos da Seinfra. No município de Maragogi, não existe estrutura administrativa encarregada de empreendimentos públicos de parcelamento do solo urbano, não sendo identificados empreendedores privados.

No município de Marechal Deodoro, o empreendedor público é a Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SMPDU), responsável pelo controle e fiscalização do uso e ocupação do solo e pela elaboração de projetos urbanísticos e arquitetônicos municipais. Não há um setor responsável na secretaria pelos procedimentos de licenciamento ambiental, sendo pequena a sua participação em projetos de parcelamento de solo.

No município de Arapiraca, o empreendedor público é a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), responsável pelo controle do ordenamento do solo urbano. No entanto, não existe nessa secretaria nenhum setor responsável pelos procedimentos de licenciamento junto ao órgão ambiental. Para os casos de empreendimentos públicos, em que são necessários estes procedimentos, essa intermediação é feita pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Saneamento (Semasa). Como responsável pelo controle ambiental, esta pode exigir, para concessão de autorização do parcelamento do solo, a apresentação da licença ambiental, ficando a cargo do empreendedor solicitá-la ao órgão licenciador (no caso estadual), visto que o municipal ainda não está apto para licenciar parcelamento do solo. Como empreendedor público, transfere à Semasa a incumbência de providenciar, junto ao órgão licenciador estadual – o Instituto do Meio Ambiente (IMA) –, o licenciamento de seus empreendimentos que, em geral, são financiados por instituições financeiras que exigem o licenciamento ambiental.

No município de Recife, o órgão encarregado pelos empreendimentos públicos é a DIRURB, por meio da Empresa Municipal de Urbanização (URB). A DIRURB é responsável pelo lançamento de editais de licitação para contratação de empreendedores que atendam aos requisitos específicos de determinada ação. Ao ganhar a licitação, o empreendedor privado deverá requerer, desde junho de 2009, licenciamento na Dirmam. As obras, no entanto, serão fiscalizadas por ambas as diretorias. Os processos seguem as exigências da Dirmam e da Lei Federal nº 6.766/1979 para a elaboração de projetos por parte do empreendedor que, além disso, deverá seguir as diretrizes do uso e ocupação do solo do município.

A Seplan, órgão municipal responsável pela construção de empreendimentos públicos de Garanhuns, não conta com um departamento ou setor responsável pelos procedimentos de licenciamento ambiental junto ao órgão ambiental

estadual – CPRH. Na prática, estes assuntos e todas as providências são de responsabilidade do Departamento de Informatização da Seplan.

O município de Ipojuca não possui órgão empreendedor de parcelamento urbano. A prefeitura, por meio da Secretaria de Infraestrutura e Obras, licita empresas para realizar obras públicas, e as empresas que ganham a licitação se submetem às exigências do órgão estadual para o licenciamento. Por ser um município integrante da área do Complexo Industrial Portuário de Suape, e inserido na zona de exportação, o número de obras na área de infraestrutura urbana tem sido crescente. O município apresenta acentuada dinâmica migratória devido às obras do estaleiro do porto de Suape, aumentando, assim, o número de obras privadas para construção de condomínios e *resorts*.

3.2 Empreendedor privado

Os empreendedores privados pesquisados no estado do Paraná foram selecionados considerando o volume e as diferentes tipologias dos empreendimentos realizados, bem como a sua atuação no mercado imobiliário de Curitiba, Campo Largo e São José dos Pinhais. Observou-se que os empreendedores, em geral, atuam nos municípios da RM de Curitiba, implantando empreendimentos de alta, média e baixa rendas, conforme a demanda e a disponibilidade de áreas, não sendo constatadas diferenças significativas a respeito do processo de licenciamento em um ou outro município, com exceção de Curitiba. Segundo os empreendedores privados consultados, o Rima é dispensado nos casos de empreendimentos com metragem inferior a 5 mil metros quadrados e quando não houver restrições com relação ao tipo de vegetação e topografia do local.

O mesmo critério ocorreu na identificação dos empreendedores privados no estado de Mato Grosso, utilizando-se como regra geral a identificação daqueles mais atuantes no mercado imobiliário local. Durante a coleta de dados constatou-se que as empresas não possuem um setor específico para solicitar o licenciamento ambiental urbano, contratando terceiros mediante consultoria.

Para o município de Campo Grande, no Mato Grosso do Sul, foram entrevistados dois empreendedores privados, indicados pelos órgãos ambientais como sendo os que mais atuam no setor imobiliário; um selecionado para empreendimentos de alta e média rendas; e o outro, para de baixa renda. No caso do município de Corumbá, não foram identificados empreendedores privados.

Em Dourados, no estado de Mato Grosso do Sul, a atividade imobiliária, nos últimos anos, vem sendo desenvolvida, especialmente, por dois empreendedores, que foram entrevistados. No município de Três Lagoas, o empreendedor privado identificado foi o mesmo que atua no município de Campo Grande.

Nos municípios do estado do Pará – Belém, Ananindeua e Barcarena –, quanto à atuação do empreendedor privado, houve apenas a participação de uma construtora e incorporadora de Belém que atua no setor da indústria, no ramo da construção civil, com imóveis comerciais e residenciais e conta com uma coordenação de projeto responsável pelo acompanhamento das licenças ambientais em todos os órgãos públicos.

Em Maceió, no estado de Alagoas, na empresa privada selecionada, constatou-se a existência de um departamento específico, encarregado pelo processo de licenciamento ambiental de parcelamento do solo urbano. No entanto, não foi possível realizar entrevista, o mesmo acontecendo com Marechal Deodoro e Arapiraca. No município de Arapiraca, o licenciamento para a atividade de parcelamento do solo atende às exigências das entidades financiadoras, como por exemplo, a CAIXA, para os empreendimentos de baixa renda. Identificou-se, no órgão licenciador estadual, apenas um empreendedor que licenciou parcelamento do solo urbano de baixa renda já implantado no município.

No estado de Pernambuco, para a aplicação dos questionários da pesquisa aos empreendedores privados foi utilizado o Cadastro Industrial da Federação das Indústrias em que estão identificadas as empresas da área de construção civil que atendem às exigências dos questionários aplicados por tipo de empreendimento.

Em Recife, das 23 empresas identificadas na pesquisa no período de junho a agosto de 2009, o acesso ao setor de licenciamento é restrito, e as informações, em geral, tratadas como confidenciais. Destas, apenas seis empresas prestaram informação, sendo ressalvadas questões como quantidade de licenças negadas e aprovadas e prazo médio da emissão da licença prévia. Verificou-se que o prazo para a obtenção das licenças é variado – de um mês até um ano e oito meses –, e a maioria se situa no período de seis meses até um ano e oito meses.

A Dirmam é o órgão da prefeitura de Recife que, desde 2009, é responsável pelo licenciamento no município e não registra solicitação de empreendimento realizado recentemente. A maioria das sedes das empresas selecionadas localiza-se no município de Recife, atuando também fora do município, como é o caso das empresas com empreendimento no município de Ipojuca.

Os processos de licenciamento no estado de Pernambuco são realizados em situação institucional diferenciada. Por exemplo, em Recife, há normas e legislação urbanística já consolidadas ao longo do tempo, enquanto em Ipojuca é necessário o fortalecimento institucional e administrativo da gestão urbana. O prazo médio para aprovação de parcelamento em Ipojuca é de quatorze meses.

Em Garanhuns, os critérios de seleção dos empreendedores privados foram baseados no levantamento realizado junto à Secretaria de Serviços Públicos, no entanto, não foi possível obter as informações. O relatório da pesquisa destaca que a atividade de aplicação do questionário foi muito útil para o conhecimento da realidade local.

4 PRINCIPAIS ASPECTOS ANALISADOS NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA FINS URBANÍSTICOS

4.1 Estudos ambientais

A legislação do estado do Paraná é pouco clara quanto à necessidade de estudos ambientais no caso de licenciamento de parcelamentos em área urbana. Os EIA/Rima são requeridos quando a área excede 100 hectares. No entanto, a lei estadual diz que o IAP pode solicitar EIA/Rima também para casos que considera de significativo impacto ambiental. A implantação da Matriz de Impactos Ambientais definiu esta questão, criando outra nomenclatura que o IAP denomina Epia e não somente Estudo de Controle Ambiental, por se tratar de um estudo realizado na fase da LP. Ficou definido que quando há Eia/Rima, na fase da LI será necessário o PCA.

De acordo com a avaliação dos empreendedores privados, antes das mudanças ocorridas no IAP, faltava padronização com relação ao tipo e quantidade de estudos técnicos solicitados, a legislação não era clara quanto à obrigatoriedade de estudos, complementares ou não, e o IAP, na fase anterior às mudanças, não tinha nenhuma orientação que padronizasse estas rotinas. As definições dos estudos ficavam sob a responsabilidade do técnico, de maneira que o empreendedor encontrava-se obrigado a providenciar uma série de estudos e complementações durante o processo de licenciamento, dificultando a viabilidade do empreendimento (box 8).

BOX 8
Paraná: solicitação de estudos ambientais complementares

Com relação a estudos complementares, a queixa dos empreendedores privados foi quanto à falta de critérios claros para que estes fossem solicitados. Os empresários não concordam que o técnico possa pedir complementações indefinidamente, a qualquer momento, pois isto prejudica o cronograma das obras e a previsão orçamentária dos empreendimentos. Na visão do IAP, esta complementação faz parte do processo normal de avaliação do risco do empreendimento e consideram que, em geral, solicitam-se poucos estudos (Ipea, 2009e, p. 37).

Fonte: Paraná, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 9 (original editado).

O Relatório Ambiental Prévio (RAP) também é exigido no caso de loteamentos e desmembramentos com área de 50 a 100 hectares. Em casos de empreendimentos de grande porte, são solicitados o EIA e o Rima, conforme estabelecido pela Resolução nº 1/1986 do Conama.

Os critérios adotados para a definição do tipo do estudo ambiental (PRAD, RIV e outros) consideram as características e a fase em que se encontram os empreendimentos submetidos ao licenciamento ambiental. Vale salientar, ainda, que em período recente, o órgão empreendedor municipal (COHAB-CT) não tem realizado EIA/Rima ou outras modalidades de estudos ambientais, para empreendimentos destinados à habitação (moradias) de interesse social (box 9).

BOX 9
Paraná: Relatório Ambiental Prévio em Curitiba

No caso do município de Curitiba, o órgão licenciador municipal (SMMA), para subsidiar a emissão da LP, poderá solicitar o RAP, sendo os parâmetros e critérios definidores da necessidade e o tipo de estudo ambiental a ser realizado pelo empreendedor definidos pelo Decreto Municipal nº 838/1997. É exigida a apresentação de RAP para empreendimentos comerciais e de serviços, que em função do porte, natureza ou área de localização possam causar alteração significativa sobre o ambiente (Ipea, 2009e, p. 38).

Fonte: Paraná, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 9 (original editado).

No estado de Mato Grosso, os critérios que definem a necessidade e o tipo de estudo ambiental a ser realizado pelo empreendedor obedecem à Resolução Conama nº 001/1986, que estabelece definições, responsabilidades, critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação da avaliação de impacto ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. No referido documento, durante o processo de licenciamento, são objeto de EIA/Rima projetos urbanísticos acima de 100 hectares ou projetos em áreas consideradas de relevante interesse ambiental, pela Sema e órgãos municipais e estaduais competentes.

No âmbito do Oema, além do EIA/Rima, os principais estudos ambientais exigidos para subsidiar a emissão da LP são: RAS, também denominado Diagnóstico Ambiental; Relatório de Avaliação Ambiental (RAA); PCA; e Avaliação Ambiental Integrada (AAI).

Os técnicos da Sema-Mato Grosso destacam que, além da legislação pertinente, o parecer técnico e a vistoria na área do empreendimento colaboram para definir o tipo de estudo ambiental necessário. Os principais critérios que definem a necessidade e o tipo de estudo ambiental a ser realizado pelo empreendedor são: o porte do empreendimento (menor que 100 hectares); a proximidade com unidades de conservação; as vizinhanças (distritos e zonas industriais, complexos industriais etc.) entre outros. Tais critérios definem o tipo de intervenção (PRAD, RIV e outras) a ser realizada nas áreas que poderão ser recuperadas, revitalizadas, regeneradas ou recompostas.

Os técnicos da Sema também questionam alguns aspectos sobre os estudos ambientais, especialmente quanto à sua adequação a cada tipo de licenciamento. Segundo consultores e prestadores de serviços técnicos aos empreendedores privados, na implantação de empreendimentos imobiliários destinados à habitação, em geral, é solicitado o RAS, considerado por eles como adequado, uma vez que o roteiro para a sua elaboração é considerado de fácil compreensão (box 10).

BOX 10
Mato Grosso: Termos de Referência para o licenciamento ambiental

A SEMA/MT elabora Termos de Referência para o licenciamento ambiental de parcelamento e/ou regularização do solo urbano complementado com solicitações técnicas e legais especialmente para empreendimentos que necessitam de EIA-RIMA e/ou Avaliação Ambiental Integrada (AAI). O termo estabelece o conteúdo mínimo a ser observado na elaboração do estudo ambiental definido para o empreendimento e está sob a responsabilidade da Coordenadoria de Avaliação de impacto Ambiental (CAIA). Não há participação de outros atores sociais e instituições nem tampouco, do empreendedor público Estadual (SINFRA/MT) na sua elaboração (Ipea, 2009c, p. 101).

Em geral, os órgãos ambientais dispõem de um modelo único de Termo de Referência – que segue a legislação federal (Resolução do Conama nº 001/1986), por sua vez genérica – deixando de contemplar as especificidades dos estudos requeridos frente ao tipo do empreendimento, nesse caso, o parcelamento do solo - e ao ambiente em que se localiza. Nos casos em que o Termo de Referência é muito genérico e não específico para o empreendimento, o estudo tende a ser extenso, pouco objetivo e frágil nas suas conclusões e recomendações (Ipea, 2009c, p. 101).

Fonte: Mato Grosso, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 10 (original editado).

No município de Cuiabá, para solicitar o Termo de Referência o empreendedor deve formalizar o processo encaminhado ao serviço interno da Gerência de Licenciamento Ambiental (GLIC) – Diretoria de Meio Ambiente (DMA)/Smades) – e ao técnico para elaboração da minuta especificando a tipologia de estudo ambiental exigido. Sobre os critérios para definição do tipo de estudo, os técnicos da Smades destacam as determinações da legislação ambiental e a experiência no setor como elementos importantes a serem considerados. A Lei nº 3.872/1999 (dispõe sobre a regulamentação do § 1º do Artigo 11 da Lei Complementar nº 044/1997 de uso e ocupação do solo no município de Cuiabá) estabelece a necessidade de realização de *Relatório de impacto urbano* (RIU) e as regras para a elaboração do Termo de Referência. No texto da referida legislação, o RIU é exigido para atividades e empreendimentos realizados por agentes públicos e privados, da subcategoria "alto impacto não segregável", tais como as atividades e empreendimentos, que, apesar de altamente impactantes, constituem atividades notadamente urbanas.

Nos Termos de Referência para elaboração do RIU, são exigidas, em função da atividade ou empreendimento, informações que envolvem: caracterização da atividade ou empreendimento; sistema viário e de transporte na área de influência direta do empreendimento; dimensionamento e localização de áreas de estacionamento, de carga e descarga de mercadorias e valores, embarque e desembarque, indicações de locais para acesso de veículos de emergência, acesso de veículos e pedestres e outros; avaliação da necessidade e elaboração de

alterações geométricas, de circulação e sinalização viária; infraestrutura básica; o meio ambiente, com análise dos impactos negativos e positivos causados pelo empreendimento à paisagem na área e adjacências e proposta de medidas mitigadoras ou compensatórias no caso de impactos negativos; padrões de uso e ocupação do solo na área de influência direta do empreendimento; identificação e avaliação dos impactos urbanos; e proposta de medidas mitigadoras.

Os empreendedores não têm acesso a um modelo-padrão para a realização dos estudos exigidos, com exceção do EIV e do RIU. De maneira geral, não há comissão de análise com a participação de representantes de outros órgãos relacionados ao licenciamento de parcelamento de solo – órgão de desenvolvimento urbano, concessionárias de serviço público, patrimônio histórico, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) –, no entanto, registrou-se, em um estudo que exigia RIU, a participação da Câmara de Gestão Urbana e Ambiental da Governança Integrada. A referida câmara, instituída por representantes da Secretaria Municipal de Educação (SME), Companhia de Água e Esgoto (SANECAP), Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Urbano (IPDU), Sistema Municipal de Transportes Urbanos (SMTU) e Secretaria de Infraestrutura, tem por função indicar as questões consideradas em não conformidade com a legislação ambiental e urbanística e o planejamento urbano e recomendar ações como estudos ambientais e assinatura de termo do compromisso pelo empreendedor.

Não foi possível quantificar os tipos de estudos ambientais mais exigidos pelo Oema, pois o órgão ainda não possuía os dados sistematizados e informatizados. Os municípios de Primavera do Leste, Campo Verde e Lucas do Rio Verde que já possuem a competência para efetuar o licenciamento ainda não elaboraram os Termos de Referência para o licenciamento ambiental urbano, uma vez que ainda não havia sido constituído algum processo até o momento da pesquisa.

O relatório evidenciou, também, a necessidade de qualificação técnica das empresas terceirizadas e dos técnicos ambientais do Oema que avaliam e aprovam o diagnóstico ambiental, solicitando a emissão de LP e LI.

Na análise dos estudos ambientais não foi detectada a participação de consultores externos aos órgãos ambientais estadual e municipais. A única forma de cooperação técnica identificada foi o compromisso das prefeituras com o Oema visando à qualificação dos profissionais no processo de emissão do licenciamento (box 11).

O relatório apontou, também, que não há consenso no corpo técnico sobre a definição e recomendação por parte do órgão ambiental sobre a solicitação de estudos ambientais, sendo necessário o estabelecimento, por parte dos órgãos ambientais, de parâmetros técnicos com base legal para orientar as decisões.

Observa-se excesso e inadequação de exigências, em grande parte necessitando de fundamentação técnica, uma vez que esta atribuição fica sob a deliberação do corpo técnico responsável, no âmbito do órgão ambiental. Reconhece-se que o excesso de exigências para o licenciamento ambiental contribui para a morosidade da implantação dos empreendimentos, prejudicando, também, a oferta de empregos diretos e indiretos. Além disso, esta situação favorece, nos casos de empreendimentos e ações habitacionais de interesse social, a ocupação informal do solo urbano.

BOX 11
Mato Grosso: estudos ambientais

Na perspectiva dos consultores terceirizados pelos empreendedores privados, a definição dos estudos ambientais não está clara nem para os próprios técnicos da DMA/Smades, que solicitam determinado tipo de estudo sem o devido respaldo legal. Como não há, de maneira geral, legislação específica para cada tipo de estudo, o empreendedor torna-se obrigado a atender a solicitação a fim de não atrasar o processo. A falta de roteiros/orientações para cada tipo de estudo também influencia na demora do licenciamento, haja vista que os roteiros utilizados nem sempre atendem às exigências técnicas (Ipea, 2009c, p. 105).

Fonte: Mato Grosso, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 10 (original editado).

Quanto ao número de solicitações para complementação de dados dos estudos ambientais, de acordo com o representante do órgão estadual – Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (Imasul) –, em cerca de metade dos casos havia solicitação de complementação de dados, sendo tal informação corroborada pelos empreendedores público e privado. O técnico pode pedir, uma vez, solicitação de pendência técnica ou documental, em cada setor. Antes disso, porém, é realizada uma vistoria para verificar se o que existe na área do empreendimento é compatível com o que existe no estudo.

Com relação aos municípios, os empreendedores de Campo Grande informam haver, na maior parte das vezes, solicitação de informações adicionais aos dados do estudo ambiental apresentado. O empreendedor público avalia que tais solicitações não atrasam a emissão da LP, posição contrária à do empreendedor privado. Vale salientar que o município de Corumbá não realiza o licenciamento ambiental, e o município de Três Lagoas utiliza o estado – Imasul – para licenciar (box 12).

BOX 12
Mato Grosso do Sul: informações complementares

Os empreendedores públicos e privados de Dourados informam que com muita frequência há solicitação de informações complementares por parte do órgão ambiental, muitas delas descabidas. É consenso entre esses empreendedores que as demandas por informações complementares atrasam a emissão da LP (Ipea, 2009b, p. 80).

Fonte: Mato Grosso do Sul, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 11 (original editado).

No estado do Pará, o relatório destaca que os estudos são relevantes e adequados.

No estado de Pernambuco, do ponto de vista da CPRH, o Rima é apresentado em linguagem acessível aos diferentes atores sociais, sendo disponibilizado em página

da internet. Também foi afirmado que, na elaboração dos estudos ambientais, são considerados os impactos sinergéticos e cumulativos de parcelamentos localizados na mesma zona urbana.

Na visão do empreendedor público, para os procedimentos de licenciamento ambiental, especialmente na elaboração de estudos, são utilizadas informações do banco de dados do órgão ambiental licenciador, as quais constituem elementos de grande importância nesse processo, pois registra-se a existência de dados georreferenciados, estatísticos, qualitativos, biológicos e geográficos de todo o estado. Na maioria dos casos de exigência para a elaboração de estudos, é contratada consultoria para realizá-los, uma vez que não há equipe técnica específica para tal atividade.

O órgão ambiental possui banco de dados ambientais georreferenciados, com a identificação de áreas de proteção, zonas urbanas e rurais. Tais informações estão disponíveis aos empreendedores para apoiar processo de elaboração do estudo ambiental. O estudo ambiental é frequentemente elaborado por meio de consultoria ou também pelo próprio empreendedor, realizado por sua equipe técnica. Em ambos os casos, os custos deste trabalho são de responsabilidade do empreendedor interessado na execução do projeto.

4.2 Estrutura e capacidade operacional dos órgãos ambientais licenciadores

No estado do Paraná, constatou-se que, de forma geral, com exceção de Curitiba, a capacidade operacional dos órgãos municipais e estaduais apresenta-se limitada, pela reduzida quantidade de equipamentos e veículos em relação às necessidades exigidas ao cumprimento das atividades, prejudicando principalmente as atividades de fiscalização (box 13).

BOX 13
Paraná: recursos humanos

No que diz respeito aos recursos humanos, o problema mais sério é a falta de pessoal. Nos órgãos como IAP e COMEC, além do número insuficiente de técnicos para atender a demanda, há uma carência por técnicos especializados, cujo trabalho é exigido na análise de alguns estudos mais complexos de caráter multidisciplinar. As demais coordenações metropolitanas (COMEL, COMEM e COMIC) ainda não tinham constituído equipes técnicas e, portanto, não participavam do licenciamento ambiental.

Fonte: Paraná, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 9 (original editado).

As carências operacionais estavam diretamente relacionadas à falta de recursos financeiros destinados aos órgãos ambientais e às coordenações regionais metropolitanas.

Situação diversa ocorre em Curitiba, onde o órgão municipal ambiental licenciador dispõe de equipe técnica multidisciplinar em número suficiente e com formação acadêmica adequada para o atendimento das demandas do licenciamento

ambiental. Além disso, a instituição conta com equipamentos adequados e suficientes para a execução de suas atividades. As informações relativas aos processo de licenciamento ambiental estão sistematizadas e disponíveis pela internet no *site* da prefeitura, facilitando aos interessados a emissão de licenças ambientais e a interação com o órgão licenciador (box 14).

BOX 14
Paraná: capacidade operacional dos órgãos ambientais

Constata-se que de forma geral, com exceção de Curitiba, a capacidade operacional dos órgãos municipais e estaduais apresenta-se limitada na quantidade de equipamentos e veículos em relação às necessidades exigidas ao cumprimento das demandas da atividade, prejudicando principalmente as atividades de fiscalização (Ipea, 2009e, p. 38).

Fonte: Paraná, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 9 (original editado) .

No estado de Mato Grosso, a pesquisa revelou que os gestores públicos locais demonstraram grande interesse ao serem questionados sobre a logística do sistema ambiental municipal, ficando evidenciado a necessidade de melhoria das condições de infraestrutura física, recursos humanos e organização de bancos de dados.

Embora a Resolução do Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema) nº 04/2008 exija que os municípios possuam a estrutura logística necessária para o atendimento do licenciamento e fiscalização das atividades e empreendimentos que lhe forem conferidos, os municípios pesquisados apresentavam condições de infraestrutura semelhantes ao Oema, onde as equipes de trabalho são multidisciplinares e apresentavam nível de escolaridade e perfil de formação acadêmica. Também foram identificadas condições precárias de trabalho quanto a infraestrutura logística, administrativa e de sistemas de informação na instância responsável pelo licenciamento, no município de Cuiabá (box 15).

BOX 15
Mato Grosso: a infraestrutura da Sema e termos de cooperação técnica

A infraestrutura física da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) ainda é insuficiente para a demanda advinda dos 141 municípios do Estado de Mato Grosso. Constata-se que as salas são pequenas e lotadas, com espaços inadequados para arquivos e atendimento à comunidade. Durante as entrevistas, a principal justificativa para a ausência de dados estatísticos foi o pequeno número de servidores, elemento que contribui para que a gestão interna do órgão apresente fragilidades (Ipea, 2009c, p. 106).

Observa-se que em Mato Grosso, os municípios que assinaram o termo de cooperação técnica assumiram a competência de efetuar o licenciamento ambiental de empreendimentos urbanos de pequeno e médio potencial poluidor, contudo, não possuem a estrutura mínima exigida pela legislação. Embora a Secretaria de Desenvolvimento Agrícola e Meio Ambiente de Campo Verde tenha uma estrutura definida, também não efetiva o licenciamento ambiental (Ipea, 2009c, p. 56).

Fonte: Mato Grosso, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 10 (original editado).

Os requisitos exigidos pelo Oema com vistas a habilitar os municípios a realizar o licenciamento estão apresentados no Decreto nº 7.007/2006, o qual determina que, para os municípios assumirem a competência de exercer o licenciamento ambiental urbano, é necessário que os mesmos comprovem

a existência de um quadro de servidores públicos municipais habilitados para realização do licenciamento ambiental, com perfil multidisciplinar.

Os municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde e Campo Verde, que assinaram o termo de cooperação técnica com o estado, ainda não tinham atendido a referida exigência legal, tendo que contratar servidores de outras áreas. No município de Campo Verde, os funcionários da prefeitura atuavam em regime colaborativo, assim, a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Ambiental (Sedam) contava com a participação de servidores de outros setores, tais como a Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e a SMO.

O mesmo ocorre com a Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente (Sama) de Lucas do Rio Verde, que também estabelecia parceria com as demais secretarias municipais: Obras Públicas, Vigilância Sanitária, Planejamento, Desenvolvimento Social e corpo jurídico da prefeitura, no sentido de viabilizar o atendimento das demandas pelo licenciamento ambiental. Os municípios utilizavam vários profissionais que estavam lotados em outras secretarias, otimizando as equipes técnicas.

O relatório da pesquisa mostra que o município de Primavera do Leste não possuía um sistema de meio ambiente, nem organograma do sistema de licenciamento ambiental da secretaria. Contudo, durante as entrevistas, foi possível delinear uma aproximação da estrutura da secretaria municipal, gerando um organograma e permitindo o entendimento de que a Coordenadoria de Fiscalização de Obras, posturas e tributos, com um corpo técnico de doze fiscais, desempenha a atribuição de fiscalização ambiental e atua junto à Sama.

Os órgãos municipais de meio ambiente atribuíam sempre ao Oema a responsabilidade de capacitação dos técnicos que procedem à análise e emissão das licenças. Ainda no quesito pertinente à formação técnica e acadêmica dos funcionários do Oema e órgãos ambientais municipais, observou-se grande insatisfação, devido à inexistência de plano de carreira.

Os órgãos ambientais do estado de Mato Grosso e dos municípios pesquisados não possuíam banco de dados que apoiasse os empreendedores privados e até mesmo os órgãos de desenvolvimento urbano. As informações estavam dispersas nas legislações e os próprios técnicos apresentavam dúvidas sobre determinadas ações exigidas no processo de licenciamento.

A Sema disponibilizava via internet o Simlam, um conjunto de metodologias e ferramentas que tem como objetivo auxiliar a gestão do meio ambiente do estado e, especificamente, o Simlam - Módulo Responsável Técnico l, com fácil acesso para

os técnicos cadastrados. O objetivo é possibilitar o acesso de todos os municípios de Mato Grosso ao Simlam. Todavia, eram necessários infraestrutura tecnológica e recursos humanos capacitados, os quais não havia inclusive em Cuiabá.

Era consenso entre os três segmentos que participaram da pesquisa, Oema, secretarias municipais e empreendedores privados, que o órgão ambiental estadual – Sema – necessitava melhorar as fontes de informações disponíveis e exigir que os sistemas municipais implementassem o Simlam, importante instrumento de gestão que deve ser mais utilizado pelos gestores públicos e empreendedores.

Os estudos ambientais como EIA-Rima ficam disponíveis na biblioteca setorial da Sema para consulta da população. De forma geral, as informações são também disponibilizadas no *site* da secretaria. Apesar de o órgão possuir um sistema informatizado que gera relatórios, o mesmo não classificava o tipo de empreendimento, sendo necessário grande período de tempo para obter as informações. Quanto às informações sobre licenciamento via *site* oficial do Oema, constatou-se que a disponibilização ainda era insuficiente, o sistema informatizado do licenciamento ambiental da Sema-MT estava em fase de implementação. Contudo, o empreendedor ou responsável técnico, por meio do Simlam, já tinha acesso ao acompanhamento do processo via internet. Na Smades - Cuiabá, o coordenador de licenciamento tinha acesso ao sistema e detinha todas as informações, e o órgão ambiental não possuía banco de dados ambientais disponível aos empreendedores.

O relatório destacou a necessidade de adequação dos sistemas das prefeituras ao Sistema de Licenciamento Ambiental (Sislam). Também recomenda aos municípios a aquisição de sistema e instalação de base tecnológica para a utilização de todas as ferramentas do Sislam. No entanto, a dificuldade reside na obtenção de recursos financeiros (box 16).

BOX 16
Mato Grosso do Sul: a logística do órgão estadual de meio ambiente

A necessidade do órgão estadual em relação à logística se estabelece na ausência de veículos apropriados para as áreas de difícil acesso. Para os municípios, o número reduzido de veículos compromete a ação de fiscalização e isso se agrava em Corumbá impossibilitando as diligências emergenciais (Ipea, 2009b, p. 81).

Fonte: Mato Grosso do Sul, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 11 (original editado).

No estado de Mato Grosso do Sul, os municípios de Corumbá, Dourados e Três Lagoas citaram a falta de equipamentos de apoio para os trabalhos. O Imasul e a Sema de Três Lagoas apontaram dificuldades frente ao número reduzido de funcionários. Para o estado, embora existissem parcerias com consultores externos, essa iniciativa ainda não contemplava as necessidades da demanda. Já em Três Lagoas, à época da

pesquisa, havia previsão de concurso com essa finalidade. Quanto à capacidade técnica dos órgãos ambientais, os municípios de Campo Grande e Corumbá consideraram adequada, porém o empreendedor privado apontou a necessidade, por parte do Imasul, de parâmetros para os estudos ambientais.

No caso do município de Dourados, o órgão ambiental declarou haver deficiências quanto à equipe técnica para atender à demanda relacionada aos licenciamentos. O mesmo se verificou no município de Três Lagoas.

Nesses municípios, do ponto de vista dos serviços prestados pelo órgão licenciador aos empreendedores privados, o processo de informatização é bastante deficiente. Em Campo Grande, eram disponibilizados o mapa cadastral, as cartas geotécnicas e os dados georreferenciados que discriminam as áreas de fundo de vale (box 17).

BOX 17
Mato Grosso do Sul: a informatização do processo de licenciamento ambiental

O processo de licenciamento não estava informatizado no órgão estadual, o que se tinha é a disponibilidade do Manual de Licenciamento na forma digitalizada e de acesso livre. Em relação ao banco de dados e controle dos processos de licenciamento ambiental, não havia uma organização que possibilitasse o acesso às informações em nível estadual ou municipais (Ipea, 2009b, p. 82).

Fonte: Mato Grosso do Sul, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 11 (original editado) .

Em Dourados, as informações eram precárias devido a problemas de hospedagem dos dados. Os municípios de Corumbá e Três Lagoas não dispunham de sistema informatizado.

No estado do Pará, a situação de apoio logístico dos órgãos ambientais licenciadores foi considerada deficiente, pois as instalações físicas desses órgãos, na maioria das vezes, não funcionavam em sedes próprias, e sim em imóveis alugados pelo estado e municípios (box 18).

BOX 18
Pará: a logística dos órgãos ambientais licenciadores

Essas instalações podiam ser encontradas em várias circunstâncias, até mesmo em ambientes que não demonstravam a importância dessas secretarias. Na Semma de Barcarena, além dos problemas de localização e dificuldade de acesso, a deficiência física era desde os cômodos, usados como escritórios (...) completamente inadequados ao seu funcionamento (Pará, R 4, p. 70).

Outros problemas informados pelos técnicos foram: a inexistência ou insuficiência de telefones, computadores, impressoras e viaturas, elementos citados por todas as secretarias. No caso de Barcarena, sequer existia serviço de internet, alguns procedimentos, quando necessários, eram realizados em um cyber. Essa situação contribuía negativamente para o atraso na concessão das licenças (Ipea, 2009d, p. 71).

Fonte: Pará, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 12 (original editado).

Na Semma de Ananindeua e Belém, os espaços eram muito reduzidos, comprometendo o atendimento ao público e as condições de trabalho.

A realização de concurso público melhorou as condições administrativas e técnicas dos órgãos e o processo de emissão das licenças ambientais. No entanto, o número de funcionários ainda era reduzido, comprometendo os serviços de atendimento ao público. Para a solução deste problema tem sido promovida a terceirização. Essa situação foi apontada nos órgãos ambientais pesquisados, pois pode acarretar elevada produtividade de pessoal e perda de conhecimento sobre o processo de licenciamento ambiental.

Quanto à informatização desses órgãos, naquelas secretarias que já tinham iniciado a modernização dos sistemas de informações, elas ainda não estavam disponíveis para consulta. Merece destaque a ausência de organização analógica ou digital, como é o caso da Semma de Barcarena e da Semma de Ananindeua (box 19).

BOX 19
Pará: a logística dos órgãos ambientais licenciadores estaduais e municipais

Ainda merece destaque a inexistência e/ou limitação, em muitos casos, de banco de dados dos processos de licenciamento ambiental, o que contribui para a deficiência no acesso à informação e, consequentemente, da qualidade dos serviços prestados pelos órgãos, tanto em instâncias municipais como estaduais. Em alguns casos, as informações eram encontradas em arquivos dentro de caixas, sem alguma condição de serem acessados pelos pesquisadores. Em outros, ainda, as informações estavam sob o poder de um único técnico (Ipea, 2009d, p. 71).

Fonte: Pará, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 12 (original editado).

O estado do Pará, por meio da Sema, como parte do processo de descentralização da gestão ambiental, tem proporcionado capacitação técnica aos servidores das secretarias municipais, assim como o aparelhamento material destas, inclusive submetendo uma proposta ao Fundo Amazônia, que previa a capacitação de recursos humanos para esse fim.

No estado de Alagoas, à exceção da Secretaria Municipal de Proteção Ambiental (Sempma) (Maceió), que afirmou que estava solucionando os problemas de logística operacional, todos os órgãos licenciadores pesquisados apontaram dificuldades em relação à infraestrutura física (instalações, viaturas, equipamentos) e aos recursos humanos (quantidade e capacidade técnica). Quanto à informatização no IMA (estadual), somente em 2010 foi implantado um sistema de informatização desse processo, utilizando-se do programa Cerberus de informatização de dados; na Sempma (Maceió), os processos de licenciamento ainda estavam em processo de informatização, sendo que já existia um sistema unificado de protocolo da prefeitura de Maceió; na Semasa (Arapiraca) o processo estava informatizado; e no município de Marechal Deodoro, o sistema ainda não estava informatizado.

O relatório aponta que os órgãos ambientais não possuíam bancos de dados sistematizados disponíveis aos empreendedores, embora a Cipesa (empresa privada) tenha afirmado acessar um suposto banco de dados da Sempma, que este mesmo órgão informou não possuir.

4.3 Prazos de tramitação para a concessão de licenças ambientais

No estado do Paraná, com relação aos processos avaliados pelo IAP, a demora na emissão das licenças foi unânime entre os empreendedores privados e públicos, pois comprometia o andamento dos projetos ou até os inviabilizava. Um motivo apontado pelo atraso era a falta de técnicos no órgão licenciador (box 20).

BOX 20
Paraná: os prazos de tramitação para concessão de licenças ambientais

Além da questão operacional, há na lei alguns dispositivos que possibilitam o alargamento dos prazos. Deve-se lembrar que todas as vezes que o processo volta ao empreendedor ou segue para análise em outro órgão, é suspensa a contagem do prazo de seis meses, inserindo-se um novo prazo para manifestação de cada órgão (Ipea, 2009e, p. 39).

Fonte: Paraná, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 9 (original editado).

O técnico do IAP poderá solicitar, apenas uma vez, estudos ambientais e, depois que o empreendedor atender a esta exigência, o técnico poderá ainda solicitar complementação das informações. Este dispositivo podia permitir que o técnico se certificasse de sua decisão; no entanto, o fato de o servidor solicitar várias complementações podia ser questionado. Nessa situação, os empreendedores se consideravam em desvantagem, pois os prazos podiam se estender por tempo indeterminado (box 21).

BOX 21
Paraná: fragilidades do processo de licenciamento ambiental

Outras fragilidades do processo que comprometiam a celeridade e não estavam necessariamente relacionadas ao que a lei define para os prazos estão elencadas abaixo:

1. Em geral, o processo seguia um encaminhamento linear, percorrendo órgãos estaduais de modo sucessivo. Era comum o parecer/manifestação de um órgão depender de informações prestadas por outros órgãos. Assim, mesmo que o primeiro consiga realizar seu trabalho com rapidez, podia ocorrer atraso no outro órgão.

2. Descumprimento das exigências quanto a documentos e procedimentos solicitados. Isto pode ocorrer pela má qualificação de quem organiza a documentação (consultores privados ou funcionários das prefeituras ou de órgãos estaduais). Dessa forma, o projeto poderá avançar sem ter cumprido todas as exigências definidas para determinada etapa.

Ocorria com certa frequência o fato de as anuências prévias emitidas pelas prefeituras não se realizarem satisfatoriamente. Isto ocasionava atraso no processo, pois o órgão que se manifestava em seguida deveria devolver o projeto para cumprir etapas anteriores (Ipea, 2009e, p. 40).

Fonte: Paraná, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 9 (original editado).

No município de Curitiba, a regra para a tramitação do processo era que o prazo médio entre a entrada do requerimento de LP e a definição do tipo de estudo ambiental pelo órgão ambiental – SMMA – fosse de sete dias, em média. No âmbito da SMMA, o prazo é de seis meses para a análise dos estudos ambientais solicitados, quando se tratar de estudos de impacto ambiental. Conforme o órgão municipal licenciador, o período de tempo médio entre a entrada do pedido e a emissão de cada licença era de vinte a trinta dias corridos.

Os empreendimentos privados são tratados sob critérios definidos quanto às exigências de documentação e estudos técnicos necessários para a obtenção das

licenças, não ocorrendo desinformação ou obscuridades relativas aos processos protocolados na Prefeitura de Curitiba/SMMA. É unânime, na visão dos empreendedores privados, que, em geral, o processo de licenciamento ambiental para empreendimentos imobiliários ocorre com maior agilidade na prefeitura de Curitiba se comparado com os processos protocolizados no IAP.

O empreendedor privado geralmente cumpre os prazos, pois é do seu interesse que o licenciamento seja efetivado o mais breve possível. Entretanto, dadas as condições de logística dos órgãos ambientais, ocorre a demora entre uma etapa e outra, prejudicando o empreendimento (boxes 22 e 23).

BOX 22
Mato Grosso: prazos e fragilidades do licenciamento ambiental

No estado de Mato Grosso a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Sema) tem um prazo médio de trinta a sessenta dias entre a entrada do requerimento de LP e a definição do tipo de estudo ambiental que será exigido. Todos os requerimentos de LP necessitam anexar no processo, como documento técnico obrigatório, o Diagnóstico Ambiental também denominado Relatório Ambiental Simplificado (RAS). De acordo com o empreendimento, é solicitado o Termo de Referência. O Oema busca cumprir os prazos na medida do possível, haja vista as fragilidades da infraestrutura física e de recursos humanos do órgão (Ipea, 2009c, p. 112).

Fonte: Mato Grosso, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 10 (original editado).

BOX 23
Mato Grosso: prazos de licenciamento ambiental em Cuiabá

No município de Cuiabá o prazo médio entre a entrada do requerimento de LP e a definição do tipo de estudo ambiental pelo órgão competente varia entre quinze e trinta dias (Ipea, 2009c, p. 112).

Fonte: Mato Grosso, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 10 (original editado).

A Lei Complementar nº 146, de 8 de janeiro de 2007, determina que a Smades pode estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença, em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de seis meses a contar da data do protocolo de requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA e respectivo Rima ou audiência pública, para os quais o prazo será de até doze meses.

A Smades analisa os pedidos de renovação de licenças ambientais no prazo máximo de noventa dias. A contagem do prazo é suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou do cumprimento de exigência de esclarecimentos ou complementações acerca do empreendimento, e o empreendedor deve atender à solicitação de esclarecimentos e complementações formuladas pela Smades dentro do prazo máximo de três meses, a contar do recebimento da respectiva notificação, sob pena de indeferimento do pedido por abandono. Os prazos estipulados poderão sofrer alterações mediante a concordância do empreendedor e da Smades se houver alguma justificativa condizente.

O relatório registrou a existência de controvérsias sobre a frequência de solicitação de complementação de dados do estudo ambiental. Enquanto um representante do Oema afirma que, como a Sema disponibiliza o roteiro e o empreendedor, principalmente privado, tem interesse em licenciar, normalmente os processos são estruturados de forma completa, exigindo poucas adequações. Entretanto, pode ocorrer também grande frequência de solicitações de complementação de dados referentes aos estudos ambientais. Isto ocorre porque o órgão licencia atividades com diferentes níveis de impacto ambiental, resultando em grande volume de processos, falta de padronização da solicitação e diversificação das exigências.

A Sema no estado de Mato Grosso possui equipe própria de análise dos estudos, sendo, excepcionalmente, requerido profissional de outras instituições ou consultores. Somente há formação de comissão de análise, com a participação de representantes de outros órgãos relacionados ao licenciamento de parcelamento de solo (órgão de desenvolvimento urbano, concessionárias de serviço público, patrimônio histórico, Ibama etc.), em caso de extrema necessidade.

Ao encaminhar a solicitação de licenciamento ao Oema, o empreendedor público estadual – Sinfra/Mato Grosso – prevê no cronograma do empreendimento um espaço de tempo de até seis meses para o início das obras, pois, se houver necessidade de informações complementares ao estudo ambiental, o tempo para emissão da LP será maior do que o previsto na fase inicial do processo.

No estado de Mato Grosso do Sul, o prazo médio entre a entrada do requerimento de LP e a definição do tipo de estudo ambiental pelo órgão ambiental é de noventa dias em média para notificação solicitando estudos ou informações complementares. O período de tempo médio entre a entrada do pedido e a emissão de cada licença varia de sessenta a noventa dias. Os prazos de validade para cada tipo de licença são estipulados de acordo com a Resolução Conama nº 237 da seguinte forma: para LP o prazo é de quatro anos, no máximo; para LI, até três anos; e para LO, de quatro a dez anos. Para os parcelamentos de interesse social, este prazo é reduzido para trinta dias. O prazo de validade das licenças pode variar em função da modalidade da licença.

Para o órgão de desenvolvimento urbano, o prazo médio decorrido para emissão das licenças ambientais não compromete os prazos para implementação dos parcelamentos e regularização do solo urbano de iniciativa do poder público, que em geral são realizadas num prazo de sessenta dias. Já para o empreendedor privado, esse prazo médio decorrido para emissão das licenças ambientais compromete muito a implementação dos parcelamentos urbanos. Na visão do entrevistado (entrevista Plaenge), a prefeitura de Campo Grande é muito mais rápida que o estado do

MS. A prefeitura tem uma cartilha sobre licenciamento ambiental – *Manual de licenciamento ambiental*, do Sistema Municipal de Licenciamento e Controle Ambiental (Sistema de Licenciamento Ambiental) – com normas bem definidas.

No município de Três Lagoas, as diretrizes da Lei Municipal, quanto aos prazos previstos pelo órgão estadual licenciador para a entrada do pedido e a emissão de cada licença, ainda estavam em fase de aprovação, mas havia previsão de prazo de noventa dias para expedir as LPs, LIs e LO. Os prazos para o EIA/Rima são de 180 dias, de acordo com os tipos de licença, e obedecem ao descrito na Resolução Conama nº 237. No entanto, segundo o órgão do desenvolvimento urbano, o prazo médio decorrido para emissão das licenças ambientais também não compromete os prazos para implementação dos parcelamentos e regularização do solo urbano de iniciativa do poder público (box 24).

BOX 24
Mato Grosso do Sul: subjetividade nos procedimentos de análise

Os procedimentos de análise, apesar de serem padronizados, apresentam um alto nível de subjetividade, o que fragiliza o processo de análise. Este alto grau de subjetividade se dá principalmente pelas lacunas de formação profissional dos técnicos, somadas à falta de experiência do órgão ambiental. Na visão do empreendedor privado, esses procedimentos não são padronizados, visto que são feitas diversas novas solicitações no decorrer da análise do processo (Ipea, 2009b, p. 84).

Fonte: Mato Grosso do Sul, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 11 (original editado).

O órgão licenciador, quando necessário, solicita ao empreendedor público ou privado informações complementares, que geralmente dizem respeito à caracterização ambiental. Após análise pela equipe técnica, se houver informação insuficiente, são solicitados mais dados. Apesar de ser comum a solicitação de informações complementares ao estudo ambiental por parte do órgão competente, o representante do empreendedor público afirma que essa prática não atrasa o andamento da LP. Essa informação, do empreendedor público, fica contraditória quando confrontada com a resposta de outros entrevistados no estado em relação à mesma questão. Para o representante do órgão ambiental do município de Campo Grande, não é possível precisar com que frequência é solicitada, ao empreendedor, a complementação de dados do estudo ambiental, mas na maior parte dos casos essa solicitação ocorre.

Para o representante do empreendedor privado do município de Campo Grande, a solicitação de informações complementares, por parte do órgão ambiental, ao estudo ambiental posterga prazos para a emissão da LP. Já para o município de Três Lagoas, o representante respondente do órgão de desenvolvimento urbano afirma que não houve até o momento a solicitação de informações complementares ao estudo ambiental por parte do órgão ambiental.

No estado do Pará, o tempo referente à tramitação dos processos e os prazos existentes no processo de licenciamento ambiental apresentam variação de acordo com os procedimentos de cada secretaria, bem como das situações que surgem no decorrer das análises, tais como: documentação incompleta, necessidade de informações complementares e distância do empreendimento da RM de Belém. Segundo informações da Sema, se o processo ocorrer sem problemas, o prazo entre a análise dos estudos ambientais solicitados e a emissão da licença poderá ser de até sessenta dias. No caso especial da COHAB, esse prazo é de seis a oito meses.

O relatório aponta que, quanto à padronização dos procedimentos de análise, o que se observa, a partir da documentação exigida pelas secretarias, seja de urbanismo ou ambiental, é a duplicação dos documentos, havendo também a solicitação de outros específicos, segundo a necessidade de cada secretaria. No entanto, é possível afirmar que, de certa forma, existe uma padronização no processo.

Todos os atores públicos e privados envolvidos no processo de licenciamento ambiental reconhecem as falhas no processo de licenciamento, tornando-o caro e moroso, sendo necessárias a melhoria da infraestrutura, a qualificação dos técnicos das secretarias ambientais e a eliminação da duplicidade de documentação entre órgãos públicos.

No estado de Alagoas, o prazo médio entre a entrada do requerimento de LP e a definição do tipo de estudo ambiental, de acordo com os órgãos licenciadores entrevistados, em geral é de trinta dias. No entanto, em Marechal Deodoro, o estudo ambiental pode ser elaborado antes de o empreendedor dar entrada ao processo de licenciamento.

Com exceção do empreendedor público de Maceió (SMHPS), as respostas dos empreendedores não confirmam o mesmo prazo apontado pelos órgãos licenciadores para a definição do estudo ambiental. De acordo com a Cipesa, o tipo de estudo ambiental é definido, em média, em noventa dias; segundo a SEDUH (Arapiraca), o tipo de estudo ambiental leva de três a quatro meses após a entrada no processo de licenciamento para ser definido. Já para a Seinfra (estado) e para a SMPDU (Marechal Deodoro), não foi solicitado nenhum tipo de estudo ambiental no período de que trata esta pesquisa (2008-2010).

No estado de Pernambuco, o prazo médio decorrido para emissão das licenças ambientais compromete os prazos para implementação dos parcelamentos e regularização do solo urbano de iniciativa do poder público. No município de Recife, os prazos de validade para cada tipo de LP é de um ano. O prazo médio da concessão da LP é de 30 a 120 dias e, durante o processo de análise da documentação

para a emissão, a equipe técnica da Diretoria do Meio Ambiente Institucional (Dirmam) poderá solicitar vistoria no local para verificar a adequação territorial[3] e, em seguida, dar o parecer técnico conclusivo ou não conclusivo. Neste último caso, o empreendedor tem de provar que seu projeto se adequou e atende às exigências da licença, pois se o parecer técnico não for conclusivo perderá a concessão da licença e terá seu projeto embargado.

4.4 Participação e consulta pública

As audiências públicas realizadas no estado do Paraná são, de maneira geral, úteis para que a opinião da sociedade seja ouvida e para que os estudos de impacto ambiental tenham complementações relevantes. No entanto, são raros os casos em que se solicita EIA/Rima para empreendimentos de parcelamento em área urbana. Os empreendedores privados e públicos evitam iniciativas de grande porte, especialmente em razão da demora do processo (box 25).

BOX 25
Paraná: participação popular nas audiências em Curitiba

Em Curitiba, na visão da SMMA, a participação da população nas audiências, em geral, não ocorre com grande frequência, porém, quando ocorre, tem boa qualidade, em razão dos interessados comparecerem bem informados sobre o empreendimento, de tal forma que as audiências públicas contribuem para o aperfeiçoamento dos estudos (Ipea, 2009e, p. 40).

Fonte: Paraná, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 9 (original editado).

No estado de Mato Grosso, o marco legal e normativo estadual que trata do meio ambiente prevê alguns instrumentos jurídicos que garantem a participação pública direta ou indireta na tomada das decisões sobre o meio ambiente, entre eles e as audiências públicas.

As audiências são realizadas com o objetivo de informar, debater e conhecer as opiniões da população sobre a implantação de obras e atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental. Dessa forma, representa importante instrumento de participação da sociedade na proteção do meio ambiente no âmbito do estado (box 26).

BOX 26
Mato Grosso: audiências públicas

No estado de Mato Grosso, as audiências públicas são comuns para os projetos de médio e alto impacto ambiental, que exigem, por exemplo, a realização de EIA-Rima. Ademais, quando estas são realizadas, a população possivelmente atingida pelo empreendimento nem sempre comparece, mesmo que o empreendedor obrigatoriamente (por força de lei) disponibilize informações e convites por meio da imprensa (Ipea, 2009c, p. 114).

Fonte: Mato Grosso, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 10 (original editado).

3. O caso é referente a empreendimentos em encostas, barreiras, locais de alagados que necessitam de aterros, manipulação de terra como corte de solo.

Os estudos ambientais são colocados à disposição para consulta pública a partir do momento em que é dada publicidade da apresentação do pedido de licenciamento pelo interessado. Salienta-se que é enviada uma via do Rima para o MP, prefeituras e outras instituições. O relatório destaca que, embora os termos ambientais integrem o cotidiano da população mato-grossense, as consultas aos estudos ambientais ainda estão restritas a uma pequena parcela de interessados, tais como organizações não governamentais (ONGs), empresas de consultoria ambiental, pesquisadores, entre outros.

Na perspectiva do setor público – representante da Sema de Mato Grosso –, as audiências públicas, como método de legitimação da atuação estatal, têm contribuído pouco para o aprimoramento dos estudos ambientais, haja vista que muitas questões são debatidas e decididas antes da audiência (box 27).

BOX 27
Mato Grosso: disponibilização ao público do EIA/Rima

No âmbito do município de Cuiabá, apenas os EIA e Rima são colocados à disposição para consulta pública por 45 dias. Raramente a população afetada pelo empreendimento consulta o estudo. Segundo o Coordenador de licenciamento ambiental (DMA/Smades), nunca tinha ocorrido alguma audiência pública relacionada a empreendimentos habitacionais (Ipea, 2009c, p. 115).

Fonte: Mato Grosso, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 10 (original editado).

Somente o órgão licenciador do estado de Mato Grosso do Sul e o de Campo Grande realizavam audiências públicas para discussão nos processos de licenças ambientais para parcelamentos urbanos. Em ambos os casos, a participação da comunidade interessada era baixa, não conseguindo influir no processo.

Em Três Lagoas, o processo ficava disponível para consulta no Imasul por tempo indeterminado, mas era pouco procurado pelos interessados. Quem procurava eram consultores que fariam estudos em áreas próximas. O Imasul disponibilizava o processo para consulta por 45 dias, na biblioteca do órgão. Em Dourados e Corumbá, não ocorreram audiências públicas para discussão de licenças ambientais sobre parcelamentos urbanos.

No estado do Pará, na visão dos técnicos que atuam no licenciamento ambiental, observou-se a reduzida contribuição da população no aprimoramento dos estudos ambientais apresentados nas audiências públicas. No caso do município de Barcarena, os técnicos da Semma não consideraram que a reivindicação da população tem influência sobre os pareceres para autorização da licença ambiental. Em alguns casos, as discussões ocorridas nas audiências públicas contribuem para o aperfeiçoamento do estudo ambiental. O relatório destacou, ainda, a pouca experiência das empresas privadas com relação as audiências públicas, salientando-se

que os empreendimentos privados somente participam das mesmas nos casos em que as áreas sejam superiores a 100 hectares.

No estado de Alagoas, as audiências públicas só são exigidas quando é necessária a elaboração de EIA/Rima. Na maior parte dos casos, há pouca participação da sociedade afeta ao empreendimento, e os estudos são pouco solicitados para consulta, apesar de ficarem disponíveis à população por um período determinado (no caso da Sempma, de trinta a sessenta dias) ou armazenado em biblioteca ou acervo dos órgãos ambientais (SMARH-CT). No órgão licenciador estadual, de acordo com a bibliotecária, há pelo menos quatro anos os EIA/Rima não são disponíveis para consulta pública na biblioteca. As audiências, em geral, não têm contribuído para o aperfeiçoamento dos estudos, pois quando são realizadas, há pouca participação da sociedade.

No estado de Pernambuco, a audiência faz parte do processo de licenciamento ambiental e representa o momento em que o empreendedor, por intermédio dos técnicos que elaboraram o EIA/Rima, apresenta o projeto, inclusive sobre os impactos positivos e negativos que a obra trará ao local, bem como as medidas que serão adotadas para minimizar os impactos causados ao meio ambiente. A audiência pública pode ser realizada sempre que o empreendimento requerer estudos ambientais, obedecendo aos princípios de publicidade e transparência no licenciamento ambiental.

O processo de consulta pública dos estudos e as informações sobre o empreendimento ocorrem por meio de divulgação e disponibilização no *site* e na sede da CPRH até a data da realização da audiência pública. Qualquer tipo de empreendimento que cause riscos ambientais ou socioeconômicos deve ser submetido à audiência pública no âmbito do processo de licenciamento ambiental. Incluem-se neste caso, a construção de pontes no perímetro urbano e os loteamentos urbanos implantados de forma irregular, em áreas de risco, e em áreas protegidas.

No município de Recife, o estudo ambiental é disponibilizado para conhecimento público na internet, nos jornais de grande circulação e também na Dirmam. Em geral, as associações comunitárias e ONGs que representam movimentos ambientais divulgam para a população as informações. Todos os empreendimentos realizados pela DIRURB são levados ao conhecimento público por meio das audiências do orçamento participativo. Segundo o empreendedor privado, as audiências, em sua maioria, atrasam o processo de licenciamento, e a construção de empreendimentos, por mais que se apresentem os dados solicitados à população sobre os estudos ambientais, sempre são exigidas mais informações à construtora.

4.5 Custos do licenciamento

BOX 28
Paraná: custos do licenciamento

Todos os segmentos entrevistados consideraram que os custos para obter as licenças não são altos ou representam dificuldade para a realização do empreendimento. As taxas para licenciamento ambiental no município de Curitiba são cobradas de acordo com a Tabela V do Decreto nº 1.362/2008. Para LP, o valor era de R$ 78,70 e para LI, de R$ 158,50. Os empreendedores públicos informaram que são isentos de pagamento de taxas para licenciamentos ambientais (Ipea, 2009e, p. 41).

Fonte: Paraná, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 9 (original editado).

Os critérios de cobrança de licença encontram-se definidos na Lei Estadual nº 8.791/2007 que disciplina as taxas dos serviços executados pelo Oema, autorizado a cobrar pelas análises, inspeções e vistorias para fins de licenciamento dos estabelecimentos e atividades que utilizem recursos ambientais.

BOX 29
Mato Grosso: custos do licenciamento estadual

Segundo a legislação estadual, deverão ser aplicadas fórmulas para o cálculo do valor da prestação de serviços de licenciamento e autorizações, independentemente do potencial poluidor para atividades classificadas como de infraestrutura. Tais fórmulas estão baseadas na Unidade Padrão Fiscal (UPF) do estado de Mato Grosso que, em maio de 2010, apresentava um valor de R$ 31,99 (Ipea, 2009c, p. 115).

Fonte: Mato Grosso, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 10 (original editado).

Na perspectiva do representante do Oema, as taxas de licenciamento são baixas, variando de R$ 29,47 a R$ 1.414,75, e não cobriam o custo do transporte e as diárias dos técnicos. Os empreendedores privados afirmam que os custos da emissão de licenças são coerentes com o porte dos empreendimentos.

BOX 30
Mato Grosso: custos do licenciamento em Cuiabá

No município de Cuiabá, os parâmetros para a cobrança da LP e LI estão centrados no tamanho do empreendimento e no potencial poluidor. O porte pode ser definido de acordo com diversos parâmetros: tamanho da área ocupada; montante a ser investido; número de empregados; tamanho da frota; número de unidades construídas (Ipea, 2009c, p. 116).

Fonte: Mato Grosso, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 10 (original editado) .

Em Cuiabá, o empreendedor público, denominado Agência Municipal de Habitação Popular, e as instituições estaduais, como o Instituto de Terras de Mato Grosso, as associações, como as de pequenos produtores rurais, entre outras, estavam isentas do pagamento de taxas. As solicitações para a regularização de parcelamentos existentes são oriundas da própria população ou da Agência Municipal de Habitação Popular, quando de interesse social. Para a regularização dos parcelamentos irregulares de baixa renda havia redução dos custos referentes à emissão das licenças ambientais. Os empreendimentos de interesse social são isentos de taxas de licenciamento quando executados pelo poder público e tinham desconto de 50% quando realizados por empresas privadas (Artigo 21, Lei Complementar nº 108/2000).

No município de Primavera do Leste, a Coordenadoria de Meio Ambiente – Sama – estava se adequando à legislação estadual pertinente ao processo de licenciamento, principalmente em relação aos valores das taxas cobradas para emissão das licenças ambientais que não estavam condizentes com a situação econômica do município, uma vez que as taxas cobradas consideravam a Unidade Padrão Fiscal (UPF) do município e, como houve um aumento no valor da referida unidade, as taxas cobradas pelo Oema aumentaram, encarecendo os custos do licenciamento.

A Lei nº 1.133/2009 determina os preços para análise de pedidos de licença e aponta como regra geral que, na hipótese de empreendimentos em funcionamento, serão emitidos somente a LO, porém o órgão ambiental cobrará pelos serviços de LP e LI.

As fórmulas que subsidiam os cálculos para análise de atividades de infraestrutura nos municípios de Primavera do Leste, Campo Verde e Lucas do Rio Verde são as mesmas utilizadas pelo Oema e descritas no presente documento, com exceção de Lucas do Rio Verde, que estabelece, para cobrança das taxas, a unidade fiscal municipal, que é corrigida anualmente por ato executivo, com base no Índice Geral de Preços do Mercado (IGP-M) – Lei Complementar nº 046/2006 –, com valor menor que a unidade fiscal do estado.

Em Primavera do Leste, a visão do empreendedor privado sobre o custo dos estudos ambientais exigidos pelos Termos de Referência é a de que os valores não são compatíveis com as características socioeconômicas dos empreendimentos, uma vez que não há diferenciação entre aqueles que atuam em imóveis de interesse social, que representam a iniciativa privada, e aqueles que atuam na implantação de condomínios para a população de alta renda. O empreendedor também considera elevado o custo da empresa terceirizada que efetiva o processo de licenciamento.

O mesmo empreendedor enfatiza a ausência de apoio do município em relação ao reflorestamento das áreas e, também, na observância da Lei Municipal nº 498/1998, que exige, para a aprovação do loteamento, o compromisso do loteador em executar, sem ônus para o município, todos os serviços de obras de infraestrutura, como terraplenagem e asfaltamento de todas as ruas, conforme especificação do setor de obras do município e construção de equipamentos públicos de abastecimento de água, esgoto, energia elétrica e iluminação pública.

Em Campo Verde, as taxas de cobrança para solicitação de licenciamento ambiental obedecem ao disposto na Lei Municipal nº 1.464/2009, que altera o anexo III e V da Lei Municipal nº 1.224/2006 e estabelece a aplicação de fórmulas para o cálculo do valor da prestação de serviços de licenciamentos e autorizações, independentemente do potencial poluidor, para atividades de infraestrutura.

Na visão do estado, os custos são compatíveis com as características socioeconômicas dos empreendimentos. À exceção dos municípios de Corumbá e Três Lagoas, onde não houve participação dos empreendedores nas entrevistas, os empreendedores públicos dos demais municípios da pesquisa consideraram os custos compatíveis com as características socioeconômicas do empreendimento, o que não quer dizer que não sejam altos para grandes empreendimentos, mas ainda assim considerados compatíveis pelos entrevistados. Para o estado, os valores das licenças não inibem a regularização de parcelamentos.

Os valores das taxas cobradas nos licenciamentos, no estado do Pará, em grande parte não foram disponibilizados pelos órgãos pesquisados, com exceção da Sema, Semma Belém e Semma Barcarena. No entanto, de forma geral, os valores variam de acordo com o tipo de licença, o porte dos empreendimentos e o seu potencial poluidor.

Apesar de grande parte dos órgãos não disporem de valores exatos das taxas de licenciamento, há consenso de que estes custos não são argumentos para impedir a regularização dos parcelamentos. Já o empreendedor privado aponta que os valores cobrados para a emissão de LI e LP não são compatíveis com as características dos empreendimentos, pois não variam de acordo com o tipo de empreendimento proposto, sendo cobrado o mesmo valor independentemente do seu porte.

No estado de Alagoas, segundo o IMA, o custo elevado do licenciamento dificulta a regularização dos parcelamentos, pois o procedimento para esse processo de regularização inclui o custo dos três tipos de licenças ambientais (LP, LI, LO) de uma só vez (box 31).

BOX 31
Alagoas: taxas de licenciamento

Os valores de cobrança de taxas de licenciamento são muito divergentes entre os órgãos licenciadores e mudam tanto de acordo com o tipo de licença (LP, LI, LO) quanto em relação à tipologia do empreendimento, com taxas que variavam desde R$ 25,00 (LP de pequenos empreendimentos, pela SMARHCT, em Marechal Deodoro) até cerca de R$ 10.000,00 (LI de grandes empreendimentos, pelo IMA) (Ipea, 2009a, p. 34).

Fonte: Alagoas, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 13 (original editado).

No estado de Pernambuco, o custo elevado da licença também dificulta a regularização de parcelamento, conforme opinião do técnico da CPRH. No município de Recife, o porte e o potencial poluidor constituem a base de cálculo para os custos do licenciamento, conforme o anexo I da Lei nº 17.171/2005, observando a tipologia do empreendimento. Devem ser pagas por meio da guia de recolhimento do FMMA. Na visão do representante da instituição do setor público, o custo dos estudos ambientais não é compatível com as características socioecnômicas do empreendimento.

4.6 Acompanhamento do licenciamento ambiental (pós-licença)

Os empreendedores privados do estado do Paraná, no período anterior às mudanças no IAP,[4] com relação ao acompanhamento das licenças ambientais e exigências de estudos e documentação, identificaram no estado grandes problemas. Entre eles, destaca-se a falta de comunicação e informação entre os órgãos licenciadores e os empreendedores privados, pois as informações sobre o processo de licenciamento estavam dispersas nos diversos órgãos: prefeituras, IAP, COMEC e outros. Nem sempre há uma descrição completa e abrangente de todas as exigências disponíveis na internet.

Com relação ao cumprimento das exigências legais por parte dos empreendedores privados, as informações obtidas nas entrevistas pareceram um tanto contraditórias. Estes afirmavam que não havia dificuldades em atender as exigências determinadas no processo de licenciamento, porém era muito comum a fiscalização encontrar irregularidades na execução das obras, a ponto de poder suscitar inquéritos criminais.

Quanto ao acompanhamento do processo das licenças ambientais pelo MP, o empreendedor privado atuava sabendo que a capacidade de fiscalização do poder público era reduzida e muitas das irregularidades dependiam exclusivamente do interesse da população em denunciá-las, havendo a possibilidade de que tais irregularidades não chegassem ao conhecimento do poder público. Em alguns casos, ocorriam os Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) (box 32).

BOX 32
Paraná: clareza das exigências nas licenças ambientais

Com relação às exigências constantes nas licenças ambientais municipais em Curitiba, estas são claras e plenamente compreensíveis por parte dos empreendedores públicos e privados, porém, segundo a SMMA, é frequente o seu descumprimento. Nos processos de licenciamento ambiental, ocorre com frequência o não atendimento de condicionantes estabelecidas na LI, como, por exemplo, falta de cuidado com as Áreas de Preservação Permanente e corte de árvores nativas. As fiscalizações ocorriam com periodicidade trimestral e eventualmente com maior frequência mediante denuncias da população ou outra fonte (Ipea, 2009e, p. 41).

Fonte: Paraná, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 9 (original editado).

A Sema do estado de Mato Grosso não possuía sistematização dos dados gerados pelo empreendedor. O órgão não tinha conhecimento de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) que estivesse sendo elaborada para planos, programas ou políticas na área urbana, nem tampouco procedimentos específicos para o licenciamento ambiental de parcelamentos e/ou regularização urbana em Zeis. O Oema atuava de forma localizada, uma vez que não tinha infraestrutura física e recursos humanos suficientes para atender a demanda. Assim, descentralizou o licenciamento ambiental, transferindo a competência para os municípios, mas sem efetivar o monitoramento do

4. A aplicação dos questionários e entrevistas desta pesquisa, no estado do Paraná, ocorreu antes das alterações no processo de licenciamento ambiental realizadas pelo IAP em janeiro de 2010.

processo. Os consórcios intermunicipais ainda estavam sendo implantados, e alguns funcionários da Sema desconheciam sua atuação e procedimentos (box 33). Dessa forma, era possível concluir que os municípios e os empreendedores privados também se beneficiavam da ausência de transparência, da sistematização das informações e da escassez de ações de monitoramento e fiscalização.

BOX 33
Cuiabá, Mato Grosso: clareza das exigências nas licenças ambientais

No contexto do município de Cuiabá, como não havia corpo técnico de fiscalização suficiente, as exigências e os prazos estabelecidos nas licenças nem sempre eram cumpridos pelo empreendedor. Os critérios e prioridades de acompanhamento das medidas de intervenção e dos programas de monitoramento exigidos nas licenças ambientais e da fiscalização dos empreendimentos estavam pautados nas condições de trabalho da Smades, que algumas vezes tinha o veículo, mas não tinha o combustível para locomover-se até os locais (Ipea, 2009c, p. 120).

Fonte: Mato Grosso, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 10 (original editado).

Em geral, tanto no estado de Mato Grosso do Sul como nos seus municípios, os instrumentos de publicidade dados ao processo de licenciamento são o *Diário Oficial* do município e o jornal de maior circulação. É consenso entre os entrevistados que todas as exigências constantes das licenças e as informações disponibilizadas pelo órgão ambiental, em geral, são fáceis de serem acessadas e são apresentadas de forma clara.

Na visão do órgão de desenvolvimento urbano estadual, não havia dificuldade no cumprimento das exigências da licença ambiental, mesmo porque, se as exigências não fossem cumpridas, não seria aprovada para escrituração. Para o estado, não existia programa de monitoramento, com exceção para as áreas de nascente. Da mesma forma, segundo o representante do órgão de desenvolvimento urbano estadual, os prazos de validade tanto para o cumprimento das exigências quanto para as medidas mitigadoras eram adequados. Já para programas de monitoramento, os mesmos não existiam, a menos para áreas de nascente, conforme observado anteriormente.

Da mesma forma, para o órgão de desenvolvimento urbano do município de Campo Grande, não havia dificuldade no cumprimento das exigências da licença ambiental, nem na implementação das medidas de intervenção e dos programas de monitoramento exigidos nas licenças ambientais. Além disso, os prazos previstos para o cumprimento das exigências, medidas de intervenção e programas de monitoramento eram considerados adequados, mesmo porque são flexíveis.

Na visão do empreendedor privado do município de Três Lagoas, também não havia dificuldade no cumprimento das exigências da licença ambiental, como também na implementação das medidas de intervenção e dos programas de monitoramento exigidos nas licenças ambientais. Os prazos previstos para o cumprimento das exigências, medidas de intervenção e programas de monitoramento eram adequados.

Os critérios e prioridades de acompanhamento das medidas de intervenção e dos programas de monitoramento exigidos nas licenças ambientais e na fiscalização dos empreendimentos eram determinados por normas estabelecidas no processo de licenciamento, sendo prioritárias as áreas de proteção ambiental. No Imasul, havia uma diretoria de apoio e fiscalização responsável pela previsão de acompanhamento das licenças concedidas; porém, por problemas de infraestrutura e recursos financeiros do órgão fiscalizador, as vistorias não eram realizadas a contento, além de acontecerem de forma aleatória. Para o respondente representante do órgão ambiental estadual, essas ações de acompanhamento e fiscalização são contínuas, o que contradiz a resposta obtida pela respondente representante do órgão de desenvolvimento urbano. Os empreendimentos de parcelamento urbano de iniciativa do poder público, segundo o representante do órgão de desenvolvimento urbano estadual, não eram regularmente fiscalizados pelo órgão ambiental licenciador. Os empreendimentos eram fiscalizados até o momento da implantação.

Para o município de Campo Grande, ainda não existem prioridades para o órgão ambiental quanto aos critérios de acompanhamento das medidas de intervenção e dos programas de monitoramento exigidos nas licenças ambientais e da fiscalização dos empreendimentos. A divisão responsável por este assunto ainda estava sendo implantada no momento da pesquisa. No entanto, mensalmente, fiscalizam-se e acompanham-se os empreendimentos licenciados. Em caso de descumprimento das condicionantes da licença, os tipos de sanções aplicadas são: advertência, multa, interdição e suspensão da licença.

Segundo o órgão de desenvolvimento urbano do município de Campo Grande, os empreendimentos de parcelamento urbano de iniciativa do poder público não são regularmente fiscalizados pelo órgão ambiental licenciador. As vistorias somente ocorrem durante as etapas de licenciamento. Segundo o empreendedor privado do município, os empreendimentos de parcelamento urbano são fiscalizados pelo órgão ambiental licenciador anualmente, nas renovações das licenças.

O relatório do estado do Pará aponta que existem dificuldades no cumprimento das exigências da licença ambiental. Verifica-se que o excesso de burocracia e a falta de orientação são fatores que comprometem o tempo de tramitação dos processos, acrescente-se, ainda, a necessidade de comprovação dos documentos de posse dos terrenos.

A frequência da fiscalização sobre os empreendimentos licenciados ocorre em um intervalo que varia de três vezes na semana até uma vez ao mês, e não foram obtidas informações sobre as medidas de monitoramento dos impactos ambientais.

Os procedimentos para o licenciamento ambiental de parcelamento de solo urbano vêm recebendo atenção especial dos órgãos públicos, que, na implantação do sistema de informatização dos dados, conseguem a agilização da informação e do trâmite de documentos dos interessados no licenciamento. O atraso na finalização do licenciamento ambiental ocorre tanto para os empreendedores públicos, como para os empreendedores privados, e o prazo estipulado pelas secretarias de Meio Ambiente é o mesmo.

No estado de Alagoas, apenas o órgão licenciador de Arapiraca (Semasa), que não licencia parcelamento do solo, informou que as exigências e os prazos estabelecidos nas licenças são cumpridos pelo empreendedor. O órgão licenciador de Maceió (Sempma) informou que, na maioria dos casos, as exigências e os prazos estabelecidos, em geral, não são cumpridos.

O órgão licenciador estadual (IMA) afirmou que as exigências contidas na LP são cumpridas pelo empreendedor e, quanto ao cumprimento das exigências contidas na LI, por inexistência de monitoramento, não são verificadas na implantação dos empreendimentos. Para o órgão licenciador de Marechal Deodoro (SMARCHT), não há como saber se as exigências e os prazos estabelecidos nas licenças são cumpridos pelo empreendedor, pois não há acompanhamento e, depois de licenciado, não há fiscalização.

Os órgãos ambientais do estado e de Marechal Deodoro não realizam fiscalizações sistemáticas, nem o acompanhamento das licenças concedidas, atendendo apenas a denúncias imediatas.

Em Maceió, há divergências em relação à frequência de fiscalização: de acordo com o órgão licenciador, os empreendimentos licenciados são fiscalizados mensalmente; de acordo com o empreendedor público, a fiscalização ocorre em média a cada dois meses ou quando solicitada; e segundo o empreendedor privado, os empreendimentos são fiscalizados apenas quando se solicita a renovação da licença, em geral, anualmente.

A Semasa (Arapiraca) realizava fiscalizações semanalmente nos empreendimentos licenciados, mas não licenciava parcelamento do solo. De acordo com o empreendedor público de Arapiraca, não são realizadas fiscalizações pelo órgão licenciador – neste caso, o IMA.

4.7 Regularização do parcelamento e do loteamento do solo urbano

No estado do Paraná, os processos de regularização de parcelamento existentes não possuem regulamentação específica por parte dos legisladores ambientais

estaduais, sendo cada caso tratado segundo suas particularidades. Segundo o IAP, nos processos de regularização, o procedimento é diferenciado, conforme o caso. Entretanto, a recomendação geral é que se tomem todas as providências para que os aspectos ambientais e legais sejam atendidos, tanto quanto possível.

No processo de regularização de parcelamento do solo urbano, em geral o procedimento adotado é o de emitir diretamente as licenças, solicitando ao empreendedor as providências que seriam requeridas normalmente, na medida do possível, exigindo, se for o caso, a realocação de algumas unidades habitacionais. Há casos, entretanto, em que se recomenda, em virtude das condições ambientais existentes, a retirada dos moradores do local, sugerindo realocá-los de forma adequada, inclusive com recomendação de envio da matéria para os setores jurídicos do IAP e ao MP.

Segundo o IAP, a solicitação para a regularização de parcelamentos existentes pode partir do MP, órgãos governamentais de desenvolvimento urbano, denúncias da comunidade em que se encontra o parcelamento e também do proprietário do imóvel. Informa, ainda, que não dispõe de dados sistematizados quanto ao inventário de licenças requeridas para regularização de parcelamentos existentes.

Para a Cohapar, a diferença no procedimento, quando se trata de regularização de parcelamento do solo urbano já existente, é que o IAP solicita o Plano Ambiental Básico (PAB). Para a regularização dos parcelamentos de baixa renda não há custos referentes à emissão das licenças ambientais, conforme a Lei Estadual nº 10.671/1993. O mesmo órgão informou que não dispõe de dados sistematizados sobre o inventário de licenças requeridas para parcelamentos irregulares.

Em situações emergenciais – por exemplo, a transferência de população por risco iminente –, o IAP não tem a atribuição de atuar na execução da remoção da população, estando tais ações afetas à Defesa Civil e ao Corpo de Bombeiros. Nas situações emergenciais, a Cohapar já adotou, com o órgão ambiental licenciador, o procedimento de Autorização Ambiental (AA). Destaca-se que esta modalidade de licença é utilizada apenas para situações temporárias, não podendo ser utilizada para reassentamentos que tenham caráter definitivo.

Quanto ao licenciamento para habitação de interesse social, apesar de o IAP considerar a Resolução Conama nº 412/2009 como parte do seu ordenamento jurídico, o órgão não prevê procedimentos e normas específicos para este tipo de licenciamento.

Segundo a COAHAB-CT, para efetuar regularização de parcelamento existente, a licença necessária é a AEO, uma vez que já existe a ocupação, não cabendo alguns procedimentos exigidos na LP, em que o empreendimento ainda será implantado. Para a regularização fundiária de habitação de interesse social,

há parâmetros diferenciados, como a redução da faixa de preservação permanente, não sendo necessária a cobrança de taxas.

O Grupo Integrado de Apoio Técnico (GIAT) foi criado em 2008, com o objetivo de analisar os processos de uso habitacional – loteamentos, desmembramentos, condomínios horizontais, de determinado porte – e uso industrial. O GIAT tem sua atuação nas áreas de mananciais de abastecimento de interesse nos municípios que não têm a competência para o licenciamento ambiental na RM de Curitiba, excluindo-se o município de Curitiba. O decreto propõe ainda que este atue também em empreendimento e obras de parcelamento do solo para fins residenciais e núcleos habitacionais urbanos em todo o estado do Paraná, obras e serviços de resíduos sólidos, uso industrial e exploração de minérios (exceto a RM de Curitiba), obras ou serviços de extração de água subterrânea e uso agrossilvipastoril do solo.

O resultado das deliberações do GIAT são publicados no *Diário Oficial* do estado e, se aprovado pela unanimidade dos membros do grupo, será emitido um certificado de aprovação. Este certificado não equivale à licença, que permanece sob responsabilidade do IAP, a quem o processo, uma vez aprovado pelo mesmo órgão, é encaminhado para a emissão da LP.

O estado do Paraná vem desde a década de 1990 avaliando as normas de regulamentação do uso e ocupação do solo frente às novas legislações de proteção ambiental. O processo de licenciamento ambiental foi criado em meio a esse debate, abrangendo as questões pertinentes aos empreendimentos habitacionais urbanos. Os órgãos estaduais envolvidos nesse processo ainda não foram totalmente adaptados ao sistema de licenciamento ambiental, necessitando de medidas complementares.

O referido sistema foi criado com o objetivo de estabelecer a padronização de procedimentos para obtenção de licenciamento pelo empreendedor, que poderia proceder à consulta inicial nos balcões do IAP, COMEC e Superintendência de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental (Suderhsa).

A partir da leitura da legislação que trata da criação, regulamentação e do manual preliminar elaborado para descrição do funcionamento do GIAT, percebe-se que sua criação e a alteração nos procedimentos de licenciamento ambiental objetivam resolver questões referentes aos prazos, à integração institucional, à clareza das exigências e demandas técnicas por parte dos órgãos licenciadores. Os técnicos avaliam que existem pontos que ainda não foram esclarecidos e que poderão gerar problemas futuros, como a capacidade operacional dos órgãos, principalmente.

O grupo deverá funcionar baseado nos pareceres e anuências técnicas dos diversos órgãos municipais e estaduais. Entretanto, a falha na elaboração dessas anuências foi um dos problemas identificados no procedimento atual, seja pela falta de equipe, ou de técnicos especializados, o que, como consequência, vem resultando em atrasos e divergências entre os órgãos. Outra questão levantada refere-se à quantidade de órgãos que foram incluídos nesse grupo, tendo em vista que apenas um é licenciador. Considerando que as discussões para a aprovação de um empreendimento teriam de passar pela anuência e emissão de parecer de todos esses órgãos, isto poderá causar atraso nos processos de licenciamento ambiental.

O relatório do Paraná aponta que o protocolo único é, portanto, uma ideia possível, desde que existam meios adequados para sua execução, sejam eles: profissional capacitado para conferir os documentos no balcão e *software* adequado e financeiramente viável. Com o protocolo único, o empreendedor teria reunidas todas as informações sobre o processo, tornando mais ágeis as fases do mesmo.

No estado de Mato Grosso do Sul, a autorização do parcelamento do solo urbano não é pré-requisito para a concessão de licenças; elas estão desvinculadas na maior parte dos municípios pesquisados. A exceção é Campo Grande, onde existe uma integração maior das políticas de desenvolvimento urbano com o processo de licenciamento. No município de Dourados, o problema se encaminha para um equacionamento com a organização de seus sistemas ambientais (box 34).

BOX 34
Mato Grosso do Sul: burocracia e licenciamento ambiental

De maneira geral, tanto empreendedores públicos como os privados encaram o licenciamento como uma fase burocrática do processo de implantação dos loteamentos. Percebeu-se que, mesmo por parte dos empreendedores públicos, existe uma preocupação limitada à conformidade legal, que não se configura em uma genuína preocupação ambiental (Ipea, 2009b, p. 90).

Fonte: Mato Grosso do Sul, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 11 (original editado).

Em Campo Grande, o processo de licenciamento ambiental de novos parcelamentos, bem como o de regularização de parcelamento existente, obedecem a mesma tramitação. Destaca-se a importância e a necessidade de viabilizar o licenciamento e a regularização destes últimos por parte dos órgãos estaduais e municipais, uma vez que são estratégicos para o desenvolvimento urbano, quanto aos aspectos socioeconômico e territorial.

4.8 Relações institucionais com o Ministério Público

No estado do Paraná, o Ministério Público articula diversos órgãos em torno de projetos e ações para a população que vive em condições de risco, na busca do equilíbrio entre social e ambiental, procurando soluções técnicas para que o dano ambiental seja mínimo nas áreas para onde serão transferidas (box 35).

BOX 35
Paraná: atuação do MP

No Paraná, o MP é visto como um parceiro disposto a participar da solução de problemas. Assim, pode-se dizer que, de maneira geral, o MP acompanha as questões ambientais, merecendo destaque sua atuação em regularizações e reassentamentos, em que os conflitos entre questões sociais e ambientais são intensos (Ipea, 2009e, p. 49).

Fonte: Paraná, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 9 (original editado).

Quanto à atuação do MP na capital, não existe qualquer averiguação fundada em denúncia ou irregularidade administrativa, confirmando a boa relação atual entre MP e SMMA (box 36).

BOX 36
Paraná: sugestões para maior efetividade da atuação do MP

Sugere-se, objetivando maior efetividade às ações desenvolvidas pelo MP, sua aproximação com as demais instituições envolvidas nos procedimentos de licenciamento e regularização fundiária, que poderia ocorrer por meio de palestras, cursos de atualização e/ou formação e debates sobre questões de interesse, pelo MP. Entende-se factível tais ações em razão da boa receptividade do Ministério Público Estadual, especialmente pela Procuradoria de Meio Ambiente, às ações e projetos desenvolvidos pelo governo do Estado, especificamente às que tratam das questões sociais (Ipea, 2009e, p. 49).

Fonte: Paraná, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 9 (original editado).

Também não é observada intervenção do MP no âmbito de atuação do empreendedor municipal (COHAB-CT), que salienta o fato de a atuação do MP contribuir para efetividade e eficácia do processo de implantação de parcelamentos urbanos de iniciativa do poder público, em razão de a COHAB desenvolver uma parceria com o MP para trabalhar as questões de interesses comuns das duas instituições (box 37).

BOX 37
Mato Grosso: termo de cooperação Sema com o MP

Em 2006, a SEMA Mato Grosso estabeleceu o Termo de Cooperação Técnica nº 058/2006 por tempo indeterminado com o Ministério Público, onde o artigo 6º possibilitava ao Ministério Público Estadual a atuação como fiscal da lei, manifestando-se, oralmente ou por escrito, sempre que julgar necessário, de ofício, quando lhe for facultada a palavra, ou lhe for dada vista em processos (Ipea, 2009c, p. 121).

Fonte: Mato Grosso, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 10 (original editado).

A parceria buscava promover o intercâmbio de informações contidas em banco de dados e/ou procedimentos administrativos, existentes em ambas as instituições conveniadas, referentes a licenciamento ambiental e/ou quaisquer outros procedimentos visando à imposição de sanções administrativas, civis ou penais, a pessoas físicas ou jurídicas, cujas condutas, de alguma forma, atentem contra normas protetoras de recursos ambientais ou se apresentem potencialmente capazes de causar danos ao meio ambiente (box 38).

BOX 38
Mato Grosso: atuação do MP

A atuação do MP foi criticada pelos gestores públicos, que dedicam muitas horas esclarecendo denúncias, fato que prejudica o andamento das demais atribuições desempenhadas no OEMA. Ademais, na perspectiva desse grupo entrevistado, o MP utiliza muitas medidas punitivas e deveria agir mais em medidas orientadoras, preventivas e mitigadoras (Ipea, 2009c, p. 121).

Fonte: Mato Grosso, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 10 (original editado).

Não foi possível estimar, nos municípios pesquisados no estado de Mato Grosso, o número de demandas do MP por informação sobre processos de licenciamento (entre os anos de 2006 e 2008), devido ao fato de as instituições de meio ambiente não possuírem a sistematização das referidas informações.

Apesar do bom relacionamento entre o órgão estadual de licenciamento e o MP, havia divergências de interpretação em algumas questões relativas ao licenciamento ambiental, ocorrendo, em algumas etapas, sobreposição de competências. Não havia quaisquer informações sobre o número de demandas do MP em relação aos processos de licenciamento, os principais tipos de denúncia referiam-se a empreendimentos irregulares e loteamentos que não cumpriam a lei federal em relação à infraestrutura dos parcelamentos, danos em fundos de vale e APPs.

Todos os municípios pesquisados no estado de Mato Grosso do Sul declararam estabelecer um bom relacionamento com o MP, valendo registrar que, exceto Três Lagoas, os demais já prestaram esclarecimentos quanto aos processos de licenciamento. Os inquéritos e ações civis públicas instaurados contra as autoridades encarregadas de decisão sobre a concessão de licenças em Campo Grande se relacionam a um condomínio residencial em virtude de um cancelamento do acordo firmado entre o órgão licenciador municipal e o estadual; o processo de licenciamento deveria ter a apreciação também pelo órgão licenciador estadual, o Imasul. Atualmente, isto não é mais necessário. O órgão licenciador considera excessivas as demandas do MP, pois entende que o mesmo deveria atuar em grandes empreendimentos. O órgão de desenvolvimento urbano de Campo Grande nunca recebeu notificação do MP referente à implantação de parcelamentos urbanos de iniciativa do poder público.

Em Corumbá, houve um caso em que existiam divergências em relação à interpretação da legislação ambiental, mas não foi instaurada a ação civil pública, porque neste caso foi assinado um termo de ajuste de conduta. Na visão do órgão licenciador municipal de Dourados, a atuação do MP é positiva, pois tem contribuído na contenção de pressões para a concessão do licenciamento ambiental. Em 2009, o MP solicitou esclarecimentos sobre o excesso de licenças emitidas, mas este fato não gerou qualquer conflito. Os dois empreendedores privados que

atuavam no município foram autuados pelo MP, porém, só um caso diz respeito ao projeto de parcelamento urbano, no qual foi feito um TAC e o processo foi extinto (box 39).

BOX 39
Mato Grosso do Sul: a visão do empreendedor privado em Dourados

Para o empreendedor privado em Dourados, a passagem pelo MP do processo de licenciamento é positiva porque o mesmo só é liberado depois que todas as exigências forem atendidas em todos os sentidos, o que lhe confere um "atestado de boa conduta ambiental". Porém, a morosidade com que o processo dá entrada no MP impede que o empreendedor seja punido por suas irregularidades, pois, quando este chega ao empreendedor, o mesmo já pagou a multa e não há possibilidade de responsabilizá-lo criminalmente (Ipea, 2009b, p. 92).

Fonte: Mato Grosso do Sul, Relatório 4 da pesquisa (original). Disponível no Capítulo 11 (original editado).

Em geral, na percepção dos órgãos de licenciamento ambiental do estado de Mato Grosso do Sul ou municípios analisados, considerava-se que a atuação do MP tem contribuído de forma significativa no processo de licenciamento ambiental, pois interfere no processo de decisão sobre a concessão de licenças e na contenção de possíveis pressões políticas. No entanto, alguns gestores públicos estaduais e municipais reclamam que dedicam muitas horas esclarecendo denúncias, fato que prejudica o andamento das demais atribuições no âmbito do Oema. Ademais, na perspectiva desse grupo entrevistado, o MP adota, de forma excessiva, medidas punitivas, devendo ter uma atuação voltada para medidas de orientação, preventivas e mitigadoras.

No estado do Pará, segundo relatos dos técnicos, tanto dos órgãos públicos como da empresa privada, em geral, não havia conflitos entre o MP e o órgão ambiental. Apesar disso, quando acionado, o MP é atuante, e não havia relação hostil com os órgãos ambientais. As secretarias ambientais pesquisadas consideraram que a participação do MP no processo de licenciamento ambiental é importante, pois ajuda a acelerar os processos de licenciamento. Constatou-se que os casos de desmatamentos irregulares e empreendimentos sem a devida licença chegam de forma mais frequente e são feitos por meio de denúncias do MP.

No estado de Pernambuco, havia conflitos entre a CPRH e o MP, porém a participação deste último é importante no processo de licenciamento ambiental, contribuindo para efetividade e eficácia do processo de licenciamento. Assim, por meio do MP que a sociedade civil também tem se manifestado (denúncias e comparecimento em audiências públicas).

A relação com o MP no município de Recife, conforme a percepção do órgão de desenvolvimento urbano – DIRURB – é a de instituição colaboradora, que ajuda com a fiscalização dos empreendedores que não atendem às regras, principalmente de licitação e legislação ambiental. Os conflitos surgem nos tipos de demanda acatadas dentro do MP, que poderiam ser resolvidas diretamente com a prefeitura,

o que aponta a falta de conhecimento da população para determinadas denúncias. Destaca-se a atuação do MP após emissão da LP, no âmbito do município de Recife. Nas irregularidades que surgem no decorrer da implantação do empreendimento e que necessitam embargo, o MP faz com que a execução do embargo seja eficiente.

No município de Garanhuns, a percepção dos entrevistados foi positiva quanto ao MP, porém destacando sua pouca atuação na área de meio ambiente. Há empreendimentos em áreas de proteção ambiental necessitando de licenciamento ou termo de compromisso para recuperação das áreas exploradas. Foi, também, identificada a existência de pequenos condomínios não licenciados e implantados de forma irregular.

No caso de obras públicas estaduais no território municipal, observou-se que o embargo por parte do MP geralmente proporciona algum dano ambiental – pois são obras de extrema importância para o crescimento do estado e do município.

REFERÊNCIAS

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório de pesquisa** – Alagoas. Brasília: Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur)/Ipea, 2009a.

____. **Relatório de pesquisa** – Mato Grosso do Sul. Brasília: Dirur/Ipea, 2009b.

____. **Relatório de pesquisa** – Mato Grosso. Brasília, Dirur/IPEA, 2009c.

____. **Relatório de pesquisa** – Pará. Brasília: Dirur/Ipea, 2009d.

____. **Relatório de pesquisa** – Paraná. Brasília: Dirur/Ipea, 2009e.

____. **Relatório de pesquisa** – Pernambuco. Brasília: Dirur/Ipea, 2009f.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Resolução Conama nº 369/2006**. Brasília, 2006.

_____. **Resolução Conama nº 001/1986** que estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e diretrizes gerais para uso e implementação de Avaliação de Impacto Ambiental, como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. Brasília, 1986.

_____. **Lei Federal nº 6.766/1979** que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Brasília, 1979.

_____. **Resolução Conama nº 412/2009**. Brasília, 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

MATO GROSSO. **Resolução Consema nº 04/2008** que estendeu a responsabilidade de descentralização do licenciamento ambiental também para os consórcios intermunicipais de desenvolvimento econômico e socioambiental. Cuiabá, 2008.

_____. **Lei nº 8.697, de 2 de agosto de 2007** que cria o Programa de Desenvolvimento Regional denominado MT Regional. Cuiabá, 2007.

_____. **Decreto Lei nº 7.007/2006** que dispõe os requisitos legais exigidos pelo OEMA com vistas a habilitar os municípios a realizarem o licenciamento ambiental. Cuiabá, 2006.

MATO GROSSO DO SUL. **Resolução Sema nº 001/1989**. Campo Grande, 1989.

MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE. **Lei Municipal nº 4.771/1984**. Campo Grande, 1984.

MUNICÍPIO DE CAMPO VERDE. **Lei Municipal nº 1.464/2009** que altera o anexo III da Lei Municipal nº 1.224/2006 e estabelece a aplicação de fórmulas para o cálculo do valor da prestação de serviços de Licenciamento e autorizações, independente do potencial poluidor para atividades de infraestrutura. Campo Verde, 2009.

MUNICÍPIO DE CUIABÁ. **Lei Municipal nº 3.872/1999** que dispõe sobre a regulamentação do Inciso 1º do artigo 11 da Lei Complementar nº 044/1997 de uso e ocupação do solo no Município de Cuiabá. Cuiabá, 1999.

_____. **Lei Complementar nº 108/2000** que isenta os empreendimentos de interesse social das taxas do licenciamento quando executados pelo poder público e tem desconto de 50% quando realizados por empresas privadas. Cuiabá, 2000.

MUNICÍPIO DE CURITIBA. **Decreto Municipal nº 250/2000** dispõe sobre a criação de novos setores especiais de Habitação de Interesse Social. Curitiba, 2000.

_____. **Decreto Municipal nº 838/1997** que define os critérios da necessidade e o tipo de estudo ambiental a ser realizado pelo empreendedor. Curitiba, 1997.

_____. **Decreto Municipal nº 1.442/2005** que dispõe sobre os critérios para regularização fundiária em áreas pertencentes à administração direta e indireta do município de Curitiba, ocupadas por população de baixa renda e dá outras providências. Curitiba, 2005.

_____. **Decreto Municipal nº 1.362/2008** que estabelece as taxas para licenciamento ambiental no município de Curitiba. Curitiba, 2008.

MUNICÍPIO DE LUCAS DO RIO VERDE. **Lei Complementar nº 046/2006** que estabelece para cobrança das taxas, a Unidade Fiscal Municipal. Lucas do Rio Verde, 2006.

MUNICÍPIO DE MARECHAL DEODORO. **Lei Municipal nº 612/1994**. Marechal Deodoro, 1994.

MUNICÍPIO DE PRIMAVERA DO LESTE. **Lei Municipal nº 062/2009** que dispõe a alteração da Lei Municipal nº 1.027/2007 referente a cobrança pelos serviços de licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras. Primavera do Leste, 2009.

_____. **Lei Municipal nº 1.133/2009** que determina os preços para análise de pedidos de licença ambiental. Primavera do Leste, 2009.

_____. **Lei Municipal nº 498/1998** que exige para aprovação do loteamento, o compromisso do loteador em executar, sem ônus para o município, todos os serviços de obras de infraestrutura. Primavera do Leste, 1998.

MUNICÍPIO DE RECIFE. **Lei nº 17.171/2005** que define a base de cálculo para os custos do licenciamento ambiental. Recife, 2005.

PARANÁ. **Resolução Sema nº 31/1998**. Curitiba, 1998.

_____. **Resolução Cema nº 65/2008**. Curitiba, 2008.

_____. **Lei Estadual nº 8.791/2007** que disciplina as taxas dos serviços executados pelo OEMA, autorizado a cobrar pelas análises do licenciamento ambiental. Curitiba, 2007.

_____. **Lei Estadual nº 10.671/1993**. Curitiba, 1993.

PEREIRA, R. H. M.; FURTADO, B. A. (Org.). **Dinâmica urbano-regional**: rede urbana e suas interfaces. Brasília: Ipea, 2011.

CAPÍTULO 8

RECOMENDAÇÕES PARA A AÇÃO PÚBLICA

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo reúne as propostas apresentadas pelos seis estados estudados, visando ao aperfeiçoamento do sistema e do processo de licenciamento ambiental. As recomendações são oriundas de informações obtidas na pesquisa e da avaliação dos principais aspectos, procedimentos e instrumentos integrantes desse processo. São eles: *i)* político-institucionais; *ii)* processos de licenciamento e estudos ambientais – acompanhamento e clareza das exigências; *iii)* logística dos órgãos ambientais licenciadores e recursos humanos; *iv)* tramitação dos processos e prazos; *v)* participação e consulta pública; *vi)* custo do licenciamento; e *vii)* outros aspectos relevantes.

2 O SISTEMA E O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

2.1 Político-institucionais

No âmbito político-institucional, o estado do Paraná recomenda, entre outras medidas, o aperfeiçoamento dos instrumentos de política ambiental e a descentralização do processo de licenciamento. Entre os instrumentos propostos, inclui-se a realização do Zoneamento Ecológico e Econômico (ZEE) para todo o estado.

Como condição essencial para a implementação das propostas do Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI), finalizado em 2006, recomenda-se a reformulação do modelo institucional das Coordenações Metropolitanas, a fim de fortalecer a sua atuação. São também recomendados os aperfeiçoamentos a seguir.

1) Criação de nova unidade regional do Instituto Ambiental do Paraná (IAP) ou a ampliação do escritório regional de Curitiba, para atendimento das crescentes demandas dos municípios componentes da Região Metropolitana de Curitiba (RMC).

2) Investimento em Sistema Integrado Georreferenciado (SIG), pelo IAP, com o objetivo de oferecer agilidade no atendimento às demandas por licenciamento ambiental.

3) Integração e articulação entre os órgãos públicos que participam do processo de licenciamento ambiental.

4) Aperfeiçoamento das formas de divulgação dos processos de licenciamento ambiental dirigida à comunidade, visando à democratização da gestão ambiental.

5) Articulação entre a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano (Sedu) e a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Sema), objetivando a elaboração integrada e a implementação dos Planos Diretores Municipais (PDMs) e PDI, de acordo com as premissas norteadoras da política ambiental estadual.

6) Participação integrada da Sema e do IAP na elaboração e implementação dos PDMs e no PDI da RMC, para garantir a execução das ações baseadas em planejamento urbano e conservação ambiental.

Além disso, o relatório destaca que o sistema estadual de licenciamento ambiental deve ser mais articulado entre os vários órgãos de governo do estado e dos municípios. Deve-se ocorrer, também, participação integrada entre a Sema e o IAP, na elaboração e implantação dos PDMs e no PDI da RMC, com o objetivo de garantir a execução das ações baseadas em planejamento urbano e conservação ambiental.

Diante das tendências atuais da urbanização e da degradação ambiental de áreas de domínio público, o relatório do Paraná propõe que o sistema de licenciamento ambiental e as normas e diretrizes de ocupação do solo urbano constituam elemento estratégico na análise dos fatores causadores de impactos. As ações devem ser integradas e acordadas em negociação prévia visando ao estabelecimento de diretrizes a serem estabelecidas em horizonte temporal de médio e longo prazo.

A capacitação técnico-operacional dos municípios também é recomendada para aqueles que demonstrem interesse em executar o licenciamento ambiental por meio da atuação conjunta do governo estadual, como, por exemplo, as associações de municípios. Esta ação daria condições ao município para atuar na avaliação e fiscalização ambiental dos empreendimentos locais. A sugestão fundamenta-se nos procedimentos estaduais de fomento ao desenvolvimento dos municípios paranaenses por meio das ações locais, especialmente quanto ao planejamento estratégico municipal, entendido como instrumento essencial de política pública.

Para o estado de Mato Grosso, é necessária a articulação institucional que vise compatibilizar os distintos interesses envolvidos no processo de licenciamento

ambiental, de forma que: *i)* garanta a descentralização administrativa e sua respectiva gestão; *ii)* fortaleça a autonomia municipal das localidades que tenham a condição de exercê-la; e *iii)* crie mecanismos de orientação para a sociedade, especialmente para os empreendedores privados, sobre a importância do licenciamento ambiental urbano.

O relatório aponta, ainda, que é preciso aprimorar a comunicação interna no Órgão Estadual de Meio Ambiente (Oema) e nos órgãos ambientais municipais, bem como a comunicação entre as referidas instituições e outras envolvidas direta ou indiretamente no processo de licenciamento. Outra medida recomendada diz respeito à previsão, pelos municípios, de dotação orçamentária no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para realizar a gestão ambiental levando em consideração, além do licenciamento e da fiscalização, ações de educação ambiental, capacitação da equipe técnica, entre outros.

2.2 Descentralização e desconcentração

A pesquisa realizada no estado do Paraná concluiu que, sob o ponto de vista da qualidade ambiental, não é possível inferir se o licenciamento municipal representa avanço no processo de licenciamento ambiental, devido ao fato de o procedimento ainda ser pouco adotado – uma vez que apenas Curitiba licencia no estado. Entretanto, a pesquisa indicou que os municípios de Campo Largo, São José dos Pinhais e Londrina também estariam capacitados tecnicamente para a emissão de licença ambiental.

No caso da municipalização do licenciamento ambiental, questiona-se qual seria o papel do IAP neste processo. Caso o Paraná adotasse um modelo descentralizado, o IAP continuaria atuando como órgão licenciador e fiscalizador das atividades que apresentassem grande impacto ao município licenciador e, também, com responsabilidade de agir nos demais municípios ainda não aptos a emitir licenciamento ambiental. Nesta situação, o processo de licenciamento ambiental demandaria longo prazo de tramitação, uma vez que seria necessária a estruturação administrativa e funcional municipal e o estabelecimento de convênios destes junto ao Oema.

Desta forma, se fosse mantido o modelo atual de licenciamento, em que não há municipalização – o IAP delega as atribuições de licenciamento ambiental ao município, por meio de convênio –, como no caso de Curitiba, o Oema reduziria suas funções, possibilitando que o IAP participasse mais ativamente na elaboração dos PDMs, bem como dos planos de desenvolvimento das regiões metropolitanas (RMs). No estado do Paraná, a municipalização do licenciamento ambiental significaria uma mudança de orientação administrativa do governo do estado, pois nos últimos anos houve uma tendência de concentração do licenciamento no Oema.

Quanto à capacidade dos municípios do Paraná de emitir licenças ambientais, recomenda-se a participação de programas de descentralização, tendo em vista as atividades de fiscalização e acompanhamento de atividades que envolvam a qualidade do ambiente. Portanto, é do interesse municipal, sendo uma competência legal comum a todos os entes federados. Esta recomendação deverá ser dirigida aos municípios que se encontrem nas situações mostradas a seguir.

1) Municípios que não licenciam, mas com condições e aparatos técnicos e administrativos que lhes permitam atuar em questões ambientais como fiscalização, Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMAs) instalados, Secretarias Municipais de Meio Ambiente (Semmas) e Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) constituídos. Estes estariam aptos a procederem ao licenciamento ambiental, dependendo apenas da formalização de termo de convênio com o Oema.

2) Municípios que não licenciam, sem condições e sem aparatos técnicos e administrativos para atuar em questões ambientais que lhes permitam formalizar convênio com o Oema para essa finalidade.

No entanto, os municípios com menor capacidade financeira, em geral, demonstram pouco interesse por emitir licenças ambientais – em vista do impacto que a atividade poderia ter em sua capacidade orçamentária e estrutura administrativa. Portanto, seria mais viável a implementação de programa de capacitação para os municípios maiores – aqueles com população superior a 200 mil habitantes –, expandindo, posteriormente, este programa para municípios com menor população, conforme avaliação prévia e mediante normas específicas, que estabeleceriam critérios para o cumprimento de etapas necessárias a tornar o município apto a licenciar.

A gestão ambiental estratégica buscou a ampla difusão de informações e participação de diferentes segmentos da sociedade civil e do poder público. Nesta perspectiva, a municipalização da atividade de licenciamento ambiental poderá contribuir não apenas para melhorar a eficácia da gestão das políticas públicas municipais, como também para a reconfiguração progressiva do estado pela reformulação do seu aparato organizacional.

Ao considerar que o adequado planejamento das políticas públicas e demais ações para o desenvolvimento sustentável envolvem necessariamente a comunidade, propõe-se que os procedimentos de fiscalização, preservação e avaliação de impactos ambientais sejam, então, tratados pelo governo local.

Constatou-se que o atual sistema e processo de licenciamento ambiental não parecem ser suficientes para alcançar a eficácia pretendida, seja para acompanhar

a intensa demanda por áreas para parcelamento, seja para proteger os recursos naturais de domínio público. Em particular, na RMC, necessita-se de maior proteção e gestão dos mananciais de abastecimento, onde não há controle nem planos integrados de gestão ou fiscalização.

Portanto, é necessária uma reformulação das atuais estruturas administrativas, devendo ser considerado o envolvimento direto das comunidades locais na gestão dos recursos ambientais, mediante contratos formais, que definam direitos mútuos e obrigações das comunidades e das administrações municipais. No caso específico dos mananciais de abastecimento, isso aconteceria com uma participação maior da sociedade civil nos Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs). Assim, se revelaria a situação de inadequação dos processos de licenciamento ambiental adotados para a gestão de conflitos na região litorânea do estado e na RMC.

O processo de descentralização do sistema de licenciamento ambiental urbano no estado de Mato Grosso iniciou-se em 2006. Os sistemas ambientais do estado e dos municípios de Cuiabá, Campo Verde, Primavera do Leste e Lucas do Rio Verde encontravam-se parcialmente organizados. Recomenda-se, nesses casos, o fortalecimento das estruturas de apoio técnico, logístico e operacional para a melhoria do seu funcionamento.

O confronto entre os dados obtidos nas Semmas, com as informações coletadas no Oema, e a perspectiva dos empreendedores privados permite afirmar que os municípios assumiram a competência para efetuar o licenciamento ambiental de empreendimentos com pequeno e médio potencial poluidor, contudo, sem possuir a estrutura exigida pela legislação.

Tal fato é comprovado pela existência dos CMMAs apenas na forma da lei, uma vez que se mostram frágeis e inoperantes nos municípios pesquisados. Nos demais requisitos exigidos, como a criação do FMMA, observou-se sua existência em todos os municípios. Entretanto, os recursos financeiros que deveriam ser aplicados na implantação do Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental, por exemplo, são direcionados para outros fins.

No Mato Grosso do Sul, os sistemas de licenciamento, tanto estadual quanto municipais, se estruturam de maneira semelhante, com variações positivas da integração de políticas ambientais, no município de Campo Grande, e maior autonomia administrativa do órgão ambiental, no de Dourados. Todos os sistemas contam com conselho representativo, como preconiza a lei, e têm contribuído para a defesa das causas ambientais no espaço urbano.

As tentativas de descentralização e desconcentração não são exitosas. Ocorre o repasse de direitos, sem cobranças de responsabilidades inerentes.

Apesar da importância dos sistemas ambientais e das tentativas de descentralização ou desconcentração dos órgãos, a sua efetividade na execução de políticas ambientais é discutível do ponto de vista de parcelamentos urbanos. A avaliação geral é que são necessários investimentos em capacitação de técnicos e na busca de soluções para os problemas de registro e controle.

No estado de Alagoas, no que se refere ao licenciamento ambiental de parcelamento do solo, não havia qualquer tipo de interação entre os órgãos licenciadores municipais pesquisados e o órgão licenciador estadual.

No estado de Pernambuco, dentre os municípios inseridos na amostra da pesquisa, apenas Recife realizava o licenciamento ambiental, desde 2009. O processo de implantação do sistema de licenciamento neste município recebia apoio da Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH), tanto na capacitação de pessoal quanto na transferência de tecnologia.

A CPRH estava em fase de implantação de Unidades Integradas de Gestão Ambiental (Uigas), órgãos de desconcentração administrativa já implantados nos municípios de Araripina, Petrolina, Ribeirão, Nazaré da Mata, Caruaru e Garanhuns.

Para aperfeiçoamento do processo estadual de licenciamento ambiental para fins urbanísticos, sugere-se: *i)* reforço na equipe técnica da CPRH; *ii)* incremento da infraestrutura logística necessária à realização de atividades, em especial as de fiscalização e monitoramento, bem como para emissão de licenças ambientais estaduais; *iii)* aperfeiçoamento do sistema informatizado de acompanhamento do processo de tramitação de licenças; e *iv)* incentivo à descentralização administrativa para os municípios.

Com relação a sugestões de aperfeiçoamento nos municípios que não licenciam, observa-se que deve ser estimulada a desconcentração do órgão ambiental estadual e, como consequência, a estruturação, no âmbito municipal, no que diz respeito a normas, pessoal e logística.

3 PROCESSO DE LICENCIAMENTO E ESTUDOS AMBIENTAIS: ACOMPANHAMENTO E CLAREZA DAS EXIGÊNCIAS

O relatório do estado do Paraná recomenda duas ações de aperfeiçoamento, especialmente para o atendimento da demanda habitacional crescente na RMC, relatadas a seguir.

1) Rigoroso controle da ocupação em áreas de mananciais e programas de regularização fundiária e reassentamento para atender populações assentadas em locais inadequados, não permitidos pela legislação. A área urbana de Curitiba é cercada de áreas de manancial, principalmente tributários da bacia do rio Iguaçu, uma das mais importantes do estado, e a pressão da ocupação destas áreas é permanente, comprometendo sua preservação.

2) Implantação de um Sistema de Licenciamento Simplificado para aperfeiçoar o atendimento às demandas por licenciamento ambiental no estado. O sistema de licenciamento ambiental informatizado propõe uma configuração baseada na certificação digital, possibilitando aos empreendimentos de baixo potencial poluidor obter o licenciamento ambiental de forma simplificada, por meio da internet. Desta forma, a Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO) seriam substituídas por apenas um documento. Além disso, mediante esse sistema, também se poderia solicitar a renovação da LO.

Para o estado de Mato Grosso, é preciso estimular a adequação e uniformização da tipologia de estudos ambientais solicitados, considerando os impactos ambientais, as legislações vigentes e outros instrumentos pertinentes. É, portanto, necessário o estabelecimento, por parte dos órgãos ambientais, de parâmetros técnicos, com base legal para orientar as decisões. Esta proposta justifica-se pelo excesso e a inadequação de exigências, em grande parte necessitando de fundamentação técnica, uma vez que esta atribuição é delegada ao corpo técnico responsável no âmbito do órgão ambiental.

No estado de Mato Grosso do Sul, os órgãos ambientais se esforçam para prestar serviço técnico mínimo e apresentar regras mais claras para os empreendedores. Não existem reclamações destes quanto aos custos do licenciamento, mas foram registrados conflitos em relação aos estudos ambientais solicitados, além da falta de estrutura dos órgãos ambientais. Propõe-se a adequação destes às condições e à realidade de cada município. Desta forma, seria possível reduzir as reclamações dos empreendedores quanto à solicitação de estudos desnecessários por parte dos órgãos ambientais. Constatou-se, também, a falta de ações de monitoramento e fiscalização, devido a deficiências de método e estrutura.

No estado do Pará, o marco legal de regularização do sistema de licenciamento ambiental necessita de clareza, para que os empreendedores públicos ou privados e órgãos ambientais tenham melhor compreensão das normas e procedimentos para o processo de licenciamento.

4 LOGÍSTICA DOS ÓRGÃOS AMBIENTAIS LICENCIADORES E RECURSOS HUMANOS

O relatório do Paraná destaca que o sistema e o processo de licenciamento ambiental carecem de meios materiais e recursos humanos para uma efetiva política de controle do uso do solo nas regiões urbanas. Nesses termos, o mesmo propõe o aumento da capacidade operacional dos escritórios regionais do IAP do estado, por meio, especialmente, da contratação de técnicos especializados. Os órgãos de governo responsáveis pela gestão e fiscalização dos recursos naturais necessitam de condições materiais e a capacitação institucional para adequada gestão, apesar da boa vontade e dedicação dos técnicos.

É necessária a ampliação do instrumental tecnológico utilizado para a coleta e organização de dados, pois, apesar de o IAP utilizar sistema informatizado para procedimentos administrativos de licenciamento ambiental, este não contempla informações georreferenciadas.

O relatório também aponta para a necessidade de solucionar a carência de quadros técnicos do IAP, fazendo-se necessária a urgente contratação de pessoal, a instrumentalização administrativa do órgão, por meio de aquisição de veículos, a atualização dos equipamentos de informática e a implementação de banco de dados georeferenciados integrado com as prefeituras.

O relatório do estado de Mato Grosso do Sul destaca que os órgãos, estadual e municipais, se encontram sobrecarregados, em face da estrutura física e de recursos humanos deficientes, recomendando, assim, seu fortalecimento.

O relatório do estado de Mato Grosso indica a necessidade de ampliar o corpo técnico e de instituir programas de capacitação técnica. Uma vez que as atribuições voltadas às questões ambientais são compartilhadas com outras áreas da administração pública, é preciso considerá-las no mesmo nível de importância. Para atuar no processo de descentralização, o Oema necessita ampliar o número de profissionais e monitorar as suas ações. Este mesmo órgão tem assumido a competência de licenciar mesmo naqueles municípios que já se encontram com convênios firmados, exceção do município de Cuiabá. É também necessário sistematizar as informações e buscar meios para melhorar a comunicação interna.

No estado de Pernambuco, as recomendações para aperfeiçoamento do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos são as seguintes: *i)* necessidade de ampliação e capacitação da equipe técnica da CPRH; *ii)* incremento da infraestrutura logística (instalações, veículos, equipamentos) necessária à realização das atividades de licenciamento, em especial as de fiscalização e monitoramento; e *iii)* melhorias no processo de emissão de licenças, mediante o aperfeiçoamento do sistema informatizado de acompanhamento da tramitação de licenças.

4.1 Tramitação dos processos e prazos

No estado de Alagoas, propõe-se a agilização dos processos de licenciamento em todas as suas fases – LP, LI e LO –, pois o Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepram) reúne-se apenas uma vez por mês. O relatório do estudo destaca ainda que esse processo, no âmbito municipal, é mais simplificado.

A mesma sugestão é feita pelo estado de Mato Grosso do Sul, que aponta a necessidade de agilização das licenças ambientais por parte do Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (Imasul) que, por sua vez, tem investido em melhorias do sistema de informação, buscando aprimorar o sistema de registro e controle dos processos de licenciamento.

4.2 Participação nas audiências públicas

Para o estado de Mato Grosso, a consulta e a audiência pública são instrumentos que devem ser mais utilizados, pois a população ainda necessita ser sensibilizada para compreender a importância da sua participação, por meio da educação formal e não formal.

Essa mesma sugestão é dada pelo estado de Mato Grosso do Sul, especialmente quanto à necessidade de maior participação pública na discussão dos estudos ambientais e dos Termos de Referência. Sendo registrado que, durante o período pesquisado, foi realizada apenas uma audiência pública para o parcelamento do solo urbano.

4.3 Custos do licenciamento

No estado de Mato Grosso, sugere-se a adequação das taxas municipais de cobrança pelos serviços de licenciamento que, hipoteticamente, deveriam ter menor custo que as da Oema, pois a logística de monitoramento e fiscalização está mais próxima do empreendimento, o que deveria colaborar para a diminuição dos gastos do poder público local.

Alguns gestores municipais que assumiram a competência para licenciar, no estado de Mato Grosso do Sul, recomendam o aumento da receita resultante do processo de licenciamento, pois a mesma é insuficiente para o apoio da infraestrutura do sistema municipal de meio ambiente (profissionais, espaço físico, equipamentos).

5 OUTROS ASPECTOS

Sugere-se que seja dada publicidade, em parceria com o Ministério Público, prefeituras e governo do estado, sobre o local e a forma como as denúncias podem ser feitas, a exemplo de campanhas sobre a dengue, campanha de resíduos, violência contra mulher, entre outras veiculadas na mídia.

Propõe-se que a atuação do Ministério Público seja revista. Grande parte dos gestores públicos estaduais e municipais sugere que o Ministério Público atue de forma mais proativa, com medidas de orientação, preventivas e mitigadoras, pois dedica-se muito tempo ao esclarecimento de denúncias, prejudicando o andamento das atividades desempenhadas pelo Oema.

No estado de Mato Grosso do Sul, as condições da logística dos órgãos ambientais licenciadores, em âmbito estadual ou municipal, devem ser melhoradas. Os problemas não se reportam à infraestrutura física e sim à necessidade de apoio logístico, especialmente quanto ao número de veículos e equipamentos.

Um exemplo de sugestão apresentada pelos empreendedores às secretarias, para que a informação possa ser compreendida amplamente, é a elaboração de uma cartilha informativa quanto ao aspecto técnico e jurídico do licenciamento ambiental. Os empreendedores também cobram a redução dos prazos que são extensos e resultam no atraso dos seus trabalhos.

Sugere-se que sejam realizados mais informes publicitários com parcerias entre o Ministério Público e as prefeituras e o governo do estado, mostrando exemplos de como as denúncias podem ser executadas – assim como é feito com outras campanhas veiculadas pelos meios de comunicação.

No caso do Paraná, o maior conflito entre crescimento urbano e sustentabilidade ambiental ocorre no município de São José dos Pinhais, assim como em toda a RMC, revelando a necessidade de preservação dos recursos hídricos da região, onde se concentra a maior parte dos mananciais de abastecimento de Curitiba. O estado não se programou para atender a crescente demanda por moradias nas RMs.

O licenciamento ambiental para parcelamento do solo urbano apresenta uma gestão centralizada, apoiada por uma legislação ambiental de natureza fortemente restritiva e que não necessariamente tem revertido em medidas de uso adequado do solo urbano.

Além dessa legislação restritiva, existe forte pressão por moradias, originada pela ocupação desordenada de grandes extensões do território no estado, inclusive em áreas de mananciais e várzeas, legalmente considerados de domínio público.

Esta forma de gestão do processo de licenciamento ambiental acarreta duas consequências igualmente lesivas e impactantes: *i*) uma situação generalizada de livre ocupação das áreas de uso restrito; e *ii*) ausência do interesse, por parte das populações locais, na conservação desses recursos ou na sua gestão em longo prazo. Tal diagnóstico no atual contexto político e administrativo e da dinâmica urbana da RMC é extremamente problemático.

Em resumo, em toda a região litorânea do estado e na RMC observa-se a inadequação dos processos de licenciamento ambiental atualmente adotados para a gestão de conflitos.

O insucesso dessa gestão se deve, por um lado, ao descompasso com a realidade factual e a desarticulação institucional do poder público; e, por outro, à falta de envolvimento das populações locais diretamente afetadas. Uma das soluções possíveis seria a proposição de mecanismos que efetivamente incorporem as comunidades locais não somente no processo de licenciamento ambiental, mas nos processos de planejamento e implementação da gestão do ambiente.

Nos municípios do estado de Mato Grosso do Sul, as estruturas e processos de gestão de meio ambiente não têm avançado o suficiente para provocar impactos significativos para o desenvolvimento urbano. Neste sentido, as situações mais precárias podem ser encontradas nos municípios do interior, como Dourados e Corumbá.

O município de Campo Grande tem conseguido superar os problemas dos assentamentos precários investindo na construção de conjuntos residenciais populares destinados à remoção de moradias em situação de risco. Entretanto, verifica-se que os empreendedores públicos e privados limitam-se, apenas, a cumprir os procedimentos mínimos de licenciamento.

Observa-se um esforço de integração de políticas ambientais com o desenvolvimento urbano, por parte da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (Semadur), no município de Campo Grande. O empreendedor público encarregado da implantação de loteamentos de interesse social em Campo Grande, a Empresa Municipal de Habitação (EHMA), poderia contribuir para essa integração, ao não priorizar a questão ambiental e terceirizar a elaboração do processo de licenciamento, o que dificulta a internalização do processo em sua estrutura interna.

No estado de Mato Grosso do Sul, o órgão ambiental e o Ministério Público necessitariam discutir estratégias de atuação conjunta no sentido de avaliar as denúncias. Além disso, em alguns municípios seria necessária maior agilidade no andamento dos processos.

No estado do Pará, um aspecto agravante é a dinâmica do uso do solo urbano, a qual não é acompanhada pelo processo de tramitação da legislação ambiental urbana, resultando em ocupação irregular e desordenada. O ritmo de crescimento populacional, em especial estimulado pela migração, o baixo poder aquisitivo da população e a dinâmica imobiliária ainda promovem a ocupação irregular do solo urbano, inclusive de áreas ambientalmente sensíveis, como é o caso das áreas

onde estão localizados os mananciais que abastecem Belém e Ananindeua, os lagos Bolonha e Água Preta.

Para a compreensão da dinâmica urbana nos municípios paraenses e suas implicações, devem ser considerados a complexidade do meio rural, assim como o impacto dos inúmeros projetos de mineração em implantação e os previstos para o estado. Os conflitos no meio rural, decorrentes da luta pela terra, da expansão do agronegócio e a consequente concentração fundiária, concorrem para uma migração do meio rural em direção às cidades, promovendo o adensamento de suas periferias por meio da ocupação irregular do solo.

Outra variável importante a ser considerada na dinâmica urbana e habitacional e sua interface com o licenciamento ambiental de parcelamentos de solo urbano é o déficit habitacional em Belém, Barcarena e Ananindeua.

A demanda habitacional tem sido muito superior à capacidade de resolução e implantação de projetos habitacionais de interesse social, propostos pelo poder público, o que agrava ainda mais a situação. Segundo o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social (Pehis, 2010), esse déficit era de 17% em Belém, 18% em Barcarena e 17% em Ananindeua, somente para as áreas urbanas. O déficit habitacional nesses municípios é ocasionado, principalmente, pela inadequação dos domicílios, como falta de regularização fundiária, de saneamento básico, de coleta de lixo, de transportes e de energia elétrica.

No estado do Pará, os órgãos de licenciamento ambiental, apesar dos problemas já mencionados, têm buscado alternativas, na tentativa de facilitar o licenciamento para o parcelamento do solo urbano, principalmente dos parcelamentos já existentes, contribuindo para a melhoria da qualidade ambiental dos centros urbanos – e que se traduz em benefícios diretos para a população.

Para os novos parcelamentos, os órgãos ambientais priorizam, como condicionantes para a emissão da licença, as seguintes obras de infraestrutura, que devem ser atendidas pelo empreendedor: *i*) sistemas de abastecimento de água; *ii*) esgotamento sanitário; e *iii*) drenagem pluvial, entre outros. Além disso, são exigidas condicionantes de cunho ambiental, tais como: exigências que são específicas para áreas protegidas ambientalmente (terras de Marinha, por exemplo); adequação às leis de uso e ocupação do solo, previamente ao documento de posse da área onde será implantado o projeto; e a autorização prévia, tendo como procedimentos a restrição de usos, com base nas leis de códigos ambientais.

5.1 Síntese das recomendações para ação pública

O quadro 1 sistematiza as principais propostas dos estados e municípios pesquisados para o processo de licenciamento ambiental a partir das questões e processos institucionais analisados. As recomendações estão organizadas em quatro vertentes, mostradas a seguir.

1) Aspectos político-institucionais (articulação entre as instituições; descentralização e desconcentração).
2) Processo de licenciamento e estudos ambientais (procedimentos e normas; licenciamento simplificado; e Termos de Referência).
3) Capacidade institucional e infraestrutura (recursos humanos; capacitação; fiscalização; infraestrutura; e tecnologia da informação).
4) Relações institucionais com o Ministério Público.

QUADRO 1
Recomendações para o aperfeiçoamento do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos
(Estados e municípios pesquisados)

Questões e processos avaliados	Propostas dos estados e municípios pesquisados
Aspectos político-institucionais	
Articulação entre as instituições	Fortalecer a articulação entre os órgãos ambientais estaduais e municipais, bem como buscar uma inter-relação afetiva entre as diferentes secretarias afetas ao licenciamento do parcelamento do solo urbano.
Descentralização e desconcentração	Tornar mais eficiente e efetivo o processo de licenciamento ambiental do parcelamento do solo urbano, por meio da descentralização administrativa para os municípios.
	Transferir gradualmente as atribuições para os municípios, de forma que as secretarias municipais tenham tempo suficiente para a capacitação das atividades de maior complexidade.
	Capacitar técnicos dos municípios sobre os procedimentos de licenciamento, fornecer metodologias e tecnologias e celebrar acordos de cooperação técnica. Essa política de transição para uma gestão descentralizada deve ter participação e apoio efetivos do órgão ambiental estadual.
	Desvincular as Semmas, de outras secretarias municipais, para que estas possam atuar de forma transversal, acompanhando as ações de todas as secretarias que integram o poder público municipal.
	Estimular a desconcentração do órgão ambiental estadual em unidades regionais, de modo a atender aos municípios que não reúnam as condições necessárias para proceder ao licenciamento ambiental.
Processo de licenciamento e estudos ambientais	
Procedimentos e normas	Adotar regras claras e formais que orientem a análise das licenças solicitadas, bem como a padronização de normas e procedimentos específicos para o licenciamento ambiental de projetos voltados ao desenvolvimento urbano e a regularização de parcelamento do solo, evitando análises subjetivas e discricionariedade no processo de licenciamento. Desburocratizar, simplificar e agilizar os procedimentos mediante análise conjunta e centralizada das solicitações de licença com a participação de todos os órgãos envolvidos no processo de licenciamento. Elaborar manual contendo os aspectos técnicos. legais e administrativos do licenciamento ambiental.

(Continua)

(Continuação)

Questões e processos avaliados	Propostas dos estados e municípios pesquisados
Licenciamento simplificado	Informatizar o processo de licenciamento simplificado. O procedimento poderia ser feito via internet (sem a necessidade de o usuário comparecer às agências ambientais), com a emissão em apenas um documento de LP, LI e LO. A renovação de licenças (desde que devidamente fiscalizada) também poderia ser feita de forma simplificada, preferencialmente via internet.
Termos de Referência	Definir termos de referência específicos para elaboração de estudos ambientais referentes ao desenvolvimento urbano, que efetivamente contribuam para a análise e o acompanhamento dos empreendimentos licenciados.
Capacidade institucional e infraestrutura	
Recursos humanos	Fortalecer o quadro técnico dos órgãos licenciadores, mediante realização de concursos públicos.
Capacitação	Implantar programas de capacitação direcionados aos profissionais responsáveis pelo licenciamento ambiental, particularmente quanto ao parcelamento do solo urbano.
Fiscalização	Fortalecer as ações de fiscalização e monitoramento dos empreendimentos licenciados, com acompanhamento sistemático das condicionantes contidas nas licenças ambientais.
Infraestrutura	Melhorar a infraestrutura e logística (veículos, equipamentos de informática e outros) necessárias à realização de atividades dos órgãos, em especial à emissão de licenças ambientais e fiscalização.
Sistemas e Tecnologia da Informação	Utilizar o Sistema de Posicionamento Global – *Global Positioning System* (GPS) – e equipamentos portáteis ligados à sede central, o que tornaria os procedimentos mais ágeis e precisos.
	Implementar, nos órgãos licenciadores, sistemas informatizados para solicitação (por parte do empreendedor) da emissão das licenças.
	Mapear e georreferenciar as condições ambientais da área a ser licenciada, possibilitando aos técnicos a definição dos locais dos empreendimentos para eventual solicitação de estudos ambientais.
	Organizar banco de dados e instituir sistemas informatizados de licenciamento nos órgãos ambientais.
	Melhorar o fluxo de informações, evitando conflitos de ordem técnica entre os diferentes órgãos envolvidos no processo do licenciamento.
Custos do licenciamento	O valor da taxa de licenciamento ambiental e dos estudos ambientais deve ser baixo, especialmente para empreendimentos ou regularização de assentamentos destinados à população de baixa renda, devendo ser consideradas, em todos os casos, as condições socioeconômicas da população envolvida.
Relações institucionais com o Ministério Público	Criar mecanismos de articulação entre os órgãos ambientais, de desenvolvimento urbano e o Ministério Público, permitindo maior participação e visando evitar a judicialização dos processos. O Ministério Público deveria atuar de forma mais proativa e apoiar os órgãos ambientais mediante medidas de orientação preventivas e mitigadoras – em vez de restringir a sua atuação, apenas, em ações punitivas.

Fonte: Relatório 4 dos estados (Pará, Pernambuco, Alagoas Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul).

Elaboração dos autores.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

_____. **Resultados preliminares do Censo 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Relatório de pesquisa:** Alagoas. Brasília: Dirur/Ipea, 2009.

_____. **Relatório de pesquisa**: Mato Grosso do Sul. Brasília: Dirur/Ipea, 2009.

_____. **Relatório de pesquisa**: Mato Grosso. Brasília: Dirur/Ipea, 2009.

_____. **Relatório de pesquisa**: Pará. Brasília: Dirur/Ipea, 2009.

_____. **Relatório de pesquisa**: Paraná. Brasília: Dirur/Ipea, 2009.

_____. **Relatório de pesquisa**: Pernambuco. Brasília: Dirur/Ipea, 2009.

PARÁ (Estado). Companhia de Habitação do estado do Pará (COHAB). **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social** (Pehis). Pará, 2010.

PARTE III

Licenciamento Ambiental para Fins Urbanísticos: uma visão dos estados

CAPÍTULO 9

PARANÁ

Ana Claudia de Paula Müller*
Luiz Antônio Cortesi**
Lucrécia Z. Rocha**
Cristina Botti de Souza**
Melissa Midori Yamada**

1 INTRODUÇÃO

1.1 Caracterização geral do estado e dos municípios selecionados

O estado do Paraná localiza-se entre as latitudes de 22º 29'30", na cachoeira Salto Grande, no rio Paranapanema, e 26º 42'59", nas nascentes do rio Jangada, numa extensão superior a 468 km, em direção Norte-Sul; e entre as longitudes, a Oeste de *Greenwich*, de 48º 02'24", no rio Ararapira, e 54º 37'38", na Foz do Iguaçu, ultrapassando 647 quilômetros Leste-Oeste. Abrange áreas da Planície Litorânea, Serra do Mar e o Primeiro, Segundo e Terceiro Planaltos, num total de 19.972,7 mil hectares. Possui como principais divisores, ao Norte e Nordeste, o estado de São Paulo; a Leste, o Oceano Atlântico; ao Sul, o estado de Santa Catarina; a Sudoeste, a Argentina; a Oeste, o Paraguai; e a Noroeste, o estado de Mato Grosso do Sul. É constituído por 399 municípios, dos quais se destacam Curitiba, Ponta Grossa, Londrina, Maringá, Cascavel e Foz do Iguaçu, em função de suas dimensões populacionais e níveis de polarização.

O Paraná apresenta, como resultado das diferentes formações topográficas e características geológicas, três tipos de climas distintos, segundo a classificação climática de *Köppen-Geiger*, todos correspondentes a clima úmido, apresentando-se mais ameno na região norte e temperado no sul, onde os invernos podem ser rigorosos. O tipo que corresponde à maior área é o Cfa, que se caracteriza por ser subtropical úmido, mesotérmico, com verão quente, sem estação seca de inverno definida e geadas menos frequentes. O tipo Cfb é subtropical úmido, mesotérmico, com verões frescos e geadas severas e frequentes. Finalmente, o tipo Af caracteriza-se pelo clima tropical chuvoso, sem estação seca e isento de geadas.

---

* Coordenadora da pesquisa.

** Equipe técnica da pesquisa.

A diversidade de ambientes, delineada pelos diferentes relevos e alterações climáticas presentes no Paraná, é um fator determinante para a composição florística do estado. As altitudes, que variam do nível do mar a 1.877 metros no Pico Paraná – formação montanhosa mais elevada do Sul do país –, formam uma paisagem com unidades naturais muito diversificadas, com características físicas e biológicas próprias destes gradientes altitudinais.

Em sua área total, próxima dos 20 milhões de hectares, predominam solos aptos dos tipos bom e regular para uso agrossilvopastoril e que correspondem a 56,57% da área total do estado. Esta característica positiva tem associação com a presença de extensa faixa de "terra-roxa" em grande parte da porção ocidental da região. No outro extremo, as áreas inaptas ao uso perfazem 31,95% do território paranaense, definidos principalmente pela presença de serras e escarpas. Ocorrem em menor proporção áreas de várzea sujeitas à inundação, bem como solos rasos, na região dos Campos Gerais. Os restantes 11,48% apresentam restrições severas ao uso agrícola, principalmente o mecanizado.

No período anterior à colonização e às primeiras ocupações, o Paraná possuía 100% de sua extensão territorial coberta de florestas, formando cinco regiões fitogeográficas distintas. Segundo relatos de Maack (1950), a cobertura vegetal original do estado era formada de 47% de Floresta Estacional Semidecidual, 37% de Floresta Ombrófila Mista, 5% de Floresta Ombrófila Densa e 11% de Campos Naturais e Cerrado – e cada uma destas formações sofreu um tipo de pressão diferente.

Em 2008, a extensão total da cobertura vegetal remanescente, no Paraná, era de 2.183.295 hectares, que correspondem a 10,92% do seu território, com florestas nativas e secundárias concentradas em alguns maciços do interior do estado e na bacia litorânea. Destes, 11,7% são legalmente protegidos por Unidades de Conservação (UCs) de Proteção Integral.

O Paraná possui um total de 351 UCs, sendo 308 de Proteção Integral, nos âmbitos dos governos federal, estadual e municipal; e 43 de Uso Sustentável. Entre as áreas protegidas, destacam-se o Parque Nacional de Ilha Grande, na mesorregião noroeste; o Parque Nacional do Iguaçu, na oeste; o Parque Estadual Mata dos Godoy, na norte central; o Parque Estadual de Vila Velha e do Guartelá, no centro oriental; o Parque Estadual das Lauráceas, o Parque Nacional do Superagui, a Estação Ecológica de Guaraqueçaba, o Parque Estadual e a Estação Ecológica da Ilha do Mel, na Região Metropolitana (RM). Dentre as UCs de Uso Sustentável representativas do estado estão a Área de Proteção Ambiental (APA) Federal de Ilha Grande e de Guaraqueçaba, a APA Estadual da Escarpa Devoniana, da Serra da Esperança e a de Guaratuba.

Enquanto a exploração agrossilvopastoril foi direcionada fundamentalmente pelas condições de sua base física, os adensamentos urbanos obedecem à lógica de um desenvolvimento que tende a concentrar a população e a disponibilidade de infraestruturas e serviços. O uso da terra por atividades agropecuárias se deu em grande velocidade, ocupando, primeiramente, regiões do estado com solos de melhor fertilidade e relevo favorável; e, mais recentemente, solos menos favoráveis, ampliando, assim, seus territórios – que, no total, representam cerca de 80% das terras do estado. Desse modo, a agricultura posiciona-se como a atividade que ocupa maior extensão territorial (66%), seguida pelas áreas de pastagens, com 14%. As áreas urbanas ocupam um percentual de 1,14% de área do território, e as represas, 1,39%.

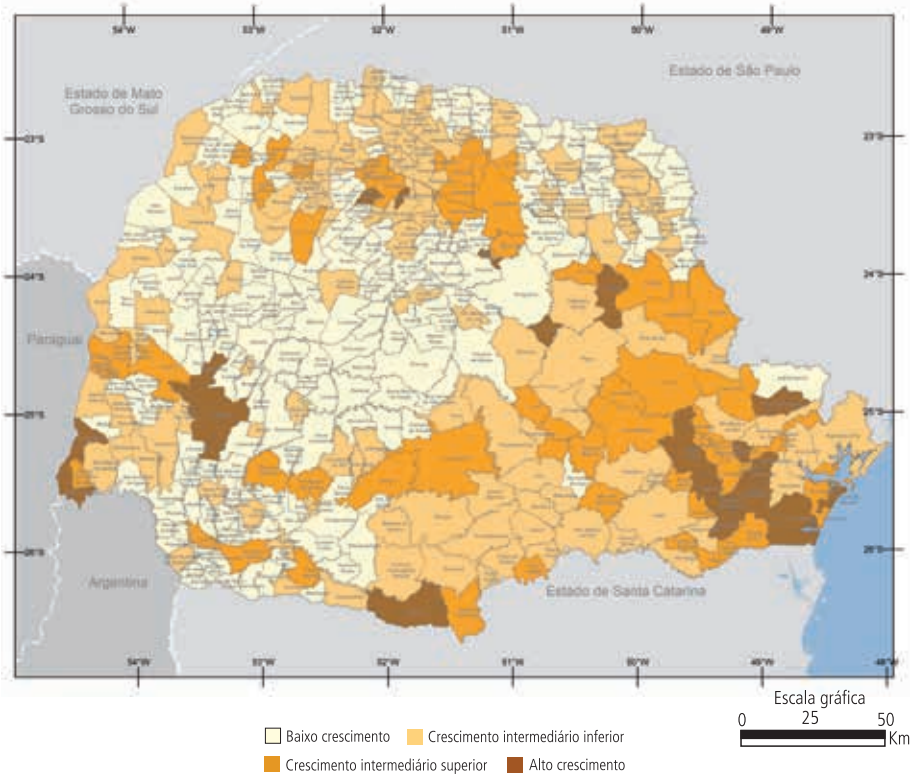
O Paraná reúne diversas características físicas, econômicas e sociais possibilitando que ocupe posição de destaque em âmbito nacional. No interior do estado, são a agroindústria, as indústrias tradicionais e o setor de serviços que dão dinamismo econômico, enquanto, na RM de Curitiba, os setores industrial, de transformação, de tecnologia e de serviços são determinantes para o desempenho econômico de todo o estado. Apesar de não haver homogeneidade entre as regiões do estado, de maneira geral, os índices que medem a qualidade de vida são relativamente bons, quando comparados ao restante do país.

Para compreender melhor as características do estado do Paraná, é interessante observar seu ordenamento geográfico e a evolução demográfica e econômica. Durante as décadas de 1950 e 1960, o Paraná teve ritmo surpreendente de crescimento demográfico, com taxas anuais próximas de 5%. A mesma intensidade não se manteve a partir de 1970, quando o crescimento oscilou próximo de 1%, indicando que cessava o período em que o estado se caracterizava como absorvedor de migrantes externos.

A transição demográfica e ocupacional paranaense foi bastante acelerada, tendo passado pela etapa de forte migração rural-urbana e, a partir da década de 1970, por movimentos do tipo urbano-urbano. Em termos absolutos, a população aumentou de 6.929.868, em 1970, para 10.284.503, em 2007. O grau de urbanização saltou de 36% para 81,4% – valor registrado em 2000 (Ipardes, 2005b).

A importância relativa das aglomerações urbanas aumentou, isto é, a população tem preferido localizar-se em cidades maiores. Em 2000, havia trinta municípios com mais de 50 mil habitantes, onde viviam 56% da população do estado; em 2007, eram 31 municípios com quase 60% do total de habitantes (figura 1).

FIGURA 1
Taxa de crescimento populacional (1980-2007)
(Em %)



Fonte: IBGE/Censos Demográficos 1980, 1991, 2000 e Contagem da População 2007. Base cartográfica: Sema (2007).
Elaboração: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes).

Como parte do processo de transformação demográfica e concentração da atividade econômica, destacam-se: *i)* no interior do estado, a mecanização agrícola e a predominância de culturas de exportação (por exemplo, soja e milho) sobre outras culturas alimentares; e *ii)* na RM de Curitiba, a concentração de indústrias de transformação, a partir da criação da Cidade Industrial de Curitiba, na década de 1970, funcionando como polo de atração sobre regiões dentro e fora do estado (Ipardes, 2005a).

Os impactos da mudança foram mais intensos na RM de Curitiba, em particular nas cidades ao redor de Curitiba, uma vez que o valor dos imóveis e terrenos é menor, e um grande número de pessoas se deslocou para essas cidades. Nos municípios onde a arrecadação tributária é baixa, a situação é de difícil controle: favelas, ocupações e loteamentos irregulares adentraram áreas ambientalmente vulneráveis, tornando ainda mais instável a vida das populações

obrigadas a essa condição de moradia. De maneira geral, nos municípios onde os investimentos em infraestrutura e serviços urbanos voltados às novas demandas são insuficientes, grandes e crescentes contingentes de moradores estão privados de saneamento básico, saúde, educação e transporte público. E, ainda mais grave, a incompatibilidade entre oferta e demanda por postos de trabalho acentuou a pobreza, reforçou a insegurança e impôs, cada vez mais, ao governo do estado assumir o papel de provedor.

1.2 Aspectos metodológicos da seleção dos municípios

Para a definição da amostragem de quais municípios seriam avaliados, dentro do universo de municípios licenciadores, empregou-se, inicialmente, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) – banco de dados disponibilizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, utilizando as informações do ano de 2004. Subsidiariamente, também se recorreu aos dados registrados pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), de 2002, e à base de cadastros fornecida pela Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Sema), de 2009.

Um dos critérios para a definição dos participantes da amostra, nesta etapa, foi que o município emitisse o licenciamento ambiental. O outro parâmetro estabelecido foi referente à taxa de crescimento populacional de 1980 a 2007, empregando-se as classes estabelecidas pelo Ipardes (2008), segundo dados dos Censos Demográficos do IBGE de 1980, 1991 e 2000 e da Contagem da População, em 2007.

Para a definição final dos participantes da amostra, após análise preliminar, foram estabelecidos ajustes na pesquisa que implicaram a eliminação de alguns municípios (mais especificamente aqueles que se confirmaram como não licenciadores, mas que na MUNIC de 2004 e em outras fontes apareciam como licenciadores). Além disso, utilizou-se a classificação dos municípios de acordo com a taxa de crescimento, de forma que foram selecionados aqueles com taxas de crescimento intermediário, superior e alto. Outros municípios, mesmo não emitindo licenciamento ambiental, foram acrescidos à amostragem.

Após esses ajustes, o universo de referência para a pesquisa foi delimitado em um município licenciador e dois não licenciadores. O estudo foi executado de forma completa, com a pesquisa documental e a aplicação dos roteiros em todas as instituições previstas na metodologia do Termo de Referência do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), de 2009.

Cabe ressaltar que foram acrescentados à pesquisa outros três municípios onde os roteiros não foram aplicados em todas as instituições previstas na metodologia inicial do estudo.

A pesquisa foi desenvolvida ao longo do ano de 2009 e nos meses de janeiro e fevereiro de 2010. As unidades formais para aplicação de roteiro e pesquisa documental de informações foram estabelecidas de acordo com a estrutura do processo de licenciamento ambiental no estado. Desta forma, as unidades selecionadas para cada município e para o estado foram divididas em blocos, conforme a seguir.

1) As secretarias municipais de meio ambiente (SMMAs) envolvidas no processo de licenciamento (normalmente, do meio ambiente e de obras e urbanismo).
2) As empreendedoras públicas:
   a) Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar), que é o empreendedor público do estado; e
   b) Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT), que é a empreendedora pública do município de Curitiba.
3) Os empreendedores privados, todos atuantes na RM de Curitiba.
4) O órgão licenciador do estado, Instituto Ambiental do Paraná (IAP).
5) As coordenações das RMs:
   a) Coordenação da RM de Curitiba (COMEC); e
   b) Coordenação da RM de Londrina (Comel).
6) A Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedu).
7) O Ministério Público.
8) O Sindicato dos Engenheiros no Estado do Paraná (Senge-PR).

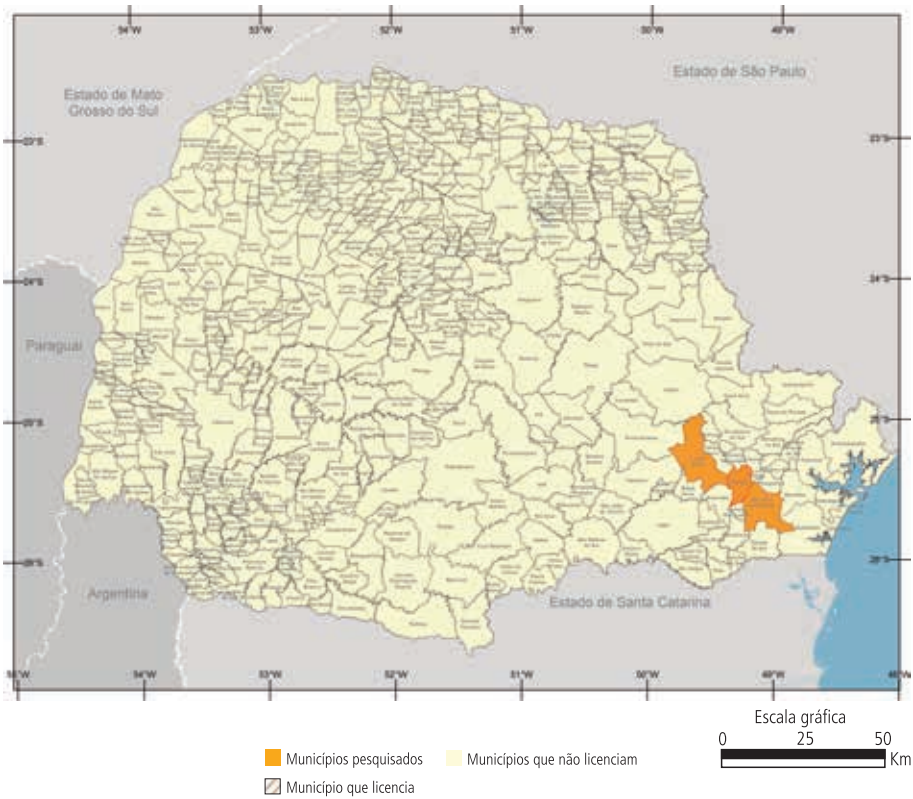
Durante a elaboração da pesquisa, surgiram novas unidades amostrais, que foram adicionadas à amostragem:

- Grupo Integrado de Apoio Técnico[1] (GIAT), criado pela Sema;
- Central de Atendimento da Matriz de Impactos Ambientais, implantada pelo IAP e disponibilizada em seu sítio virtual; e
- Colegiado de Julgamento de Infrações Ambientais, implantado pelo IAP.

1. O Decreto Estadual nº 3.411, de 10 de setembro de 2008, criou o GIAT, com o objetivo de analisar os processos de uso habitacional – loteamentos, desmembramentos, condomínios horizontais, mistos e verticais de determinado porte – e uso industrial de grande e excepcional porte (Lei Estadual nº 10.233/1992). A criação deste grupo é atual tema de discussão e sua implantação e efetiva atuação tem encontrado enormes dificuldades e resistências nas diversas esferas do governo estadual. O GIAT, caso estivesse em funcionamento, alteraria significativamente os procedimentos do processo de licenciamento, especialmente na RM de Curitiba. Para compreender as questões relativas ao GIAT foram consultados os documentos disponíveis e também alguns representantes dos órgãos integrantes do grupo – Companhia de Saneamento do Paraná (Sanepar) e COMEC. As demais mudanças foram disponibilizadas no sítio do IAP em janeiro de 2010 e atuaram no sentido de facilitar o acesso público às informações, padronizando, simplificando e oferecendo maior transparência aos procedimentos internos.

Elegeu-se para compor a amostra os municípios de Curitiba, que é o único licenciador no Paraná, São José dos Pinhais e Campo Largo, estes como exemplos de municípios que não licenciam, porém dispõem de condições técnicas e administrativas que lhes permitem avaliar a área afetada pelo empreendimento e emitir anuência prévia (figura 2).

FIGURA 2
Municípios pesquisados



Fonte: Ipardes (2005a). Base cartográfica: Sema (2007).

Município de Curitiba

O município de Curitiba foi criado em 29 de março de 1693. Atualmente, o número de eleitores é de 1.309.961 votantes, com uma população total de 1.751.907 habitantes (Ipardes, 2011).

Curitiba localiza-se, em sua totalidade, no Primeiro Planalto Paranaense, com altitude de 908 metros e área territorial de 435,495 km^2. Possui, como principais divisores naturais geográficos, a sudoeste, a Serra da Escarpa Devoniana, fazendo divisa com o Segundo Planalto Paranaense; e a leste com a Serra do Mar, divisor com a Planície Litorânea. Apresenta relevo geralmente plano a ondulado com declividades que variam de 0% a 20% (até 12 graus de inclinação).

Sua extensão territorial está localizada, na borda oriental do Primeiro Planalto Paranaense, que compreende a bacia sedimentar de Curitiba. Os solos predominantes são dos tipos: *i)* cambissolos: solos moderadamente a pouco drenados, pouco profundos, com elevados teores de alumínio e de limitado uso agrícola; *ii)* latossolos vermelho-amarelos: solos de textura argilosa, profundos e bem drenados, com baixa fertilidade natural, onde ocorre processo de lixiviação intensa, conforme o regime de chuvas; *iii)* podzólicos vermelho-amarelos: medianamente profundos, bem drenados, facilmente erodíveis, de acordo com as diferentes condições naturais, aluviais, solos jovens, pouco desenvolvidos e muito suscetíveis à erosão (Ipardes, 1995).

No município, ocorre o clima subtropical úmido mesotérmico, de verões frescos e geadas severas e frequentes, sem estação seca (Cfb), cujas principais médias anuais de temperatura dos meses mais quentes são inferiores a 22ºC, e dos meses mais frios, inferiores a 18ºC. A temperatura média anual é de 17ºC, com chuvas entre 1.330 e 1.400 mm e umidade relativa do ar de 85%, sem deficiência hídrica (Maack, 1968). A cidade encontra-se nos domínios fitogeográficos de dois grandes biomas, a Floresta Ombrófila Mista, conhecida como Floresta de Araucária, e os Campos Naturais, com capões de mata de araucária e com florestas aluviais (vegetação arbórea ao redor das nascentes e ao longo dos rios e córregos). Estes ambientes altamente antropizados são parcialmente protegidos por quantidade expressiva de parques municipais localizados no município e que são importantes áreas de lazer para toda a RM de Curitiba.

O potencial hídrico da região é caracterizado pela presença da bacia do Iguaçu, considerada a maior bacia hidrográfica do estado do Paraná, com extensão total de 1.060 km, dos quais a porção alta do rio Iguaçu encontra-se no município de Curitiba. O rio Iguaçu tem sua nascente próxima à Serra do Mar, no Primeiro Planalto, em Piraquara, com o nome Iraizinho, e percorre todo o Paraná, no sentido leste-oeste. Tem como principais afluentes os rios Negro, da Várzea, Miringuava, Passa Dois, Verde, dos Papagaios e Passaúna.

A partir da metade do século XIX, a exploração, o beneficiamento e a exportação da erva-mate foram os responsáveis pelas transformações socioeconômicas na região de Curitiba. O beneficiamento da erva marcou o nascimento da indústria na região e impulsionou o investimento em obras de infraestrutura, principalmente as de transporte, como a rodovia e a ferrovia que ligavam a cidade ao litoral, abrindo a

possibilidade de intensificar o comércio com o exterior. Essas mudanças atraíram novas empresas e imigrantes, os quais passaram a intensificar o processo de urbanização da cidade (Bondarik, Kovaleski e Pilatti, 2006).

A crise de 1929 marcou o período de decadência da economia da erva-mate, porém a atividade havia deixado sua contribuição para o desenvolvimento da cidade, que, ao final da década de 1920, já contava com eletricidade, bonde e veículos automotivos – bens ainda reservados a poucas cidades do país. Outra característica da cidade, já presente no período da economia do mate, eram as iniciativas para planejar a ocupação espacial. As primeiras ações relacionavam-se com a definição de vias de acesso e circulação, evoluindo para uma organização mais completa, sendo que o primeiro plano formal de planejamento urbano surgiu em 1943 (COMEC, 2006).

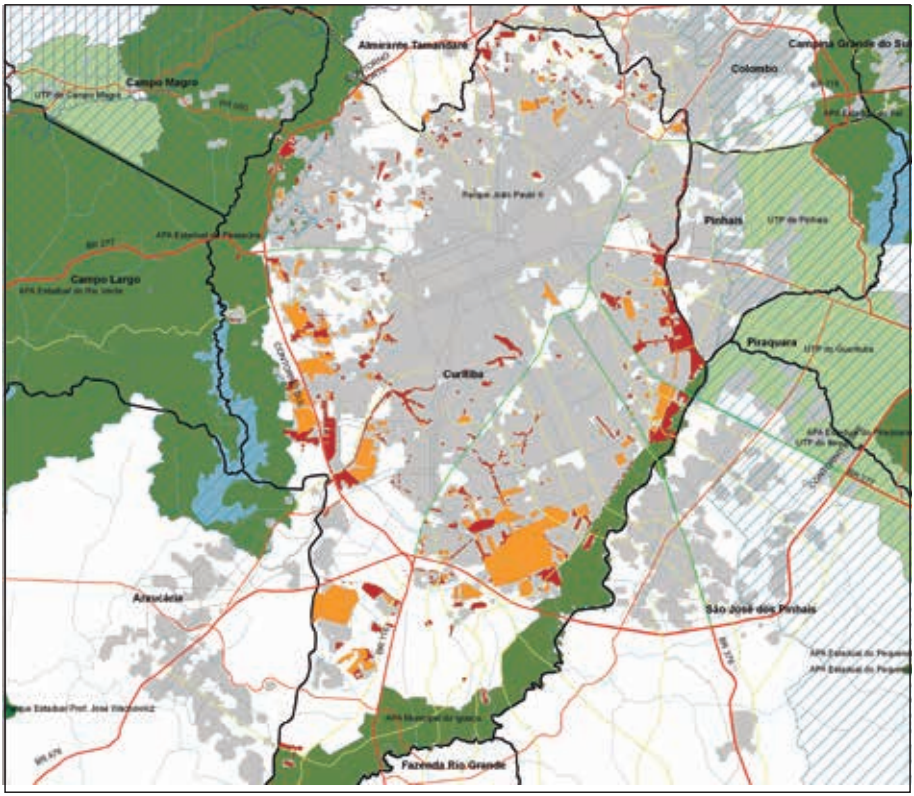
Curitiba sempre se caracterizou por uma expansão acelerada e, desde 1965, as áreas ocupadas já estavam alcançando os limites do município. Obviamente, o padrão de ocupação espacial não era homogêneo, com grande concentração da população na área central da cidade. O Plano Preliminar Urbanístico (PPU) de Curitiba elaborado pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC), em 1965, tinha o objetivo de romper com a estrutura radioconcêntrica da cidade, ordenando o crescimento a partir de vias estruturais. Estas obras foram essenciais para suportar o crescimento populacional e territorial da década de 1960, em que tanto a população quanto a área urbanizada dobraram de tamanho (COMEC, 2006).

A partir da década de 1970, o crescimento da cidade esteve diretamente associado à industrialização. Em 1973, foi criada a Cidade Industrial de Curitiba (CIC), marcando uma época de grandes obras e investimentos em infraestrutura, e impulsionando o crescimento da renda e do emprego na cidade e em toda a RM. Pela oferta de empregos, pelo nível da renda e pela oferta de outros serviços, Curitiba se caracterizou por um alto grau de atratividade de população, mantendo crescimento demográfico de quase 6% ao ano (a.a.), na década de 1970, e próximo de 2,2% a.a., nas décadas seguintes. Entre 1950 e 1980, as taxas de expansão territoriais foram as mais altas, tendo a área urbanizada aumentado 3,6 vezes.

Em qualquer território com crescimento populacional muito acelerado são comuns os problemas relacionados a ocupações irregulares e/ou inadequadas. Entre 1979 e 2005, o número de ocupações irregulares aumentou em mais de dez vezes – mais rápido do que o crescimento populacional da cidade. Em 2005, foram contabilizadas 341 áreas de ocupação irregular, com mais de 62 mil domicílios. Em geral, as ocupações irregulares localizavam-se nas bordas da cidade, ocupando áreas próximas a cursos de água ou de declividade acentuada, que são geralmente impróprias para edificações (Neves, Souza e Reis, 2009). Segundo o Censo de 2000, mais de 215 mil pessoas, ou 13% da população de Curitiba, habitavam moradias

precárias (figura 3). A Fundação João Pinheiro (FJP) calculou que, em 2000, havia a necessidade de 31.240 novos domicílios para atender à demanda de Curitiba.

FIGURA 3
Ocupações irregulares no município de Curitiba



Sistema viário
- Via de conexão
- Via de integração
- Via de ligação
- Via estruturante
- Via expressa
- Conjunto da COHAB
- Ocupações irregulares – 2005
- Manancial superficial – DE 3.411/08
- Manancial subterrâneo – DE 3.411/08
- Limites municipais
- Hidrografia
- Mancha urbana – 2004

UCs
- Unidade Territorial de Planejamento
- Uso sustentável
- Proteção integral

Escala gráfica
0 0,5 1 2 Km

Fontes: Ipardes (1984) e COMEC (2005). Base cartográfica: Sema (2007).

Por fim, vale a pena destacar o questionamento de Mendonça (2002) sobre o acesso às áreas verdes por parte das populações mais carentes da cidade. Ele observa que onde há áreas verdes e de lazer gratuitos há redução da criminalidade. O afastamento das populações de menor renda ocorre por fatores econômicos, já que há valorização das habitações no entorno dos parques. Porém, ainda segundo Mendonça (2002), o processo de planejamento deveria ser capaz de criar alternativas inclusivas para esta população.

Município de Campo Largo

O município de Campo Largo foi criado pela Lei nº 219, de 2 de abril de 1870. Atualmente, o número de eleitores é de 77.258 votantes, com uma população de 112.377 habitantes (Ipardes, 2011).

Campo Largo fica no Primeiro Planalto Paranaense, com altitude de 956 metros e extensão territorial de 1.249,674 km^2. Localizado na porção oeste da RM de Curitiba, situa-se a 25,20 quilômetros de Curitiba.

No município ocorre o clima subtropical úmido mesotérmico, de verões amenos e geadas severas e frequentes, sem estação seca (Cfb), cujas principais médias anuais de temperatura dos meses mais quentes são inferiores a 22ºC, e dos meses mais frios, inferiores a 18ºC. A temperatura média anual é de 17ºC, com chuvas entre 1.330 e 1.400 mm e umidade relativa do ar de 85%, sem deficiência hídrica.

A configuração geológica do município é determinada em grande parte pela presença de aquíferos subterrâneos da porção do cárstico, originário de rochas calcárias, apresentando relevo fortemente ondulado. As declividades variam de 20% a 45% (até 24 graus de inclinação), predominando as áreas inaptas ao uso agrossilvopastoril na associação com áreas que apresentam restrições severas ao uso agrícola não mecanizado e pastagens.

Situam-se, neste município, a bacia da margem direita do Alto Iguaçu, que compreende área de 145 km² e vazão de 2 mil litros por segundo e, como instrumento de gestão territorial do entorno dos reservatórios, as APAs estaduais do Passaúna e do rio Verde. Possui, como principais fatores de pressão, parte da rodovia BR-277 e a expansão urbana dos municípios de Curitiba e Campo Largo, dispondo, ainda, de atividades industriais e agrícolas no seu entorno.

A indústria de cerâmica é a que mais deu destaque a Campo Largo em âmbito nacional. Esta indústria tomou força após a crise do ciclo do mate, em meados do século XX. Na década de 1960, três das mais importantes empresas nacionais

de porcelana se instalaram na cidade e, provavelmente, este tenha sido um motivo importante para o crescimento populacional extraordinário que se iniciou a partir da década de 1970. Em 1978, Campo Largo era o município mais industrializado da região, depois de Curitiba. As indústrias de beneficiamento de calcário, porcelanas e materiais para construção davam impulso econômico à cidade, que crescia independente da capital (Gohringer, 2006; BNH, 1978). Como a população praticamente dobrava a cada dez anos, saindo de 26.365 em 1950 para 54.901 em 1980, a população urbana tornou-se maior que a rural no início dos anos 1970, até atingir 80% da população total em 2000.

Atualmente, o município de Campo Largo é integrado à dinâmica da RM de Curitiba, que tem, em setores industriais tradicionais, as principais atividades econômicas da cidade. Além disso, procura-se desenvolver atrações turísticas na cidade, que conta com diversas áreas verdes e rico patrimônio histórico-cultural.

São José dos Pinhais

O município de São José dos Pinhais foi criado por meio da Lei nº 10, da Província de São Paulo, em 16 de julho de 1852, e desmembrado de Curitiba em 8 de janeiro de 1853. Atualmente, o número de eleitores (Ipardes, 2011) é de 162.906 votantes, com uma população total de 264.210 habitantes (Censo de 2010).

Localiza-se a 18,60 quilômetros da capital, na região do Primeiro Planalto, com 906 metros de altitude e área territorial de 944,280 km^2. Apresenta relevo geralmente plano a ondulado com declividades que variam de 0% a 20% (até 12 graus de inclinação). Com relação ao uso potencial do solo, deve-se ressaltar que as áreas aptas ao uso agrícola, do tipo *regular* por erosão e fertilidade, correspondem à maior porção do município, e os solos inaptos estão principalmente associados às áreas de várzea ou planícies de inundação dos rios Iguaçu, da Várzea e Verde.

No município ocorre o clima subtropical úmido mesotérmico, de verões amenos e geadas severas e frequentes, sem estação seca (Cfb), cujas principais médias anuais de temperatura dos meses mais quentes são inferiores a 22ºC, e dos meses mais frios, inferiores a 18ºC. A temperatura média anual é de 17ºC, com chuvas entre 1.330 e 1.400 mm e umidade relativa do ar de 85%, sem deficiência hídrica.

Os principais mananciais responsáveis pelo abastecimento público da RM de Curitiba localizam-se em São José dos Pinhais e fazem parte da bacia do Altíssimo e Alto Iguaçu, representando 61,7% da oferta de água do potencial da bacia do rio Iguaçu. Estes mananciais, localizados próximos às cabeceiras da bacia do Iguaçu, na Serra do Mar, garantem a disponibilidade de água de boa qualidade, mas representam fator limitante para expansão urbana do município.

A bacia do Altíssimo Iguaçu tem uma área de 565 km² e apresenta vazão de 7.525 litros por segundo. Possui, como instrumento de gestão territorial do entorno dos reservatórios, APAs estaduais, situadas nas bacias do Iraí, Piraquara e Pequeno. Destacam-se, como fatores de pressão externa, o eixo rodoviário do contorno leste, as ocupações irregulares e as expansões urbanas e industriais. As APAs são Unidades Ambientais de Proteção de Uso Sustentável que são gerenciadas pelo IAP.

Em toda a sua história, o desenvolvimento de São José dos Pinhais só pode ser compreendido se associado a Curitiba. Como a capital tornou-se, na década de 1970, referência não só comercial como também industrial, com a criação da Cidade Industrial, a localização de São José dos Pinhais adquiriu importância logística e estratégica a partir da construção de duas rodovias que atravessam o município e da instalação do Aeroporto Internacional Afonso Pena.

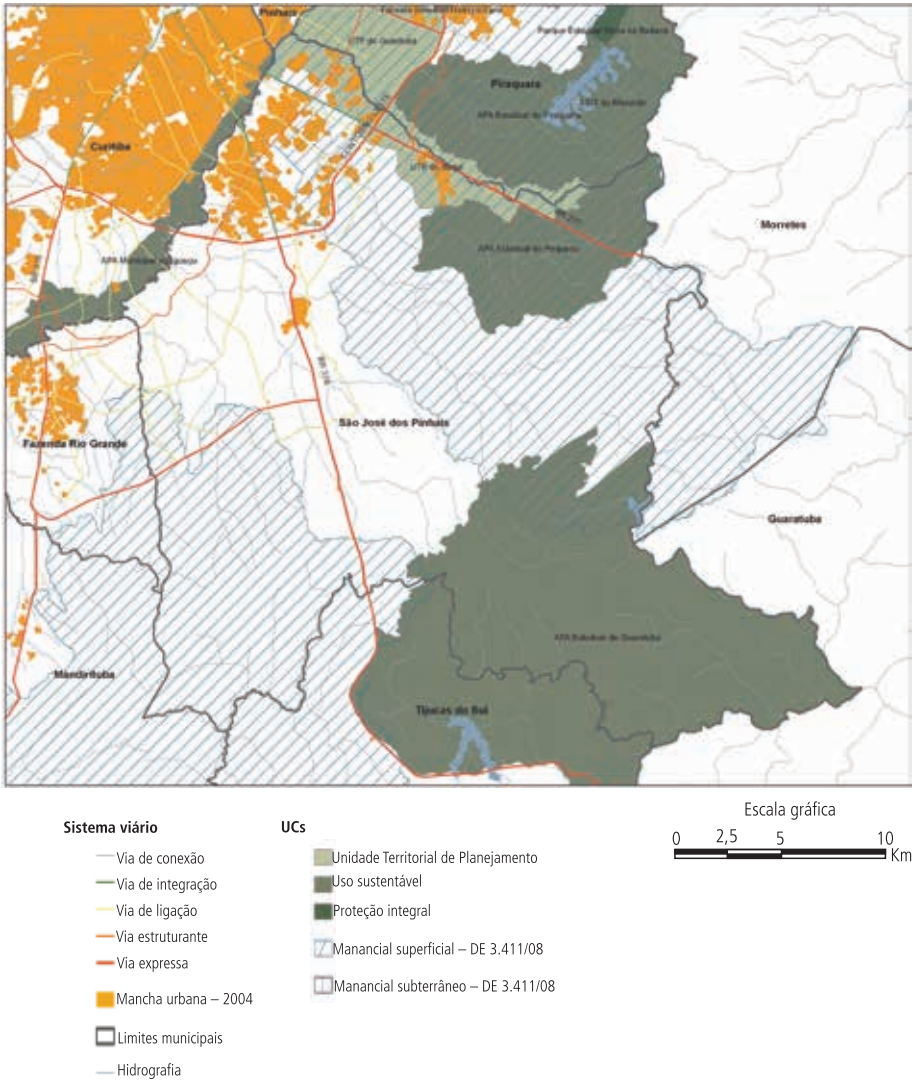
O crescimento populacional assumiu taxas crescentes acentuadas, principalmente na área urbana. Entre 1970 e 2007, a população total aumentou quase sete vezes, partindo de pouco mais de 34 mil para 263.622 habitantes. Os municípios ao redor de Curitiba foram grandes receptores dos imigrantes interessados em postos de trabalho na capital, por ofertarem bens imobiliários a preços relativamente menores (Tavares, 2004; Araújo e Mendonça, 2001; Pereira e Silva, 2007). Como é comum em metrópoles, a demanda por habitação em municípios menos equipados, por parte da população de menor renda, acaba aumentando a quantidade de habitações em situação irregular ou inadequada.

A prefeitura de São José dos Pinhais e a Universidade Federal do Paraná (UFPR) (Tavares, 2004) mostram forte avanço do número de ocupações irregulares no município entre 1992 e 1998. Em 1998, o número de domicílios irregulares cresceu 5,6 vezes em relação ao registrado em 1992, e a população residente cresceu praticamente no mesmo ritmo. Em 2004, a prefeitura sinalizou adensamento das áreas de ocupação irregular e calculou que 14.267 pessoas moravam em habitações informais, representando aumento de 0,46% em relação ao registrado em 1998 (Tavares, 2004). Além disso, apontou-se que era necessário o atendimento da demanda habitacional para atender a toda a população, sobretudo aquela parcela residente em margens de rios e várzeas, locais cuja ocupação pode implicar impactos ambientais negativos, além de serem mais sujeitos a riscos de enchentes.

A expansão urbana mais recente não expressa forçosamente a necessidade de estar próxima a Curitiba, mas sim a importância da mobilidade, ou seja, localizar-se perto de grandes vias estruturais, como os Contornos Sul e Leste e a BR-376. Tavares (2004) analisou a dinâmica de ocupação de São José dos Pinhais e concluiu que, de maneira geral, as áreas que tiveram maior crescimento populacional foram as

de população mais carente, que se localizavam principalmente nos extremos dos principais vetores de crescimento da cidade: a BR-277, a BR-376 e o Contorno Leste (figura 4).

FIGURA 4
Caracterização do município de São José dos Pinhais



Fontes: Ipardes (1984) e COMEC (2005). Base cartográfica: Sema (2007).

A década de 1990 foi de particular importância para São José dos Pinhais, com a criação de dois distritos industriais, onde se instalaram duas montadoras automotivas. Essas transformações resultaram em aspectos positivos, como o aumento da oferta de empregos formais, mas também em aspectos negativos, como a aceleração da degradação ambiental de certas áreas da cidade (Araújo e Mendonça, 2001; Tavares, 2004; Torres, Silva e Oliveira, 2006).

As regulamentações significativas de proteção ambiental e de uso do solo não antecederam este processo de industrialização da cidade, mas aconteceram praticamente ao mesmo tempo. Leis protegendo os recursos hídricos e ordenando a ocupação do solo em áreas ambientalmente vulneráveis foram editadas ao final da década de 1990. Apesar de terem suprido a necessidade de regulação, estas normatizações não serviram ao planejamento da ocupação, já que não antecederam a criação dos distritos industriais. Desta maneira, é comum que a execução de novas diretrizes gere conflitos, seja com moradores que estejam em áreas impróprias, seja com empresas que devem se adequar às novas regras (COMEC, 2006; Prefeitura de São José dos Pinhais, 2009).

O caso da implementação do distrito industrial de São José dos Pinhais, em 1996, onde se instalou a montadora de automóveis *Renault*, foi objeto de diversas controvérsias, uma vez que o terreno doado para a empresa ocupava área de preservação ambiental às margens do rio Pequeno. Para possibilitar a implantação da fábrica, a legislação foi alterada e deu origem à atual APA do Rio Pequeno.

Estudos atuais avaliam que as consequências da instalação do distrito foram positivas, dado que a instalação da fábrica e da APA possibilitou reorganizar a região, sujeita a inúmeras ocupações informais que degradavam a área, além do fato de que as obras de infraestrutura melhoraram o escoamento de bens, inclusive desviando o tráfego em direção ao porto de Paranaguá do perímetro urbano (Torres, Silva e Oliveira, 2006; Tavares, 2004). No entanto, há algumas ressalvas quanto aos impactos ambientais. Lisboa (2008) avalia como positivo o fato de a maioria das indústrias instaladas possuir o certificado da Organização Internacional para Padronização (ISO, sigla em inglês) 14000, mas, ainda assim, reprova a localização destas empresas em áreas de mananciais, pois nunca o risco de contaminação por acidentes é nulo, além do que, depois da instalação da fábrica, com a acelerada ocupação imobiliária, não há, na região, adequada estrutura de tratamento do esgoto, o qual estava sendo lançado no rio.

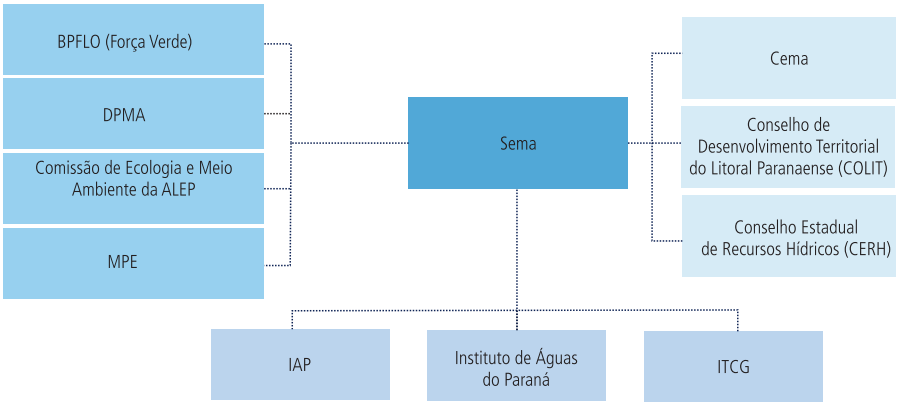
A população de São José dos Pinhais usufruiu da segunda maior renda média da RM de Curitiba nos anos de 1991 e 2000. Apesar de a renda média ter crescido na década, a população apropriou-se de maneira desigual dos ganhos, tendo a população de baixa renda perdido parcelas relativas da sua renda em comparação à de maior renda. Como resultado, todos os índices de medição da pobreza e da desigualdade pioraram. O Índice de Gini, por exemplo, passou de 0,48 para 0,52, e a incidência da pobreza aumentou 20% (PNUD, 2003).

2 O SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

2.1 Aspectos institucionais: gestão e administração

Como demonstra o organograma do Sistema Ambiental Estadual do Paraná (figura 5), o Sistema Ambiental Estadual é estruturado no âmbito da Sema, que possui três órgãos autárquicos vinculados: o IAP, o Instituto das Águas do Paraná – antiga Superintendência de Recursos Hídricos e Saneamento Ambiental (Suderhsa) – e o Instituto de Terras, Cartografia e Geociência (ITCG). Paralelamente a esses órgãos, formalmente vinculados à Sema, existem outros órgãos e instituições que contribuem e auxiliam na fiscalização e aplicação das leis ambientais: o Batalhão da Polícia Florestal (BPFLO); a Delegacia de Proteção ao Meio Ambiente (DPMA); a Comissão de Ecologia e Meio Ambiente da Assembleia Legislativa do estado do Paraná (ALEP); e o Ministério Público Estadual (MPE-PR).

FIGURA 5
Sistema ambiental estadual do Paraná



Fonte: Ipardes. Elaboração dos autores.

Igualmente vinculados à Sema, destacam-se os conselhos estaduais, que deliberam e propõem estratégias sobre os temas de sua competência. O Cema é órgão deliberativo e consultivo das políticas estaduais e ações relacionadas ao ambiente; o CERH/PR, órgão consultivo e deliberativo das ações e políticas relacionadas aos recursos hídricos do estado. O COLIT, além das atribuições acima estabelecidas, também tem função fiscalizadora no litoral do estado.

A secretaria executiva do COLIT não possui capacidade operacional e de integração institucional suficiente para atender às demandas dos projetos em implantação na região, em razão do reduzido número de técnicos (apenas três, para todo o litoral, que abrange sete municípios). Se, por um lado, a questão de capacidade operacional é decisiva, por outro, a não participação de instituições muito importantes, como o Porto de Paranaguá e a Sanepar, por exemplo, constituem entraves grandes para a composição do conselho pleno.

O IAP é o órgão licenciador do estado. Tem estrutura administrativa desconcentrada em vinte escritórios regionais independentes, que respondem pelas atividades de licenciamento e fiscalização em sua região de abrangência, conforme a figura 6.

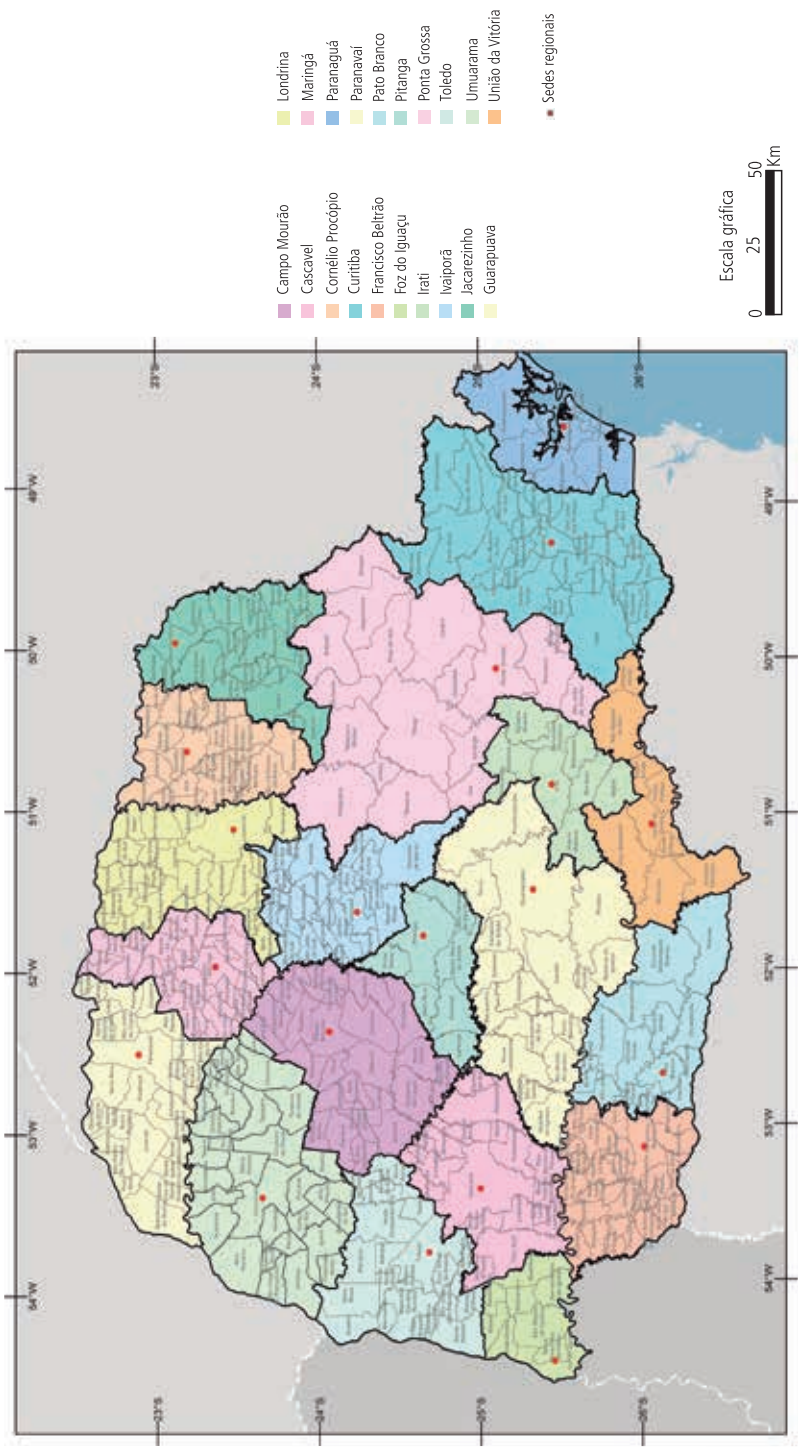
As Coordenações Regionais Metropolitanas, vinculadas à Sedu, e o COLIT, vinculado à Sema, também participam do processo de licenciamento por meio da emissão de parecer formal de conformidade do empreendimento, mediante análise do projeto.

O COLIT e as Coordenações Regionais Metropolitanas têm como atribuição agregar, em torno de uma visão de planejamento da ocupação do solo integrada e em longo prazo, os municípios que compõem suas respectivas regiões de abrangência.

As Coordenações Regionais Metropolitanas instaladas no estado são:

- COMEC;
- Comel;
- Coordenação da RM de Maringá (Comem); e
- Coordenadoria da Microrregião de Cascavel (COMIC).

FIGURA 6
Regionalização IAP/Sema

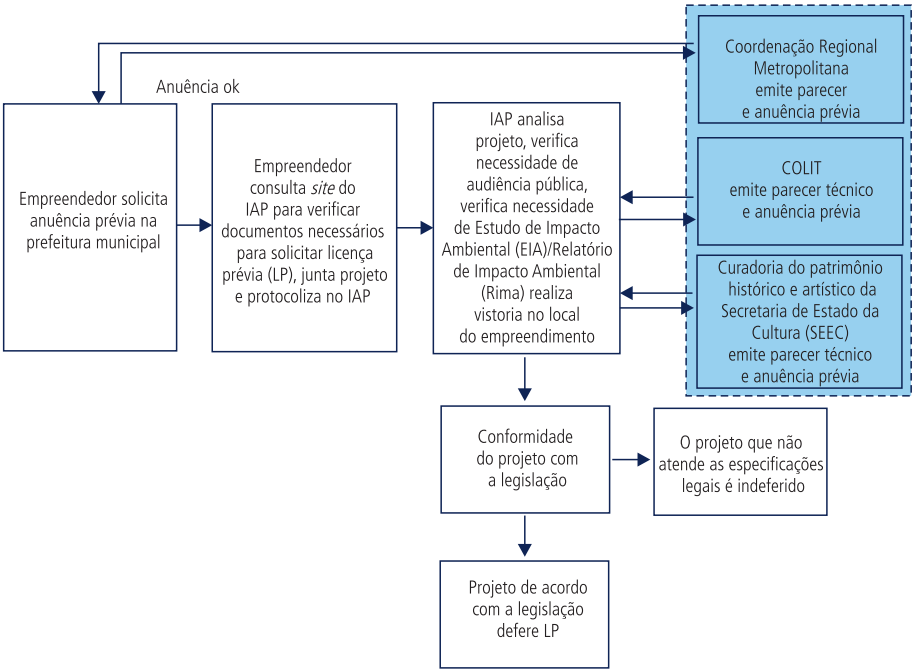


Fonte: IAP/Sema (2009). Base cartográfica: Sema (2007).

Apesar de constituídas e em funcionamento, somente a COMEC é atuante nos processos de licenciamento ambiental. As demais coordenações foram criadas e até o momento da pesquisa não possuíam equipe técnica nem amparo legal que as possibilite emitir os certificados de conformidade. De maneira geral, as coordenações carecem de fortalecimento institucional e operacional, o que será assunto para discussão posterior.

Conforme os dados da pesquisa, o estado do Paraná possui Sistema de Licenciamento Estadual com estrutura institucional e legal suficiente para atender às demandas por licença ambiental e cumprir os requisitos legais em dezenove escritórios regionais do IAP (localizados no interior do estado), com exceção do escritório regional de Curitiba, que conta com apenas três técnicos para atender 26 municípios da RM de Curitiba (figura 7).

FIGURA 7
Sistema de licenciamento estadual do Paraná

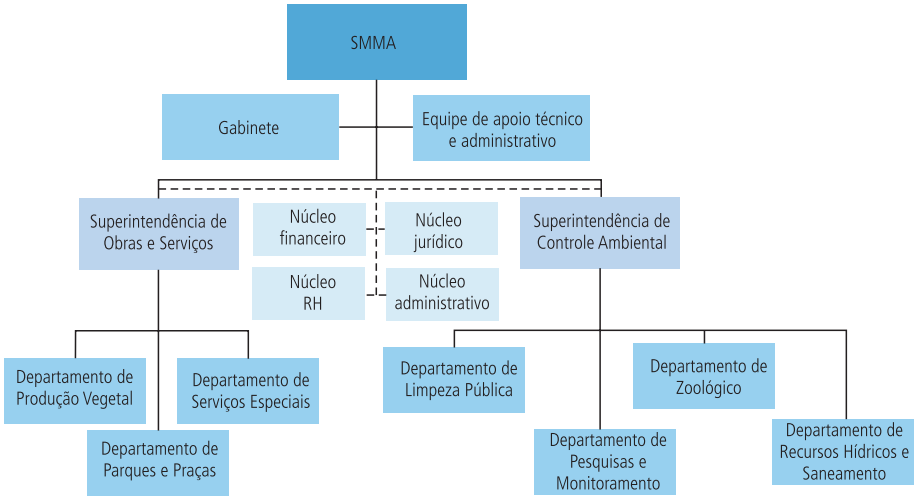


Fonte: COMEC (2011).

Sistema municipal de licenciamento ambiental de Curitiba

O processo de licenciamento ambiental no município de Curitiba é realizado pela SMMA, amparado por termo de convênio de cooperação técnica e operacional firmado entre o governo do Paraná, pela Sema, com a interveniência do IAP, e o município de Curitiba, tendo como interveniente a SMMA, com a finalidade de integrar e aprimorar a gestão ambiental do estado nas áreas de competência de controle ambiental, conforme figura 8.

FIGURA 8
Sistema municipal de meio ambiente de Curitiba



Fonte: SMMA (2010).

A SMMA de Curitiba procede aos licenciamentos ambientais, considerando o estabelecido no Plano Diretor do Município, que orienta quanto à viabilidade do empreendimento. A análise dos projetos é efetuada pelo IPPUC, que emite o parecer técnico. Compõe ainda o sistema de licenciamento municipal o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA), criado pela Lei Municipal nº 7.833/1991, que tem como finalidade principal assessorar, estudar, propor as diretrizes e orientar as políticas governamentais para o meio ambiente e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre os recursos em processos administrativos, normas e padrões relativos ao meio ambiente.

O Departamento de Pesquisa e Monitoramento da prefeitura de Curitiba é o setor responsável pelo licenciamento ambiental de empreendimentos potencialmente poluidores ou degradadores do meio ambiente. Está vinculado à

Superintendência de Controle Ambiental e reporta-se diretamente ao secretário de Meio Ambiente de Curitiba. O sistema de licenciamento de Curitiba está estruturado de acordo com a Lei Ordinária Municipal nº 7.671/1991, que reestruturou a administração municipal e tem suas principais atribuições sintetizadas na seção V do Artigo 25.

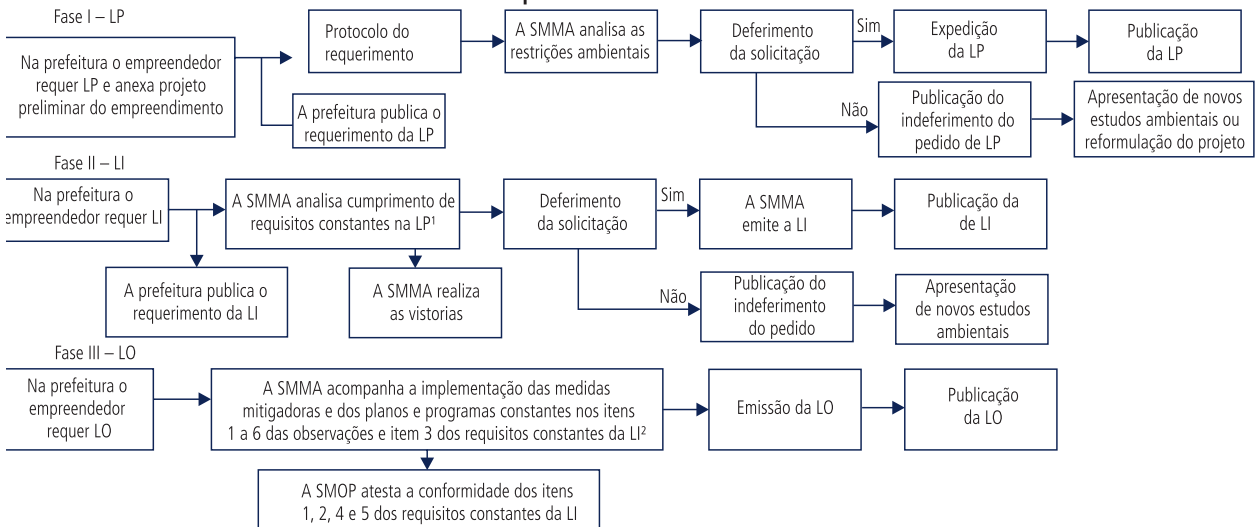
A agilidade na emissão de licenciamentos ambientais em Curitiba pode ser constatada nos dados levantados no formulário A. Na capital, o prazo médio entre a entrada do requerimento de LP e a definição do tipo de estudo ambiental pelo órgão ambiental ocorre em sete dias úteis, em média. No município de São José dos Pinhais, que emite anuência prévia nos processos de licenciamento ambiental e encaminha o processo ao IAP, o encaminhamento (desde a vistoria até a entrega dos documentos ao requerente) leva, aproximadamente, dez dias, e o prazo de tramitação geral do processo de consulta na prefeitura leva em média três meses.

Mediante o formulário A, o IAP respondeu que os procedimentos são regidos pelo disposto na Resolução Sema/PR nº 031/1998, em seu Artigo 150 e seguintes, e desta forma não tem prazo médio, dependendo do volume de processos analisados. Tal agilidade pode ser atribuída à estrutura administrativa desconcentrada em oito regiões administrativas, que procedem à recepção e protocolização dos requerimentos de licenças – LP, Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO) – nas sedes regionais, executando as verificações no local do empreendimento e apontando, por meio de laudos técnicos, a conformidade ou não do empreendimento com a legislação ambiental vigente. As sedes regionais da SMMA realizam, ainda, as fiscalizações e autuações relativas a ações ou omissões que venham gerar danos ao ambiente (figura 9).

O processo de licenciamento ambiental é considerado eficiente e ágil no município de Curitiba, pois atende às demandas com maior rapidez, comparativamente ao Órgão Estadual de Meio Ambiente (Oema), conforme explicado no parágrafo anterior. Isso decorre da estrutura operacional da SMMA, na qual os procedimentos são gerenciados e monitorados por sistemas informatizados e georreferenciados integrados aos cadastros técnicos. A desconcentração em regionais administrativas possibilita aos técnicos atuarem em áreas conhecidas (figura 10).

FIGURA 9

Processo de licenciamento ambiental no município de Curitiba



Fonte: IPPUC (2007).

Notas: [1]Requisitos para obtenção da LI:

1 – Apresentar o projeto de drenagem de águas pluviais, contemplando o previsto no Decreto Municipal nº 791/2003 e aprovado pela Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMOP).

2 – Apresentar os projetos de pavimentação bem como o dimensionamento do pavimento e cronograma de início de obras, aprovado pela SMOP.

3 – Apresentar o projeto de iluminação pública, atendendo à diretriz estabelecida pela SMOP, e os projetos elétricos aprovados pela Companhia Paranaense de Energia (COPEL) com vistos definitivos emitidos pela SMOP.

4 – Apresentar o projeto da rede de coleta de efluentes sanitários, aprovado pela Sanepar, ou projeto de fossa e sumidouro, aprovado pela SMMA.

5 – Apresentar o projeto de arborização do arruamento do loteamento.

6 – Apresentar a planta de implantação do loteamento vistada pelo IPPU, prevendo as áreas a serem doadas ao município.

7 – Apresentar o Plano de Recuperação/Enriquecimento Florestal da Área de Preservação Permanente (APP).

[2]Observações gerais sobre o empreendimento:

1 – Deverão ser respeitadas em todos os momentos, as determinações das Leis Municipais nº 2.942/1966, nº 10.625/2002 e nº 9.806/2000 e Leis Federais nº 4.771/1965 e nº 9.785/1999 e Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 302 e nº 303/2002.

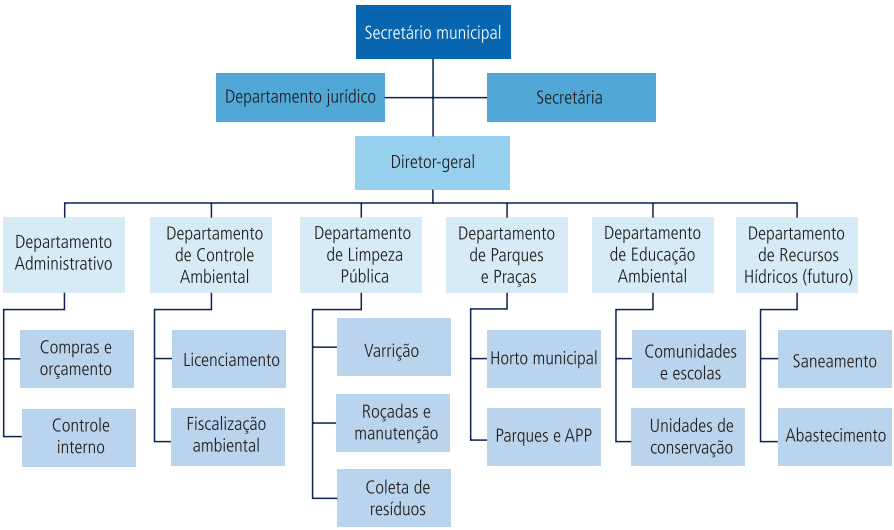
2 – Poderão ser executados os serviços de terraplanagem e abertura de canais de drenagem, desde que estes não impliquem o corte de árvores.

3 – Quando da movimentação de terra, em dias secos, deverá ser providenciada a aspersão com água para minimizar os problemas com o pó gerado.

4 – Dever-se-á proceder à lavagem do rodado dos caminhões e equipamentos utilizados na obra, de maneira adequada, para que não haja comprometimento das vias de trânsito.

5 – Além deste licenciamento, deverão ser atendidos os trâmites burocráticos da escritura formal da Prefeitura Municipal de Curitiba, para conclusão do processo de aprovação do loteamento.

FIGURA 10
Organograma da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Campo Largo



Fonte: Prefeitura de Campo Largo.
Elaboração: Ipardes.

A integração existente entre o órgão licenciador municipal da capital (SMMA) e o órgão licenciador estadual (IAP) limita-se ao contido no termo de convênio estabelecido entre os referidos órgãos e que possibilita àquele emitir licenças ambientais no âmbito da capital do estado, não sendo conhecidas outras atividades desenvolvidas em conjunto pelos dois órgãos. Em casos de dano ambiental no município de Curitiba, pode ocorrer a ação do Batalhão de Polícia Ambiental (unidade da Polícia Militar do estado do Paraná) que atua especificamente na vigilância e repressão de crimes ambientais.

A SMMA e a Sanepar mantêm ações conjuntas para o tratamento e destinação de efluentes e observação rigorosa de quesitos relativos à preservação das nascentes, córregos e rios.

Municípios não licenciadores

Campo Largo

O município de Campo Largo, apesar de não ser um município licenciador, foi escolhido para compor a amostra por integrar a RM de Curitiba, com indicadores importantes no processo de urbanização. Apresenta, ainda, atividades de base industrial geradoras de renda e empregos locais. Outra particularidade é a presença de grande extensão de áreas de mananciais, superficiais e subterrâneas.

O sistema ambiental municipal está centralizado na SMMA e organizado em seis departamentos: Administrativo, Controle Ambiental, Limpeza Pública, Parques e Praças, Educação Ambiental e Recursos Hídricos (departamento que ainda não estava oficialmente instituído). É dentro do departamento de Controle Ambiental que os processos de licenciamento e fiscalização são encaminhados (figura 11).

Vinculado a essa secretaria, encontra-se o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, criado pela Lei Municipal nº 1.825/2005, dada nova redação pela Lei Municipal nº 1.963/2007, aprovado Regimento Interno (RI) por meio do Decreto nº 102/2005, sendo composto por dezoito membros representantes das secretarias municipais e entidades de classe, como Organizações não Governamentais (ONGs), associações, sindicatos etc.

Este órgão tem função deliberativa, consultiva, sendo as reuniões e informações registradas em ata e as deliberações, por meio de resoluções, publicadas no Diário Oficial (DO).

As reuniões ordinárias são realizadas mensalmente, com possibilidade de reuniões extraordinárias. Até a realização da pesquisa não existiam câmaras técnicas.

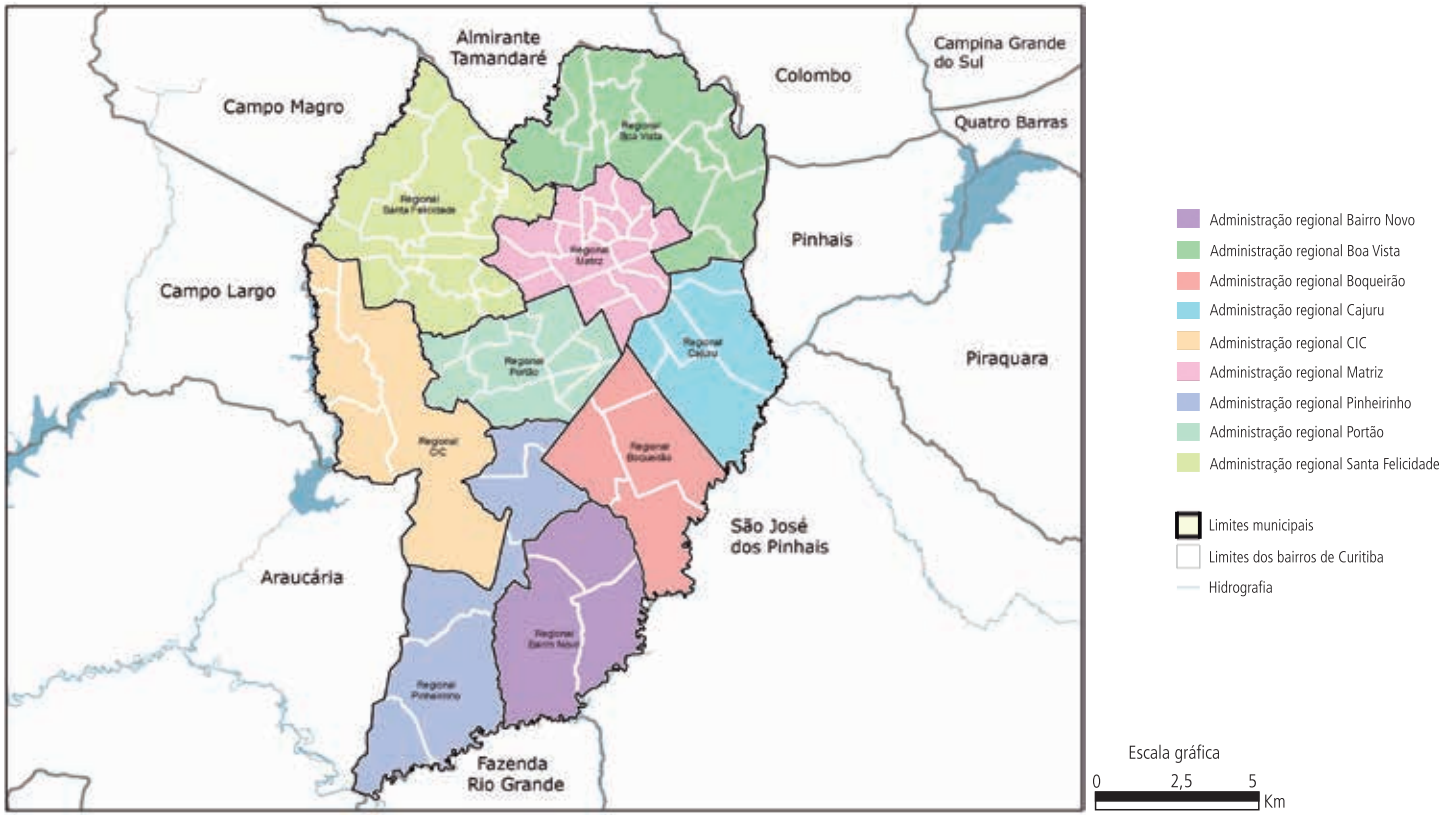
O conselho tem por atribuição a fiscalização do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), criado pela Lei de Política de Preservação, Proteção e Recuperação do Meio Ambiente (Lei Ordinária nº 1.814/2005) e objetiva a destinação dos recursos para projetos de interesse ambiental.

O município possui aparato legal que fundamenta as ações para o parcelamento do solo urbano, baseando-se nas leis de zoneamento urbano e parcelamento do solo, da política ambiental. Além disso, o parcelamento do solo urbano, em território brasileiro, é regido pela Lei Federal nº 6.766/1979.

Esta lei federal define que os municípios integrantes de RMs tenham, obrigatoriamente, seus processos referentes à aprovação de parcelamento do solo urbano analisados pelo órgão metropolitano, no caso a COMEC, juntamente com a prefeitura local.

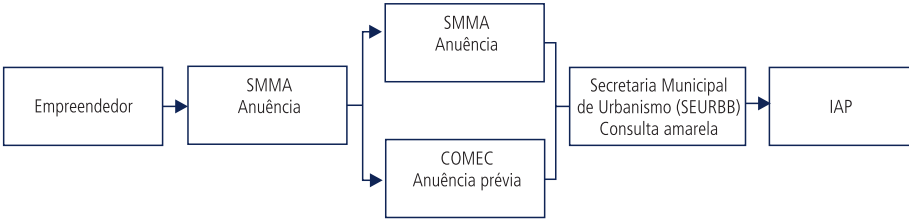
Assim, em Campo Largo e nos demais municípios pertencentes à RM de Curitiba, os processos de parcelamento do solo (desmembramento ou loteamento) são encaminhados pela prefeitura à COMEC, onde são analisados e recebem parecer técnico e jurídico, e posteriormente ao IAP. Ou seja, o interessado inicia o pedido de anuência prévia à prefeitura, porém, quando houver necessidade de consultas a outros órgãos, como por exemplo: Sanepar, Copel, Suderhsa, Departamento de Estrada e Rodagem (DER), o próprio interessado se encarregará de fazê-las (figura 12).

FIGURA 11
Administração regional da prefeitura municipal de Curitiba



Fontes: IPPUC (2007) e COMEC (2006). Base cartográfica: Sema (2007).

FIGURA 12
Fluxograma do sistema de licenciamento ambiental de Campo Largo



Fonte: Prefeitura de Campo Largo (2009).
Obs.: Os empreendedores fazem requerimento e a Secretaria do Meio Ambiente é responsável por emitir uma anuência, analisando se o projeto está de acordo com a Lei Municipal nº 1.963, Lei de Zoneamento e Ocupação de Campo Largo. Caso o empreendimento esteja sobre a área da APA do Passaúna, a Secretaria emite uma sugestão sobre o empreendimento e o encaminha para a Câmara de Apoio Técnico (CAT) do Passaúna; quando o empreendimento está sobre as demais APAs que se localizam no município, esta sugestão da Secretaria vai para o Conselho Municipal do Meio Ambiente (CMMA). Se o CAT e o conselho dão parecer favorável ao empreendimento, então a Secretaria emite a anuência e encaminha o processo para o IAP, que se encarregará de fazer o licenciamento.

A pesquisa constatou que o município encontra-se em processo de formalização de convênio junto ao IAP para definição das atribuições municipais relacionadas a licenciamento e fiscalização ambiental. Até o momento da pesquisa, não existiam definições das atribuições municipais, e todos os procedimentos de licenciamento ambiental para atividades impactantes, incluindo aqueles para fins urbanísticos, eram estabelecidos pelo órgão estadual de meio ambiente.

São José dos Pinhais

O município de São José dos Pinhais é o segundo maior da RM de Curitiba, com desenvolvimento predominantemente industrial. A expansão industrial trouxe crescimento econômico ao município, porém problemas sociais e ambientais tornaram-se mais frequentes, na medida em que a administração pública encontrou dificuldades em acompanhar o aumento da demanda por infraestrutura e serviços públicos.

Outra importante característica de São José dos Pinhais é que parte do território municipal constitui área de manancial legalmente protegida (APA estadual de Guaratuba e APA do Rio Pequeno), pois faz parte do sistema de abastecimento de água da população metropolitana. Desta maneira, a qualidade ambiental e, especialmente, a preservação dos recursos hídricos merecem especial atenção dos órgãos gestores, dado que seus beneficiários estendem-se para além dos limites municipais.

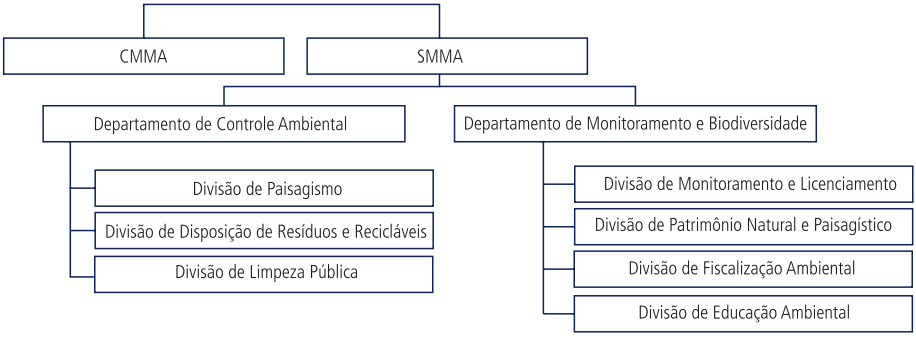
Apesar de sua relevância econômica e ambiental, São José dos Pinhais não possui estrutura operacional para licenciar obras de parcelamento do solo no município.

O sistema ambiental é composto pelo CMMA e pela SMMA.

O conselho é órgão autônomo, de caráter deliberativo, consultivo, normativo e recursal, que determina o funcionamento do sistema ambiental municipal. Instituído pela Lei Complementar Municipal nº 100/1996, é composto por representantes do Poder Público e de setores produtivos da sociedade. O conselho reúne-se ordinariamente sempre na última segunda-feira de cada mês. Reuniões extraordinárias ocorrem sempre que necessário, dentro do que estipula a lei que o instituiu.

O Decreto Municipal nº 2.081, de 30 de janeiro de 2008, estabelece a estrutura da SMMA. Como mostra o organograma na figura 13, a Secretaria é composta por dois departamentos e sete divisões de caráter operacional. No Departamento de Monitoramento e Biodiversidade, as divisões de Monitoramento e licenciamento e de Fiscalização ambiental atuam diretamente nas questões relacionadas ao licenciamento ambiental para parcelamento do solo urbano.

FIGURA 13
Organograma do sistema ambiental de São José dos Pinhais



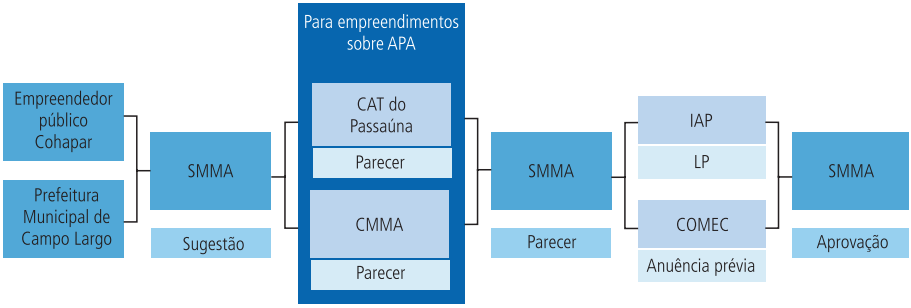
Fonte: Decretos Municipais nº 100/1996 e nº 2.081/2008.

A prefeitura de São José dos Pinhais não possui convênio com o Oema para executar procedimentos de licenciamento ambiental para parcelamento do solo urbano, razão pela qual não dispõe de legislação específica sobre o tema. Entretanto, participa do processo, uma vez que o IAP exige a anuência dos órgãos municipais como parte dos procedimentos de licenciamento. Desta maneira, a SEURB, a

SMMA e a Secretaria de Viação e Obras Públicas (SEVOP) dividem-se na tarefa de analisar as ementas de leis, decretos, resoluções e outros diplomas legais, para verificar a adequação do empreendimento às normativas municipais, conforme a atribuição de cada secretaria, de maneira a responder às solicitações que lhes couberem. Por exemplo, no caso de um empreendimento viário, a SEURB analisará a obra conforme a legislação municipal, avaliando se está de acordo com as diretrizes viárias e se a caixa da via comportará o empreendimento.

As etapas do licenciamento de que participam os órgãos municipais estão ilustradas na figura 14.

FIGURA 14
Fluxograma do licenciamento ambiental de São José dos Pinhais



Elaboração: Ipardes.

De forma resumida, os trâmites nos órgãos municipais funcionam da seguinte maneira: o empreendedor protocola seu pedido de licenciamento na SEURB, a qual se encarrega de distribuir os documentos pertinentes ao processo para a SMMA, SEVOP, COMEC, Sanepar e Copel. Cada organismo é responsável por analisar legislações específicas, correspondentes às suas competências técnicas e/ou institucionais.

A SEURB exige o preenchimento da "consulta amarela",[2] em que a secretaria informa se o empreendimento está de acordo com os parâmetros urbanísticos de lote ou área definidos na Lei Municipal nº 16/2005, de Zoneamento e Ocupação. A Sanepar e Copel são requeridas anuências, certificando a viabilidade e adequação para instalação da infraestrutura de eletrificação e rede de água e esgoto. O prazo de tramitação geral do processo da consulta na prefeitura leva em média três meses, e a única taxa que o empreendedor deve recolher era de R$ 10,15, referente à consulta amarela.

2. Guia amarela ou consulta amarela é um documento em que o solicitante tem disponibilizada toda a legislação necessária sobre o lote pesquisado. Apresenta todas as restrições de ocupação, assim como o que é permitido pela legislação municipal.

A SMMA faz vistoria no local e verifica se o projeto está em área com restrição ambiental – APAs, Unidades Territoriais de Planejamento (UTPs) e outras exigências da legislação ambiental municipal. A COMEC avalia a adequação com as diretrizes metropolitanas, e a SEVOP observa os aspectos referentes à drenagem. Se verificada a adequação do projeto à legislação por todos estes órgãos, este é encaminhado para o IAP, que irá se encarregar de emitir as licenças ambientais.

Há situações em que o Conselho Gestor dos Mananciais (CGM) da RM de Curitiba e o Conselho Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (CMPDU) participam do processo de licenciamento, conforme a Lei Estadual nº 12.248/1998 e a Lei Municipal nº 016/2005, respectivamente. O primeiro conselho é solicitado a opinar sobre empreendimentos que estejam dentro da UTP do Itaqui, enquanto o segundo interfere quando os empreendimentos de construção são classificados como "perigosos, incômodos, nocivos, diversificados e especiais". Por fim, pode-se dizer que se configuram situações especiais quando os empreendimentos se localizam em áreas classificadas como Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis). Neste caso, é necessário decreto do Poder Executivo Municipal para proceder à autorização de execução do empreendimento.

Não há órgão empreendedor público próprio do município de São José dos Pinhais. Apesar de a COHAB-CT prever como sua atribuição atuar nas RMs de Curitiba e Paranaguá, a Cohapar é que tem sido mais atuante no município.

A Cohapar trabalha em parceria com a prefeitura de São José dos Pinhais, que providencia a LP. A companhia inicia sua atuação a partir da execução da obra, portanto fica responsável pela liberação da LI, assim como pelas consultas às concessionárias de serviços públicos, para verificar a viabilidade de atendimento do parcelamento para água, esgoto, drenagem e eletricidade. A adequação em relação às leis de uso e ocupação do solo municipal também fica a cargo da municipalidade, que irá avaliar se o empreendimento está de acordo com a legislação municipal. De maneira geral, se há a necessidade de estudo ambiental, este é requerido dentro de um prazo de aproximadamente três meses. As taxas de cobrança desses procedimentos de licenciamento ambiental não são cobradas da Cohapar, devido à sua isenção pela Lei Estadual nº 10.671.

Obras de infraestrutura dos parcelamentos urbanos ou regularização podem ser solicitadas separadamente em casos de empreendimentos de grande porte ou com particularidades que exijam projeto específico. As licenças serão requeridas pelas próprias concessionárias diretamente ao IAP.

Os empreendedores privados atuantes na RM de Curitiba não destacaram peculiaridades sobre o processo de licenciamento em São José dos Pinhais.

Quanto à estrutura administrativa das empresas privadas para solicitações de licenciamento ambiental e elaboração de estudos ambientais, duas empresas afirmaram que as mesmas se encarregam dos trâmites legais e nas outras duas o processo é terceirizado.

2.2 Aspectos legais

Neste tópico foram analisados os instrumentos legais utilizados pelo licenciador estadual (o IAP), municipal (a SMMA – Curitiba), bem como foram analisados os principais diplomas legais dos municípios de Campo Largo e São José dos Pinhais (não licenciadores).

Estado

O órgão licenciador estadual, o IAP, vinculado à Sema e integrante do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), atua em questões relacionadas ao licenciamento ambiental, amparado nas legislações federal e estadual.

A Resolução Sema nº 31/1998 é o atual instrumento regulatório legal para licenciamento ambiental no estado do Paraná.

Esta resolução estabelece critérios, requisitos e demais procedimentos administrativos relativos a autorizações ambientais, autorizações florestais e anuência prévia para desmembramento e parcelamento de glebas rurais, empreendimentos imobiliários e demais modalidades que exijam a análise e emissão de licenças ambientais.

O IAP orienta-se, para suas ações de licenciamento ambiental, dentre outros diplomas legais, nas Leis Federais nº 4.771/1965, que institui o Novo Código Florestal Brasileiro, e nº 6.938/1981, que foi regulada pelo Decreto Federal nº 99.274/1990, e, em especial, nas Resoluções Conama nº 001/1986, nº 009/1987, nº 002/1996 e nº 237/1997.

Nos termos da Resolução Conama nº 237/1997, a competência legal para licenciar, quando definida em função da abrangência dos impactos diretos que a atividade pode gerar, pode ser: *i)* do município: se os impactos diretos forem locais; *ii)* do estado: se os impactos diretos atingirem dois ou mais municípios; e *iii)* do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama): se os impactos diretos se derem em dois ou mais estados. Prevê ainda que o licenciamento ambiental se dará em um único nível de competência, isso quer dizer que, uma vez

estabelecida a competência de um ente federado para licenciar, os demais deverão abster-se de fazê-lo – salvo no caso da competência supletiva do Ibama.

> No processo de licenciamento ambiental incidem diversos diplomas normativos – leis, decretos, resoluções, portarias etc. – os quais devem ser contemplados no juízo de emissão das licenças ambientais. Destes, em matéria ambiental afetos ao licenciamento ambiental, destacamos os que se referem aos espaços territoriais especialmente protegidos, em razão de sua importância para a definição dos limites de uso e ocupação regular do solo, que são: Unidades de Conservação (Lei nº 9.985/2000 – Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC), especialmente, no que se refere à Compensação Ambiental; Área de Preservação Permanente - APP e Reserva Legal (Brasil, 2009).

Desta forma, tendo em vista que os referidos diplomas legais estaduais harmonizam-se com a legislação que trata a matéria – Constituição Federal (CF), leis federais, leis estaduais, resoluções do Conama e outros –, entende-se que os procedimentos de licenciamento ambiental adotados pelo IAP encontram-se perfeitamente consonantes aos preceitos que regem a matéria.

Município de Curitiba

A SMMA, integrante do Sisnama, tem suas ações para o licenciamento ambiental definidas especificamente na legislação federal, estadual, leis e decretos municipais, conforme disposto a seguir.

1) Decreto nº 838/1997, baseado no Título VIII, Capítulo V, da CF de 1988, nas Resoluções nº 01/1986 e nº 05/1988 - Conama e com fundamento no Título III, Capítulo I, Artigo 9º, Título IV, Capítulo I, Artigo 37, inciso VII, da Lei Municipal nº 7.833/1991, que institui o Relatório Ambiental Prévio (RAP) como instrumento de análise para subsidiar o licenciamento ambiental no âmbito do município de Curitiba. Conforme seu Artigo 2º, dependerão da elaboração do RAP, a serem submetidos à avaliação da SMMA, as seguintes atividades: "(...) III - projetos de parcelamento do solo (loteamentos e desmembramentos) com área de 50 a 100 ha (cinquenta a cem hectares)".
2) Lei Municipal nº 7.671/1991, que dispõe sobre a reorganização administrativa do Poder Executivo do Município de Curitiba e atribui competência à SMMA as ações na área ambiental.
3) Lei Orgânica do Município de Curitiba.
4) Lei Municipal nº 7.833/1991, que se apresenta como marco legal municipal e orienta, juntamente às referidas leis e decretos municipais,

as ações relativas à execução da política ambiental municipal. Esta lei dispõe sobre a política de proteção, conservação e recuperação do meio ambiente e dá outras providências.

Considerando que os referidos diplomas legais municipais harmonizam-se com a legislação que trata a matéria (CF, leis federais, leis estaduais, resoluções do Conama e outros), entende-se também que os procedimentos de licenciamento ambiental adotados pela prefeitura de Curitiba encontram-se perfeitamente harmonizados aos preceitos que regem a matéria.

Municípios não licenciadores

Os demais municípios pesquisados São José dos Pinhais e Campo largo não procedem a licenciamentos ambientais, sendo as licenças ambientais emitidas com base na legislação estadual. São José dos Pinhais possui legislação ambiental municipal (Lei nº 100/1996) que fundamenta as ações relativas ao ambiente, sendo a mesma alterada pela Lei nº 705/2005, que criou o CMMA, a Conferência Municipal de Meio Ambiente e o FMMA.

As atividades que causam impacto ambiental urbano são reguladas pelas legislações municipal, estadual e federal. Para o procedimento administrativo de emissão da licença ambiental, o município restringe-se a emitir anuência prévia quanto ao empreendimento proposto, averiguando sua conformidade com a legislação municipal e, posteriormente, encaminhando o requerente ao IAP, que procederá às solicitações de documentação e estudos ambientais.

O município de Campo Largo, em questões relativas ao uso e ocupação do solo, rege-se de acordo com o disposto na Lei nº 1.963/2007, que dispõe sobre a divisão territorial em zonas e setores e estabelece os critérios e parâmetros de uso e ocupação do solo, com o objetivo de orientar e ordenar o crescimento da cidade.

Neste município, as atividades que causam impacto ambiental urbano também são reguladas pelas legislações municipal, estadual e federal. E para o procedimento administrativo de emissão da licença ambiental, o município também se restringe a emitir anuência prévia quanto ao empreendimento proposto, averiguando sua conformidade com a legislação municipal e encaminhando o requerente ao IAP, que procederá às solicitações necessárias para emitir a licença ambiental.

3 O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

Como já mencionado, o processo de licenciamento ambiental no Paraná é realizado pelo IAP, de acordo com as atribuições a ele delegadas pelo Cema e pela Sema. As

duas principais normativas em que se pautam os processos de licenciamento são a Resolução Sema nº 31/1998 e a Resolução Cema nº 65/2008.

A partir desta última, o IAP desenvolveu trabalho de revisão dos procedimentos de licenciamento e também de sua organização operacional. O resultado imediato deste trabalho foi, em primeiro lugar, a melhoria do atendimento aos usuários e cidadãos em geral, que buscam informações pelo sítio e nos escritórios. As alterações foram disponibilizadas no sítio do IAP a partir de janeiro de 2010. Ressalta-se que a nova organização da informação, disponibilizada na internet, teve um impacto significativo na clareza dos procedimentos e, consequentemente, na qualidade do atendimento.

Na página da internet do IAP, estão disponibilizados os procedimentos e a documentação necessários para o licenciamento ambiental de diversas atividades. O acesso a cada tópico leva a apresentação do seu conteúdo, tal como a seguir.

LICENCIAMENTOS DE ATIVIDADES GERAIS

FUNDAMENTO LEGAL: LICENCIAMENTO AMBIENTAL – LEG

A - DLAE, AA, LAS, LP, LI, LO, regularização da LAS e da LO - QUANDO UTILIZAR

B - DLAE - FORMA CORRETA DE APLICAÇÃO

C - ATIVIDADES DISPENSADAS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

D - ATIVIDADES QUE JÁ POSSUEM NORMAS ESPECÍFICAS:

1. AGROTÓXICOS - ARMAZENADORAS E COMERCIALIZADORAS
2. ASSENTAMENTO E REFORMA AGRÁRIA
3. ATERRO SANITÁRIO
4. AVICULTURA
5. CARVÃO – licenciamento de fornos para produção de carvão
6. CAVACOS – licenciamento de picadores de lenha e resíduos
7. CASCALHEIRAS – pequenas explorações para prefeituras
8. CEMITÉRIOS
9. FUNDIÇÃO DE CHUMBO
10. DESPALHA DE CANA DE AÇÚCAR
11. DRENAGEM URBANA
12. ELETRIFICAÇÃO RURAL

13. EMBALAGEM PÓS-CONSUMO DE ÓLEO LUBRIFICANTE
14. EMPREENDIMENTOS HIDRELÉTRICOS DE GERAÇÃO, TRANSMISSÃO E SUBESTAÇÃO
15. EMPREENDIMENTOS IMOBILIÁRIOS
16. EMPREENDIMENTOS INDUSTRIAIS em geral
17. EMPREENDIMENTOS COMERCIAIS E DE SERVIÇOS
18. ESTAÇÕES COMERCIAIS TRANSMISSORAS – telefonia celular, tv etc.
19. FÁBRICA DO AGRICULTOR
20. GERENCIAMENTO DE RESÍDUOS SÓLIDOS – transporte, armaz., trat. e disposição final.
21. INCINERADOR DE RESÍDUOS
22. LAVADORES DE VEÍCULOS
23. MINERAÇÃO
24. PROGRAMA DE IRRIGAÇÃO NOTURNA
25. PISCICULTURA – tanque, viveiro, pesque pague, açude, reservatório, alagado.
26. POSTOS DE COMBUSTÍVEIS
27. QUEIMA DE RESÍDUOS EM CALDEIRA
28. RODOVIAS PAVIMENTADAS – manutenção de rodovias.
29. SANEAMENTO – licenciamento de ETA, ETE, UGL etc.
30. SERVIÇOS DE SAÚDE – empreendimentos que produzem resíduos como hospitais, farmácias, etc.
31. SUINOCULTURA
32. TRANSPORTE

Outra inovação que contribuiu para alterações positivas nos processos de licenciamento de parcelamento urbano se refere à Matriz de Impactos Ambientais,[3] que foi implantada pelo IAP por meio da Portaria IAP nº 158, de 10 de setembro de 2009, que aprova a Matriz de Impactos Ambientais Provocados por Empreendimentos/Atividades potencial ou efetivamente impactantes, respectivos Termos de Referência-padrão, dá outras providências e estabelece um padrão para a definição de estudos ambientais em cada tipo de empreendimento ou atividade. Os estudos exigidos (disponibilizados na página do IAP na internet), por tipo de empreendimento, são apresentados no quadro 1.

3. Disponibilizada na página do IAP na internet, a partir de janeiro de 2010.

QUADRO 1

Estudos/projetos exigíveis para o empreendimento

Consultas – Visualizar empreendimento/porte do empreendimento:
Descrição do empreendimento: empreendimentos minerários
Grupo Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE): 7.2
Seção: indústria extrativa

Sigla	Fases do licenciamento
Estudo prévio de impacto ambiental (Epia)	LP
Plano de Controle Ambiental (PCA)	LI

Possíveis impactos do empreendimento:

grupo	Subgrupo	Impacto
Meio biológico	Fauna	Alteração da composição da fauna
Meio biológico	Fauna	Aparecimento de espécies exóticas
Meio biológico	Fauna	Aparecimento de vetores
Meio biológico	Fauna	Atropelamento de animais
Meio biológico	Fauna	Desequilíbrio ecológico
Meio biológico	Fauna	Destruição de *habitats*
Meio biológico	Fauna	Dispersão de espécies
Meio biológico	Fauna	Empobrecimento genético
Meio biológico	Fauna	Espécies endêmicas, raras ou ameaçadas
Meio biológico	Fauna	Isolamento de populações
Meio biológico	Fauna	Redução de estoques populacionais
Meio biológico	Flora	Alterações em áreas de ocorrência de espécies endêmicas, raras ou ameaçadas
Meio biológico	Flora	Contaminação biológica (exóticas)
Meio biológico	Flora	Diminuição da abundância de espécies.
Meio biológico	Flora	Diminuição de área de ocorrência de espécies nativas
Meio biológico	Flora	Efeitos de borda
Meio biológico	Flora	Extinção de espécies – contribuição para
Meio biológico	Flora	Fragmentação de *habitats* – isolamento
Meio biológico	Flora	Insularização (formação de áreas isoladas)
Meio biológico	Flora	Invasão de espécies mais adaptadas
Meio biológico	Flora	Mudança de paisagem (ambiente)
Meio biológico	Flora	Perda da diversidade biológica
Meio biológico	Flora	Perda de cobertura vegetal nativa (floresta, campo)
Meio biológico	Flora	Perda de conexão entre fragmentos
Meio biológico	Flora	Redução da variabilidade genética
Meio físico	Água	Alteração da dinâmica do ambiente
Meio físico	Água	Alteração da qualidade de água subterrânea (referência: Resoluções Conama e portabilidade)
Meio físico	Água	Alteração da qualidade de água superficial (referência: Resoluções Conama)

(Continua)

(Continuação)

Grupo	Subgrupo	Impacto
Meio físico	Água	Alteração da quantidade de água subterrânea
Meio físico	Água	Alteração da quantidade de água superficial
Meio físico	Água	Alteração do balanço hídrico
Meio físico	Água	Alteração do fluxo de recarga da água subterrânea
Meio físico	Água	Alteração do nível do aquífero
Meio físico	Água	Alteração nos usos da água
Meio físico	Água	Aumento do assoreamento das águas superficiais
Meio físico	Água	Poluição por efluentes líquidos ou resíduos sólidos
Meio físico	Geologia/geomorfologia	Alteração das características dinâmicas do relevo
Meio físico	Geologia/geomorfologia	Alteração das condições geotécnicas
Meio físico	Geologia/geomorfologia	Alterações de jazidas minerais
Meio físico	Geologia/geomorfologia	Comprometimento de cavidades naturais
Meio físico	Solo	Agravamento dos processos de desertificação
Meio físico	Solo	Alteração da estrutura do solo
Meio físico	Solo	Alteração da fertilidade do solo (Npk, Mo, Ph micronutrientes)
Meio físico	Solo	Alteração do uso do solo
Meio físico	Solo	Compactação do solo
Meio físico	Solo	Diminuição da capacidade de regeneração do meio
Meio físico	Solo	Disposição de resíduos e efluentes
Meio físico	Solo	Erosão nas encostas
Meio físico	Solo	Erosão superficial
Meio físico	Solo	Impermeabilização – aumento da evapotranspiração do solo
Meio socioeconômico	Aspectos sociais e culturais	Alteração das condições da qualidade de vida
Meio socioeconômico	Aspectos sociais e culturais	Alteração das relações sociais
Meio socioeconômico	Aspectos sociais e culturais	Alteração dos elementos culturais
Meio socioeconômico	Atividades econômicas: setor primário	Alteração da taxa de emprego rural
Meio socioeconômico	Atividades econômicas: setor primário	Alteração das atividades agrícolas e pesqueiras
Meio socioeconômico	Atividades econômicas: setor primário	Alteração de áreas e atividades agrícolas
Meio socioeconômico	Atividades econômicas: setor secundário	Alteração da produção de unidades industriais
Meio socioeconômico	Atividades econômicas: setor secundário	Alteração da taxa de emprego industrial
Meio socioeconômico	Atividades econômicas: setor secundário	Alteração das atividades industriais
Meio socioeconômico	Atividades econômicas: setor terciário	Alteração da taxa de emprego no setor terciário
Meio socioeconômico	Atividades econômicas: setor terciário	Alteração das atividades comerciais e de serviços
Meio socioeconômico	Atividades econômicas: setor terciário	Alteração das atividades do setor terciário
Meio socioeconômico	Atividades econômicas: setor terciário	Alteração das finanças municipais
Meio socioeconômico	Educação, recreação e lazer	Alteração na demanda por escolas

(Continua)

(Continuação)

Grupo	Subgrupo	Impacto
Meio socioeconômico	Educação, recreação e lazer	Maior procura por centros de recreação e lazer
Meio socioeconômico	Infraestrutura regional	Alteração do sistema de telecomunicações
Meio socioeconômico	Infraestrutura regional	Alteração do sistema de transmissão e distribuição de energia elétrica
Meio socioeconômico	Infraestrutura regional	Alteração do sistema viário, incluindo rodovias, ferrovias, hidrovias e aeroportos
Meio socioeconômico	Núcleos populacionais	Alteração das condições de abastecimento e comercialização
Meio socioeconômico	Núcleos populacionais	Alterações na rede de polarização regional
Meio socioeconômico	Núcleos populacionais	Criação de polos de atração com o consequente aumento da demanda de serviços e equipamentos sociais
Meio socioeconômico	Patrimônio cultural, histórico, arqueológico e paisagístico	Desaparecimento/descaracterização de monumentos, prédios e sítios com valor cultural e histórico
Meio socioeconômico	Patrimônio cultural, histórico, arqueológico e paisagístico	Desaparecimento de sítios com valor arqueológico e paisagístico
Meio socioeconômico	Saúde pública	Alteração de demanda para a rede médico-hospitalar
Meio socioeconômico	Saúde pública	Alterações que possibilitem focos de moléstias diversas
Meio socioeconômico	Situação demográfica rural e urbana	Alteração da taxa de emprego rural e/ou urbano
Meio socioeconômico	Situação demográfica rural e urbana	Transferência compulsória da população afetada

Fonte: <http://creaweb.crea-pr.org.br/IAP/consultas/visualiza_empreendimento_publica.aspx?CODEMPREEND=84>.
Elaboração dos autores.

A Dispensa de Licenciamento Ambiental (DLAE) foi outra alteração, a qual permite que, em algumas situações específicas, os parcelamentos prescindam da licença, conforme disponível na página do IAP, a seguir elencadas.

> A resolução SEMA 51/2009 (constante dos anexos) estabelece as modalidades de empreendimentos que utilizam a Dispensa do Licenciamento Ambiental Estadual (DLAE)
>
> [...]
>
> 14. qualquer construção, reforma ou ampliação de edificações para fins comerciais, de moradia, lazer, práticas esportivas e de utilidade pública, tais como, escolas, quadras de esportes, praças, campos de futebol, centros de eventos, igrejas, templos religiosos, creches, centros de inclusão digital, dentre outras localizados em área urbana já servidos de toda infraestrutura, em especial rede de esgoto e coleta de resíduos sólidos urbanos.[4]

Apesar destas mudanças, o IAP informou que ainda não tinha efetuado o trabalho de revisão e as subsequentes alterações necessárias no licenciamento para fins de empreendimentos imobiliários. Assim, era a Resolução Sema nº 31/1998 que continuava definindo o processo de licenciamento para a generalidade dos casos.

4. Fonte: <http://www.iap.pr.gov.br/>.

Durante a coleta de dados, ficou evidente que há uma diversidade de opiniões acerca dos procedimentos de licenciamento ambiental para fins urbanísticos e da gestão ambiental como um todo. Mesmo que todos concordem que são necessárias as ações de proteção ambiental, existem respostas contraditórias, pelo fato de os interesses não serem comuns, principalmente quando se comparam agentes públicos em geral com agentes privados. Investigando mais a fundo as diversas instituições governamentais, verificou-se também que há vários pontos de discórdia sobre como proceder às mudanças institucionais ou com relação àquilo que se define como prioridade política. Estes desajustes não podem ser facilmente conciliados, pois estão muitas vezes imbuídos de posicionamentos ideológicos distintos, em que o princípio e o objetivo da política não são comuns.

A visão do órgão licenciador municipal de Curitiba (SMMA) sobre o processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos espelha a gama de informações coletadas no formulário A, que apresenta estrito cumprimento das normas legais que regem o processo, não informando sobre eventuais dificuldades quanto aos procedimentos de licenciamento ambiental.

O empreendedor público municipal, COHAB-CT, normalmente trabalha sobre zonas de interesse social e em consonância com o estabelecido nos Decretos Municipais nº 250/2000, que dispõe sobre a criação de novos setores especiais de habitação de interesse social, e nº 1.442/2005, que dispõe sobre os critérios para regularização fundiária em áreas pertencentes à administração direta e indireta de Curitiba, ocupadas por população de baixa renda, e dá outras providências.

O órgão empreendedor municipal apresenta visão positiva relativa ao processo de licenciamento ambiental, demonstrando afinidade e harmonia nas relações entre o demandante (COHAB-CT) e o órgão licenciador (SMMA).

Os empreendedores privados, em razão de poucas áreas disponíveis em Curitiba, licenciam empreendimentos em menor quantidade, apresentando visão positiva quanto aos procedimentos de licenciamento ambiental, destacando a rapidez com que são obtidas as licenças na capital.

Sobre os pontos positivos relacionados ao processo de licenciamento no estado, destacam-se principalmente as mudanças ocorridas no IAP, já anteriormente relatadas, que são: a matriz de impactos ambientais, padronização dos termos de referência e a reformulação do sítio. Outra novidade ainda não comentada é o Colegiado de Julgamento, que é um foro de negociação criado para acelerar o julgamento das autuações e que será mais bem discutido adiante.

Excetuando-se Curitiba, que emite licenças ambientais no âmbito estadual, os pontos negativos encontrados no sistema de licenciamento residem na linearidade

do processo, desarticulação entre as instituições governamentais estaduais, fatores que contribuem para a morosidade do processo de licenciamento ambiental. A ineficácia da gestão das Coordenações Metropolitanas, bem como a insuficiência do sistema de informações, igualmente contribuem para a referida morosidade, tendo como parâmetro os processos tramitados na capital.

Atribui-se ao fato de o município ser licenciador determinante para o bom andamento do licenciamento ambiental em Curitiba. O processo de licenciamento Ambiental na capital apresenta como pontos positivos a agilidade, tendo em vista o modelo administrativo desconcentrado em oito regionais, que confere rapidez e facilidades ao interessado, tratando a demanda com a sede regional municipal em que se encontra o empreendimento.

Outro aspecto favorável é a eficiência técnica, conseguida em razão de os técnicos envolvidos no processo de licenciamento conhecerem o local do empreendimento. Não foram observados pontos negativos relevantes nos procedimentos relativos ao processo de licenciamento ambiental de Curitiba.

Com relação aos processos de regularização de áreas já ocupadas, o estado do Paraná não definiu em lei procedimento específico, de modo que se deve seguir os mesmos procedimentos para o licenciamento de um novo parcelamento. Sabe-se que os órgãos ambientais procuram acelerar processos de interesse social, dando-lhes prioridade na "fila" de projetos a serem avaliados.

Foram mencionados casos particulares em que o empreendedor público, em vez de ter que apresentar a LP e LI, conseguiu autorização ambiental, que é um processo mais simples que o de licenciamento. No entanto, segundo a legislação para casos de regularização, devem ser solicitadas a LP e a LI.

Quanto a ações corretoras e mitigadoras, na prática é quase impossível exigir dos parcelamentos já existentes tantas obras quanto se pede para novos parcelamentos. Ainda assim, os técnicos afirmaram que procuram realizar o máximo possível em termos de exigências de proteção ambiental e segurança.

A SMMA confere tratamento diferenciado com relação aos processos de licenciamento de parcelamentos novos e regularização de parcelamentos existentes. No caso de parcelamentos de interesse social, para as ocupações irregulares em APPs consolidadas até 10 de julho de 2001 e analisadas pelo CMMA, são aplicados parâmetros do Plano de Regularização Fundiária Sustentável do Município de Curitiba, pautado na Resolução Conama nº 369/2006. Para o empreendedor municipal, a matéria se sujeita ao contido em decretos municipais específicos citados anteriormente, em que são colocadas situações de flexibilização de diretrizes.

Para os casos de regularização fundiária, com o objetivo de causar o menor impacto nesses processos, é solicitada a Autorização para Execução de Obras (AEO), pelo fato de o loteamento já existir, mas mesmo assim necessitar de obras.

3.1 Fluxograma básico do processo de licenciamento ambiental

3.1.1 Estudos ambientais

A legislação estadual é pouco clara quanto à necessidade de estudos ambientais no caso de licenciamento de parcelamentos em área urbana. O EIA/Rima é claramente requerido quando a área excede 100 hectares. No entanto, a lei diz que o IAP pode solicitar este documento também para casos que considera de significativo impacto ambiental. Ocorre que, até a criação da matriz de impactos ambientais, não havia um padrão de conduta no IAP, por isso, muitas vezes ficava a cargo do técnico a definição de necessidade ou não de um EIA/Rima.

Com relação aos estudos complementares, a queixa dos empreendedores privados foi a falta de critérios claros para que estes fossem solicitados. Os empresários não concordam que o técnico possa pedir complementações indefinidamente, a qualquer momento, pois isso prejudica o cronograma das obras e a previsão orçamentária dos empreendimentos. Na visão do IAP, esta complementação faz parte do processo normal de avaliação do risco do empreendimento e consideram que, em geral, são solicitados poucos estudos.

No caso de Curitiba, o órgão licenciador municipal, a SMMA, para subsidiar a emissão da LP, poderá solicitar o RAP, com os parâmetros e critérios definidores da necessidade e o tipo de estudo ambiental a ser realizado pelo empreendedor, definidos pelo Decreto Municipal nº 838/1997.

É exigida a apresentação de RAP para empreendimentos comerciais e de serviços que, em função do porte, natureza ou área de localização, possam causar alteração significativa sobre o ambiente. O RAP também é exigido no caso de loteamentos e desmembramentos com área de 50 a 100 hectares. Em casos de empreendimentos de grande porte, será solicitado o EIA/Rima, conforme estabelecido pela Resolução Conama nº 1/1986.

Os critérios adotados para a definição do tipo do estudo ambiental – Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD), Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV) e outros – consideram as características e a fase em que se encontram os empreendimentos submetidos ao licenciamento ambiental.

Vale salientar, ainda, que o órgão empreendedor municipal (COHAB-CT) não tem realizado EIA/Rima ou outras modalidades de estudos ambientais, em período recente, para empreendimentos (moradias) de interesse social.

3.1.2 Aspectos institucionais e de gestão

Constatou-se que, de forma geral, mediante as entrevistas realizadas, com exceção de Curitiba, a capacidade operacional dos órgãos municipais e estaduais apresentava-se limitada quanto à quantidade de equipamentos e veículos, em relação às necessidades exigidas para o cumprimento das demandas da atividade, prejudicando principalmente as funções de fiscalização. No que diz respeito aos recursos humanos, o problema mais sério constatado refere-se à falta de pessoal. Especificamente no IAP, não tem ocorrido a contratação de técnicos. Considerando-se a evolução das demandas e a quantidade de aposentadorias no período, fica clara a necessidade de reposição dos quadros técnicos da instituição.

De modo similar, foi constatado o grande volume de aposentadorias e outros eventos administrativos que diminuíram consideravelmente o número de técnicos na COMEC, o que causa morosidade na avaliação e manifestação, por meio de parecer técnico, nos processos de licenciamento ambiental encaminhados a esta instituição. Por ocasião da pesquisa, não foi possível acessar dados que fundamentassem tais afirmações, porém, mesmo assim, estas foram levadas em consideração, pois ocorrem em diversas instituições estaduais, inclusive no Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (Ipardes). Em órgãos como o IAP e a COMEC, além do número insuficiente de técnicos para atender a demanda, há uma carência de técnicos especialistas, cujo trabalho é exigido na análise de alguns estudos mais complexos de caráter multidisciplinar. As demais coordenações metropolitanas (Comel, Comem e COMIC) ainda não constituíram equipes técnicas e, portanto, não participam do licenciamento ambiental.

Situação diversa ocorre em Curitiba, onde o órgão municipal ambiental licenciador dispõe de equipe técnica multidisciplinar em número suficiente e com formação acadêmica adequada, conforme a tabela 1, constante do formulário A do Relatório 1 respondido pela SMMA de Curitiba, para o atendimento das demandas em licenciamento ambiental. O órgão possui equipamentos adequados e suficientes para a execução de suas atividades.

As informações relativas aos processos de licenciamento ambiental estão disponíveis e sistematizadas no sítio da prefeitura, facilitando a interação entre o órgão licenciador e os demandantes.

TABELA 1
Quadro de servidores do Departamento de Pesquisa e Monitoramento[1] de Curitiba

Número	Cargo	Formação	Quantidade
1	Agente administrativo	Ensino fundamental completo	1
		Ensino médio completo	7
		Superior incompleto	3
		Superior completo	7
		Superior completo com especialização	3
		Subtotal	21
2	Arquiteto	Superior completo com especialização	1
		Subtotal	1
3	Auxiliar administrativo operacional	Ensino fundamental completo	1
		Ensino médio completo	3
		Superior completo	3
		Subtotal	7
4	Biólogo	Superior completo	1
		Superior completo com especialização	5
		Subtotal	6
5	Engenheiro agrícola	Superior completo	1
		Subtotal	1
6	Engenheiro agrônomo	Superior completo	1
		Superior completo com especialização	3
		Subtotal	4
7	Engenheiro civil	Superior completo	1
		Superior completo com especialização	1
		Subtotal	2
8	Engenheiro florestal	Superior completo	3
		Superior completo com especialização	7
		Subtotal	10
9	Engenheiro químico	Superior completo com especialização	11
		Subtotal	11
10	Engenheiro sanitarista	Superior completo com especialização	3
		Subtotal	3
11	Fiscal	Ensino fundamental completo	1
		Ensino médio completo	3
		Superior incompleto	3
		Superior completo	5
		Superior completo com especialização	2
		Subtotal	14

(Continua)

(Continuação)

Número	Cargo	Formação	Quantidade
12	Geólogo	Superior completo	1
		Subtotal	1
13	Profissional polivalente	Ensino médio completo	2
		Subtotal	2
14	Técnico em obras e projetos	Superior incompleto	1
		Subtotal	1
15	Técnico químico	Ensino médio completo	1
		Superior incompleto	1
		Subtotal	2
Total			**86**

Fonte: Relatório 4 da pesquisa. Elaboração dos autores.

Nota: [1]Tem por atribuição desenvolver ações de controle ambiental em fiscalização e licenciamento ambiental.

3.1.3 Tramitação dos processos

Com relação aos processos avaliados pelo IAP, a demora na emissão das licenças foi uma reclamação unânime entre os empreendedores privados e públicos, pois compromete o andamento dos projetos ou até os inviabiliza. Um motivo para os atrasos é a falta de técnicos no órgão licenciador estadual, especialmente no escritório regional de Curitiba e na sede central do IAP, responsável pela análise de EIA/Rima para empreendimentos de grande impacto.

Conforme indicado na questão 3.20 do formulário B, de um dos quatro entrevistados, o prazo médio decorrido para emissão das licenças ambientais compromete os prazos para implementação dos parcelamentos urbanos e/ou da regularização de parcelamentos. Em Curitiba, esse prazo é de seis meses e na RM de Curitiba, de cinco anos. Quando as prefeituras licenciam, o processo não demora tanto, porque é menor o número de pessoas que participam do processo.

Os demais escritórios regionais do IAP não foram avaliados por esta pesquisa e, portanto, não é possível dimensionar suas possíveis fragilidades. Além da questão operacional, há na lei alguns dispositivos que possibilitam o alargamento dos prazos. Deve-se lembrar que, todas as vezes que o processo volta ao empreendedor ou segue para análise em outro órgão, é suspensa a contagem do prazo de seis meses, inserindo-se um novo prazo para manifestação de cada órgão.

Por exemplo, está definido que o técnico do IAP poderá solicitar estudos ambientais apenas uma vez e, depois que o empreendedor atender a esta exigência, poderá ser pedida, ainda, a complementação das informações. Este dispositivo favorece a proteção ambiental, pois permite que o técnico se certifique de sua decisão. No entanto, os motivos para que o servidor peça várias complementações

podem ser questionados. Os empreendedores consideram-se em desvantagem nesta situação, em que nada podem fazer para impedir que a investigação dos técnicos se estenda por tempo indeterminado.

Outras fragilidades que comprometem a celeridade do processo e que não estão necessariamente relacionadas ao que a lei define para os prazos estão elencadas a seguir.

1) Em geral, o processo segue um encaminhamento linear, percorrendo órgãos estaduais, de modo sucessivo. É comum o parecer/manifestação de um órgão depender de informações prestadas por outros órgãos. Assim, mesmo que o primeiro consiga realizar seu trabalho com rapidez, pode ocorrer atraso no outro órgão.
2) O descumprimento das exigências quanto a documentos e procedimentos solicitados pode ocorrer pela má qualificação de quem organiza a documentação (consultores privados ou funcionários das prefeituras ou de órgãos estaduais). Desta forma, o projeto não poderá avançar sem ter cumprido todas as exigências definidas para determinada etapa.
3) Ocorre com certa frequência o fato de as anuências prévias emitidas pelas prefeituras não se realizarem satisfatoriamente. Isso ocasiona atraso no processo, pois o órgão que se manifestará em seguida deverá devolver o projeto para cumprir etapas anteriores. O IAP lançou em janeiro de 2010 o formulário-padrão para a prefeitura declarar ausência de óbices, mas isso não implica que a qualidade da análise será melhor.

Em Curitiba, a regra é que, na tramitação do processo – conforme descrito no formulário A da SMMA da Prefeitura Municipal de Curitiba (PMC)–, o prazo médio entre a entrada do requerimento de LP e a definição do tipo de estudo ambiental pelo órgão ambiental seja de sete dias, em média. No âmbito da SMMA, o prazo é de seis meses para a análise dos estudos ambientais solicitados, quando se tratar de estudos de impacto ambiental. Conforme o órgão municipal licenciador, o período de tempo médio entre a entrada do pedido e a emissão de cada licença é de vinte a trinta dias corridos.

Os procedimentos para licenciamento ambiental da SMMA são padronizados, conforme determina o Artigo 8º da Lei Municipal nº 7.833/1991.

Conforme apurado por meio do formulário A, aplicado na SMMA/PMC, as solicitações de complementações não ocorrem com grande frequência, e, aproximadamente, 20% dos estudos ambientais necessitam de complementação.

Com relação aos critérios adotados na análise dos processos de licenciamento ambiental, o órgão licenciador municipal (SMMA) atua sob a estrita observância das orientações legais.

Na visão do empreendedor municipal (COHAB-CT), eventuais desconformidades constantes no processo de licenciamento são sanadas em conjunto com a SMMA.

Os empreendimentos privados são tratados sob critérios técnicos bem definidos e claros quanto às exigências de documentação e estudos técnicos necessários para a obtenção das licenças, não ocorrendo desinformação ou obscuridades relativas aos processos protocolizados na SMMA/PMC. É unânime, na visão dos empreendedores privados, que, em geral, o processo de licenciamento ambiental para empreendimentos imobiliários ocorre com maior agilidade na prefeitura de Curitiba se comparado com os processos protocolizados no IAP. Mesmo informatizado, o processo de licenciamento ambiental de Curitiba não dispõe de dados referentes aos prazos médios de licenciamento.

3.1.4 Participação e consulta pública

As audiências públicas realizadas no estado, quando ocorrem, são úteis para que a opinião popular seja considerada e para que os estudos de impacto ambiental tenham complementações relevantes. Porém, a contribuição para o licenciamento ambiental é pouca, em virtude da frequência com que ocorrem. No entanto, são raros os casos em que se solicita EIA/Rima para empreendimentos de parcelamento em área urbana, pois os empreendedores privados e públicos evitam empreendimentos de grande porte, especialmente em razão da demora do processo.

Em Curitiba, na visão da SMMA, a participação da população nas audiências, em geral, não ocorre com grande frequência, porém, quando ocorre, tem boa qualidade, em razão de os interessados comparecerem bem informados sobre o empreendimento, de tal forma que as audiências públicas contribuem para o aperfeiçoamento dos estudos.

3.1.5 Custo do licenciamento

Todos os segmentos entrevistados consideraram que os custos para obter as licenças nos escritórios regionais do IAP e na SMMA/PMC não são altos ou representam dificuldade para a realização do empreendimento.

Segundo o IAP, os parâmetros para a cobrança da LP e LI estão contidos na Lei Estadual nº 10.233/92 e nos quadros do anexo da lei, e o custo de cada licença varia de acordo com o porte do empreendimento e o número de técnicos designados para o processo. Determinado o tipo de licença a ser emitido, é calculado o valor para a análise e vistoria do empreendimento, considerando o número de viagens, de técnicos envolvidos e o custo da hora de cada técnico. A tabela 2 apresenta resumo dos valores de cada licença ambiental nos escritórios regionais do IAP.

TABELA 2

Tabelas de cálculo da taxa ambiental (2012)

(Valor total da taxa a ser cobrada = (A.B.C) + (D.A.E) = número de UPF[1]). valor UPF UPF = 67,89

Valores fixos em número de UPF C = 0,30 D = 5,00

Tipo de licença	Porte do empreendimento			
	Pequeno	Médio	Grande	Excepcional
DLAE	0,20	-	-	-
LAS[2]	2,00	-	-	-
LP	2,50	3,50	10,00	18,00
LI	2,50 AP[3]	3,50 AP	10,00 AP	18,00 AP
LO	5,00	7,00	12,00	24,00

Descrição	Porte do empreendimento			
	Pequeno	Médio	Grande	Excepcional
A = número de técnicos	1	2	3	4
B = número de horas	4	6	6	10
E = número de viagens	1	1	2	2

Valor das taxas para os empreendimentos em geral

Taxa total a ser cobrada		
Tipo de licença		R$
DLAE		13,58
LAS		135,78
LAS com análise		556,70
LP	Pequeno	169,72
	Médio	237,61
	Grande	678,90
	Excepcional	1.222,02
LI (taxa de vistoria = AP)	Pequeno	590,64
	Médio	1.160,92
	Grande	3.082,20
	Excepcional	4.572,29
LO	Pequeno	339,45
	Médio	475,22
	Grande	814,68
	Excepcional	1.629,36
LO empreendimento já instalado (taxa de vistoria = AP)	Pequeno	760,37
	Médio	1.398,53
	Grande	3.217,98
	Excepcional	5.159,63

Fonte: IAP (2010). Elaboração: Ipardes.

Notas: [1] Unidade Padrão FIscal (UPF).

[2] Licença Ambiental Simplificada (LAS).

[3] Análise de Projeto (AP).

Obs.: Para o valor da análise de projeto para a LAS, quando for o caso, são utilizados os índices "A", "B" e "E" de pequeno porte..

As taxas para licenciamento ambiental no município de Curitiba são cobradas de acordo com a tabela V do Decreto nº 1.362/2008. Para LP, o valor era de R$ 78,70; e para LI, de R$ 158,50. Os empreendedores públicos são isentos de pagamento de taxas para licenciamento ambiental. Conclui-se, portanto, que os preços cobrados para a emissão das licenças ambientais para os empreendedores privados não se constitui impedimento para a execução da obra.

3.1.6 Termos de referência: acompanhamento das licenças e exigências

A fase de aplicação dos roteiros desta pesquisa ocorreu antes das recentes alterações no processo de licenciamento ambiental realizadas pelo IAP, em janeiro de 2010. No período anterior às mudanças, quando das entrevistas com os empreendedores privados, dois problemas foram identificados com relação ao acompanhamento das licenças ambientais no Oema.

1) Falta de comunicação e informação entre os órgãos licenciadores e os empreendedores privados, pois as informações sobre o processo encontram-se dispersas nos diversos órgãos: prefeituras, IAP, COMEC, e outros. Nem sempre há uma descrição completa e abrangente de todas as exigências disponíveis na internet.

2) Falta de padronização com relação ao tipo e quantidade de estudos técnicos solicitados. A legislação não é clara quanto à obrigatoriedade de estudos, complementares ou não, e o IAP não tinha alguma orientação que padronizasse estas rotinas. As definições dos estudos ficam sob a responsabilidade do técnico, de maneira que o empreendedor era obrigado a providenciar uma série de estudos e complementações durante o processo de licenciamento, dificultando a viabilidade do empreendimento.

Com relação à falta de padronização, a recente implementação da Matriz de Impactos Ambientais pelo IAP definiu os tipos de estudos ambientais de acordo com as características do empreendimento. Assim, para parcelamentos urbanos, apenas quando a área tiver mais de 100 hectares ou for de significativo impacto é que se exigirão EIA/Rima e o PCA nas fases de LP e LI, respectivamente. Com relação ao cumprimento das exigências legais por parte dos empreendedores privados, as informações obtidas nas entrevistas pareceram um tanto contraditórias. Estes afirmam que não há dificuldades em atender às exigências determinadas no processo de licenciamento, porém é muito comum a fiscalização encontrar irregularidades na execução das obras, a ponto de poder suscitar inquéritos criminais.

Quanto ao acompanhamento do processo das licenças ambientais pelo Ministério Público, o empreendedor privado atua sabendo que a capacidade de

fiscalização do poder público é reduzida, e que muitas das irregularidades dependem exclusivamente do interesse da população em denunciá-las, havendo a possibilidade de que tais irregularidades não cheguem ao conhecimento do poder público. Somado a isso, sabe-se que muitas vezes a legislação é burlada com a conivência dos agentes públicos. Quando uma irregularidade chega a ser autuada e, consequentemente, encaminhada ao MP para investigação, ocorre razoável lapso para que sejam determinadas as sanções, em razão das diversas possibilidades de recursos das decisões judiciais.

Por fim, é recorrente, também, o abrandamento das sanções por parte do MP, gerando, em alguns casos, Termos de Ajustamento de Conduta (TAC), considerados mais suaves pelos empreendedores.

Com relação às exigências constantes nas licenças ambientais municipais em Curitiba, estas são claras e plenamente compreensíveis por parte dos empreendedores públicos e privados, porém, segundo a SMMA, é frequente o seu descumprimento. Nos processos de licenciamento ambiental ocorre com frequência o não atendimento de condicionantes estabelecidas na LI, como, por exemplo, a falta de cuidado com as APPs e o corte de árvores nativas. As fiscalizações ocorrem com periodicidade trimestral e eventualmente com maior frequência mediante denúncias da população ou outra fonte.

3.1.7 Outros aspectos

Regularização fundiária

Os processos de regularização de parcelamentos existentes não possuem regulamentação específica por parte dos legisladores ambientais estaduais, sendo cada caso tratado conforme suas particularidades. Segundo o IAP, nos processos de regularização, o procedimento é diferenciado na medida em que alguns documentos, como os projetos, são dispensados, conforme o caso. Entretanto, a recomendação geral é que se tomem todas as providências para que os aspectos ambientais e legais sejam atendidos, tanto quanto possível.

A regularização ambiental de um parcelamento tem o propósito de autorizar a implantação do empreendimento de forma correta. Quando da regularização, a tendência é emitir diretamente a LO, solicitando do empreendedor as providências que seriam requeridas normalmente, na medida do possível, exigindo, se for o caso, a realocação de algumas unidades habitacionais. Há casos, entretanto, em que se recomenda, em virtude das condições ambientais existentes, a retirada dos moradores, sugerindo a mudança para outro local, inclusive com recomendação de envio da matéria para os setores jurídicos do IAP e o MP.

O IAP informa que a solicitação para a regularização de parcelamentos existentes pode vir do MP, órgãos governamentais de desenvolvimento urbano, denúncias da comunidade em que se encontra o parcelamento e também do proprietário do imóvel. Para a regularização dos parcelamentos para população de baixa renda, há redução dos custos referentes à emissão das licenças ambientais. Informa, ainda, que não dispõe de dados sistematizados quanto ao inventário de licenças requeridas para regularização de parcelamentos existentes.

Segundo a Cohapar, a diferença no procedimento, quando se trata de regularização de parcelamento do solo urbano já existente, é que o IAP solicita o Plano Ambiental Básico (PAB). Para a regularização dos parcelamentos de baixa renda não há custos referentes à emissão das licenças ambientais, conforme a Lei Estadual nº 10.671/1993. A Cohapar informou que não dispõe de dados sistematizados referentes à questão de inventário de licenças requeridas para parcelamentos irregulares.

Em situações emergenciais (por exemplo, transferência de população por risco iminente), o IAP informou que não tem como atribuição atuar na execução da remoção da população, estando tais ações afetas à Defesa Civil e ao Corpo de Bombeiros. Já a Cohapar informou que, em situações emergenciais, já adotou junto ao órgão ambiental licenciador o procedimento de Autorização Ambiental (AA).[5] Destaca-se que esta modalidade de licença é utilizada apenas para situações temporárias, não podendo ser utilizada para reassentamentos que tenham caráter definitivo.

No que tange ao licenciamento para habitações de interesse social, apesar de o IAP elencar a Resolução Conama nº 412/2009 como parte do seu ordenamento jurídico, o órgão não prevê procedimentos e normas específicos para este tipo de licenciamento.

Por ocasião do preenchimento do formulário da pesquisa e da entrevista com a técnica da SMMA de Curitiba, não foi possível obter dados, em razão da indisponibilidade referente à regularização de parcelamentos existentes na capital.

Segundo a COHAB-CT, para efetuar regularizações de parcelamentos existentes, a licença necessária é a AEO, pois a ocupação já existe. Portanto, não cabem alguns procedimentos exigidos na LP, onde o empreendimento ainda será implantado. Foi destacado, ainda que, tratando-se de regularização fundiária de habitação de interesse social, há parâmetros diferenciados, como a redução da faixa de preservação permanente. E para esse tipo de regularização dos parcelamentos irregulares de baixa renda não são cobradas taxas da COHAB-CT.

---

5. Segundo o Artigo 1º da Resolução Sema nº 031/1998, a AA "é um ato discricionário, pelo qual o IAP estabelece condições, restrições e medidas de controle ambiental ou florestal de empreendimentos ou atividades específicas, com prazo de validade estabelecido de acordo com a natureza do empreendimento ou atividade, passível de prorrogação, a critério do IAP".

Colegiado de julgamento do IAP

Com o objetivo de proporcionar maior agilidade ao julgamento de infrações administrativas, o IAP instituiu o Colegiado de Julgamento. O sujeito autuado poderá comparecer ao julgamento e ouvir a decisão do colegiado, a proposição de recuperação do dano e a possibilidade de investimentos em projetos ambientais, possibilitando a ele ou a seu advogado manifestar-se na busca de uma solução tecnicamente aceitável.

O colegiado é formado por, no mínimo, três agentes: o chefe do escritório regional, um técnico do IAP e um membro da Polícia Ambiental/Força Verde que esteja lotado na região. São apuradas as infrações ambientais e julgados os pedidos de conversão de multas administrativas. Atualmente, os vinte escritórios regionais do IAP possuem colegiados e são responsáveis por julgar multas de até R$ 20 mil e aquelas lavradas pelo escritório antes da implantação do novo sistema. Multas acima de R$ 20 mil serão julgadas na sede do IAP por colegiado composto pelo diretor da Diretoria de Controle de Recursos Ambientais (Diram) ou um representante que presidirá o órgão; um advogado da procuradoria jurídica do IAP ou um representante da Força Verde e mais um técnico do quadro do IAP.

No procedimento, o infrator recebe ofício do IAP intimando-o para apresentar a sua defesa. O colegiado define o valor da multa e estabelece a obrigação de recuperação do dano e, se for o caso, aplica uma multa administrativa. A cobrança dessa multa é efetivada por meio do recolhimento do valor atribuído pelo colegiado – destinado ao Fundo Estadual de Meio Ambiente (Fema). Em alguns casos, o valor pode ser convertido em projetos de recuperação ambiental.

Além de estabelecer as condições para a recuperação da área degradada, o IAP propõe alternativas para pagamento das multas, conforme legislação.[6] O infrator terá incentivos na forma de desconto para pagar a multa o mais rápido possível e poderá ainda obter descontos se optar por investir em projetos ambientais que o IAP realiza.

O procedimento de julgamento ocorre em audiência pública com acesso aberto à comunidade.

Grupo Integrado de Apoio Técnico

O estado do Paraná vem, desde a década de 1990, discutindo as normas de regulamentação do uso e ocupação do solo, frente às novas legislações de proteção

---

6. Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, Decreto Federal nº 6.514, de 22 de julho de 2008, Decreto Federal nº 6.686, de 10 de dezembro de 2008 e portarias do IAP. Conforme página do IAP disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=864>.

ambiental. O processo de licenciamento ambiental em vigência no Paraná foi criado em meio a essa discussão e, portanto, abrange também as questões referentes ao licenciamento ambiental para fins urbanísticos.

Desta forma, em 2001 o governo do estado do Paraná, por intermédio da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral, percebendo a necessidade de integrar os procedimentos necessários para a execução de licenciamento ambiental, iniciou uma discussão que resultou no relatório intitulado Sistema Integrado de Licenciamento, objetivando a regulamentação e operacionalização do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SEGREH/PR) e do Sistema Integrado de Gestão e Proteção dos Mananciais da Região Metropolitana de Curitiba (Sigprom/RMC), instituído pela Lei Estadual nº 12.248/1998.

O trabalho apontava, dentre outros, para dois pontos fundamentais para a obtenção dos resultados esperados:

- necessidade de estabelecer um fluxo lógico comum para a regularização fiscal e ambiental na esfera municipal; e
- implantação de um balcão único para a recepção de 100% dos requerimentos de licenciamentos ambientaiss de impacto local.

O referido sistema objetivou estabelecer a padronização de procedimentos para obtenção de licenciamento pelo empreendedor, que poderia proceder à consulta inicial nos balcões do IAP, da COMEC e da Suderhsa, por um funcionário treinado, que forneceria uma lista completa dos documentos necessários para o processo.

Após providenciar os documentos necessários, o empreendedor os entregaria no órgão em que realizou a consulta e receberia um número de protocolo, que identificaria o processo no Sistema de Protocolo Integrado do estado. Cada órgão ficaria encarregado de analisar a sua parte do processo e de encaminhá-lo ao próximo órgão competente.

No referido trabalho de sistematização, ficou estabelecida a necessidade de criação de um comitê gestor, composto por representantes dos órgãos referidos e um representante da Unidade Gestora de Projetos (UGP). O trabalho foi desenvolvido, porém o modelo gerencial não foi posto em prática.

Dando continuidade a este processo, em 2008, foi sancionado o Decreto Estadual nº 3.411, que dispõe sobre a criação do Grupo Integrado de Apoio Técnico (GIAT), com o objetivo de analisar os processos de uso habitacional – loteamentos, desmembramentos, condomínios horizontais, mistos e verticais de determinado porte – e uso industrial de grande e excepcional porte (Lei Estadual nº 10.233/1992). A implementação das atividades deste grupo encontrou enormes

dificuldades de operacionalização nas diversas esferas do governo estadual, especialmente por razões de ordem administrativa e política. Fatos estes que inviabilizaram, até o momento da pesquisa, o funcionamento do GIAT, conforme o previsto no decreto acima referido.

Em uma primeira etapa, o GIAT deveria atuar em áreas de mananciais de abastecimento de interesse nos municípios que não detinham a competência para o licenciamento ambiental. Em outras palavras, a área de atuação inicial do GIAT seria a RM de Curitiba, excluindo o município de Curitiba. O decreto previa que, em 2010, o grupo atuaria também na análise de empreendimentos e obras de parcelamento do solo para fins residenciais e núcleos habitacionais urbanos em todo o estado do Paraná, obras e serviços de resíduos sólidos, uso industrial e exploração de minérios (exceto a RM de Curitiba), obras ou serviços de extração de água subterrânea na área de abrangência do aquífero *Karst* e uso agrossilvipastoril do solo.

O GIAT prevê a mudança do atual processo de licenciamento ambiental no Oema, em dois aspectos fundamentais:

- criação de protocolo único para solicitação da licença ambiental; e
- articulação entre as instituições envolvidas com questões técnicas do licenciamento, planejamento e desenvolvimento urbano. Propõe que sejam realizadas reuniões periódicas, nas quais serão apresentados simultaneamente os pareceres de cada órgão participante.

As instituições estaduais que compõem o GIAT são: Sema, Sedu, IAP, Instituto de Águas do Paraná, antiga Suderhsa, COMEC, Minerais de Paraná (Mineropar), Copel e Sanepar. Em casos específicos, é prevista a participação de representantes de órgãos e entidades com atuação relacionada à área habitacional nas reuniões destinadas à análise dos projetos, mas sem direito a voto. São estas: Corpo de Bombeiros, Companhia Paranaense de Gás (Compagás), Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater), empresas privadas, concessionárias de energia, empresas privadas ou municipais de água e esgoto, Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Paraná (Crea-PR), Conselho Regional dos Corretores de Imóveis (Creci), Ordem dos Advogados do Brasil/Seção do Paraná (OAB/PR), Sindicato da Habitação e Condomínios do Paraná (Secovi/PR), Associação dos Notários e Registradores do Paraná (ANOREG-PR), Sindicato da Indústria da Construção Civil (Sinduscon) e municípios cujos empreendimentos em análise pertençam a sua jurisdição.

O resultado das reuniões deve ser publicado no DO do estado e, se aprovado pela unanimidade dos membros do grupo, será emitido um certificado de aprovação. É importante destacar que este certificado não é equivalente à licença, que permanece sob responsabilidade do IAP, a quem o processo, uma vez aprovado no GIAT, deverá ser encaminhado para a emissão da LP.

Os procedimentos do GIAT seguem o fluxograma apresentado na figura 15.

A partir da leitura da legislação que trata da criação e regulamentação do grupo e do manual preliminar elaborado para descrição do funcionamento do GIAT, percebe-se que sua criação e a alteração nos procedimentos de licenciamento ambiental objetivaram resolver questões referentes aos prazos, à integração institucional, à clareza das exigências e demandas técnicas por parte dos órgãos licenciadores.

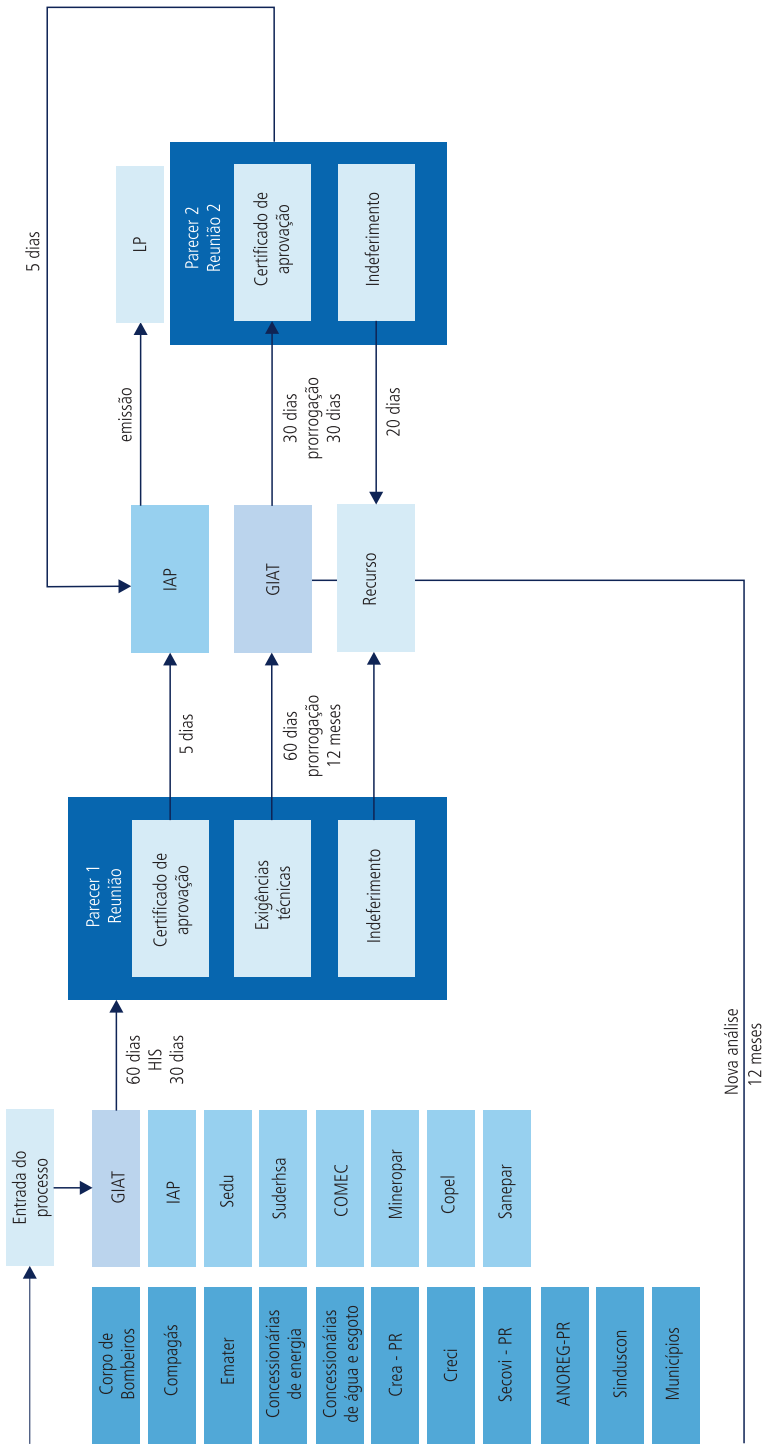
Apesar de propor melhorias nesses quesitos, existem pontos que não foram esclarecidos e que poderão gerar problemas futuros. Há que se considerar que, pelo fato de o GIAT não estar em funcionamento, essa avaliação é baseada em experiências dos técnicos, a partir de um histórico de conhecimento do processo atual. A partir dessa visão, é possível identificar problemas que não seriam solucionados e podem ser ampliados, como a capacidade operacional dos órgãos, principalmente.

O trabalho do grupo deverá funcionar baseado nos pareceres e anuências técnicas dos diversos órgãos municipais e estaduais. Entretanto, a falha na elaboração dessas anuências foi um dos problemas identificados no procedimento atual – seja pela falta de equipe ou de técnicos especializados – e, como consequência, vem causando atrasos e divergências entre os órgãos.

Outra questão levantada refere-se à quantidade de órgãos que foram incluídos nesse grupo, tendo em vista que apenas um é licenciador. Considerando que as discussões para a aprovação de um empreendimento teriam de passar pela anuência e emissão de parecer de todos esses órgãos, isso poderá causar atraso nos processos de licenciamento ambiental.

O protocolo único é, portanto, uma ideia possível, desde que existam meios adequados para sua execução, sejam eles: *i)* profissional capacitado para conferir os documentos no balcão; e *ii) software* adequado e financeiramente viável. Com o protocolo único, o empreendedor teria reunidas todas as informações sobre o processo, tornando mais ágeis as fases do processo.

FIGURA 15
Fluxograma dos procedimentos do Grupo Integrado de Apoio Técnico



Fonte: Decreto Estadual nº 3.411/2008.

4 IMPLICAÇÕES DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA ATIVIDADE DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

4.1 Análise do empreendedor público

Empreendedor público estadual: Cohapar

A Companhia de Habitação do Paraná (Cohapar), sediada em Curitiba, é uma empresa de economia mista que atua na execução dos programas de habitação do governo do estado. Administrativamente, atua de forma descentralizada por meio de doze escritórios regionais no estado.

A empresa atua mediante convênios com as prefeituras, que oferecem a doação da área para construção como contrapartida dos empreendimentos, além de providenciar a aprovação dos projetos e executar os serviços de infraestrutura. A Cohapar é isenta de taxas e impostos municipais, sendo responsável por grande parte dos projetos, inclusive a obtenção da LP. Mantém, ainda, uma equipe técnica encarregada dos procedimentos para obtenção das LI (tabela 3).

TABELA 3
Responsável por acompanhar os processos de licenciamento ambiental no escritório da Cohapar de Curitiba: unidade administrativa – divisão de engenharia

Número	Cargo	Formação	Especialização	Quantidade	Tempo de serviço no setor
1	Engenheiro civil	Engenheiro civil	Não disponível	1	28 anos

Fonte: Cohapar.
Elaboração: Ipardes.

Empreendedor público municipal: COHAB Curitiba

O empreendedor público de Curitiba é a Companhia de Habitação Popular de Curitiba (COHAB-CT). Sediada na capital, tem atuado para atender demandas das populações de baixa renda, mediante cadastro das famílias interessadas. Também empreende objetivando o atendimento, mediante realocação de famílias residentes em áreas de risco ou inadequadas (APP, mananciais, várzeas, encostas e outras).

A companhia dispõe de quadro técnico especializado para desenvolver as atividades correlatas aos empreendimentos, licenciamentos e regularização de áreas de interesse social, conforme demonstra a tabela 4.

TABELA 4
Unidade administrativa COHAB: setor de arquitetura/setor de aprovação de projetos /departamento de projetos

Número	Cargo	Formação	Especialização	Quantidade	Tempo de serviço no setor
1	Agente administrativo pleno	n.d	n.d	1	n.d.
2	Agente administrativo júnior	n.d	n.d	1	1 ano
3	Arquiteto sênior	Arquitetura e urbanismo	Especialização	2	30 anos
4	Arquiteto pleno	Arquitetura e urbanismo	Mestrado	2	9 anos
5	Arquiteto júnior	Arquitetura e urbanismo	n.d	5	1 a 3 anos
6	Engenheiro pleno	Engenharia civil	n.d	3	n.d.
7	Engenheiro júnior	Engenharia civil	n.d	1	1 ano

Fonte: COHAB.
Elaboração: Ipardes.
n.d. = não disponível.

4.2 Análise do empreendedor privado

Os empreendedores pesquisados foram selecionados mediante análise de sua atuação no mercado imobiliário de Curitiba, Campo largo e São José dos Pinhais, considerando os aspectos de volume e características dos empreendimentos realizados. Ressalta-se que é comum os empreendedores atuarem em diversos municípios da RM de Curitiba, realizando empreendimentos de alta, média e baixa rendas, conforme a demanda e a disponibilidade de áreas. Na maioria das vezes, não são mencionadas diferenças significativas a respeito do processo de licenciamento em um ou outro município, com exceção de Curitiba.

Segundo os empreendedores privados consultados, o Rima é dispensado nos casos de empreendimentos com metragem inferior a 5 mil m^2 e quando não houver restrições com relação ao tipo de vegetação e topografia do local.

4.3 Principais problemas identificados no licenciamento ambiental para fins urbanísticos

Os quadros 2, 3 e 4 assinalam os problemas identificados no processo de licenciamento ambiental efetuado pelo estado e pelos municípios que licenciam, de acordo com as diferentes visões dos atores entrevistados.

QUADRO 2
Na visão do empreendedor público

	Problema	Estado	Curitiba
1	Estudos ambientais inadequados	-	-
2	Solicitação excessiva de informações e estudos complementares	X	-
3	Infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador insuficiente	X	-
4	Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador	X	-
5	Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador	-	-
6	Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador	X	-
7	Tempo excessivo para análise do estudo ambiental	X	-
8	Tempo excessivo para expedição das licenças	X	-
9	Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental	X[1]	-
10	Pouca participação nas audiências públicas	X	X
11	Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos	X	X
12	Alto valor das taxas de licenciamento ambiental	-	-
13	Falta de clareza nas exigências constantes das licenças	X	-
14	Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção	-	-
15	Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficientes	*	-

Fonte: Relatório 4 da pesquisa.
Elaboração: Ipardes.
Nota: [1] Considera-se o período anterior às mudanças no sítio, quando os empreendedores foram entrevistados
X Existência de problema.
* Sem informação ou não permite definição.
- Sem identificação.

QUADRO 3
Na visão do empreendedor privado

	Problema	Estado	Curitiba
1	Estudos ambientais inadequados	*	*
2	Solicitação excessiva de informações e estudos complementares	X	[2]
3	Infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador insuficiente	X	[2]
4	Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador	X	[2]
5	Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador	X	*
6	Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador	X	[2]
7	Tempo excessivo para análise do estudo ambiental	X	[2]
8	Tempo excessivo para expedição das licenças	X	[2]
9	Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental	X[1]	*
10	Pouca participação nas audiências públicas	X	X[3]
11	Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos	X	X[3]
12	Alto valor das taxas de licenciamento ambiental	*	*
13	Falta de clareza nas exigências constantes das licenças	X[1]	*
14	Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção	X	*
15	Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficientes	X	*

Fonte: Relatório 4 da pesquisa.
Elaboração: Ipardes.

Notas: [1] Considera-se o período anterior às mudanças no sítio do IAP, na ocasião das entrevistas.
[2] A resposta é não para empreendimentos licenciados em Curitiba, pela SMMA, e sim para os demais municípios licenciados pelo IAP.
[3] Informam que não têm conhecimento de ocorrência de audiências públicas para empreendimentos de loteamento/parcelamento.

X Existência de problema

* Sem informação ou não permite definição.

QUADRO 4
Na visão do órgão ambiental

	Problema	Estado (IAP)	Curitiba
1	Estudos ambientais inadequados	-	-
2	Solicitação excessiva de informações e estudos complementares	[1]	-
3	Infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador insuficiente	x	-
4	Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador	x	-
5	Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador	-	-
6	Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador	x[1]	-
7	Tempo excessivo para análise do estudo ambiental	x	-
8	Tempo excessivo para expedição das licenças	x	-
9	Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental	x[1]	-
10	Pouca participação nas audiências públicas	x[2]	-
11	Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos	x	x
12	Alto valor das taxas de licenciamento ambiental	-	-
13	Falta de clareza nas exigências constantes das licenças	x	-
14	Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção	*	-
15	Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficientes	x	-
16	Baixa qualificação dos consultores contratados	x	*

Fonte: Relatório 4 da pesquisa.
Elaboração: Ipardes.

Notas: [1] Considera-se o período anterior às mudanças no sítio. Após este período as duas respostas seriam "SIM".
[2] As audiências ocorrem com pouca frequência, porém, quando acontecem, há participação da população interessada

X Existência de problema.

* Sem informação ou não permite definição.

- Sem identificação.

4.4 Relações institucionais com o Ministério Público

A equipe da pesquisa colheu diversas opiniões sobre a atuação do MP nos municípios, que foram unânimes em apontar o órgão como um parceiro disposto a participar da solução de problemas. Assim, pode-se dizer que, de maneira geral, o MP no estado do Paraná acompanha as questões ambientais, merecendo destaque sua atuação em regularizações e reassentamentos, em que os conflitos entre questões sociais e ambientais são intensos.

O MP articula diversos órgãos do estado em torno de projetos e ações para populações que vivem em condições de risco. Na busca do equilíbrio entre o social e o ambiental, não prevalece a preservação integral das áreas ocupadas, buscando soluções técnicas para que o dano ambiental seja mínimo nas áreas que receberão as populações carentes.

Quanto à atuação do MP junto aos órgãos licenciadores e empreendedores públicos e privados da capital, não foram feitas maiores referências em razão de inexistir atualmente qualquer procedimento instalado ou averiguação fundada em denúncia ou irregularidade administrativa, confirmando a boa relação atual entre MP e SMMA. Desta forma, apresentam-se harmônicas as relações entre

as instituições. Igualmente, não é percebida intervenção do MP no âmbito de atuação do empreendedor municipal (COHAB-CT), o que salienta o fato de a sua atuação contribuir para efetividade e eficácia do processo de implantação de parcelamentos urbanos de iniciativa do poder público, em razão de a COHAB desenvolver uma "parceria com o MP para trabalhar as questões de interesse comum das duas instituições".

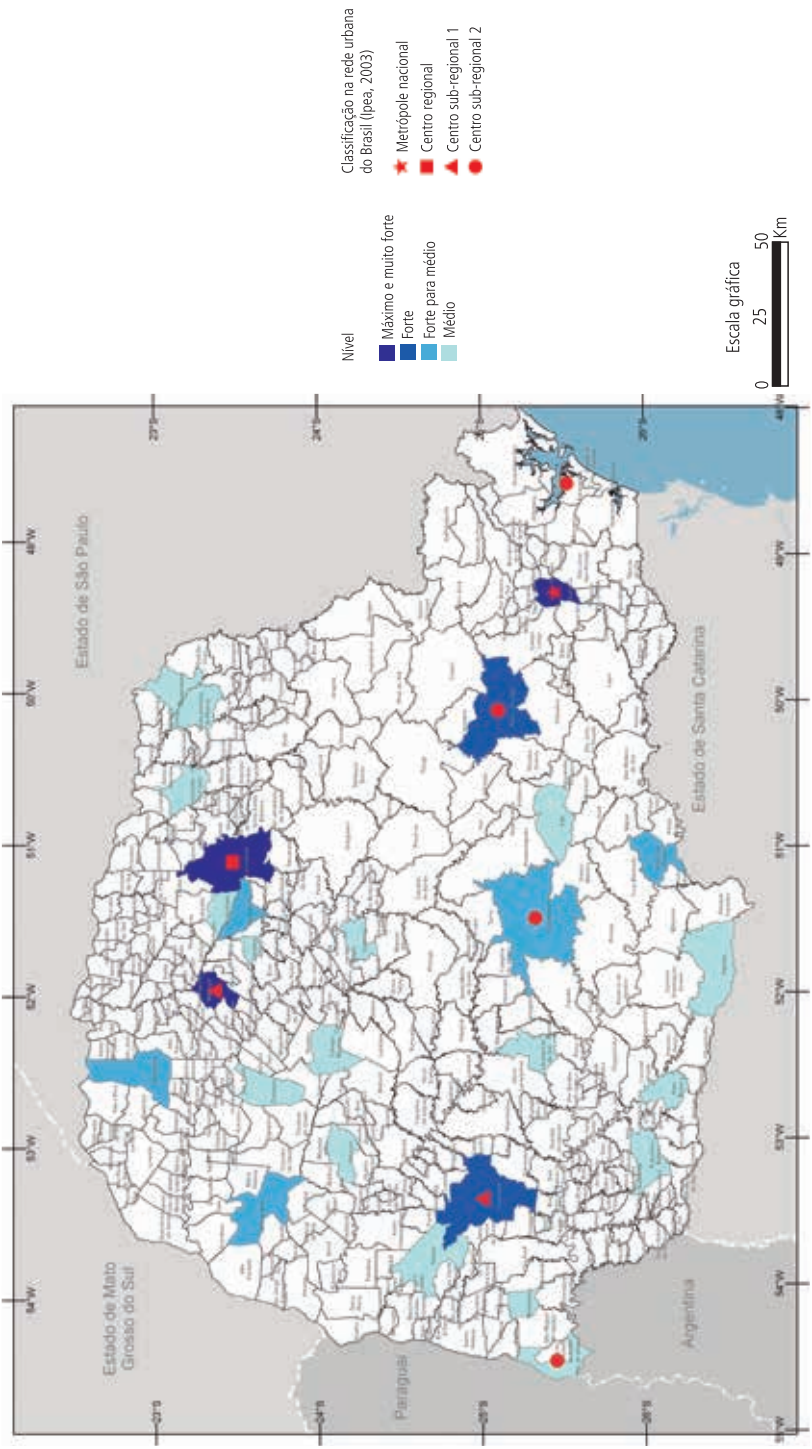
Sugere-se, objetivando maior efetividade às ações desenvolvidas pelo MP, sua aproximação com as demais instituições envolvidas nos procedimentos de licenciamento e regularização fundiária, que poderia ocorrer por meio de palestras, cursos de atualização e/ou formação e debates. Entende-se factível tais ações em razão da boa receptividade do Ministério Público Estadual, especialmente pela Procuradoria de Meio Ambiente, às ações e projetos desenvolvidos pelo governo do estado, especificamente as que tratam das questões sociais.

4.5 Dinâmica urbana e habitacional

No Paraná, existem três RMs: Curitiba, Londrina e Maringá. Cada uma tem suas características próprias em termos de dinâmica econômica e social, mas, de maneira geral, pode-se dizer que estas duas últimas ainda não alcançaram a intensidade de concentração presente na primeira. Por isso, nesta análise, serão feitas considerações sobre a RM de Curitiba, mas que certamente poderiam ser válidas para as demais RMs, guardadas as proporções dos problemas (figura 16).

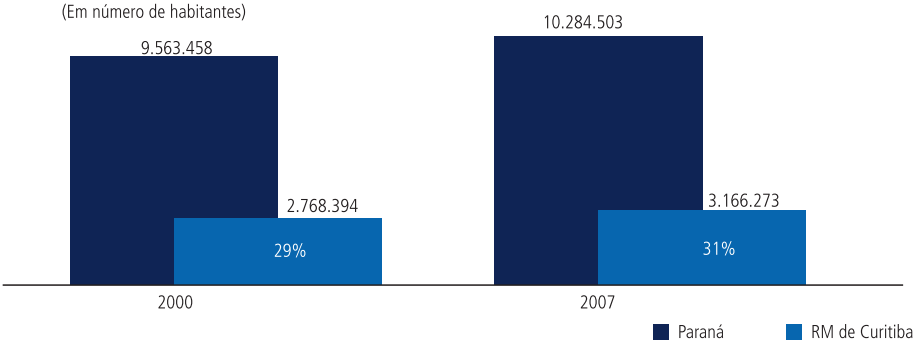
A RM de Curitiba concentra grande parte da população do estado do Paraná, onde 31% da população ocupam menos de 8% do território paranaense (gráfico 1). Por sua dinâmica populacional, socioeconômica e ambiental, a RM de Curitiba necessita atenção especial. Na tentativa de ordenamento deste território, foi elaborado, em 1978, o Plano de Desenvolvimento Integrado (PDI) cuja nova proposta, de 2006, apresenta análise e proposição de estratégias de: *i)* ordenamento territorial, considerando a área conurbada, denominada Núcleo Urbano Central (NUC), partindo-se dos temas de interesse comum à região; e *ii)* um novo arranjo institucional para que o órgão gestor, a COMEC, tenha condições e estrutura para orientar todos esses temas em conjunto com os municípios e órgãos afins.

FIGURA 16
Estado do Paraná: níveis de centralidade e classes de centro



Fontes: Ipea e Ipardes (2009). Base cartográfica: Sema (2007).

GRÁFICO 1
Participação da população da RM de Curitiba na população total do estado do Paraná
(Em número de habitantes)



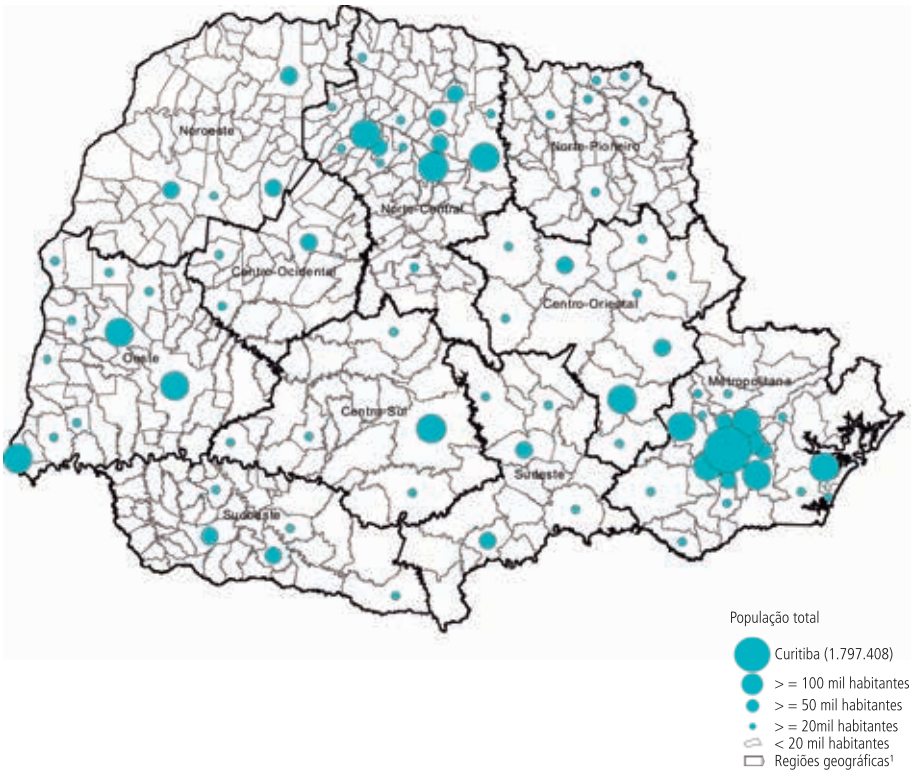
Fonte: IBGE.
Elaboração: Ipardes.

No Paraná existem 399 municípios, dos quais apenas 20% tinham uma população superior a 20 mil habitantes em 2007, segundo a contagem do IBGE.[7] Apesar de poucos, os municípios com mais de 20 mil habitantes reuniam 75% da população. A concentração urbana se torna mais evidente quando se observa que quase metade da população do estado vivia em quatorze municípios, mostrando o quão desproporcional é a ocupação do território. Destes municípios, cinco faziam parte da RM de Curitiba (figura 17).

Nos municípios em que a urbanização já era avançada, a intensificação de tal processo sobrecarregou as estruturas urbanas existentes, provocando impactos nas infraestruturas e equipamentos disponíveis e modificando a paisagem. Em um curto espaço de tempo, as administrações municipais tiveram de responder as demandas. Aumentou-se a malha viária construída, surgiram novos loteamentos, densificaram-se os bairros existentes e verticalizaram-se as habitações. Do ponto de vista social, pode-se dizer que os conflitos e a segregação socioespacial tornaram-se mais agudos, ao mesmo tempo que surgiram áreas servidas e equipadas ao lado de favelas e periferias carentes (Ipardes, 2005a).

7. Ipardes – Base de dados do estado (BDEweb). Contagem da população. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br>.

FIGURA 17
Estado do Paraná: classes de tamanho da população dos municípios (2007)



Fontes: Ipea e Ipardes (2009). Base cartográfica: Sema (2007).
Nota: ¹ Os limites das regiões geográficas coincidem com os limites das mesorregiões do IBGE, exceto no caso das regiões Sudoeste e Centro-Sul, para as quais se aplica a Lei Estadual nº 15.825/2008, que inclui na região Sudoeste os municípios de Palmas, Cevelândia, Honório Serpa, Coronel Domingos Soares e Mangueirinha.

Município de Curitiba

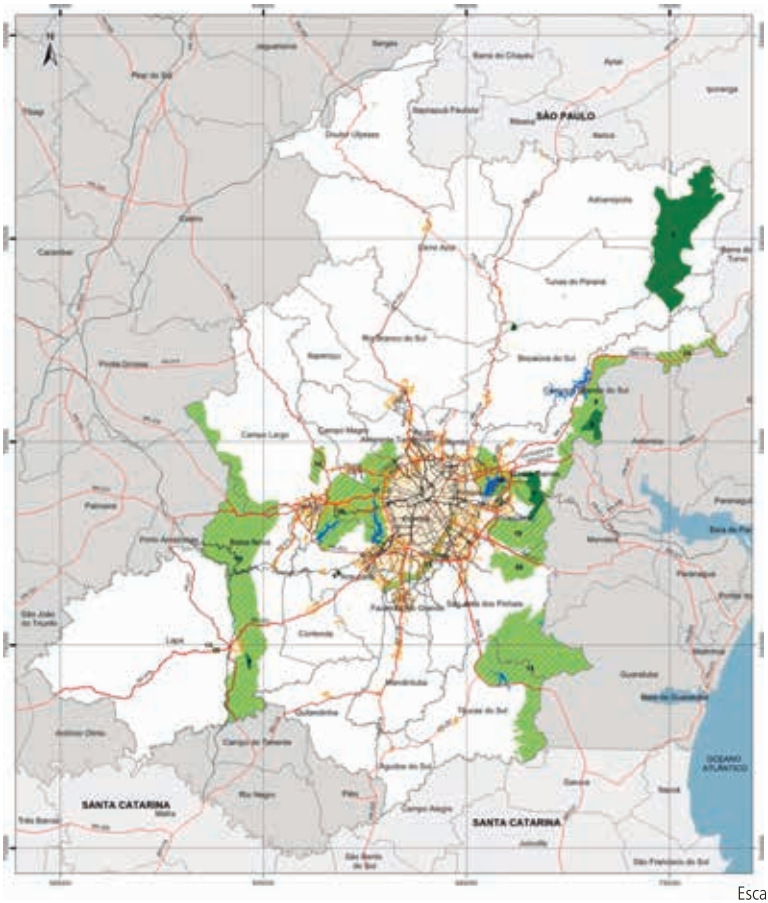
Em Curitiba, os principais conflitos envolvendo o meio ambiente com o crescimento populacional e a urbanização estão relacionados com duas problemáticas distintas: oferta de água potável e pressão ambiental. A primeira está associada a capacidade de captação, tratamento e distribuição do sistema público de abastecimento; a segunda é decorrente da intensa ocupação em áreas inadequadas ou de risco, tais como UCs ambiental, áreas de mananciais, áreas de alta declividade, várzeas etc.

No que diz respeito ao gerenciamento desses conflitos, é condição necessária a articulação entre diversas instituições públicas, dado que os cursos dos rios e as áreas de várzea ou UCs ultrapassam os limites do município. Por se tratar de um processo democrático, essa articulação pode resultar na demora para a realização de acordos, dificultando o combate dos problemas ainda em seus estágios iniciais.

O segundo item apontado como causa de conflito – a ocupação em áreas de várzea, de manancial ou proteção ambiental – é mostrado na figura 18. Visto que a oferta hídrica pode ser um impedimento ao desenvolvimento da cidade, em toda a RM de Curitiba há um cuidado especial da legislação e dos órgãos públicos em preservar as áreas de manancial. Para isso, um instrumento adequado é a criação de APAs.

Deschamps (2008) pôs em evidência as áreas do município mais sujeitas a enchentes ou inundações. Para a autora, há um processo seletivo da ocupação do espaço metropolitano, em que a degradação ambiental não afeta de forma homogênea os diferentes grupos sociais. Segundo ela, não há somente pessoas em estado de extrema vulnerabilidade social, mas também pessoas com uma melhor inserção social e econômica que habitam essas regiões, e que estavam classificadas como de vulnerabilidade média.

FIGURA 18
Município de Curitiba: Unidades de Conservação



Escala gráfica
0 5.000 10.000 20.000 *meters*

	Número	Nome
Unidade de proteção integral	1	Parque Estadual das Lauráceas
	2	Parque Estadual de Campinhos
	3	Parque Estadual do Pico do Praná
	4	Parque Estadual do Monge
	5	Parque João Paulo II
	6	Parque Estadual Professor José Wachowicz
	7	Parque Estadual de Serra da Baitaca
Unidade de uso sustentável	8	AEIT[4] Marumbi
	9	Tombamento da Serra do Mar
	10	Floresta Nacional do Açunguai
	11	Floresta Estadual do Passa Dois
	12	Floresta Estadual Metropolitana
	13	APA de Guaraituba
	14	APA Estadual de Guaraqueçaba
	15	APA da Escarpa Devoiana
	16	APA do Rio Verde
	17	APA do Passaúna
	18	APA do Iraí
	19	APA do Piraquara
	20	APA do Pequeno

Federal
Estadual
Municipal
Uso sustentável[3]
Proteção Integral[3]

Mancha urbanizada 2004[1] (Copel)
BR/PR[2] (COMEC)
Demais vias metropolitanas (COMEC)
Ferrovias[2] (COMEC)
Limites municipais (Sema)
Represa existente (Mineropar)

Fonte: Ipardes (2008).
Notas: [1] Campo Largo (2000).
[2] Rodovias e ferrovias localizadas fora da RM de Curitiba em atualização no Sistema de Informações da COMEC.
[3] Os limites de algumas UCs extrapolam os limites da RM de Curitiba.
[4] Área de Especial Interesse Turístico (AEIT).

Município de Campo Largo

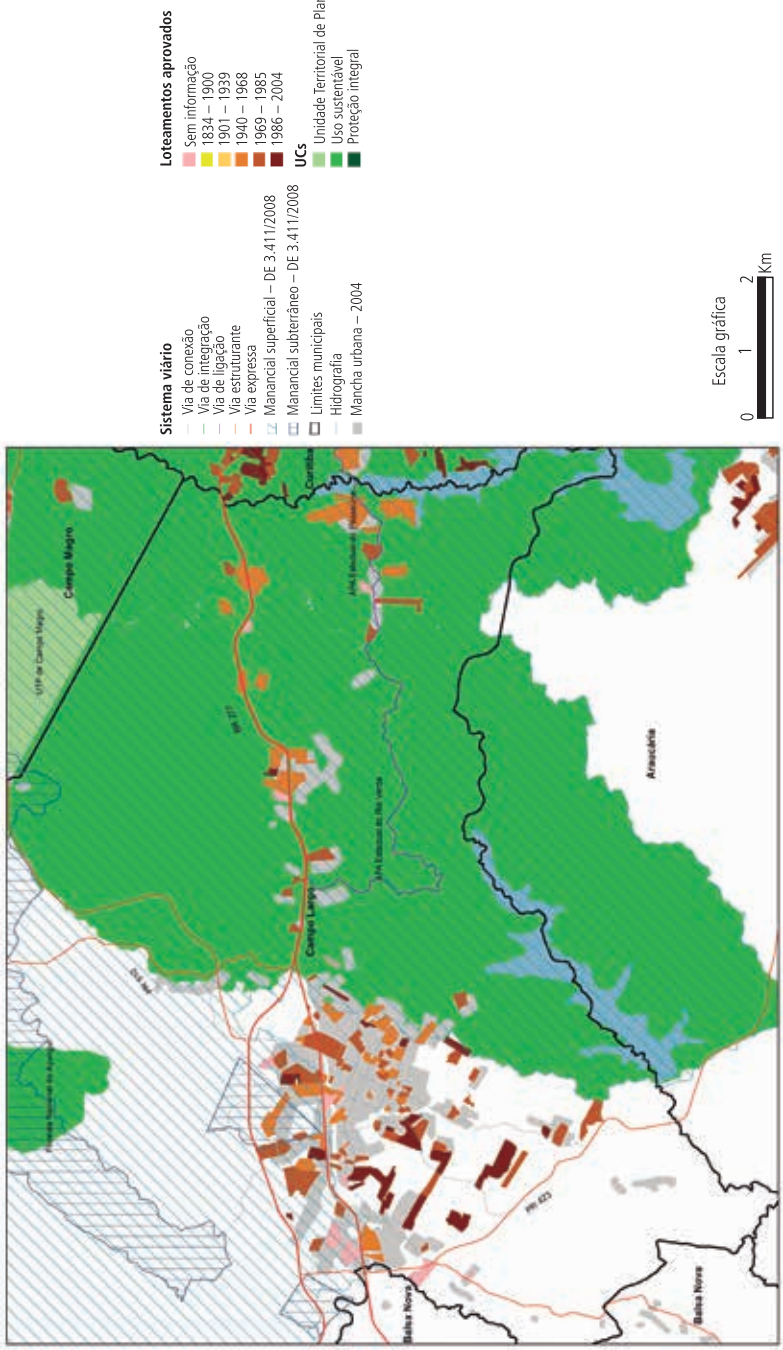
No município de Campo Largo, com relação às questões sociais e de habitação, assim como na maioria dos municípios da RM de Curitiba, durante a década de 1990, a situação de pobreza intensificou-se na medida em que houve um processo de concentração da riqueza, passando o Índice de Gini de 0,48 para 0,5 (PNUD, 2003).

Os levantamentos sobre o número de lotes informais em Campo Largo mostram que 4,7% da população habitavam domicílios subnormais e/ou precários, totalizando 3.653 pessoas em 876 domicílios (Ipardes, 2009). A Fundação João Pinheiro (FJP) disponibiliza os dados exclusivamente para a área urbana e considera que 13.330 domicílios apresentavam algum tipo de inadequação, sendo a mais frequente a carência de infraestrutura.

O crescimento espacial da cidade ficou concentrado em trecho da BR-277. Alguns loteamentos foram aprovados antes da década de 1960, em área que atualmente é preservada pelas APAs estaduais do rio Verde e do Passaúna. Estas áreas significam uma limitação importante para o crescimento de Campo Largo, pois impedem a expansão em direção a Curitiba. Assim, ficam disponíveis apenas áreas que economicamente não são significativas para atividades urbanas, como o espaço na região sul, próximo a Araucária e Balsa Nova (figura 19).

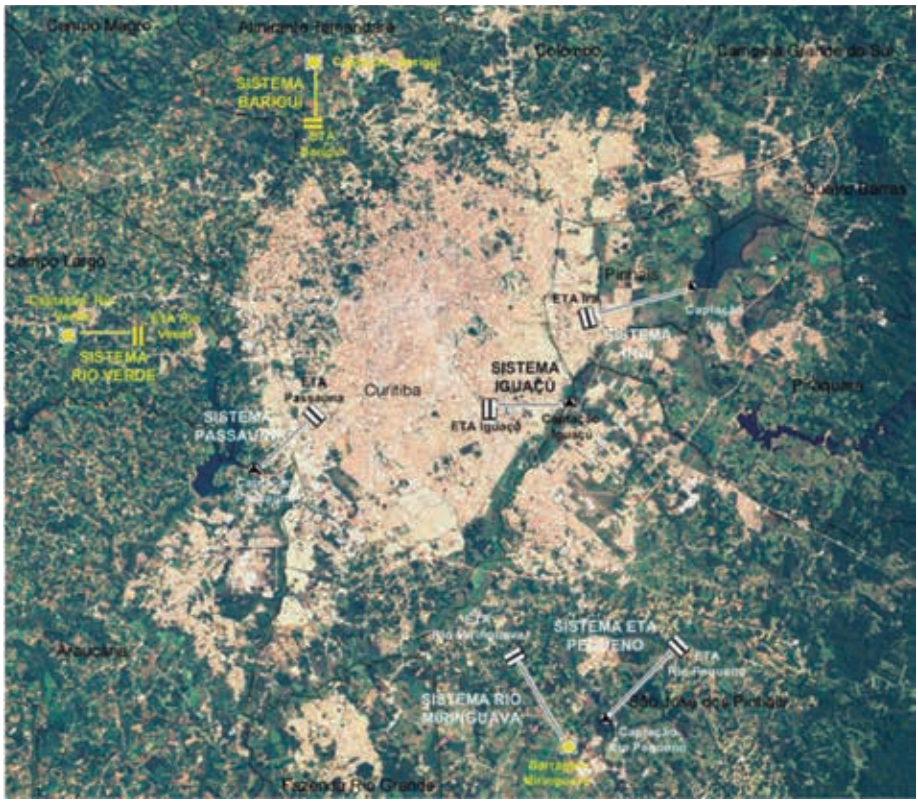
Os mananciais de abastecimento são uma questão relevante para o desenvolvimento e ocupação do solo de Campo Largo. O município é cortado por três importantes rios que fazem parte da bacia do Alto Iguaçu. Grande parte do território é considerada como manancial superficial e outra parte, a leste, como manancial subterrâneo (aquífero *Karst*). A fim de preservar esses recursos hídricos, foram criadas três APAs e uma reserva florestal. Estas APAs, ao mesmo tempo em que são benéficas para toda a região, são um limitador para o município, pois se localizam em áreas de interesse econômico (figura 20). A APA estadual do rio Passaúna, por exemplo, tem a sua qualidade ambiental ameaçada pela urbanização, pelo uso de agrotóxicos, pela redução na cobertura vegetal, a impermeabilização do solo e a concentração de resíduos e efluentes que podem poluir o ambiente e as águas do rio Passaúna (Gonzaga *et al.*, 2004).

FIGURA 19
Estado do Paraná: loteamentos aprovados no município de Campo Largo



Fonte: COMEC (2006).
Elaboração: Ipardes.

FIGURA 20
Região Metropolitana de Curitiba: mananciais de abastecimento



Fonte e elaboração: Ipardes.

5 RECOMENDAÇÕES PARA A AÇÃO DE POLÍTICA PÚBLICA

Município de São José dos Pinhais

O maior conflito entre crescimento urbano e sustentabilidade ambiental em São José dos Pinhais, assim como em toda a RM de Curitiba, é a necessidade de preservação dos recursos hídricos da região, os quais fazem parte da bacia do Altíssimo Iguaçu, onde se concentra a maior parte dos mananciais de abastecimento de Curitiba.

O estado não teve planejamento para atender a crescente demanda por moradias nas RMs, bem como não possui estrutura e pessoal para atender à demanda por licenciamento ambiental para tais empreendimentos. Apesar de haver algumas ações integradas com os municípios para a gestão ambiental, a política do estado é voltada para o fortalecimento dos órgãos estaduais. Como estes órgãos se

encontram em déficit, em temos de capacidade operacional, pode-se concluir que a atuação do estado é insuficiente na RM de Curitiba.

5.1 Sugestões para o aperfeiçoamento do licenciamento ambiental

A partir do exposto nas seções anteriores, são apresentadas sugestões para promover ajustes na atual conformação do sistema de licenciamento ambiental, objetivando sua agilização e efetiva atuação como instrumento de conservação ambiental.

Para tanto, foram elencadas propostas baseadas em projeções de cenários tendenciais de curto, médio e longo prazo e ainda outras, baseadas em um cenário desejável.

5.1.1 Cenário tendencial

O período recente apresentou uma profunda transformação na dinâmica territorial brasileira, sendo apresentadas as seguintes tendências de curto e médio prazos para todo o território:

- manutenção das taxas de crescimento populacional;
- permanência dos níveis de concentração espacial;
- manutenção das disparidades de renda entre áreas urbanas e rurais – apesar da elevação relativa do nível de renda em algumas áreas rurais e do crescimento econômico de áreas urbanas;
- defasagem entre o crescimento das cidades e o ritmo de expansão de cobertura das redes de infraestrutura de água e saneamento; e
- dificuldade de implementação de programas de financiamento com efeitos positivos para o meio ambiente.

5.1.2 Ações necessárias

Elencam-se a seguir as ações de curto prazo necessárias para a otimização do processo do licenciamento ambiental no estado do Paraná.

1) Criação de nova unidade regional do IAP ou a ampliação do Escritório Regional de Curitiba (ERCBA), para atendimento das crescentes demandas dos municípios componentes da RM de Curitiba.
2) Investimento em Sistema Integrado Georreferenciado (SIG), pelo IAP, objetivando oferecer agilidade no atendimento às demandas por licenciamento ambiental.
3) Implementação do Zoneamento Ecológico e Econômico (ZEE) no estado do Paraná.

4) Reformulação do modelo institucional das Coordenações Metropolitanas, objetivando o fortalecimento da sua atuação como condição essencial para a implementação das propostas do PDI finalizado em 2006 e ainda não implementado no estado.

5) Integração visando à articulação entre os órgãos públicos que participam do processo de licenciamento ambiental.

6) Participação integrada de Sema e IAP na elaboração e implementação dos Planos Diretores Municipais (PDMs) e no PDI da RM de Curitiba, objetivando garantir a execução das ações baseadas em planejamento urbano e conservação ambiental.

7) Aperfeiçoar as formas de divulgação dos processos de licenciamento ambiental dirigidos à comunidade, objetivando a democratização da gestão ambiental.

8) Integração de Sedu e Sema, objetivando a elaboração integrada e implementação dos PDMs e PDI, de acordo com as premissas norteadoras da política ambiental estadual.

5.1.3 Médio e longo prazos

Diante das tendências atuais de degradação ambiental de áreas de domínio público, algumas respostas por parte dos setores competentes já começaram a alterar as situações descritas, ou, pelo menos, a inflexionar o comportamento de alguns fatores causadores de impactos. As respostas do poder público devem se pautar, assim, pelo entendimento do sistema de licenciamento ambiental e das normas e diretrizes de ocupação do solo urbano como elemento estratégico, cujas ações integradas seriam apoiadas em negociação prévia para o estabelecimento de diretrizes, operadas num horizonte temporal de médio e longo prazos.

Para tanto, sugerem-se algumas mudanças pontuais, mostradas a seguir.

1) Aumento da capacidade operacional dos escritórios regionais do IAP do estado, por meio, especialmente, da contratação de técnicos especializados. A ampliação do instrumental tecnológico utilizado para coleta e organização de dados faz-se necessária, pois, apesar de o IAP utilizar sistema informatizado para procedimentos administrativos de licenciamento ambiental, este não contempla informações georreferenciadas.

2) Implementação de um sistema de licenciamento simplificado para otimizar o atendimento às demandas por licenciamento ambiental no Paraná. O sistema de licenciamento ambiental seria informatizado e teria

sua configuração baseada na certificação digital, o que possibilitaria aos empreendimentos de baixo potencial poluidor obter o licenciamento ambiental por meio de procedimento simplificado, através da internet. Neste procedimento, a LP, LI e LO seriam substituídas por apenas um documento de licenciamento. Além disso, por meio deste sistema também poderia ser solicitada a renovação da LO. O objetivo de todas as ações envolvidas em tal procedimento seria desobrigar o usuário de comparecer ao órgão ambiental.

3) Capacitação técnico-operacional dos municípios que demonstrem interesse em executar o licenciamento ambiental por meio da atuação conjunta do governo estadual e de entidades de classe, como as associações de municípios. Tais ações deveriam instrumentalizar o município para atuar na avaliação e fiscalização ambiental dos empreendimentos locais.

A sugestão acima exposta fundamenta-se exclusivamente nas ações estaduais de fomento ao desenvolvimento dos municípios paranaenses, por meio das ações municipais locais, especialmente no que tange ao planejamento estratégico municipal, que se constitui em instrumento de política pública essencial.

Baseado nos resultados da pesquisa e sob o ponto de vista da qualidade ambiental, não foi possível inferir se o licenciamento municipal representa avanço no processo de licenciamento ambiental, pois há poucas experiências no país. Entretanto, a pesquisa indicou que alguns municípios, Campo Largo, São José dos Pinhais e Londrina, estão capacitados tecnicamente para a emissão de licenciamento ambiental, não demonstrando, porém, vontade imediata para implementar o processo. No caso da municipalização do licenciamento ambiental, torna-se necessário questionar qual seria o papel do IAP neste processo. Primeiramente, caso o Paraná adotasse um modelo descentralizado de licenciamento ambiental, similar ao do governo do Rio Grande do Sul, o IAP continuaria atuando como o órgão licenciador e fiscalizador das atividades que não apresentassem impacto restrito ao município licenciador e aos demais municípios ainda não aptos a emitir licenciamento ambiental, considerando que o aparelhamento municipal e o estabelecimento de convênios junto ao Oema para proceder a licenciamentos ambientais seria um processo que demandaria razoável prazo.

Desta forma, se fosse mantido o modelo atual de licenciamento, em que o IAP delega as atribuições de licenciamento ambiental ao município por meio de convênio, similar a Curitiba, o Oema reduziria suas funções, possibilitando que o IAP participasse mais ativamente na elaboração dos PDMs, bem como dos planos de desenvolvimento das RMs.

No estado do Paraná, a municipalização do licenciamento ambiental significaria uma mudança de orientação administrativa do governo do estado, pois nos últimos anos houve uma tendência de concentração do licenciamento no Oema. Considerando a capacidade de emitir licenças ambientais, podem-se identificar dois padrões de licenciamento ambiental nas prefeituras paranaenses.

1) Prefeituras que não licenciam, porém detêm algum aparato administrativo que lhes permita atuar nas questões ambientais, tais como fiscalização, avaliação de impactos e outras atividades correlatas. Algumas destas prefeituras têm CMMAs já instalados, SMMAs e FMMA constituídos, estando, dessa forma, aptas a atuarem nas questões ambientais, dependendo da formalização de termo de convênio com o Oema para emitir licenciamentos ambientais. As prefeituras que se encontram nessa condição poderiam participar de eventual programa de descentralização da atividade de licenciamento ambiental, conforme comentado no parágrafo anterior.

2) Prefeituras que não licenciam e ainda não dispõem de aparato administrativo que lhes permita formalizar convênio com o Oema para essa finalidade. Estas prefeituras poderiam igualmente participar de programa de descentralização, tendo em vista que as atividades de fiscalização e acompanhamento de atividades que envolvam a qualidade do ambiente permeiam indistintamente o estado, sendo, portanto, do interesse municipal e previsto na legislação pátria a atuação municipal nas questões ambientais.

Além disso, parece bastante realista considerar que os municípios com menor capacidade financeira demonstram menor interesse por emitir licenças ambientais, em vista de sua capacidade orçamentária e estrutura administrativa. Portanto, parece mais viável a implementação de programa de capacitação para os municípios maiores – aqueles com população superior a 200 mil habitantes – e, posteriormente, estender este programa aos municípios com populações menores, conforme avaliação prévia e mediante normas específicas, que estabeleceriam critérios para o cumprimento de etapas necessárias a tornar o município apto a licenciar.

5.1.4 Cenário esperado

A descentralização administrativa pressupõe a existência de duas pessoas jurídicas: a titular, originária da função, e a pessoa jurídica incumbida de exercê-la. No caso do licenciamento ambiental, o estado pode delegar ao município a execução da atividade, devendo o ente municipal deter as condições necessárias à prestação dos serviços à comunidade. Nesse contexto, cabe ao estado fiscalizar a execução da atividade delegada e oferecer suporte ao município para tal função.

Nesta perspectiva, a municipalização da atividade de licenciamento ambiental, vista como processo de descentralização, poderá contribuir não apenas para melhorar a eficácia da gestão das políticas públicas municipais, como também para a reconfiguração progressiva do estado pela reformulação do seu aparato organizacional.

Sob a ótica de que o adequado planejamento em relação a políticas públicas e demais ações apropriadas para o desenvolvimento sustentável envolvem, necessariamente, o engajamento da comunidade, é razoável que as ações de fiscalização, preservação e avaliação de impactos ambientais sejam efetivamente tratadas pelo governo local.

Ademais, a referida atividade de licenciamento é prevista na CF de 1988 e em legislação federal específica.

Os cenários apresentados anteriormente constituem imagens possíveis de um futuro que será resultado das decisões tomadas no presente. Assim, o cenário tendencial inspirou-se na manutenção dos movimentos de concentração do crescimento urbano nas RMs e na fragmentação das políticas institucionais, isto é, da manutenção do *status quo*.

O cenário desejado, ao contrário, buscou na gestão ambiental estratégica uma nova configuração com ampla difusão de informações e participação equilibrada de diferentes segmentos da sociedade civil e poder público. Neste sentido, a busca por uma ocupação racional dos espaços, maior representatividade dos municípios, atuação do técnico especialista são algumas das condições necessárias para sua realização.

6 COMENTÁRIOS FINAIS

O modelo de gestão dos recursos naturais no estado do Paraná e, por extensão, o sistema e processo de licenciamento ambiental paranaense, repetem, em linhas gerais, aquele vigente em muitos estados do Brasil. Independente de característica dos municípios, o contexto pode ser muito diferente, mas o fator unificador é a ausência dos meios materiais e os recursos humanos para uma efetiva política de controle do uso do solo nas regiões urbanas. O licenciamento ambiental para o parcelamento urbano apresenta uma gestão centralizada que é fundamentada por uma legislação ambiental de natureza fortemente restritiva, e que não necessariamente tem revertido em medidas de uso adequado do solo.

A esta legislação restritiva se superpõe uma situação de forte pressão por moradia *de facto*, originada pela ocupação desordenada de grandes extensões do território no estado, incluindo áreas de mananciais e várzeas, legalmente

considerados de domínio público. Os órgãos de governo responsáveis pela gestão e fiscalização dos recursos naturais no Paraná não tinham as condições materiais e a capacitação institucional para uma adequada gestão, apesar da boa vontade e dedicação individual dos escalões técnicos. O sistema e o processo de licenciamento ambiental, efetivamente desenvolvidos, não pareciam ser suficientes para ultrapassar um limiar de eficácia, seja para acompanhar a intensa demanda por áreas para parcelamento, seja para proteger os recursos naturais de domínio publico. Em particular, na RM de Curitiba, a proteção e gestão dos mananciais de abastecimento, onde não havia controle e planos integrados de gestão ou fiscalização.

Apesar das boas intenções das políticas públicas pertinentes, esta forma de gestão do processo de licenciamento ambiental acarretava duas consequências igualmente lesivas e impactantes: *i)* uma situação generalizada de livre ocupação das áreas de uso restrito; e *ii)* a natural ausência do interesse, por parte das populações locais, na conservação destes recursos ou na sua gestão de longo prazo.

Tal diagnóstico e sua disseminação no contexto político e administrativo e da dinâmica urbana da RM de Curitiba são extremamente problemáticos. Sua aceitação implicará uma reformulação das atuais estruturas administrativas, nas mais distintas esferas do poder público. Uma conclusão lógica desta linha de raciocínio é a necessidade do envolvimento direto das comunidades locais na gestão dos recursos ambientais. Este envolvimento poderia ocorrer por meio de contratos formais, definindo direitos mútuos e obrigações das comunidades e das administrações municipais, e, no caso específico dos mananciais de abastecimento, da participação da sociedade civil nos Comitês de Bacias Hidrográficas.

Portanto, um padrão comum que se torna dolorosamente aparente em toda a região litorânea e RM de Curitiba é a inadequação dos processos de licenciamento ambiental atualmente adotados para a gestão de conflitos, apesar das suas evidentes boas intenções. Como afirmado anteriormente, o insucesso desta gestão se deve, por um lado, ao descompasso com a realidade factual e a desarticulação institucional do poder público; e, por outro, à falta de envolvimento das populações locais diretamente afetadas. Uma das soluções possíveis seria a proposição de mecanismos que efetivamente incorporassem as comunidades locais como um agente ativo não somente no processo de licenciamento ambiental, mas nos processos de planejamento e implementação da gestão do ambiente.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, C. L.; MENDONÇA, F. Planejamento urbano-regional e crise ambiental: região metropolitana de Curitiba. **Revista São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 1, jan./mar. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 17 set. 2009.

BNH – BANCO NACIONAL DE HABITAÇÃO. Governo do estado do Paraná; Secretaria de estado do interior e Ipardes. **Diagnóstico habitacional da região metropolitana de Curitiba**. Curitiba, 1978. v. 1. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/webisis.docs/diag_habitacao_rmc_06_77_v1.pdf>. Acesso em: out. 2009.

BONDARIK, R.; KOVALESKI, J. L.; PILATTI, L. A. **A produção de erva-mate e a iniciação industrial do Paraná**. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, 19., 2006. Ponta Grossa, Paraná. Disponível em: <http://www.fiepr.org.br/sindicatos/sindimate>. Acesso em: 1 set. 2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). **Programa nacional de capacitação de gestores ambientais**: caderno de licenciamento ambiental. Brasília, MMA, 2009.

COMEC – COORDENAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba**: proposta de ordenamento territorial e novo arranjo institucional. Curitiba, 2006. 303p.

_____. 2011 Disponível em: <http://www.comec.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=103>. Acesso em: nov. 2010.

DESCHAMPS, M. Estudo sobre a vulnerabilidade socioambiental na região metropolitana de Curitiba. **Cadernos metrópole**, Curitiba, n. 19, p. 191-219, 2008.

GOHRINGER, S. S. Uso urbano não potável de efluentes de estações de tratamento de esgoto sanitário. **Estudo de caso**: município de Campo Largo – PR. Dissertação (Pós-graduação) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006.

GONZAGA, C. A. M. *et al*. Análise paisagística da trilha recreativa do Parque Municipal do Passaúna, Curitiba. **Cadernos da biodiversidade**, Paraná, v. 4, n. 2, dez. 2004.

IAP – INSTITUTO AMBIENTAL DO PARANÁ. Disponível em: <http://celepar7.pr.gov.br/sia/licenciamento/2/licenciamento.asp>. Acesso em: maio 2010.

IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMETNO ECONÔMICO E SOCIAL. **Uso do solo e cobertura vegetal do Estado do Paraná em 1980**. Curitiba, 1984. 56 p. Convênio SEPL.

_____. **Programa Paraná Rural**: cartas temáticas de declividade, drenagem e uso potencial do solo do Estado do Paraná. Curitiba, Convênio Governo do Estado do Paraná, BIRD, 1995. I59c.

_____. **Os vários Paranás**: estudos socioeconômico-institucionais como subsídio ao plano de desenvolvimento regional. Curitiba, 2005a.

_____. **Indicadores intrametropolitanos 2000**: diferenças socioespaciais na Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba, 2005b. 55p.

_____. **Anuário estatístico do Estado do Paraná**: tabela 1.2.6. Paraná, 2008. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/anuario_2008/1territorio/tab1_2_6.htm>. Acesso em: 28 set. 2009.

_____. **Problemas habitacionais dos assentamentos precários urbanos na Região Metropolitana de Curitiba**: relatório I. Curitiba, 2009. 51 p.

_____. **Base de dados do Estado** (BDEweb). 2011. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/imp/imp.php>. Acesso em: maio 2011.

IPPUC – INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. Curitiba, 2007.

LISBOA, H. **Riscos ambientais relacionados à indústria automobilística no aglomerado metropolitano de Curitiba**. Dissertação (Pós-graduação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

MAACK, R. **Mapa fitogeográfico do estado do Paraná**. Serviço de geologia e petrografia do Instituto de Biologia e Pesquisas Tecnológicas da Secretaria de Agricultura, Indústria e Comércio/Instituto Nacional do Pinho. Curitiba: Imprensa Paranaense, 1950.

_____. **Geografia física do estado do Paraná**. Curitiba: Max Roesner, 1968. p. 350.

MENDONÇA, F. Aspectos da problemática ambiental urbana da cidade de Curitiba/PR e o mito da Capital Ecológica. **Revista GEOUSP** – espaço e tempo, São Paulo, n. 12, 2002.

NEVES, D. L.; SOUZA, F. P.; REIS, V. L. **Mercado imobiliário e estruturação do espaço na região metropolitana de Curitiba –** Espacialização e análise dos dados sobre o mercado formal de terras. *In*: Encuentro de Geógrafos de América Latina. 12. Montevidéu, 2009. Disponível em: <http://egal2009.easyplanners.info/area05/5875_Neves_Diogo_Labiak.pdf>. Acesso em: 18 set. 2009.

PEREIRA, G.; SILVA, M. N. Mercado imobiliário e estruturação do espaço na região metropolitana de Curitiba. **Cadernos metrópole**, São Paulo, n. 18, 2007. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetropoles.net/download/cm_artigos/cm18_ 105.pdf>. Acesso em: 17 set. 2009.

PNUD – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Atlas do desenvolvimento humano no Brasil**. *Software*. Versão 1.0.0, 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO LARGO. **Histórico**, 2009. Disponível em: <http://site.campolargo.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1>. Acesso em: 27 out. 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. Programa de **Regularização de Edificações**. Paraná, 2009. Disponível em: <http://www.sjp.pr.gov.br/portal/conteudo.php?id=1183492443936417>. Acesso em: 23 set. 2009.

SEMA – SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DO PARANÁ. **Base cartográfica digital**, 2007.

SMMA – SECRETARIA MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE. Curitiba, 2010.

TAVARES, L. P. O. **São José dos Pinhais no contexto da recente industrialização metropolitana**: reflexos socioespaciais. 2004. Dissertação (Pós-graduação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2004.

TORRES, A. V.; SILVA, M. C.; OLIVEIRA, M. V. Atividades urbanas e ocupação da terra: o caso da instalação da montadora Renault na Região Metropolitana de Curitiba-PR. *In*: REUNIÃO ANUAL DA SBPC, 58., 2006. **Anais...** Florianópolis, 2006. Disponível em: <http://www.sbpcnet.org.br/livro/58ra/SENIOR/RESUMOS/resumo_1297.html>. Acesso em: 24 set. 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ANDREOLI, C. V. *et al*. Os mananciais de abastecimento do sistema integrado da Região Metropolitana de Curitiba – RMC. **Sanare – revista técnica da Sanepar**, Curitiba, v. 12, n. 12, p. 19-30, jul. 1999.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Histórico**: Sistema Financeiro da Habitação (SFH) e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Disponível em: <http://www.bcb.gov.br/?SFHHIST>. Acesso em: 19 out. 2009.

BARREIROS, M. A.; ABIKO, A. K. **Reflexões sobre o parcelamento do solo urbano**. São Paulo: Escola Politécnica da USP, 1998 (Boletim técnico, série BT/PCC/201).

BRASIL. Ministério das Cidades. **Limites de repasse**. Brasília, 2008. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/secretaria-de-habitacao/limitesrepasse2008.pdf>. Acesso em: 24 set. 2009.

CASTRO, L. C. **A gestão dos recursos hídricos na bacia hidrográfica do Alto Iguaçu**. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2005. Disponível em: <http://dspace.c3sl.ufpr.br/dspace/bitstream/1884/3088/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf >. Acesso em: 30 set. 2009.

CHUEH, A. M.; SANTOS, L. J. Análise do potencial de degradação ambiental na bacia hidrográfica do Rio Pequeno em São José dos Pinhais/PR, por meio do DFC – Diagnóstico Físico Conservacionista1. **Revista RA´E GA**, Curitiba, n.10, p. 61-71, 2005.

COHAB-CT – COMPANHIA DE HABITAÇÃO POPULAR DE CURITIBA. **Histórico**. Disponível em: <http://www.cohabct.com.br>. Acesso em: 1 set. 2009.

_____. **Plano de regularização fundiária em áreas de preservação permanente**: diagnóstico – versão preliminar. Curitiba, 2007.

COLNAGHI, M. C.; MAGALHÃES FILHO, F.; MAGALHÃES, M. D. **São José dos Pinhais**: a trajetória de uma cidade. Curitiba: Prephacio, 1992.

FJP – FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**: municípios selecionados e microrregiões geográficas. *Software*. Versão 1.5, 2004-2005.

GUIA GEOGRÁFICO CURITIBA. **História de Curitiba**. Disponível em: <http://www.curitiba-parana.net/historia.htm>. Acesso em: 2 set. 2009.

HASSLER, M. L. As unidades de conservação no âmbito do estado do Paraná. **Caminhos de geografia**, Paraná, v. 7, n. 15, p. 62-72, jun. 2005. Disponível em: <http://www.ig.ufu.br/revista/volume15/artigo7_vol15.pdf>. Acesso em: 23 set. 2009.

IBGE/SIDRA – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA/SISTEMA IBGE DE RECUPERAÇÃO AUTOMÁTICA. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/listabl.asp?z=cd&o=17&i=P&c=793>. Acesso em: 14 set. 2009.

_____. **Tabelas 200 e 579**. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 16 set. 2009.

INFRAERO – EMPRESA BRASILEIRA DE INFRAESTRUTURA AEROPORTUÁRIA. **Aeroportos**. Aeroporto Internacional Afonso Pena. Disponível em: <http://www.infraero.gov.br/aero_prev_home.php?ai=64>. Acesso em: 23 set. 2009.

IPARDES – INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Comentários sobre os resultados do REGIC 2007**. Curitiba: Ipardes, 2009. 34p.

IPPUC – INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA. **Plano diretor 2004**: o planejamento urbano de Curitiba.

MEZZOMO, M. M. *et al*. **Estudo geoambiental do curso médio da bacia hidrográfica do rio Verde – Campo Largo/PR**. *In:* SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA FÍSICA APLICADA. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2009. Disponível em: <http://www.geo.ufv.br/simposio/simposio/trabalhos/trabalhos_completos/eixo11/067>. Acesso em: 7 out. 2009.

MOURA, R. ; WERNECK, D. Z. Rede, hierarquia e região de influência das cidades: um foco sobre a região Sul. **R. paran. desenv**., Curitiba, n. 100, p. 27-57, jan./jun. 2001.

NOVAS OBRAS levam água tratada para mais 1,1 milhão de pessoas. **Notícias do Paraná**, Paraná, ago. 2008. Disponível em: <http://www.aenoticias.pr.gov.br/arquivos2/File/Jornal%20Noticias%20do%20Parana/Jornal_Miringuava.pdf>. Acesso em: 22 out. 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMMA). Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/conteudo/smma-controle-ambiental-licenciamento-secretaria-municipal-do-meio-ambiente/164>. Acesso em: ago. 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOSÉ DOS PINHAIS. Secretaria Municipal do Meio Ambiente. **Legislação ambiental**. Paraná, 2009. Disponível em: <http://www.sjp.pr.gov.br/portal/superconteudo.php?id=1241718565870891>. Acesso em: 25 set. 2009.

ROSA FILHO, E. F.; LISBOA, A.; SCHONAU, O. O abastecimento de água de Curitiba: situação atual e proposta de solução. *In*: SEMINÁRIO E WORKSHOP INTERNACIONAL DE ÁGUA POTÁVEL PARA GRANDES METRÓPOLES – ESTRATÉGIA PARA O PRÓXIMO SÉCULO, 1996, Belo Horizonte. **Anais...** São Paulo: Associação Brasileira de Águas Subterrâneas, 1996. v. 1. p. 1-32. Disponível em: <http://www.unesco.org.uy/phi/libros/estratégias/art01.html>. Acesso em: 20 out. 2009.

SANEPAR – COMPANHIA DE SANEAMENTO DO PARANÁ. **Relatório anual da qualidade da água sistema de abastecimento de Curitiba.** Curitiba, 2008. Disponível em: <http://www.sanepar.com.br/sanepar/RelatorioQualidadeAgua/001.pdf>. Acesso em: 20 out. 2009.

SANTOS, A. *et al*. O rural da região metropolitana de Curitiba sob a ótica interdisciplinar: multidimensional e complexo. **Revista ciências exatas e naturais**. Guarapuava, 2003. Disponível em: <http://www.cedeteg.unicentro.br/editora/revistas/recen/v6n1/Regi%E3o%20metropolitana%20de%20curitiba.pdf>. Acesso em: 26 out. 2009.

ZANLORENZI, I. P. **Modalidades de gestão pública brasileira:** uma análise da política de uso e ocupação do solo em Campo Largo. Dissertação (Pós-graduação) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007.

CAPÍTULO 10

MATO GROSSO

Onélia Carmem Rossetto*
Leodete B. S. Miranda e Silva**

1 INTRODUÇÃO

A problemática urbana no Brasil tem como premissa básica a desigualdade de acesso aos bens e serviços, resultando em elevado déficit habitacional e situações de informalidade urbana caracterizadas pela precariedade de infraestrutura básica e de saneamento ambiental. Sobre a temática, ressalta-se quão oportuna é a leitura de Maricato (2010), cujos pressupostos apontam que no país ocorrem a desregulamentação dos serviços públicos, a guerra fiscal e o enfraquecimento do papel social do Estado, e, como correlato, o espaço urbano encontra-se fortemente segregado pelo mercado imobiliário e por investimentos públicos que sempre foram aplicados de forma concentrada e socialmente regressiva.

Inseridos nesse contexto, os gestores públicos sofrem crescentes pressões por parte das comunidades locais, que são expostas ao aumento do desemprego, da criminalidade e violência urbana, deterioração ambiental e de qualidade de vida em geral, além de demonstrarem grande vulnerabilidade social por não disporem de meios adequados para se defenderem contra estas ameaças que comprometem a legitimidade democrática do poder local.

Com uma população de 3.035.122 em 2010 e uma densidade demográfica de cerca de três habitantes por quilômetro quadrado (IBGE, 2010), o estado de Mato Grosso vivencia problemas urbanos que foram acentuados a partir dos anos 1960, quando passou a desempenhar o papel de fronteira agrícola. Estudos realizados por Cunha, Almeida e Raquel (2002) evidenciam que o estado, até meados dos anos 1980, desempenhou relevante papel na redistribuição espacial da população brasileira e, no bojo desse processo, políticas foram implantadas visando à ampliação e melhoria da malha rodoviária, à expansão das telecomunicações, à

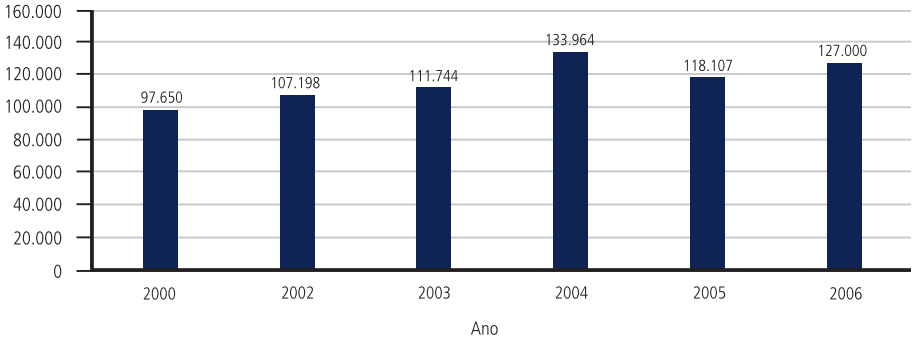
* Docente do Departamento de Geografia da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Coordenadora da pesquisa em Mato Grosso.

** Geógrafa do Departamento de Geografia da UFMT. Técnica da pesquisa.

abertura de novas áreas de ocupação em imensas glebas de colonização estadual e particular, influenciando a criação de núcleos urbanos carentes de infraestrutura, especialmente habitação.

Em 2006, foram registrados em Mato Grosso 835 mil domicílios e o estado apresentava um déficit habitacional de 127 mil residências. O gráfico 1 apresenta as variações do déficit habitacional entre 2000 e 2006.

GRÁFICO 1
Evolução do déficit habitacional no estado de Mato Grosso (2000, 2002-2006)
(Número de unidades)



Fontes: Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral de Mato Grosso (Seplan/MT)/IBGE/Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (Datasus)/Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)/Secretaria de Estado de Saúde (SES)/Superintendência de Estudos e Informações (Sei).

O conceito de déficit habitacional proposto pela Fundação João Pinheiro (FJP) e adotado pelo Ministério das Cidades (MCidades), como referência para os programas públicos voltados para a habitação de interesse social, é entendido como a necessidade de reposição total de unidades habitacionais precárias e o atendimento à demanda reprimida – a demanda demográfica –, a necessidade de construção de novas unidades para atender ao crescimento demográfico e, por fim, a inadequação – compreendendo a necessidade de melhoria de unidades habitacionais que apresentem certo tipo de carência.[1]

Segundo o IBGE (2010), Mato Grosso possui 1.093.774 domicílios, e o déficit habitacional quantitativo foi estimado em 153.484 moradias. Se forem consideradas as condições habitacionais inadequadas e a situação das famílias, pelo déficit habitacional qualitativo, haverá o montante de 788.581 moradias. A necessidade de habitação relacionada à média salarial está apresentada na tabela 1.

1. FJP. Disponível em: <http://www.fjp.gov.br/>. Acesso em: 21 de agosto de 2012.

TABELA 1
Estado de Mato Grosso: déficit quantitativo de moradia urbana (2010)

Renda familiar anual salário mínimo (SM)	Déficit de moradia	Percentual no total dos domicílios mato-grossenses
0 a 6	153.484	14,03
Até 3	137.000	89,20
De 3 a 5	9.000	6,00
5 a 10	5.000	4,00
Mais de 10	2.000	1,00

Fonte: Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico) 2010.

Diante do quadro descrito, há que se considerar a relevância do planejamento urbano como parte do processo de tomada de decisão e espaço privilegiado de negociação técnica e política, que cria indicadores e subsidia ações voltadas para diferentes grupos sociais urbanos que vivenciam realidades em que suas necessidades precisam traduzir-se em demandas legítimas e reconhecidas pelo Estado.

No âmbito do arcabouço legal brasileiro, enfatiza-se a importância da competência concorrente entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios a fim de legislar sobre as matérias ambientais. Tal fato é legitimado pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) que atribui aos municípios a competência para legislar sobre assuntos de interesse local.[2] Dessa forma, almejam-se a transformação e o fortalecimento das instituições de governo local, introduzindo-se novos padrões de gestão ambiental com vistas ao fortalecimento da capacidade criativa, valores e potencialidades das populações.

O desenvolvimento local é um "processo endógeno registrado em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos capaz de promover o dinamismo econômico e a melhoria da qualidade de vida da população [..]" (Buarque, 1999), que para se configurar como sustentável necessita ampliar as oportunidades sociais, a viabilidade e a competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza, ao mesmo tempo em que assegura a conservação dos recursos naturais.

Em se tratando do ambiente urbano, o Estatuto da Cidade, instituído por meio da Lei Federal nº 10.257, de julho de 2001, veio regulamentar os Artigos 182 e 183 da CF referentes à política urbana. Tal documento estabelece que o poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes com base na promoção da gestão democrática,

2. CF/1988. Artigo 30; inciso I.

nos mecanismos para a regularização fundiária e no combate à especulação imobiliária, enfim, assegurando a sustentabilidade ambiental, social e econômica dos núcleos urbanos.

Um dos instrumentos que colabora para amenizar o dilema enfrentado pelo gestor urbano na atualidade é a competência dos órgãos ambientais para a emissão das licenças ambientais emitidas nos contextos estaduais pelos Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (Oema) e nos municípios pelas Secretarias Municipais de Meio Ambiente.

A Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) regulamentou os aspectos de licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, no Artigo 10, e definiu critérios para exercício da competência para o licenciamento. O Artigo 6º dessa resolução inclui o órgão ambiental municipal como possível licenciador de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio.

Em Mato Grosso, o Oema denomina-se Secretaria de Estado do Meio Ambiente (Sema), cuja missão *é garantir a conservação e preservação dos recursos naturais visando ordenar seu uso e promover o desenvolvimento socioeconômico com qualidade ambiental*.[3]

A Sema/MT foi criada em 2005 em substituição à Fundação Estadual de Meio Ambiente (Fema)/MT que centralizava todas as ações de conservação e preservação ambiental das áreas urbanas e rurais dos 141 municípios do estado de Mato Grosso. A elevada demanda e as precárias condições da infraestrutura, da logística e de recursos humanos colaboravam para a fragilidade das ações de gestão ambiental e o aumento dos índices de impactos ambientais negativos em território estadual.

Ainda em 2005, o Oema/MT assinou 54 Termos de Cooperação Técnica com municípios mato-grossenses visando ao fortalecimento da Política Estadual do Meio Ambiente e à inserção destes no Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), por meio de planejamento estratégico, fiscalização ambiental, elaboração de laudos técnicos de inspeção e constatação, educação ambiental e distribuição de mudas, recomposição das áreas degradadas, combate às queimadas ilegais e à pesca predatória, monitoramento da pesca amadora, proteção da biodiversidade, preservação das matas ciliares, rios e nascentes e gerenciamento de resíduos sólidos.

3. Disponível em: < http://www.sema.mt.gov.br/default.aspx>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2010.

Nos aspectos pertinentes especificamente ao licenciamento ambiental para empreendimentos imobiliários, em 2006, o Oema assinou os primeiros termos de cooperação técnica visando à transferência das ações para os municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Campo Verde e Lucas do Rio Verde. Esse fato assume extrema relevância, tendo em vista que a descentralização dessa competência integra um processo que visa ampliar o campo de atuação de órgãos ambientais da esfera municipal, objetivando o monitoramento de atividades e o fortalecimento da gestão ambiental local.

Os argumentos utilizados para estimular os municípios a assumirem a competência de efetivar o licenciamento de empreendimentos de pequeno e médio potencial poluidor estavam centrados na diminuição do custo com taxas de serviços, no aumento da eficácia do controle ambiental, já que os técnicos locais conhecem melhor a região, na otimização do uso dos recursos públicos e no aumento do controle da sociedade local sobre o licenciamento ambiental de atividades de impacto local.

Os municípios que assumiram a competência de efetivar o licenciamento ambiental urbano apresentavam realidades distintas em relação a urbanização e habitação, conforme apresentado na tabela 2.

TABELA 2
Estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Campo Verde, Lucas do Rio Verde, Rondonópolis, Várzea Grande: população total (1996-2000-2010); taxa de crescimento anual (1996-2000/2000-2010)

Municípios	População total (1996)	População total (2000)	Taxa de crescimento 1996-2000 (%)	População total (2010)	Taxa geométrica de crescimento anual 2000-2010 (%)
Cuiabá	433.355	526.831	2,77	551.350	1,33
Primavera do Leste	20.983	44.729	17,40	52.144	2,72
Campo Verde	10.746	25.924	12,51	31.612	6,26
Lucas do Rio Verde	12.647	30.741	11,17	45.545	8,96
Rondonópolis	142.524	150.227	1,32	195.550	2.67
Várzea Grande	193.401	215.298	2,72	252.709	1,62

Fontes: IBGE (2010) e Camargo (2011).
Elaboração: Equipe Estadual, 2012.

Cuiabá e Várzea Grande, municípios que surgiram no século XVIII, apresentam baixos índices de crescimento demográfico em relação a Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde e Campo Verde, que evidenciam elevado crescimento populacional no período 1996-2000. Esses núcleos urbanos, originados pela expansão da fronteira agrícola mato-grossense por meio de colonizadoras oficiais

e particulares, têm sua base econômica centrada na agropecuária moderna, representando o que Elias (2003) denomina *cidades do agronegócio*, cujas funções de atendimento às demandas do agronegócio globalizado são hegemônicas sobre as demais funções.

Os referidos núcleos urbanos passam a atrair diversos tipos de migrantes, desde os profissionais liberais qualificados, necessários à realização da produção, até uma massa de trabalhadores desqualificados para compor o exército de trabalhadores de reserva. Pesquisas realizadas por Bernardes (1996 e 2006) apontam que o agronegócio demanda pequeno número de trabalhadores formais e elevado número de trabalhadores informais contratados temporariamente para realizarem trabalhos que exigem pequena qualificação, como a pulverização dos algodoais e a "catação de raízes", após o desmatamento.

Segundo Arruzzo (2006), os trabalhadores temporários são provenientes, na sua maioria, da região Nordeste, sobretudo do estado do Maranhão, e residem nas fazendas e alojamentos localizados na periferia das cidades do agronegócio. Após a realização dos serviços e diante da impossibilidade de se inserir na produção agrícola moderna, esses trabalhadores acabam por migrar novamente em busca de trabalho, ou o poder público municipal propicia condições para que eles retornem aos seus locais de origem, caso contrário aumenta a demanda por habitação e por serviços sociais básicos.

O déficit habitacional gera vulnerabilidade social e demanda políticas de gestão urbana que primam pelo direito do acesso à moradia e, ao mesmo tempo, conservam as condições ambientais locais, daí a importância da desconcentração e/ou descentralização das ações de licenciamento ambiental urbano para as prefeituras locais. Entretanto, a transferência dessa competência aos municípios não constitui tarefa fácil, uma vez que as prefeituras dos municípios mato-grossenses carecem de infraestrutura, logística e técnica para operacionalizar as ações.

Os municípios assumiram a competência para efetuar o licenciamento ambiental de empreendimentos com pequeno e médio potencial poluidor, contudo, não possuem a estrutura exigida pela legislação e há poucos investimentos para sanar as dificuldades e operacionalizar os processos. O Oema-MT atua de forma localizada, uma vez que não possui profissionais suficientes para atender os 141 municípios do estado de Mato Grosso; assim, descentralizou o licenciamento ambiental mas não efetivou o monitoramento do processo. Nesse contexto, os municípios de Campo Verde, Primavera do Leste e Lucas do Rio Verde assumiram a competência de licenciar, mas quem continua realizando a ação é o Oema.

Em síntese, o processo de desconcentração e/ou descentralização das ações de licenciamento urbano em Mato Grosso ainda é recente. A inexistência de sistemas de informações municipais impossibilita à administração local a realização de diagnósticos da realidade municipal e sua disponibilização para o conjunto da sociedade, em especial aos segmentos que participam das instâncias de gestão participativa. Consequentemente, a administração fica incapacitada para planejar políticas e definir prioridades para a gestão urbana. Da mesma forma, os atores locais beneficiam-se da ausência de informações para priorizar interesses particulares.

Apesar da efetivação de parcela considerável de conselhos municipais de meio ambiente criados, os dados levantados indicam que, na sua grande maioria, os conselhos funcionam com muitas fragilidades na sua dinâmica interna, colocando grandes limites ao controle do poder público pela sociedade.

Assim, as situações descritas neste texto devem ser vistas como indicações preliminares para a discussão de estratégias de intervenções comprometidas com o enfrentamento das particularidades locais e o fortalecimento da capacidade de governança dos municípios, com destaque para os arranjos institucionais organizados a fim de se obter a sustentabilidade urbana e ambiental nas suas múltiplas dimensões.

1.1 Caracterização geral do estado e dos municípios selecionados

A urbanização no estado de Mato Grosso apresenta características intrínsecas ao processo histórico da construção do espaço geográfico do Centro-Oeste brasileiro. Localizado na América do Sul, com uma área de 903.357,91 km^2 (mapa 1), Mato Grosso conta atualmente com 141 municípios (mapa 2) agrupados em cinco mesorregiões (mapa 3) e em 22 microrregiões (mapa 4).

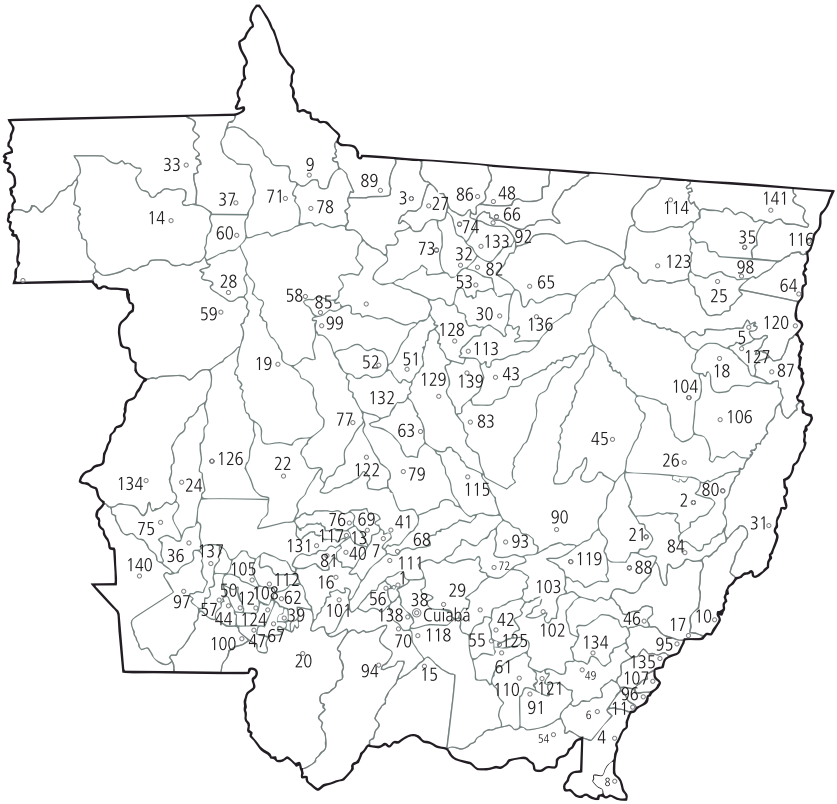
A divisão regional de determinado espaço territorial é um instrumento de planejamento governamental que, acrescida de outras informações, pode contribuir para a análise do processo de urbanização; assim, nesta subseção buscar-se-á contextualizar o estado de Mato Grosso e os municípios pesquisados com informações pertinentes aos aspectos do meio físico, do processo histórico de construção do espaço geográfico e indicadores econômicos e demográficos.

Consta na historiografia que a formação do município de Cuiabá ocorreu devido à atividade garimpeira, e o povoamento da região nasceu da expansão das bandeiras na busca de riquezas e na conquista de novas fronteiras. Como Cuiabá, Várzea Grande é uma localidade de povoamento antigo, seu surgimento está associado às ações empreendidas pelo governo provincial em função da Guerra do Paraguai, quando, em 1867, o presidente da província de Mato Grosso criou um acampamento militar na margem do rio Cuiabá, para onde enviou os prisioneiros paraguaios.

MAPA 1
Estado de Mato Grosso: mapa de localização (2010)

Elaboração cartográfica: Equipe Estadual, 2010.

MAPA 2
Estado de Mato Grosso: mapa político-administrativo (2010)



1 Acorizal
2 Água Boa
3 Alta Floresta
4 Alto Araguaia
5 Alto Boa Vista
6 Alto Graças
7 Alto Paraguai
8 Alto Taquari
9 Apiacás
10 Araguaiana
11 Araguainha
12 Arapulanga
13 Arenápolis
14 Aripuanã
15 Barão de Melgaço
16 Barra do Burguês
17 Barra do Garças
18 Bom Jesus do Araguaia
19 Brasnorte
20 Cáceres
21 Campinápolis
22 Campo Novo do Parecis
23 Campo Verde
24 Campos de Júlio
25 Canabrava do Norte
26 Canarana
27 Carlinda
28 Castanheira
29 Chapada dos Guimarães
30 Cláudia
31 Cocalinho
32 Colíder
33 Coiniza
34 Comodoro
35 Confresa
36 Conquista D'Oeste
37 Cotriguaçu
38 Cuiabá
39 Curvelândia
40 Denise
41 Diamantino
42 Dom Aquino
43 Feliz Natal
44 Figueirópolis D'Oeste
45 Gaúcha do Norte
46 General Carneiro
47 Glória D'Oeste
48 Guarantã do Norte
49 Guiratinga
50 Indiaval
51 Ipiranga do Norte
52 Itanhangá
53 Itaúba
54 Itiquira
55 Jaciara
56 Jangada
57 Jauru
58 Juara
59 Juina
60 Juruena
61 Juscimeira
62 Lambari D'Oeste
63 Lucas do Rio Verde
64 Luciara
65 Marceândia
66 Matupá
67 Mirassol D'Oeste
68 Nobres
69 Nortelândia
70 Nossa Sra. do Livramento
71 Nova Bandeirantes
72 Nova Brasilândia
73 Nova Canaã do Norte
74 Nova Guarita
75 Nova Lacerda
76 Nova Marilândia
77 Nova Maringá
78 Nova Monte Verde
79 Nova Mutum
80 Nova Nazaré
81 Nova Olimpía
82 Nova Santa Helena
83 Nova Ubiratã
84 Nova Xavantina
85 Novo Horizonte do Norte
86 Novo Mundo
87 Novo Santo Antônio
88 Novo São Joaquim
89 Paranaita
90 Paranatinga
91 Pedra Preta
92 Peixoto de Azevedo
93 Planalto da Serra
94 Poconé
95 Pontal do Araguaia
96 Ponte Branca
97 Pontes e Lacerda
98 Porto Alegre do Norte
99 Porto dos Gaúchos
100 Porto Esperidião
101 Porto Estrela
102 Poxoréo
103 Primavera do Leste
104 Quarência
105 Reserva do Cabaçai
106 Ribeirão Cascalheira
107 Ribeirãozinho
108 Rio Branco
109 Rondolândia
110 Rondonópolis
111 Rosário Oeste
112 Salto do Céu
113 Santa Carmem
114 Santa Cruz do Xingú
115 Santa Rita do Trivelato
116 Santa Terezinha
117 Santo Afonso
118 Santo Antônio de Leverger
119 Santo Antônio do Leste
120 São Félix do Araguaia
121 São José do Povo
122 São José do Rio Claro
123 São José do Xingú
124 São José dos Quatro Marcos
125 São Pedro da Cipa
126 Sapezal
127 Serra Nova Dourada
128 Sinop
129 Sorriso
130 Tabaporã
131 Tangará da Serra
132 Tapurah
133 Terra Nova do Norte
134 Tesouro
135 Torixoréu
136 União do Sul
137 Vale de São Domingos
138 Várzea Grande
139 Vera
140 Vila Bela da SS. Trindade
141 Vila Rica

■ Área de litígio entre municípios

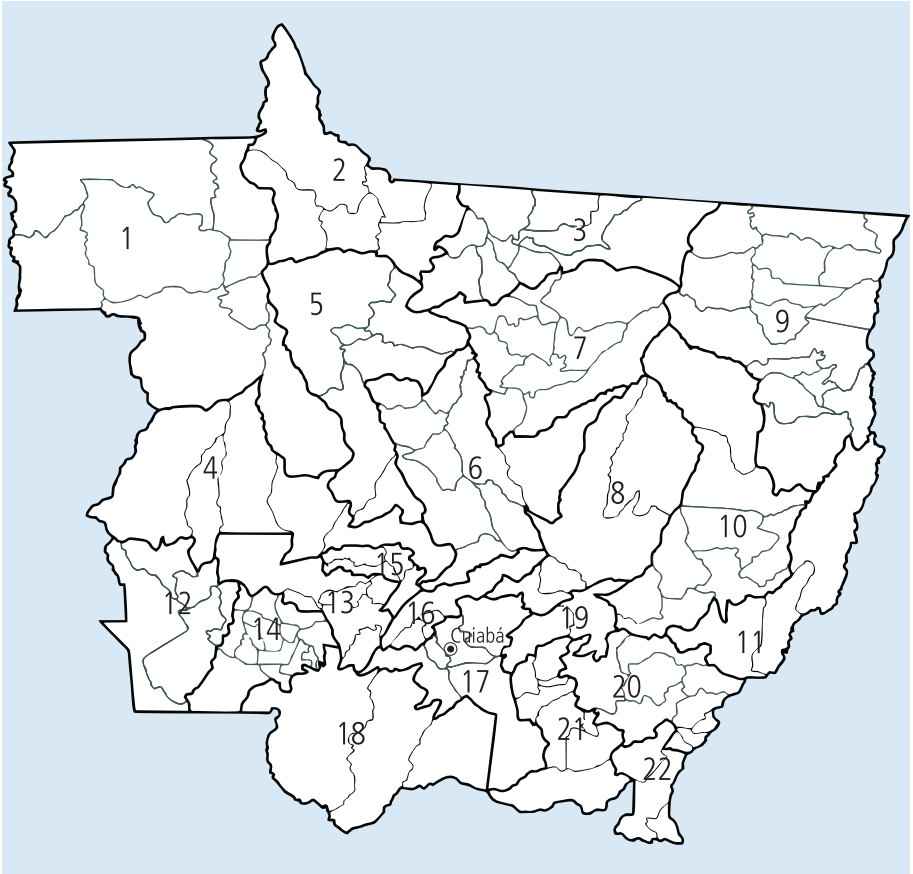
Fonte: Seplan (2007).
Elaboração cartográfica: Equipe Estadual, 2010.

MAPA 3
Estado de Mato Grosso: mapa das mesorregiões (2010)

1 Norte Mato-grossense
2 Nordeste Mato-grossense
3 Sudoeste Mato-grossense
4 Centro-Sul Mato-grossense
5 Sudeste Mato-grossense

Fonte: Seplan (2007).
Elaboração cartográfica: Equipe Estadual, 2010.

MAPA 4
Estado de Mato Grosso: mapa das microrregiões (2010)



1 Aripuanã
2 Alta Floresta
3 Colíder
4 Parecis
5 Arinos
6 Alto Teles Pires
7 Sinop
8 Paranatinga
9 Norte Araguaia
10 Canarana
11 Médio Araguaia
12 Alto Guaporé
13 Tangará da Serra
14 Jauru
15 Alto Paraguai
16 Rosário Oeste
17 Cuiabá
18 Alto Pantanal
19 Primavera do Leste
20 Tesouro
21 Rondonópolis
22 Alto Araguaia

Fonte: Seplan (2007).
Elaboração cartográfica: Equipe Estadual, 2010.

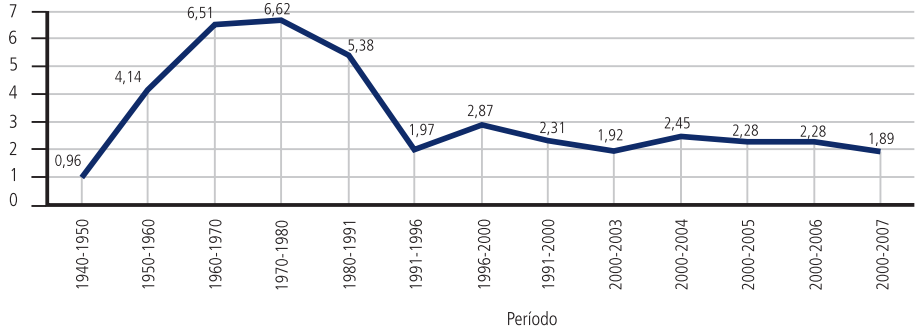
A região, até então, era ocupada pelos índios Guanás e por alguns poucos e pobres lavradores e servia de passagem e pouso para as tropas de boiadeiros que vinham de Poconé e Nossa Senhora do Livramento, povoados vizinhos. Dada a habilidade dos paraguaios no corte e secagem da carne e no curtume de couro, a localidade passou a abrigar o abate de bois e transformou-se em fornecedor de mercadorias para a capital, Cuiabá (Ferreira, 2001).

O povoamento do município de Rondonópolis, antigo Povoado do Rio Vermelho, inicia-se a partir de 1902 com a fixação de famílias procedentes de Goiás, Cuiabá e outras regiões do estado. A partir de 1947, Rondonópolis é inserida no contexto capitalista de produção como fronteira agrícola, recebendo fluxos populacionais e passando por ciclos de crescimento econômico e modernização da estrutura produtiva.

Ressalta-se que, após 1964, o governo federal forneceu instrumentos para que a expansão capitalista se processasse em direção à Amazônia, assim, as políticas de integração das áreas periféricas se manifestam a partir da ideologia da ocupação produtiva e dos *espaços vazios,* entendidos como qualquer espaço não integrado ao modo de produção capitalista, compreendendo as áreas historicamente ocupadas por povos indígenas ou por camponeses.

Em Mato Grosso o processo de povoamento do território pelos não índios foi mais intenso no período entre 1960 e 1980, com a abertura de rodovias e implantação de projetos de colonização públicos e privados, surgindo vários núcleos de povoamento e consequentemente novos municípios, principalmente na região norte do Estado, gerando elevadas taxas de crescimento populacional (gráfico 2).

GRÁFICO 2
Evolução da taxa média geométrica do crescimento populacional do estado de Mato Grosso (1940-2007)
(Taxa média geométrica, em %)



Fonte: Seplan (2007b).

Mato Grosso representou a partir dos anos 1960 uma área de expansão da fronteira agrícola, recebendo inúmeros migrantes. As migrações são elementos imprescindíveis para a compreensão do processo de urbanização e da problemática urbana porque denotam as disparidades dos locais de expulsão e a crença nas possibilidades dos locais de atração. Moreno (2007) afirma que, nas décadas de 1970 e 1980, foram implantados no norte do estado de Mato Grosso, por meio da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), 268 projetos de colonização empresarial, dos quais 84,9% foram projetos agropecuários, 6,8%, industriais, 2,26%, setoriais e serviços básicos e 1,89%, agroindustriais.

Observam-se elevados percentuais de crescimento em microrregiões como a de Alta Floresta, localizada na mesorregião norte mato-grossense que inclui os municípios de Apiacás, Carlinda, Nova Bandeirante, Nova Monte Verde, Paranaíta e Alta Floresta, todos criados entre 1979 e 1994. A dinâmica demográfica interna do estado de Mato Grosso permite concluir que, até a década de 1980, a porção norte mato-grossense representava a área de maior dinamismo demográfico em comparação com as duas últimas décadas.

O fluxo migratório e o desenvolvimento/povoamento da região de Primavera do Leste, localizada na microrregião homônima, mesorregião Sudeste, começam em meados de 1940 com o programa do governo federal *Marcha para o Oeste* e com o plano de valorização econômica da Amazônia em 1946. Em 1971, com a implantação do projeto agropecuário da Sudam por empresários paulistas, formou-se a fazenda Primavera d'Oeste S/A, incorporando tecnologias modernas de produção e viabilizando a atividade pecuária empresarial dos cerrados na região, onde estradas foram abertas surgindo uma nova fronteira agrícola no país, transformando-se em núcleo urbano.

O município de Campo Verde, criado em 1988, era um espaço habitado pela etnia indígena Bororo. A década de 1960 representou o início da sua colonização. Em meados de 1966 iniciou-se a fase do processo migratório para o município com fluxo de colonização sulista. Em 1980 foi criado o primeiro loteamento denominado Jupiara, porém, devido a alguns problemas, o empreendimento não evoluiu. Anos mais tarde se transformou no bairro Jupiara, onde surgiram a primeira escola e várias casas. Em 1974, por meio de uma colonizadora privada, começou a ocorrer a comercialização de lotes urbanos; foram instalados nessa ocasião a energia elétrica, postos artesianos, posto telefônico e uma escola. A partir daí ocorreu um grande fluxo migratório tanto na zona rural como na urbana.

Os primeiros povos a habitarem a região do atual município de Lucas do Rio Verde, criado em 1988, eram os indígenas Kayabi. O núcleo urbano de Lucas do

Rio Verde teve início na década de 1970, devido à instalação do acampamento do 9º Batalhão de Engenharia e Construção por ocasião da abertura da rodovia BR-163, ligando Cuiabá a Santarém. Em 1966 a coordenadoria regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra) iniciou a discriminação judicial da gleba Lucas do Rio de Verde. Em 1980, por meio do Decreto Federal nº 86.307, a área foi declarada prioritária para fins de reforma agrária; deu-se então o início de um enorme fluxo migratório principalmente vindo da região Sul do país (Castro, 2002).

A síntese das características políticas e administrativas dos municípios pesquisados está apresentada no quadro 1.

Em razão das características físicas do estado de Mato Grosso, é possível destacar a abundância da rede hidrográfica marcada pela presença das bacias Platina, Amazônica e do Araguaia-Tocantins, fato que, associado aos fatores climáticos, geológicos e geomorfológicos, reflete na grande complexidade da cobertura vegetal composta pelos biomas do Pantanal, pela Floresta Amazônica e por formações do Cerrado.

QUADRO 1

Municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Campo Verde, Lucas do Rio Verde, Rondonópolis e Várzea Grande: síntese da caracterização político-administrativa

Município	Área territorial (km²)	Distritos	Data de criação	Limites municipais	Distância da capital (km)	Localização geográfica mesorregião/microrregião
Cuiabá	3.538,17	Coxipó da Ponte; Coxipó do Ouro e Nossa Senhora da Guia	Carta Régia, de 1º de janeiro 1727	Chapada dos Guimarães; Rosário Oeste; Campo Verde; Santo Antonio de Leverger; Várzea Grande e Acorizal	-	Centro-Sul/ Cuiabá
Primavera do Leste	5.472,21	-	Lei nº 5.014, de 13 de maio de 1986	Poxoréo; D. Aquino; Campo Verde; Planalto da Serra; Nova Brasilândia; Paranatinga e Santo Antonio do Leste	239	Sudeste/ Primavera do Leste
Campo Verde	4.794,56	Coronel Ponce	Lei nº 5.314, de 4 de julho de 1988	Nova Brasilândia; Primavera do Leste; D. Aquino; Jaciara; Santo Antonio do Leverger; Chapada dos Guimarães e Cuiabá	139	Sudeste/ Primavera do Leste
Lucas do Rio Verde	3.658,86	-	Lei nº 5.318, de 4 de julho de 1988	Sorriso; Tapurah e Nova Mutum	360	Norte/ Alto Teles Pires
Rondonópolis	4.165,23	Anhumas; Nova Galiléia; Boa Vista e Vila Operária	Lei nº 666, de 10 de dezembro de 1953	Itiquira; Santo Antonio do Leverger; Juscimeira e São José do Povo	218	Sudeste/ Rondonópolis
Várzea Grande	938,06	Capão Grande; Cristo Rei; Passagem da Conceição e Bom Sucesso	Lei nº-126, de 23 de setembro de 1948	Cuiabá; Santo Antonio do Leverger; Nossa Senhora do Livramento; Jangada e Acorizal	10	Centro-Sul/ Cuiabá

Fontes: Seplan (2008) e Ferreira (2001).

Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

De maneira geral, predominam dois tipos climáticos: o equatorial úmido, que na classificação de Köppen corresponde ao clima quente e úmido (Am), abrangendo a porção centro-norte do estado, e o clima tropical altamente seco e úmido, que abrange a maior parte do centro-sul e leste do estado de Mato Grosso. A distribuição das chuvas no decorrer do ano evidencia o caráter tropical da área, com duas estações bem definidas, uma seca e outra chuvosa, ou seja, em que se alternam um período seco, de inverno-primavera, e um período chuvoso, de verão-outono, que concentra cerca de 70% dos totais de chuvas. Localizados em diferentes pontos e biomas do estado, os aspectos físicos dos municípios pesquisados estão descritos no quadro 2.

As características do meio natural, principalmente o solo do cerrado, considerado ácido e pobre pelos primeiros colonizadores, não impediram a implantação das atividades econômicas pautadas na utilização de tecnologias para a agricultura. A partir de 1960, o cerrado foi palco de uma forte expansão da fronteira agropecuária, estimulada por políticas públicas e de crédito nacionais e internacionais voltadas para exploração de grãos e de carnes.

QUADRO 2
Municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Campo Verde, Lucas do Rio Verde, Rondonópolis e Várzea Grande: síntese da caracterização física

Município	Vegetação	Clima	Altitude (m)	Relevo	Hidrografia	Solo
Cuiabá	Cerrado	Tropical quente e subúmido. Precipitação média anual de 1.700 mm	177	Planalto dos Guimarães; Depressão dos rios Paraguai e Cuiabá	Bacia hidrográfica do rio Cuiabá que integra a Bacia do Paraguai	Plintossolo
Primavera do Leste	Cerrado	Tropical quente e subúmido. Precipitação média anual de 1.750 mm	636	Depressão Araguaia; Planalto dos Guimarães	Bacia do Amazonas; Bacia do Tocantins	Latossolo vermelho amarelo
Campo Verde	Cerrado	Tropical quente e subúmido. Precipitação média anual 1.750 mm	735	Planalto dos Guimarães; Serra dos Coroados e Roncador	Bacia do Tocantins e Bacia do Prata	Latossolo vermelho escuro
Lucas do Rio Verde	Transição cerrado – floresta amazônica	Equatorial, quente e úmido com precipitação anual de 2000 mm	380	Chapada dos Parecis	Bacia do Amazonas	Latossolo vermelho amarelo
Rondonópolis	Cerrado	Tropical quente ou subúmido, com precipitação anual de 1.500mm	212	Depressão do rio Paraguai; calha do rio São Lourenço; Serra de São Jerônimo	Bacia do Prata	Podzólico vermelho amarelo
Várzea Grande	Cerrado	Tropical quente e subúmido e a precipitação média anual é de 1.000 mm	185	Depressão dos rios Paraguai e Cuiabá	Bacia hidrográfica do rio Cuiabá que integra a Bacia do Paraguai	Plintossolo

Fonte: Seplan (2008); Ferreira (2001); Miranda e Amorim (2000); Moreira e Vasconcelos (2007).

Elaboração: Equipe Estadual, 2012.

Mato Grosso tem na agricultura, pecuária e mineração a base da sua economia. A atividade pecuarista ocorre em todos os ambientes, associada às propriedades capitalizadas de grande e médio portes e, também, a pequenas propriedades. A produção pecuarista do estado no período 2000-2009 está apresentada na tabela 3.

Na porção norte do estado, na área considerada como pré-Amazônia encontram-se locais em que se dominam as atividades precursoras da agricultura moderna, como o extrativismo madeireiro, a pecuária e a rizicultura, configurando o que Bernardes (2006) denomina área reserva de expansão da fronteira agrícola moderna; entretanto, a referida paisagem também é ocupada por extensas lavouras onde se pratica a monocultura da soja, especialmente em 37 municípios localizados no eixo da BR-163.

TABELA 3
Estado de Mato Grosso: efetivo do rebanho de bovinos, suínos, bubalinos, aves, ovinos, caprinos, equinos, asininos e muares (2000-2009)

Ano	Bovinos	Suínos	Bubalinos
2000	18.924.532	834.084	23.706
2001	19.921.615	934.889	24.099
2002	22.183.695	1.034.608	23.631
2003	24.613.718	1.114.592	15.493
2004	25.918.998	1.315.443	14.297
2005	26.651.500	1.359.824	14.297
2006	26.064.332	1.439.626	20.543
2007	25.683.031	1.392.424	18.120
2008	26.018.216	1.620.061	15.508
2009	27.357.089	1.864.808	18.152
Ano	Aves	Ovinos	Caprinos
2000	15.955.329	193.704	28.396
2001	15.933.541	205.570	30.771
2002	19.128.323	216.472	33.636
2003	19.812.784	240.562	36.637
2004	19.668.407	275.873	39.302
2005	21.143.343	324.865	43.220
2006	22.992.534	349.383	43.493
2007	27.875.662	429.176	41.245
2008	39.502.330	439.689	39.941
2009	47.129.979	442.682	39.958
Ano	Equinos	Asininos	Muares
2000	274.991	3.786	55.436
2001	283.796	3.790	56.986
2002	295.210	3.832	61.167
2003	306.845	3.875	64.899
2004	311.598	4.146	67.422
2005	314.544	4.182	71.312
2006	312.219	4.589	72.945
2007	310.174	3.915	79.926
2008	307.900	3.775	79.192
2009	318.249	4.032	85.642

Fonte: IBGE – Produção Pecuária Municipal e Seplan (2010a).

A área e a produção da cultura de milho e soja em Mato Grosso no período 2000-2009 estão apresentadas na tabela 4.

TABELA 4
Estado de Mato Grosso: área e produção da cultura de milho e soja (2000-2009)

Ano	Milho		Soja	
	Área (ha)	Produção (t)	Área (ha)	Produção (t)
2000	541.792	1.429.672	2.906.448	8.774.470
2001	536.420	1.743.043	3.121.353	9.533.286
2002	720.775	2.313.708	3.824.231	11.702.165
2003	880.623	3.192.813	4.413.271	12.965.983
2004	941.092	3.408.968	5.263.428	14.517.912
2005	1.043.815	3.483.266	6.106.654	17.761.444
2006	1.079.970	4.228.423	5.811.907	15.594.221
2007	1.648.671	6.130.082	5.075.079	15.275.087
2008	1.830.447	7.799.413	5.470.149	17.212.351
2009	1.662.920	8.181.984	5.831.468	17.962.819

Fonte: Seplan (2010a).

A tabela 5 apresenta de forma sumarizada a logística voltada para a agropecuária presente nos municípios pesquisados e coloca Cuiabá em primeiro lugar no *ranking* do estado em relação ao número de empresas autorizadas a comercializarem agrotóxicos, enquanto Rondonópolis e Primavera do Leste ocupam respectivamente o terceiro e o quinto lugares.

Nos aspectos pertinentes à logística de armazenamento, Primavera do Leste e Campo Verde apresentam-se na segunda e terceira posições no contexto estadual.

As principais culturas agrícolas estão centradas no modelo de exploração de grandes extensões de terras onde se pratica a monocultura, principalmente da soja, voltada para o atendimento do mercado externo. A tabela 6 demonstra os principais produtos vegetais cultivados nos municípios pesquisados.

Os municípios de Lucas do Rio Verde e Primavera do Leste ocupam a primeira e a segunda posição, respectivamente, na produção da soja entre os municípios pesquisados. A produção de algodão é liderada por Campo Verde. Lucas do Rio Verde lidera a produção de milho devido ao crescimento de empresas que articulam a cadeia carne-grãos instaladas no município.

TABELA 5
Estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Campo Verde, Lucas do Rio Verde, Rondonópolis e Várzea Grande: número total de tratores (2006); de empresas autorizadas para comercialização de agrotóxicos (2009); de armazéns (2009)

Municípios	Número total de tratores (2006)	Número total de empresas autorizadas para comercialização de agrotóxicos (2009)	Número total de armazéns (2009)
Cuiabá	198	32	14
Primavera do Leste	637	18	142
Campo Verde	1.116	13	96
Lucas do Rio Verde	748	17	76
Rondonópolis	708	30	79
Várzea Grande	79	3	19

Fonte: Seplan (2010a).
Elaboração: Equipe Estadual, 2012.

TABELA 6
Estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Campo Verde, Lucas do Rio Verde, Rondonópolis e Várzea Grande: produção de soja (2009), milho (2009) e algodão (2008)
(Em tonelada)

Municípios	Soja (2009)	Milho (2009)	Algodão (2008)
Cuiabá	-	660	-
Primavera do Leste	660.000	385.220	88.808
Campo Verde	461.100	326.208	182.448
Lucas do Rio Verde	704.025	809.370	18.378
Rondonópolis	223.200	69.840	6.521
Várzea Grande	-	440	-

Fonte: Seplan (2010a).
Elaboração: Equipe Estadual, 2012.

A mineração, que impulsionou a vinda dos bandeirantes nos primórdios da colonização, ainda integra as atividades econômicas produtivas. Os principais bens minerais e a respectiva produção em 2007 estão evidenciados na tabela 7.

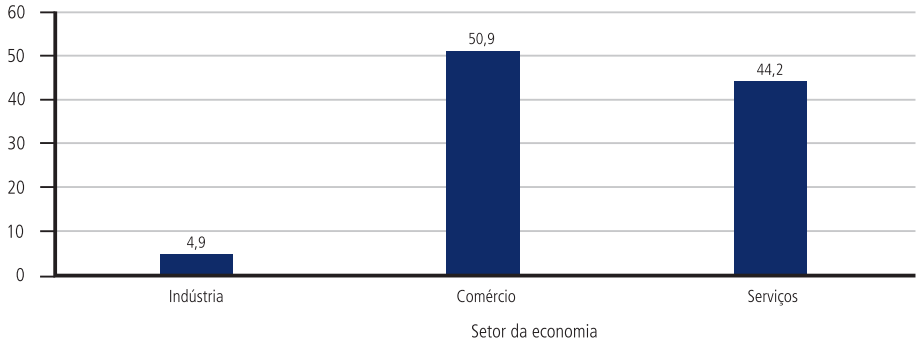
Em Mato Grosso, a distribuição das empresas por setores da economia está apresentada no gráfico 3, cujos resultados permitem observar a predominância dos setores de comércio e serviços.

TABELA 7
Estado de Mato Grosso: total estadual de produção de bens minerais (2007)

Minério	Total
Água mineral (l)	124.621.135
Água mineral para balneário (l)	525.600.000
Areia (m^3)	267.679
Argila (t)	80.921
Argila para cimento (t)	66.736
Rochas britadas (m^3)	273.220
Calcário para brita (t)	716.832
Calcário para cimento (t)	1.335.991
Calcário para corretivo de solos (t)	2.984.629
Cascalho (m^3)	92.890
Cobre (t)	1.976
Diamante (kg)	152.176
Ouro (kg)	3.440
Prata (kg)	4.630
Quartzo (t)	43
Zinco (t)	12.466

Fonte: Seplan (2008).
Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

GRÁFICO 3
Mato Grosso: distribuição das empresas por setor da economia (2006)
(Quantidade, em %)



Fonte: Seplan (2006).
Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

As empresas do setor terciário – comércio e serviços – representam 95,1% das empresas implantadas no estado de Mato Grosso, já o setor secundário – indústrias – representa apenas 4,9% das empresas.

As atividades econômicas impulsionam as correntes migratórias e resultam na geração de empregos e na consolidação de municípios que, a partir da função desempenhada, passam a integrar a rede urbana estadual como polos de influência local. Segundo Vilarinho Neto (2002), a rede urbana do estado de Mato Grosso encontra-se em fase de consolidação, existem poucas regiões claramente estruturadas em termos de rede urbana e esse estado caracteriza-se por grandes *vazios urbanos* e, como consequência, há grandes distâncias entre os polos urbanos e as demais regiões do estado.

Na perspectiva do autor, destacam-se como mais estruturadas e densas as áreas de influência de Cuiabá, Rondonópolis, Tangará da Serra, Cáceres, Barra do Garças e Sinop. Os maiores vazios urbanos, com cidades pequenas, situam-se ao longo do vale do rio Xingu e Araguaia, divisa do estado de Mato Grosso com Tocantins e na fronteira noroeste na região de Aripuanã.

De acordo com Vilarinho Neto (*op.cit.*), na região centro-sul observa-se um padrão mais homogêneo e de maior proximidade entre as sedes municipais e os núcleos de grau hierárquicos mais complexos, como Rondonópolis, Juscimeira, Jaciara e outros. A região noroeste e, especialmente, a região leste apresentam uma situação que pode ser descrita como altamente deficiente, como no caso do sistema regional de Barra do Garças, onde se verifica uma distância acima de 300 quilômetros entre as sedes municipais.

A dinâmica urbana e habitacional do estado de Mato Grosso passou por diferentes fases, uma delas, a da década de 1960, apresenta elevadas taxas de crescimento populacional oriundas principalmente das correntes migratórias que ocupavam inicialmente as áreas de cerrado. Com o objetivo de abastecer os centros urbanos e de incentivar a exportação de produtos não tradicionais, foram implantados programas (estaduais, federais, privados) que garantiram a infraestrutura necessária para o desenvolvimento do *agrobusiness*.

As atividades econômicas hegemônicas – pecuária e soja – deixam suas marcas em praticamente todas as áreas onde se encontram, implicando considerável desruralização e com grande migração para os centros urbanos. O aumento dos índices de urbanização torna ainda mais complexo o objetivo de promover a sustentabilidade urbano-ambiental, uma vez que cabe ao poder público criar e gerir políticas voltadas ao crescimento econômico, à geração de empregos e à oferta de infraestrutura física, como malha viária e habitação, e, ao mesmo tempo, preservar e conservar o meio ambiente.

No período entre 2000 e 2010, momento em que a ocupação do espaço geográfico do estado, como área de fronteira agrícola, pode ser considerada consolidada,

o comportamento demográfico dos municípios amostrados continuava evidenciando crescimento considerável e elevados indicadores de urbanização (tabela 8).

TABELA 8
Estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Campo Verde, Lucas do Rio Verde, Rondonópolis e Várzea Grande: total da população urbana, rural e da população total (2010); taxa de crescimento geométrico (2000-2010) e taxa de urbanização (2010)

Município	Total da população urbana	Total da população rural	População total	Taxa de crescimento geométrico 2000-2010	Taxa de urbanização 2010 (%)
Campo Verde	25.512	6.100	31.612	6,262	80,7
Cuiabá	541.002	10.348	551.350	1,325	98,1
Lucas do Rio Verde	42.438	3.107	45.545	8,956	93,2
Primavera do Leste	49.308	2.806	52.114	2,718	94,6
Rondonópolis	188.119	7.431	195.550	2,672	96,2
Várzea Grande	248.829	3.880	252.709	1,615	98,5
Mato Grosso	2.484.838	549.153	3.033.991	1,788	81,9

Fontes: Camargo (2011) e Seplan (2010a).
Elaboração: Equipe Estadual, 2012.

Todos os municípios pesquisados apresentaram elevadas taxas de urbanização em 2010. As cidades do agronegócio – Primavera do Leste, Campo Verde, Rondonópolis e Lucas do Rio Verde – têm como base econômica a monocultura da soja voltada para exportação. A referida prática agrícola desencadeia processos de exclusão social, uma vez que, pela alta tecnificação e pela precariedade da qualificação da mão de obra, a absorção dos trabalhadores rurais é reduzida. Nessas condições, a alternativa para essa população é a migração para centros urbanos em sua maioria incapazes de absorver o excedente populacional, colaborando para o aumento das taxas de urbanização.

Elevados índices de população urbana resultam em demandas que, quando não supridas, materializam-se no espaço geográfico, como loteamentos clandestinos e assentamentos informais que não respeitam a legislação, os limites físicos, territoriais e ecológicos, à custa de péssimas condições de vida para a população; como correlato, cria-se um passivo ambiental que necessita ser enfrentado com políticas de prevenção e regularização.

Segundo o Ministério das Cidades,[4] a demanda futura por moradia no estado de Mato Grosso tende a crescer: em 2013 serão necessários 1.084.153 domicílios; em 2018, cerca de 1.244.168; e em 2023, 1.428.499.

4. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Demanda_Futura_por_Moradias_Uma_visao_Demografica_rev_%2026-03-2010.pdf>. Acesso em: 28 de agosto de 2012.

O Censo Demográfico 2010 (IBGE, 2011) classifica a ocupação irregular como aglomerado subnormal conceituada como "cada conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa". A identificação atende aos seguintes critérios:

> a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e b) Possuírem urbanização fora dos padrões vigentes (refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos) ou precariedade na oferta de serviços públicos essenciais (abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo e fornecimento de energia elétrica).

A situação dos aglomerados subnormais no estado de Mato Grosso e nos municípios de Cuiabá e Várzea Grande está apresentada na tabela 9.

TABELA 9
Estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá e Várzea Grande: aglomerados subnormais

Unidade da Federação e município	Total de domicílios particulares ocupados (unidades)	Total de domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais (unidades)	Total de população residente em domicílios particulares ocupados (pessoas)	Total de população residente em aglomerados subnormais	Total de aglomerados subnormais
Mato Grosso	918.559	16.472	3.020.113	56 982	14
Cuiabá	165.888	14.789	548.042	51.057	10
Várzea Grande	74.752	1.683	252 332	5.925	4

Fonte: IBGE (2010).

No âmbito do estado de Mato Grosso, constatam-se a participação e a parceria com organizações governamentais e não governamentais, prefeituras e iniciativa privada para reduzir o déficit populacional, melhorar as condições de infraestrutura das áreas urbanas e a conservação do meio ambiente. Em 2010, o principal programa habitacional de interesse social da Secretaria de Estado e Infraestrutura (Sinfra) era denominado "Meu Lar" e integrava a política estadual de habitação do governo do estado de Mato Grosso.

A Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego, Cidadania e Assistência Social (SETECS), normatizada pela Lei nº 8.221/2004, regulamentada pelo Decreto nº 8.187/2006, desenvolve o referido programa, cabendo à Sinfra a responsabilidade pela construção das moradias.

O órgão de desenvolvimento urbano do estado de Mato Grosso denominado Secretaria Adjunta de Habitação e Saneamento (Sinfra/MT) é um dos agentes responsáveis pela diminuição dos índices de déficit habitacional do estado. Entre as causas de redução, podem-se apontar as ações públicas articuladas em vários programas habitacionais, conforme a tabela 10.

TABELA 10
Estado de Mato Grosso: evolução do número de casas construídas por intermédio de programas habitacionais do governo (2003-2008)

Especificação	2003	2004	2005	2006	2007	2008	**Total**
FETHAB	3.525	5.238	69	782	0	97	**9.701**
BMC	1.475	2.454	298	366	81	222	**4.896**
Morar melhor/PROSOL	371	1.495	0	0	0	0	**1.866**
PAR	704	3.005	1.592	2.015	2.484	3.899	**13.699**
Casa fácil	0	1.632	0	0	0	0	**1.632**
INCRA/INTERMAT	1.855	3.843	200	0	0	0	**5.898**
LIONS	0	0	64	0	0	0	**64**
Tô Feliz	0	0	0	0	2.103	4.140	**6.243**
FNHIS	0	0	0	0	1.032	728	**1.760**
Meu teto	0	0	0	600	1.093	160	**1.853**
Total	**7.930**	**17.657**	**2.223**	**3.763**	**6.793**	**9.246**	**47.612**

Fonte: Sinfra/ MT (2012). Disponível em: <http://www.sinfra.mt.gov.br/TNX/>. Acesso em: 28 de agosto de 2012.

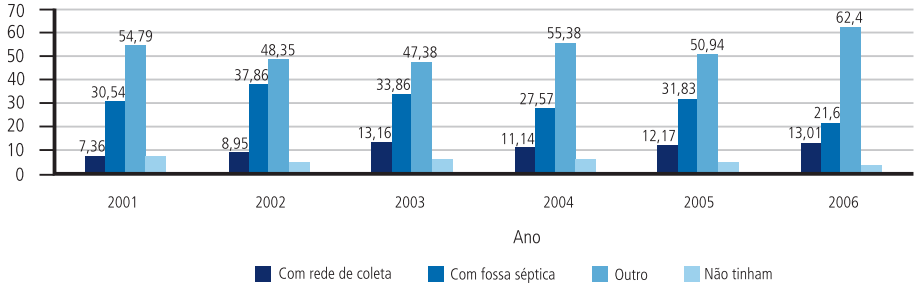
Os projetos habitacionais geridos pela Sinfra têm a parceria com os municípios e usualmente cabe a eles cumprirem cada etapa que é oficializada por meio de convênios entre as partes que, por vezes, inclui o Ministério das Cidades, Caixa Econômica Federal (CAIXA), Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social, entre outros.

O processo de solicitação do licenciamento ambiental dos empreendimentos da Sinfra é encaminhado à Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Sema), que realiza o licenciamento ambiental. Não foram detectados conflitos entre os órgãos, entretanto, a Sinfra não possui as informações sistematizadas e informatizadas, nem tampouco o controle do número de licenças solicitadas ao Oema.

As condições de vida e de vulnerabilidade social da população podem ser aferidas também por meio do acesso à infraestrutura de saneamento básico. Tais características em Mato Grosso estão apresentadas nos gráficos 4 e 5.

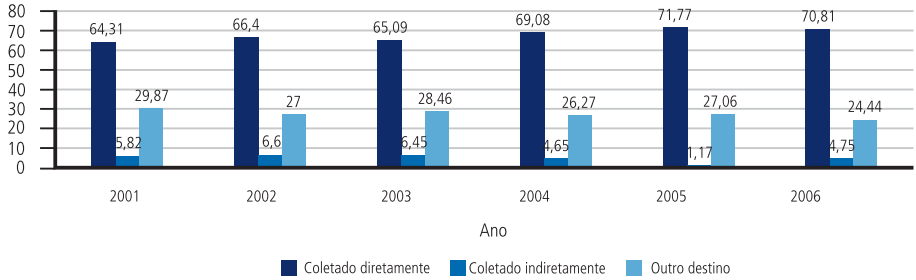
Observa-se o aumento das condições sanitárias dos domicílios mato-grossenses entre 2001-2006 colaborando possivelmente para a melhoria das condições de saúde da população.

GRÁFICO 4
Domicílios particulares permanentes atendidos por esgotamento sanitário do estado de Mato Grosso (2001-2006)
(Quantidade, em %)



Fontes: IBGE/PNAD (2001-2006) e Seplan (2006).
Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

GRÁFICO 5
Domicílios particulares permanentes atendidos por serviços de coleta de lixo do estado de Mato Grosso (2001-2006)
(Quantidade, em %)



Fontes: IBGE/PNAD (2001-2006) e Seplan (2006).
Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

A expansão da fronteira agropecuária se faz acompanhar de uma progressiva diminuição na capacidade das atividades econômicas rurais em absorver mão de obra sem que as atividades urbanas sejam capazes de receber o contingente de migrantes; como correlato, as áreas urbanas sofrem as pressões resultantes do aumento populacional e passam a conviver com elevados índices de demanda por habitação e infraestrutura.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá congelou o crescimento do perímetro urbano por um período de dez anos a fim de melhor povoar as áreas que já são providas de infraestrutura, onde já existe o asfalto, a drenagem, o saneamento básico e a iluminação pública (Cuiabá, 2010).

A população de Várzea Grande está distribuída em 106 bairros. Atualmente, a prefeitura de Várzea Grande possuía 55.071 domicílios permanentes no ano de 2000 e 81,9% da população vivem em residências próprias e quitadas. Atualmente, a prefeitura de Várzea Grande está realizando um mapeamento da área urbana e efetuando o cadastramento de todos os loteamentos, definindo o limite político dos bairros existentes.

A dinâmica demográfica de Cuiabá exigiu políticas públicas eficientes para os aspectos pertinentes à regularização fundiária. Em 27 de outubro de 1984, entra em vigor a Lei nº 2.219, que instituía o Programa Terra da Gente (Protege), começando dessa forma a regularização fundiária no município. A referida lei priorizou 22 bairros, sendo eles: Canjica; Jardim Leblon; Barro Duro; Quarta Feira; Santa Izabel; Jardim Paulista; Ana Poupina; Barbado; Praieiro; Campo Velho; Santa Helena; Ribeirão do Lipa; Pedra Branca; Carumbé; Novo Horizonte; Pedregal; Bela Vista; Chácara dos Pinheiros; Despraiado; Novo Terceiro; Três Barras e Duque de Caxias.

O Protege passou a ser desenvolvido na Coordenadoria de Habitação da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano até a criação da Agência Municipal de Habitação Popular (AMHP) de Cuiabá-MT, pela Lei nº 055, de 4 de outubro de 1999, que no seu parágrafo único do Artigo 4º registra: "passará para a Agência Municipal de Habitação Popular de Cuiabá-MT, todo acervo técnico, administrativo e funcional bem como as atribuições da Coordenadoria de Habitação da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano".

Um dos objetivos da AMHP é o de executar a regularização fundiária urbana, na forma da legislação pertinente, tanto para os assentamentos existentes como para novos assentamentos do ponto de vista urbanístico vigente. Contudo, a referida agência não possuía registros organizados com dados estatísticos dos seus loteamentos. A tabela 11 cita os bairros que foram regularizados por escritura pública e a tabela 12, os bairros regularizados por carta de aforamento em Cuiabá.

A Coordenadoria de Patrimônio Imobiliário da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (Smades) vem fazendo a parte de "aforamento" das áreas devolutas regulamentada pela Lei nº 1.674/1979 de plano urbanístico já aprovado do município, isto é, as áreas que não fazem parte de loteamentos regidos pela legislação da regularização fundiária. A tabela 13 demonstra os bairros regularizados pelo Protege e a tabela 14, os conjuntos habitacionais criados pela prefeitura de Cuiabá.

Com exceção de Cuiabá, os demais municípios pesquisados não apresentam informações/dados estatísticos que permitam caracterizar sua dinâmica demográfica e os níveis de informalidade em relação à habitação e regularização fundiária.

TABELA 11
Cuiabá: bairros regularizados por escritura pública

Ordem	Bairro	Matrícula	Cartório	Livro	Quantidade de lotes
01	Córrego do Barbado	32.899	5º ofício	Nº 02	253
02	Barbadinho	60.355	6º ofício	2-FN FL.185	135
03	Barro Duro	R1 24.735	6º ofício	2 CD	504
04	Bela Vista	RI 24.104	6º ofício	Fl.233 L.2.CD	1.023
05	Ana Poupino	22.733	6º ofício	206 FL.59	52
06	Canjica I	60.229	6º ofício	2-FN Fls 59	379
07	Campo Velho	R1-30.517	7º ofício	02 DQ Fls.83	63
08	Jardim Leblon	50.041	6º ofício	2 FD	1.102
09	Praeiro	R1 39.396	6º ofício	2-FD Fls.221	409
10	Santa Helena	RG133.068	2º ofício	2-D-2	21

Fonte: AMHP/Cuiabá – MT (2009).

TABELA 12
Cuiabá: bairros regularizados por carta de aforamento

Ordem	Bairro	Matrícula	Cartório	Livro	Quantidade de lotes
01	Pólvora I	5.772	7ª ofício	02 - Fl.01	39
02	Planalto	R4- 27.094	6ª ofício	02 - CL	1.170
03	Novo Mato Grosso	32.989	6ª ofício	02 - CL	302
04	Novo Horizonte	26.944	6ª ofício	02	832
05	Novo Terceiro	4470	7ª ofício	02 Ficha 1	675
06	Canjica II	40.032/40.036	6ª ofício	02-FN	201
07	Planalto Setor D	RI-62.010	2ª ofício	-	98
08	Jardim Cuiabá	-	-	-	59
09	Nossa Senhora da Guia	RI-65.107	2ª ofício	02 Fls.261	433
10	Novo Paraíso	R2- 24.216	6ª ofício	2CC Fls.73/74	300
11	Ouro Fino	31.421	6ª ofício	02	173
12	Carumbé	57.888	6ª ofício	02 CJ	421
13	Dr. Fabio Leite	57.372	6ª ofício	2 JQ	4.090
14	Novo Colorado	70.917	2ª ofício	2 HH	530
15	Três Barras	31.645	6ª ofício	2 DJ	1.295
16	Vale do Carumbé	62.541	6ª ofício	2 KY	729
17	Jardim Umuarama I	63.112	6ª ofício	2 LD	497
18	Novo Milênio	RI 56294	5ª ofício	2PE/Fls.41F	235
19	Jardim Passaredo	64.760	5ª ofício	64.760	170
20	Altos da Gloria	78.657	6ª ofício	2PE Fls.022	215
21	Novo Tempo	20.912	7ª ofício	Ficha 01/02	200

Fonte: AMHP/Cuiabá–MT (2009).

TABELA 13
Bairros regularizados em carteira de regularização fundiária pelo Protege

Ordem	Bairro	Quantidade de lotes
01	Ana Poupino	52
02	Barbadinho	135
03	Barro Duro	504
04	Bela Vista	1.023
05	Campo Velho	63
06	Canjica I	379
07	Canjica II	201
08	Carumbé	421
09	Córrego do Barbado	253
10	Dr. Fabio Leite[1]	4.090
11	Jardim Cuiabá	59
12	Jardim Passaredo	170
13	Jardim Umuarama I	497
14	Jardim Leblon	1.102
15	Nossa Senhora da Guia	433
16	Novo Colorado	530
17	Novo Horizonte	832
18	Novo Mato Grosso	302
19	Novo Paraíso	300
20	Novo Terceiro	675
21	Ouro Fino	173
22	Planalto	1.170
23	Planalto Setor D	98
24	Pólvora I	39
25	Praeiro	409
26	Santa Helena	21
27	Três Barras	1.295
28	Vale do Carumbé[2]	729

Fonte: AMHP/Cuiabá–MT (2009).

Notas: [1] Loteamento Dr. Fabio Leite = Dr. Fabio e Altos da Serra.

[2] Loteamento Vale do Carumbé = Eldorado e Sol Nascente.

TABELA 14
Conjuntos habitacionais construídos pela prefeitura de Cuiabá

Ordem	Bairro	Programa	Unidades construídas
01	Novo Tempo[1]	Emergencial	200
02	Novo Milênio[2]	Emergencial	350
03	Dr. Fabio Leite	Emergencial	150
04	Jardim Umuarama II	Emergencial	100
05	Jardim Umuarama II	PHBB	186
06	Jardim Aroeiras[3]	PHBB	406
Total	**-**	**-**	**1.392**

Fonte: AMHP/Cuiabá – MT (2009).

Notas: [1] Trabalhando junto com a Gerência Regional de Patrimônio da União (GRPU) a documentação e falta aprovação do projeto junto a Smades.

[2] Projeto em aprovação e registro do parcelamento em cartório.

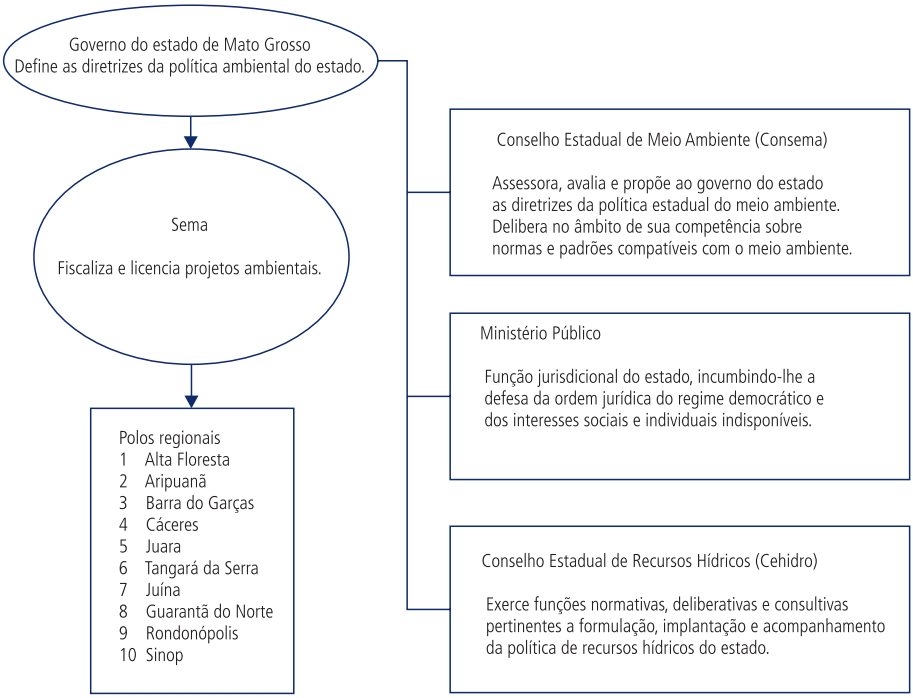
[3] Projeto não registrado em cartório.

2 O SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

2.1 Aspectos institucionais: gestão e administração

O Sistema Estadual de Meio Ambiente de Mato Grosso é representado na figura 1.

FIGURA 1
Mato Grosso: organograma do sistema estadual de meio ambiente (2010)



Fontes: Relatório 1E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.
Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

O sistema ambiental do estado de Mato Grosso é composto pelo Consema, pelo Cehidro, por órgãos ou entidades integrantes da administração pública estadual, ou a ela vinculada, cujas atividades estejam relacionadas ao disciplinamento do uso e preservação dos recursos ambientais, ou seja, responsáveis pela execução de programas de incentivos governamentais, de financiamentos subsidiados ou de controle e fiscalização das atividades potencialmente degradadoras da qualidade ambiental e órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas áreas de jurisdição – Lei Complementar (LC) nº 232, de 21 de dezembro de 2005, Artigo 2º.

A Sema possui em sua estrutura duas unidades encarregadas diretamente pelos diferentes tipos de licenciamento ambiental, inclusive para fins urbanísticos, e uma encarregada da fiscalização do cumprimento das condições das licenças emitidas. São elas: Coordenadoria de Infraestrutura (CIE), Coordenação de Avaliação de Impacto Ambiental (Caia) e Coordenação de Fiscalização. Entretanto, o trâmite dos processos entre as unidades administrativas inclui a passagem pelos diferentes setores do Oema, dependendo do tipo do estudo ambiental solicitado, atendendo a diversas exigências burocráticas.

O sistema de licenciamento ambiental dos municípios pesquisados apresentava-se bastante heterogêneo, devido aos diferentes estágios em que se encontrava o processo de transferência do estado para as prefeituras da competência para efetivar o licenciamento, conforme apresentado no quadro 3.

QUADRO 3
Estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande: características gerais do sistema de licenciamento ambiental

Município	Órgão Municipal de Meio Ambiente	Conselho Municipal de Meio Ambiente	Termo de cooperação técnica
Cuiabá	Smades	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Comdema) – Lei nº 4.013, de 26 de dezembro de 2000	Termo de cooperação técnica nº 067/2006/Sema/Mato Grosso – Portaria nº 166, de 27 de dezembro de 2006
Primavera do Leste	Secretaria de Agronegócio e Meio Ambiente (Sama)	Conselho Municipal de Conservação do Solo, Água e Recursos Naturais (CMCSARN) foi criado em 27 de julho de 2005 pela Portaria nº 318/2005	Termo de cooperação técnica com a Sema assinado em 2006
Lucas do Rio Verde	Secretaria Municipal de Agricultura e Meio Ambiente (Sama)	Conselho Municipal de Desenvolvimento Agroambiental (CMDA) – Lei nº 476/1997, de 3 de abril de 1997	Termo de cooperação técnica nº 003, de 18 de janeiro de 2006
Campo Verde	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Agrícola e Meio Ambiente (Sedam)	Conselho Municipal do Meio Ambiente (CMMA) – Lei nº 1.042/2005	Termo de cooperação técnica nº 008/2006/Sema/Mato Grosso, de 31 de janeiro de 2006
Rondonópolis	Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Semma)	Conselho Municipal de Meio Ambiente (Consemma) – Lei nº 5.098, de 22 de março de 2007	Não assinou o termo de cooperação técnica
Várzea Grande	Semma	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Comdema) – Lei nº 4.013, de 26 de dezembro de 2000, Conselho Municipal de Meio Ambiente foi criado, mas não foi instalado	Não assinou o termo de cooperação técnica

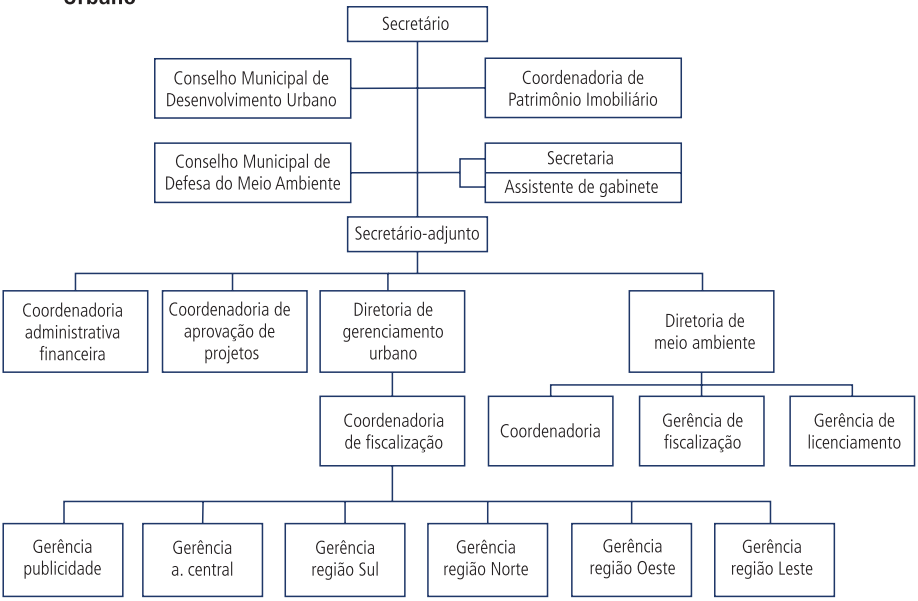
Fonte: Coleta de dados no Oema e nos órgãos municipais de meio ambiente; Relatório 1 E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.

Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

As denominações dos órgãos municipais de meio ambiente apresentadas no quadro 3 demonstram que as secretarias de meio ambiente dos municípios que assinaram o termo de cooperação técnica com a Sema não tinham sob sua responsabilidade apenas a gestão do meio ambiente, partilhando tal competência com outros setores, a exemplo de Cuiabá com a gestão urbana, Primavera do Leste com a gestão do agronegócio ou Lucas do Rio Verde e Campo Verde com a gestão agrária. Como correlato, observou-se que os aspectos pertinentes ao meio ambiente são considerados complementares e não essenciais.

Na Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano de Cuiabá (Smades), constatou-se que os aspectos relacionados ao gerenciamento urbano ocupavam praticamente 90% das ações do órgão e apenas 10% estavam voltadas para o meio ambiente. Ao entrevistar o gestor municipal de meio ambiente, observou-se que ele demonstrou dúvidas em relação ao organograma da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA) apresentado na figura 2.

FIGURA 2
Cuiabá: Organograma da Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano

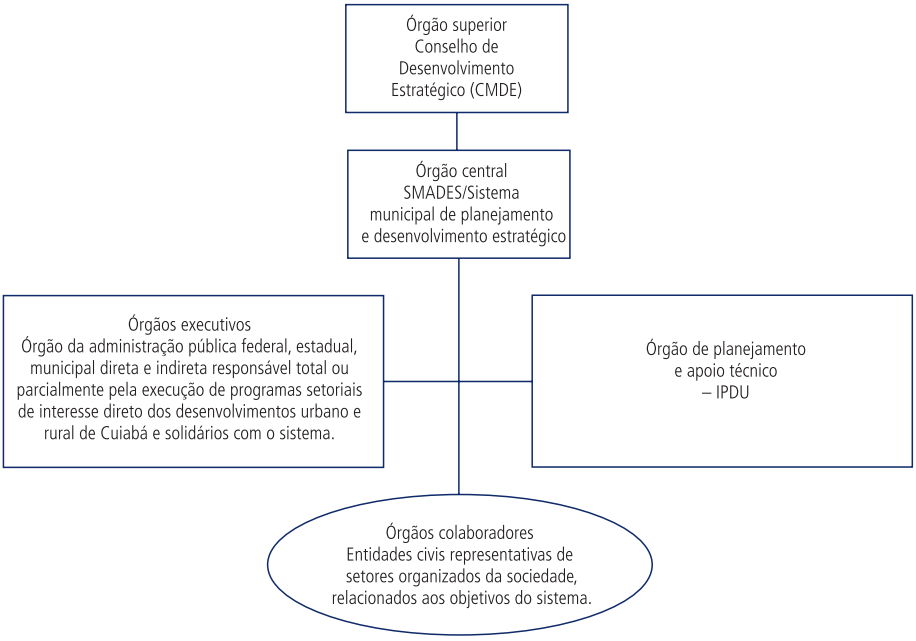


Fonte: Smades (2009). Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

A Diretoria de Meio Ambiente (DMA) encontrava-se em fase de estruturação. As funções dos setores não estavam estabelecidas, constatou-se a existência da Gerência de Licenciamento e a Gerência de Fiscalização; contudo,

o cargo comissionado de coordenador das referidas gerências não foi criado legalmente, portanto, não recebia proventos. Além das gerências, foi criado o Núcleo Especial de Combate à Invasão de Áreas Verdes, por meio da Portaria Smades nº 004/2009, coordenado por técnica de nível médio que já exercia função de coordenadora de fiscalização. Apenas a referida técnica integrava o núcleo em questão. Paralelamente ao Sistema Ambiental Municipal de Cuiabá, foi criado outro sistema denominado Sistema Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Estratégico (SMPDE), representado na figura 3.

FIGURA 3
Cuiabá – Mato Grosso: Sistema Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Estratégico



Fontes: Entrevistas realizadas no órgão municipal de meio ambiente de Cuiabá; Lei Complementar nº 150, de 20 de janeiro de 2007; e Relatório 1E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.
Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

A Lei Complementar (LC) nº 150, de 29 de janeiro de 2007, legitima e atribui competências ao referido sistema que busca o crescente aperfeiçoamento do processo de concepção e implantação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural e tem como finalidade articular, compatibilizar, integrar e promover a atuação harmônica dos órgãos e entidades, agentes diretos ou indiretos do desenvolvimento estratégico de Cuiabá.

As entrevistas evidenciaram que nem mesmo para os gestores públicos municipais estava clara a definição das competências de cada sistema. O referido fato implicava conflitos que demandam soluções negociadas, intrínsecas à conjuntura, de forma a viabilizar o diálogo entre os atores envolvidos, almejando a abordagem integrada das questões ambientais urbanas.

Em Cuiabá, o SMPDE tem em sua estrutura o CMDE, que apresenta competência concorrente com o Comdema/Cuiabá regulamentado pela Lei nº 4.013, de 26 de dezembro de 2000.

O CMDE é órgão colegiado de natureza deliberativa, consultiva e recursal, que tem por finalidade formular, acompanhar e avaliar a execução da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano de Cuiabá. O conselho foi criado por meio da Lei nº 2.646/1988 e teve sua existência institucional confirmada e reforçada pela Lei Orgânica Municipal, na qual foi definido como órgão superior da política urbana do município de Cuiabá. Acima do CMDE, somente a Câmara de vereadores e o prefeito, do qual é órgão de assessoramento.

Ao analisar um processo de solicitação de licença prévia para a implantação de um empreendimento urbano de 2.470 unidades, de interesse social, arquivado na DMA/Smades-Cuiabá, observa-se que ele foi encaminhado ao Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Urbano (IPDU)/Smades, que realiza o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e o respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV); há a solicitação da aprovação do CMDE e, na sequência, é encaminhado para a Câmara de Gestão Urbana e Ambiental da Governança Integrada. Constatou-se que, durante todo o trâmite do processo, o Comdema não foi consultado nenhuma vez, evidenciando a fragilidade do seu papel no Sistema Municipal de Meio Ambiente (Simma) de Cuiabá.

Inserido nesse contexto, o Comdema passava por várias dificuldades, entre elas a representatividade da própria Smades no conselho municipal, haja vista que o secretário de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano não representava a referida secretaria no Comdema, e sim uma instituição de ensino superior particular; entretanto, presidia o CMDE. Destacam-se, também, dificuldades na obtenção de *quorum* para a realização das sessões, o regimento interno desatualizado e, principalmente, o não repasse de recursos financeiros do Fundo Nacional de Meio Ambiente (FNMA), criado pela Lei nº 3.248, de 30 de dezembro de 1993.

Segundo os entrevistados do Comdema, as receitas resultantes dos processos de licenciamento ambiental urbano eram incorporadas ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fumdur), criado pela Lei nº 2.646, de 28 de dezembro

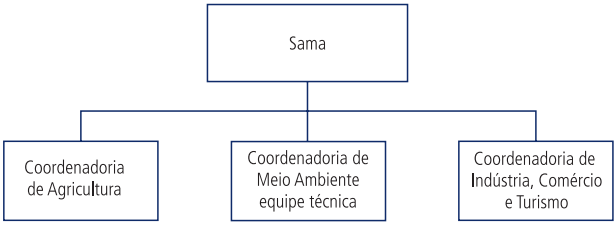
de 1988, e investidas nos setores responsáveis diretamente pela gestão urbana em detrimento daqueles que atuam com o meio ambiente. Dessa forma, contraria-se a norma do Artigo 174 da Lei Orgânica do município, que torna obrigatória a destinação de recursos orçamentários para o funcionamento do Comdema e para a política de defesa e proteção do meio ambiente (Artigo 182).

O entendimento dos gestores municipais era que as receitas oriundas das taxas dos processos de licenciamento, embora condizentes com a realidade local, não geravam os recursos necessários para investimento no próprio setor, ou seja, pagamento de funcionários, aquisição de equipamentos, estrutura física, entre outros elementos, sendo necessário atrelar a função da Sema a outra secretaria, mantendo a mesma estrutura para ambas.

No município de Primavera do Leste, a Sema era responsável, também, pelo agronegócio; dessa forma, grande parte das suas atribuições era voltada para o apoio ao licenciamento da agricultura, principal atividade econômica do município.

O referido município, apesar de ter assinado o termo de cooperação técnica em 2006, ainda não tinha implantado o Simma, delegando as responsabilidades entre os setores e, até o ano de 2010, não realizou licenciamento de nenhum empreendimento imobiliário. Os gestores públicos desse município alegavam que a atribuição é recente e a secretaria encontrava-se na fase de notificação aos empreendedores. A setorização da Sama de Primavera do Leste é descrita na figura 4.

FIGURA 4
Mato Grosso: Organograma da Secretaria Municipal de Agronegócio e Meio Ambiente de Primavera do Leste



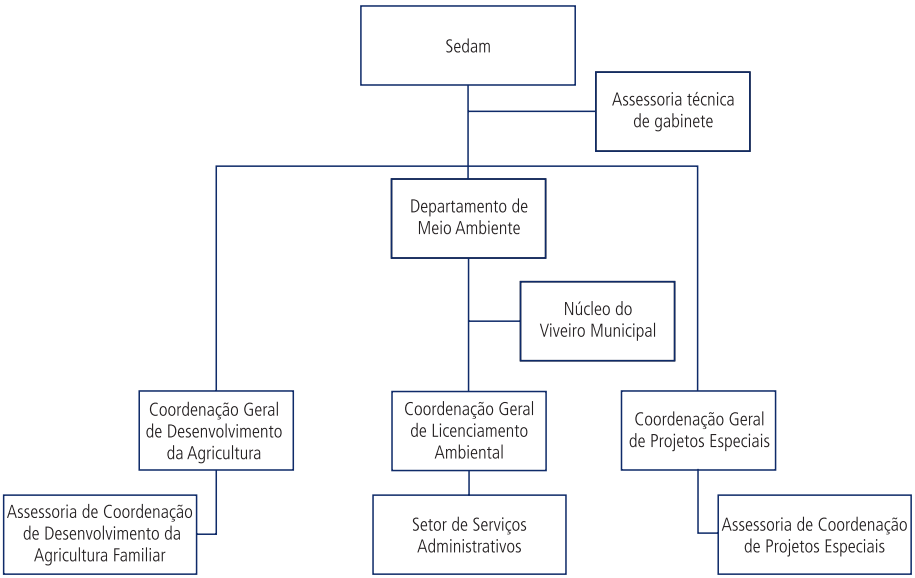
Fontes: Coleta de dados realizada no órgão ambiental de Primavera do Leste – Mato Grosso e Relatório 1E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.
Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

Ao assumir a competência para efetivar o licenciamento ambiental urbano, os municípios necessitam comprovar a existência de estrutura mínima, requisitos exigidos pelo Oema com vistas à regulamentação no âmbito estadual da Resolução

nº 237/1997 do Conama, apresentados no Decreto Estadual nº 7.007, de 9 de fevereiro de 2006, que exige, entre outros fatores, a comprovação de implantação do CMMA, criado por lei, com caráter deliberativo e a existência de lei municipal criando o Fundo Municipal de Meio Ambiente.

Observa-se que, em Mato Grosso, os municípios que assinaram o termo de cooperação técnica assumiram a competência de efetuar o licenciamento ambiental de empreendimentos urbanos de pequeno e médio potencial poluidor, contudo, não possuem a estrutura mínima exigida pela legislação. Embora a Sedam de Campo Verde tenha uma estrutura definida, também não efetiva o licenciamento ambiental (figura 5).

FIGURA 5
Mato Grosso: Organograma da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Agrícola e Meio Ambiente de Campo Verde



Fontes: Coleta de dados realizada no órgão ambiental de Campo Verde – Mato Grosso e Relatório 1E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.

A PNMA e a Resolução Conama nº 237/1997 determinam que o município, para licenciar, tenha uma estrutura mínima, que deve ser composta

por CMMA, com caráter deliberativo e participação social; que demonstre dispor de profissionais legalmente habilitados; que o exercício da competência originária do município se fundamente sobre uma política municipal de meio ambiente. O Ministério do Meio Ambiente (MMA) sugere que o município disponha de uma política municipal de financiamento do Simma – com alternativas que possibilitem a sustentabilidade do Sisnama em nível local –, de plano diretor que contemple a questão ambiental ou plano municipal de meio ambiente e de uma estratégia de transição entre o modelo de licenciamento concentrado nos órgãos estaduais de meio ambiente para o licenciamento ambiental municipal.

De forma semelhante ao município de Primavera do Leste, os municípios de Campo Verde e Lucas do Rio Verde também já assinaram o termo de cooperação, contudo, ainda não tinham realizado nenhum licenciamento para empreendimentos imobiliários urbanos.

A hipótese levantada durante a pesquisa de campo é de que as secretarias municipais assumiram a competência para licenciar sem as condições mínimas de estrutura física e de recursos humanos exigidas pelo Oema, e o poder público não investiu recursos para aprimorar tais aspectos. Assim, infere-se que a gestão do processo de transferência da competência por parte do Oema apresenta fragilidades e limita-se apenas à assinatura do termo de cooperação técnica entre o secretário municipal e a Sema, que continua desempenhando as ações de licenciamento, mesmo após a assinatura do referido documento.

A desmobilização dos conselhos municipais de meio ambiente foi identificada também nos municípios de Primavera do Leste, Campo Verde e Lucas do Rio Verde, representando grave retrocesso à participação da sociedade civil na gestão ambiental dos municípios, uma vez que os conselhos municipais, como instâncias decisórias, são indispensáveis nas ações de conservação e preservação ambiental.

A estrutura do sistema de licenciamento, tanto no estado de Mato Grosso como nos municípios pesquisados, ainda encontra-se em processo de organização e consolidação, necessitando de aprimoramento para a realização do licenciamento ambiental de parcelamentos urbanos.

O processo de descentralização do licenciamento ambiental ainda não ocorreu efetivamente em todos os municípios pesquisados. Em Lucas do Rio Verde, Primavera do Leste e Campo Verde, apesar da assinatura do termo de cooperação técnica, ainda não foi efetivado nenhum licenciamento ambiental urbano.

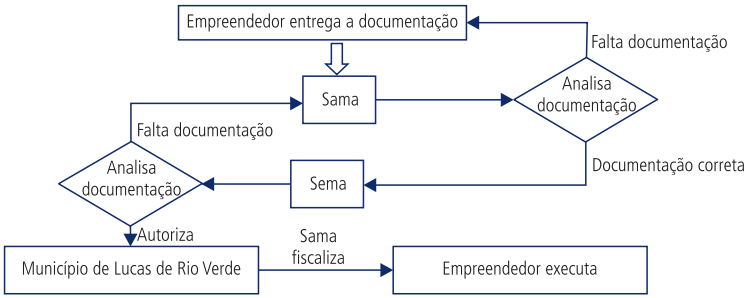
Na perspectiva dos gestores públicos entrevistados, os motivos que explicam o referido fato são: a assinatura do termo de cooperação técnica em data recente

(dessa forma os municípios ainda não tiveram tempo para se organizar) e corpo técnico restrito e em fase de qualificação.

O Oema apresenta em sua estrutura, na Sema, o nível VI, denominado Nível de Administração Regionalizada e Desconcentrada, que demonstra a estrutura de desconcentração administrativa fora da capital.

Nos municípios pesquisados, que já assinaram o termo de cooperação técnica, não foi instalado nenhum escritório regional da Sema. Os municípios assumiram a competência de licenciar, contudo, quem continua realizando a ação é o Oema, com exceção do município de Cuiabá. Em Lucas do Rio Verde, tal fato é comprovado pelo fluxograma de tramitação de processos apresentado na figura 6.

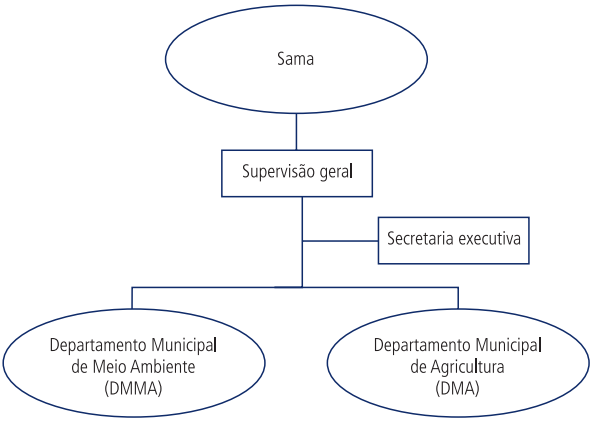
FIGURA 6
Município de Lucas do Rio Verde – Mato Grosso: fluxograma de tramitação dos processos de solicitação de licenciamento ambiental



Fontes: Coleta de dados realizada no órgão ambiental de Lucas do Rio Verde – Mato Grosso e Relatório 1E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.

O fluxograma evidencia que, no município de Lucas do Rio Verde, o órgão municipal de meio ambiente apenas analisa a documentação e fiscaliza. As demais etapas que envolvem o Termo de Referência, os estudos ambientais e a emissão da licença ambiental são ações realizadas pelo Oema. Diante desse quadro, é possível afirmar que houve a desconcentração e não a descentralização da competência para efetivar o licenciamento, embora a assinatura dos termos de cooperação técnica legitime a descentralização. A estrutura da Sama é demonstrada na figura 7.

FIGURA 7
Mato Grosso: Organograma da Secretaria municipal de Agricultura e Meio Ambiente de Lucas do Rio Verde



Fontes: Coleta de dados realizada no órgão ambiental de Lucas do Rio Verde – Mato Grosso e Relatório 1E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.

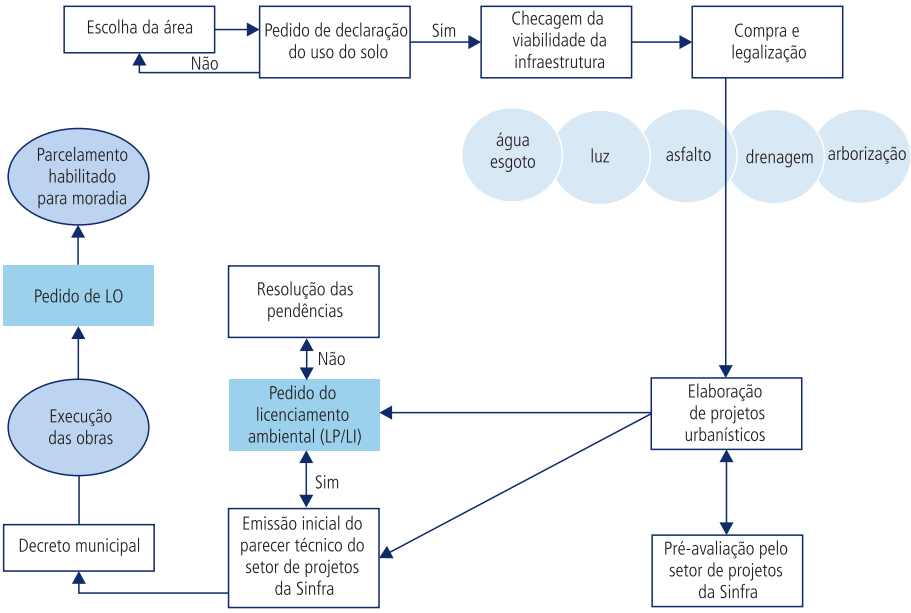
O município de Rondonópolis ainda não assinou o termo de cooperação técnica com a Sema, portanto, a Semma de Rondonópolis não licencia nenhum tipo de empreendimento no município. Atualmente, o que ocorre no âmbito municipal é a emissão da certidão de uso e ocupação do solo pelo setor de aprovação de projetos da Secretaria da Receita Municipal. O referido documento é necessário para que o empreendimento possa solicitar a licença ambiental no escritório regional da Sema instalado no município. O trâmite para solicitar e receber a certidão de uso e ocupação do solo na Semma de Rondonópolis está representado na figura 8.

No processo para emissão da certidão de uso e ocupação do solo, a Semma de Rondonópolis, no que se refere a aspectos como localização, adequação, relevo, solo, vegetação, presença de Área de Proteção Permanente (APP), entre outros parâmetros, não tem expediente-padrão ou documento escrito explicitando esses parâmetros. O pedido de licenciamento é feito diretamente ao escritório regional do Oema instalado no município.

A Semma de Rondonópolis ainda não possui roteiro para solicitação do licenciamento ambiental. No município, o escritório regional da Sema estadual faz as vistorias necessárias e analisa o licenciamento, emitindo parecer sobre a aprovação ou não do empreendimento. Depois disso, esse licenciamento é enviado para a Sema estadual em Cuiabá e lá é emitida a licença ambiental. Esse processo acontece já há

alguns anos, contudo, o escritório da Sema local se integrou ao Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental (Simlam) desde julho de 2009. Desde então, o parecer emitido pelos técnicos da regional de Rondonópolis é colocado no sistema *online*, gerando um único número de processo/parecer e tornando ágil a emissão da licença, via Cuiabá. Portanto, não existe mais a necessidade de os técnicos do Oema, em Cuiabá, emitirem novo parecer. Assim, de certa maneira, já existe desconcentração e não descentralização parcial de poderes e competências.

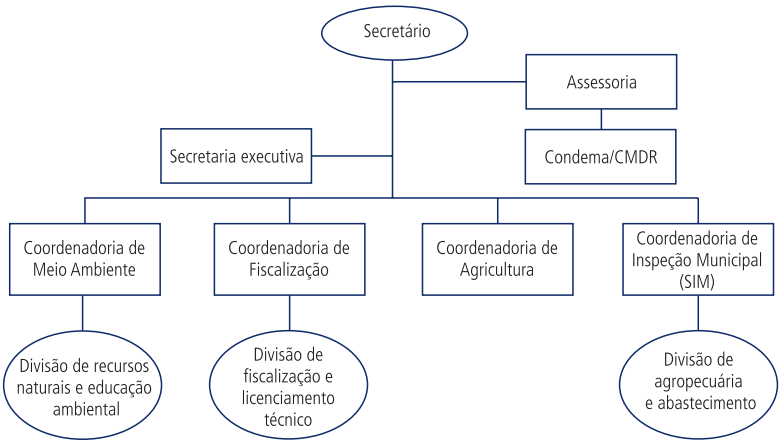
FIGURA 8
Município de Rondonópolis – Mato Grosso: trâmite para solicitar a certidão de uso e ocupação do solo



Fontes: Coleta de dados realizada no órgão ambiental de Rondonópolis – Mato Grosso e Relatório 1E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.
Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

No município de Várzea Grande, que também não assinou o termo de cooperação técnica com o Oema, conforme previsto na Lei nº 1.497/1994 – Código Ambiental de Várzea Grande –, é emitida para empreendimentos urbanos somente a Licença de Localização, que aprova em caráter preliminar a viabilidade de empreendimento em acordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo, ficando como competência do Oema a expedição de Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). O organograma da Semma de Várzea Grande é apresentado na figura 9.

FIGURA 9
Mato Grosso: Organograma da Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Várzea Grande



Fontes: Coleta de dados realizada no órgão ambiental de Várzea Grande – Mato Grosso e Relatório 1E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.
Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

Para a viabilização de atendimento ao parcelamento é solicitada a apresentação do projeto do empreendimento, que deve ser encaminhado por meio de requerimento junto à prefeitura de Várzea Grande. O trâmite do processo é evidenciado na figura 10.

Em 21 de fevereiro de 2008, o governo do estado de Mato Grosso, por meio da Resolução Consema nº 4, estendeu a responsabilidade da descentralização do licenciamento ambiental também para os consórcios intermunicipais de desenvolvimento econômico e socioambiental. Os consórcios são instrumentos de gestão respaldados pela Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2001, que permitem a cooperação horizontal (município-município) ou vertical (União, estados, Distrito Federal e municípios) entre as diferentes esferas de governo. Em Mato Grosso, os consórcios estão sendo organizados pelo Programa de Desenvolvimento Regional denominado Mato Grosso Regional, criado pela Lei nº 8.697, de 2 de agosto de 2007. Durante as entrevistas na Sema, observou-se que alguns técnicos desconhecem a possibilidade de os consórcios públicos também licenciarem.

FIGURA 10
Mato Grosso: roteiro de tramitação dos processos de licenciamento ambiental da Secretaria Municipal de Várzea Grande

Número	Passo	Empreendedor	Semma	Sema
1	Preenche o requerimento de solicitação da licença, junta os documentos pessoais, documentos da empresa e o projeto de implantação do empreendimento.			
2	Analisa a documentação e o projeto de implantação, realiza a visita técnica no local do empreendimento e emite a licença de localização.			
3	Encaminha o processo para Sema.			
4	Emissão da LP – Sema.			

Fontes: Coleta de dados realizada no órgão ambiental do estado de Mato Grosso e Relatório 1E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.
Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

A Resolução do Consema nº 4/2008 é clara ao definir a competência do órgão estadual – Sema – em relação ao apoio aos municípios no processo de descentralização, ressaltando-se o Artigo 8º que atribui ao Oema a criação de programa permanente de capacitação para os gestores municipais, com vistas a facilitar o desempenho das atividades de sua incumbência. Contudo, segundo os técnicos do Oema, sua estrutura é insuficiente para atender à demanda dos 141 municípios do estado de Mato Grosso, e sua atuação na gestão do processo da transferência da competência de licenciar para os municípios limita-se à assinatura dos documentos e ao atendimento aos municípios, somente quando solicitado. Até o momento de execução da pesquisa, constatou-se que não havia interação entre os órgãos municipais de meio ambiente do estado, por meio dos consórcios intermunicipais.

Ao analisar a legislação pertinente e realizar levantamentos das informações no *site* da Sema/Mato Grosso, *link* atos normativos, observou-se que a Sema possui termos de cooperação técnica com várias instituições, como: UFMT, cooperação técnica e científica assinada em 21 de agosto de 2009; Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), com vistas ao monitoramento de exploração

florestal na Amazônia; WWF-Brasil, criação, implantação e gestão das unidades de conservação, entre outros. Ressalta-se que não foi encontrado qualquer tipo de termo de cooperação específico para o processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos, com exceção daqueles firmados com os municípios identificados no quadro 3.

As demais instituições estaduais, municipais e normativas participam em momentos pontuais do sistema de gestão ambiental estadual por meio de assento no Consema e no Cehidro ou no momento em que o Oema precisa de consultoria específica, como, por exemplo, o Estudo de Impacto Ambiental/Relatório de Meio Ambiente (EIA/Rima) (quando a Sema/Mato Grosso pode contratar consultores para, em conjunto com sua equipe técnica, analisar o referido estudo – LC nº 38, de 21 de novembro de 1995, Código Estadual de Meio Ambiente de Mato Grosso, seção V, Artigo 23, parágrafo 5º).

No processo de licenciamento ambiental urbano não foi observada especificamente a participação de outras instituições. Embora a Sema possua termo de cooperação técnica com a UFMT e a Universidade do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), elemento que propicia a participação de consultores externos ao órgão ambiental, os entrevistados do Oema desconhecem os termos de cooperação técnica com essas instituições e afirmam que o Oema não possui convênios de apoio.

Para aperfeiçoar o sistema de licenciamento ambiental estadual e municipal no contexto pesquisado, sugerem-se as ações que se seguem.

1) Desvincular as Secretarias Municipais de Meio Ambiente de outras secretarias municipais, para que estas possam atuar de forma transversal, acompanhando as ações de todas as secretarias que integram o poder público municipal.
2) Reestruturar os sistemas municipais de meio ambiente, definindo e respeitando as competências de cada órgão e setor.
3) Revitalizar os Fundos Municipais de Meio Ambiente, destinando as receitas financeiras para a conservação e preservação ambiental.
4) Revitalizar os Conselhos Municipais de Meio Ambiente para que estes atuem de forma expressiva nas decisões que envolvem as questões ambientais locais, garantindo espaços efetivos de participação da sociedade civil organizada.
5) Aprimorar a articulação entre o estado e os municípios na gestão integrada do processo de desconcentração e descentralização do licenciamento ambiental.

6) Implantar programas de capacitação direcionados aos profissionais responsáveis pela gestão ambiental do estado e dos municípios.
7) Realizar concursos públicos com vistas a ampliar e melhorar a capacidade institucional dos órgãos de meio ambiente.
8) Aprimorar os programas de cooperação com instituições afins, possibilitando a realização de pesquisas e atividades voltadas à gestão interna do órgão e à organização e capacitação institucional.
9) Estimular entre os órgãos públicos a implantação da Agenda Ambiental na administração pública, com programas que visam à gestão socioambiental sustentável das atividades administrativas e operacionais envolvendo: a inserção dos critérios ambientais para investimentos, compras e contratação de serviços; a gestão adequada dos resíduos gerados e dos recursos naturais utilizados pelo órgão; programas de sensibilização e educação ambiental com vistas à melhoria da qualidade de vida no ambiente de trabalho.

2.2 Aspectos legais

Para analisar o arcabouço legal e normativo pertinente ao licenciamento ambiental urbano no estado de Mato Grosso e nos municípios pesquisados, foram adotadas como critério as exigências legais contidas no Decreto Estadual nº 7.007, de fevereiro de 2006, que especifica, para os municípios, a obrigatoriedade de lei municipal criando o Fundo Municipal de Meio Ambiente e regulamentando a competência para licenciamento de empreendimentos de atividades urbanas de pequeno e/ou médio níveis de poluição e degradação ambiental e a existência de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (quadro 4).

A partir da análise da legislação existente, alguns pontos devem ser considerados. Inicialmente, é possível afirmar que a legislação ambiental no âmbito estadual aponta claramente para o enfrentamento dos problemas sociais urbanos, da sustentabilidade das cidades, da distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização.

Cuiabá foi o primeiro município do estado de Mato Grosso a licenciar empreendimentos e atividades urbanas de pequeno e/ou médio níveis de poluição e degradação ambiental. Tal fato foi legitimado pela assinatura do Termo de Cooperação Técnica nº 067/2006/Sema/MT-Portaria nº 166, de 27 de dezembro de 2006, que passou a vigorar a partir de 1º de janeiro de 2007, tendo como objeto estabelecer a gestão ambiental compartilhada entre os respectivos entes. Em 8 de janeiro de 2007 foi publicada a LC nº 146, que instituiu e disciplinou o processo de licenciamento e avaliação ambiental, coordenado pela Smades, por meio da DMA.

QUADRO 4

Estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde: legislações ambientais para o licenciamento ambiental de parcelamento de solo urbano

Estado e municípios	Código de Meio Ambiente/Lei Municipal de Meio Ambiente	Licenciamento ambiental urbano
Mato Grosso	LC nº 38, de 21 de novembro de 1995 – Código Estadual de Meio Ambiente de Mato Grosso.	Decreto nº 7.007, de 9 de fevereiro de 2006 – atividades sujeitas ao licenciamento ambiental. Resolução Consema nº 4/2008 – critérios para a descentralização do licenciamento ambiental para os municípios e consórcios públicos.
Cuiabá	LC nº 004, de 24 de dezembro de 1992 – institui o Código Sanitário e de Posturas do município, o Código de Defesa do Meio Ambiente e Recursos Naturais (Artigo 510 ao Artigo 632), o Código de Obras e Edificações.	LC nº 044, de 23 de dezembro de 1997 – disciplina o uso e a ocupação do solo urbano no município de Cuiabá. Regulamentada pela Lei nº 3.872, de 5 de julho de 1999, que estabelece os Termos de Referêcias para apresentação do estudo perante órgão ambiental. LC nº 146, de 8 de janeiro de 2007 – institui e disciplina o processo de licenciamento e avaliação de impacto ambiental, dispõe sobre as sanções administrativas ambientais e dá outras providências. LC nº 150, de 29 de janeiro de 2007 – dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá e dá outras providências. Lei nº 3.248, de 30 de dezembro de 1993 – cria o Fundo Municipal do Meio Ambiente.
Primavera do Leste	Lei nº 1.007, de 23 de agosto de 2007 – estabelece a Política Municipal do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, cria a legislação ambiental municipal.	Lei nº 498, de 17 de junho de 1998 – dispõe sobre o parcelamento do solo urbano do município de Primavera do Leste. Lei nº 500, de 17 de junho de 1998 – dispõe sobre o Código de Posturas do município de Primavera do Leste. Lei nº 497, de 17 de junho de 1998 – dispõe sobre o zoneamento e uso do solo urbano do município de Primavera do Leste. Lei nº 1.000, de 19 de julho de 2007 – Plano Diretor Participativo do município de Primavera do Leste. Lei nº 993, de 15 de junho de 2007 – institui o Fundo Municipal do Meio Ambiente.
Campo Verde	Lei nº 1.210, de 3 de outubro de 2006 – dispõe sobre a política de proteção ambiental do município de Campo Verde.	Lei nº 006/1998, de 16 de setembro de 1998 – Lei Orgânica do Município de Campo Verde – seção 1- do meio ambiente. LC nº 019/2010, de 17 de fevereiro de 2010 – institui o Plano Diretor do Município de Campo Verde. Lei nº 1.085, de 31 de agosto de 2005 – cria o Fundo Municipal do Meio Ambiente.
Lucas do Rio Verde	Lei nº 242, de 14 de setembro de 1993 – dispõe sobre a prática municipal do meio ambiente, seus fins e objetivos e dá outras providências.	LC nº 029, de 4 de julho de 2002 – dispõe sobre o Código de Posturas do município de Lucas do Rio Verde. LC nº 44, de 12 de novembro de 2006 – dispõe sobre a Política de Proteção Ambiental do Município de Lucas do Rio Verde. LC nº 57, de 11 de dezembro de 2007 – dispõe sobre o zoneamento do uso e da ocupação do solo urbano no município de Lucas do Rio Verde. LC nº 52, de 11 de dezembro de 2007 – dispõe sobre o Plano Diretor de Lucas do Rio Verde. Lei nº 477/1997, de 3 de abril de 1997 – cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento Agroambiental.

Fontes: Coleta de dados realizada no órgão ambiental do estado de Mato Grosso e nos órgãos ambientais dos municípios pesquisados e Relatório 1 E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.

Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

O município de Cuiabá não possui Código Municipal de Meio Ambiente específico. A legislação ambiental está inserida na LC nº 004, de 24 de dezembro de 1992, que institui o Código Sanitário e de Posturas do Município, o Código de Defesa do Meio Ambiente e Recursos Naturais (Artigo 510 ao Artigo 632) e o Código de Obras e Edificações. É interessante salientar a dificuldade para acessar a legislação ambiental específica do referido município, no *site* da Smades, em que se identificam no *link legislação* apenas matérias sobre legislação urbanística (a legislação ambiental propriamente dita é praticamente inexistente).

A LC nº 150, de 29 de janeiro de 2007, que dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Estratégico de Cuiabá, apresenta tópicos importantes para o planejamento urbano, definindo instrumentos que poderão induzir a novas lógicas de construção da cidade, tais como as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis); Zonas de Interesse Ambiental (ZIAs) e Zonas de Interesses Ambientais Urbanísticos (Ziaus).

Da mesma forma, os demais planos diretores referem-se ao zoneamento ambiental, definindo espaços que exigem parâmetros reguladores de uso e ocupação do solo, a exemplo do município de Campo Verde, que tem seu plano diretor aprovado em fevereiro de 2010, e apresenta a intenção de criar Zonas Especiais de Interesse Ambiental (Zeias), como espaços destinados à proteção e recuperação ambiental, prevendo seu detalhamento no Plano Municipal de Meio Ambiente.

Como Cuiabá, os demais municípios pesquisados apresentam em suas legislações ambientais instrumentos para promover o adequado ordenamento do solo urbano, a conservação e a preservação ambiental, impondo limites, obrigações, diretrizes e princípios a serem observados pelos munícipes.

Entretanto, é necessário questionar se a legislação é obedecida e se o poder público realmente utiliza instrumentos de controle e fiscalização na proteção do meio ambiente e na promoção do desenvolvimento sustentável de forma democrática e participativa.

3 O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

3.1 Acompanhamento das licenças e exigências

A Sema não possui sistematização dos dados gerados pelo empreendedor e não foi possível identificar a existência de programas de monitoramento. O órgão não tem conhecimento de Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) que esteja sendo elaborada para planos, programas ou políticas na área urbana nem tampouco procedimentos específicos para o licenciamento ambiental de parcelamentos e/ou regularização urbana em Zeis.

O Oema atua de forma localizada, uma vez que não tem infraestrutura física e recursos humanos suficientes para atender à demanda. Dessa maneira, descentralizou o licenciamento ambiental, transferindo a competência para os municípios, mas não efetiva o monitoramento do processo.

Os consórcios intermunicipais ainda estão sendo implantados e alguns funcionários da Sema desconhecem sua atuação e procedimentos. Assim, é possível concluir que os municípios e os empreendedores privados também têm atuado na ausência de transparência, da sistematização das informações e da escassez de ações de monitoramento e fiscalização.

No contexto do município de Cuiabá, como não há corpo técnico de fiscalização suficiente, as exigências e os prazos estabelecidos nas licenças nem sempre são cumpridos pelo empreendedor. Os critérios e prioridades de acompanhamento das medidas de intervenção e dos programas de monitoramento exigidos nas licenças ambientais e da fiscalização dos empreendimentos são pautados nas condições de trabalho da Smades, que, algumas vezes, tem o veículo, mas não tem o combustível para locomoção até os locais.

As principais sugestões para amenizar os entraves identificados e para aperfeiçoar o processo de licenciamento para fins urbanísticos no estado e nos municípios pesquisados são citadas e explicitadas a seguir.

1) Promover a articulação institucional visando compatibilizar os distintos interesses envolvidos no processo de licenciamento ambiental urbano, de forma a garantir a descentralização administrativa e sua respectiva gestão.
2) Estimular a adequação e uniformização da tipologia de estudos ambientais solicitados, considerando os impactos ambientais, as legislações vigentes e outros instrumentos pertinentes.
3) Fortalecer a autonomia municipal das localidades que tenham a condição de exercê-la.
4) Sensibilizar a participação da população nas audiências públicas por meio da educação formal e não formal.
5) Os municípios devem prever dotação orçamentária no Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para realizar a gestão ambiental, levando em consideração, além do licenciamento e da fiscalização, ações de educação ambiental, capacitação da equipe técnica, entre outros.
6) Criar mecanismos de orientação à sociedade, especialmente aos empreendedores privados, sobre a importância do licenciamento ambiental urbano.

7) Adequar as taxas municipais de cobrança pelos serviços de licenciamento que hipoteticamente deveriam ser mais baixas que as do Oema, pois a logística de monitoramento e fiscalização do processo de gestão está mais próxima do empreendimento, colaborando para a diminuição dos gastos do poder público local.
8) Aprimorar a comunicação interna no Oema e nos órgãos ambientais municipais, bem como a comunicação entre as referidas instituições e outras envolvidas de maneira direta ou indireta no processo de licenciamento.

3.2 O processo de concessão de licenças ambientais

A necessidade de adequação do parcelamento do solo urbano às legislações urbanísticas e ambientais implica a realização de uma série de ações e manifestações dos órgãos públicos competentes, concedendo ou negando os requerimentos solicitados. Em Mato Grosso, tal processo apresenta características relevantes, obtidas por meio de entrevistas com os gestores públicos estaduais, municipais e empreendedores privados, resultando em pontos positivos e/ou negativos apresentados sumariamente no quadro 5.

Segundo o Oema, a atribuição de licenciar todos os empreendimentos que impactam o meio ambiente do estado de Mato Grosso implica infraestrutura, logística e recursos humanos de que não dispõe. Assim, o processo de transferência de competências para os municípios se torna alternativa viável, haja vista que caberá aos municípios e consórcios intermunicipais o licenciamento ambiental das atividades elencadas no quadro 6.

No bojo desse processo, tanto a Sema como os municípios enfrentam limitações de ordem econômica e organizacional que influenciam negativamente nas atividades de acompanhamento e orientação, haja vista que as ações de monitoramento não são realizadas de forma satisfatória pelo Oema e os órgãos municipais, por vezes, realizam o processo de licenciamento ambiental sem cumprir todas as etapas e normas estabelecidas, ocorrendo o licenciamento em áreas indevidas para parcelamentos urbanos.

A Resolução Consema nº 4/2008 é clara ao definir a competência do órgão estadual – Sema – em relação ao apoio aos municípios no processo de descentralização; no Artigo 8º, dispõe que cabe à Sema providenciar programa permanente de capacitação para os gestores municipais, com vistas a facilitar o desempenho das atividades de sua incumbência. Entretanto, os representantes da Sema entrevistados foram unânimes em afirmar que apoiam os municípios no processo de descentralização, apenas na medida em que estes solicitem ao órgão orientação ou intervenção, pois não possuem condições de efetivar o monitoramento direto.

QUADRO 5

Estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande: principais características, pontos positivos e negativos no processo de licenciamento ambiental de parcelamento urbano

Características	Pontos positivos	Pontos negativos
Transferência de recursos financeiros entre estado e municípios.	-	Apesar de existir o termo de cooperação técnica, não ocorre a transferência de recursos financeiros entre os partícipes, sendo que os municípios são responsáveis por todas as despesas em que incorrerem, onerando os orçamentos municipais, principalmente devido ao pequeno volume de taxas pertinentes ao licenciamento.
Tramitação dos processos de licenciamento ambiental.	Presença de escritórios do Oema em dez polos regionais, proporcionando maior agilidade no processo de licenciamento.	Excesso de burocracia na estrutura setorial dos órgãos públicos ambientais, como consequência ampliação dos prazos para emissão do licenciamento.
Taxas e responsabilidade socioambiental.	No estado de Mato Grosso, está assegurado o desconto de 30% sobre as taxas de renovação de licença de operação dos empreendimentos que utilizem resíduos para reciclagem, geração de energia, entre outros; e também o desconto de 20% sobre as taxas de Licença Prévia (LP), LI e LO à propriedade rural que estiver regularizada com Licença Ambiental Única (LAU), elementos que contribuem sobremaneira para a conservação ambiental.	-
Definição de competências e responsabilidades entre os setores estadual e municipais responsáveis pelo licenciamento ambiental urbano.	-	Ausência de clareza nas competências no contexto das instituições públicas.
Nível de informação e conscientização do empreendedor sobre o processo de licenciamento e sua importância.	-	O baixo nível de informação e conscientização do empreendedor sobre o processo de licenciamento e sua importância possibilita ações que nem sempre estão de acordo com a legislação ambiental vigente.

(Continua)

(Continuação)

Características	Pontos positivos	Pontos negativos
Organização interna dos órgãos ambientais municipais e estadual.	-	Os técnicos com pouca qualificação não apresentam padronização de atuação. No interior dos órgãos, as informações estão concentradas nas mãos de poucos funcionários que, quando ausentes, limitam as ações rotineiras pertinentes ao licenciamento.
Monitoramento das medidas de intervenção.	-	O monitoramento das medidas de intervenção é realizado de acordo com a capacidade técnica do órgão que nem sempre consegue manter uma frequência satisfatória nas ações de acompanhamento e fiscalização.
Sistema de informações ambientais.	Sistema Integrado de Monitoramento e Licenciamento Ambiental, disponível aos gestores públicos e empreendedores. Representa importante instrumento de gestão que inclui metodologias e ferramentas para a gestão ambiental.	Os órgãos ambientais municipais necessitam aprimorar as fontes de informações disponíveis e exigir, inclusive por força de lei, que os sistemas municipais implementem o Simlam para uso local. As instituições responsáveis pelo licenciamento ambiental no estado e nos municípios devem disponibilizar de forma mais efetiva modelos de formulários e demais orientações aos empreendedores sobre como proceder para efetuar o processo de licenciamento ambiental.

Fonte: Relatório 1 E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.

Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

QUADRO 6
Estado de Mato Grosso: relação das atividades passíveis de licenciamento ambiental pelas prefeituras e consórcios intermunicipais – infraestrutura (construção civil e loteamentos)

Tipologia	Potencial poluidor/degradador
Edifícios residenciais até cem apartamentos	Médio
Condomínios e conjuntos habitacionais até cem casas	Médio
Loteamentos para fins residenciais ou comerciais até cem lotes	Pequeno
Loteamentos rurais até 50 hectares	Médio
Autódromos	Médio
Kartódromos	Pequeno
Torre meteorológica, de televisão e de telefonia móvel	Pequeno
Pista de pouso civil	Médio
Açudes até 10 hectares de lâmina de água	Médio
Construção de rede telefônica/energia subterrânea	Pequeno
Perfuração e construção de poços de água	Médio

Fonte: Resolução Consema nº 4/2008 (anexo único), de 21 de fevereiro de 2008.

Não há a gestão das ações de cada setor e as informações não são transferidas para o meio digital, os processos são arquivados em caixas que exigem disponibilidade e paciência para o manuseio e levantamento de dados. Na perspectiva das empresas terceirizadas, prestadoras de serviços para as imobiliárias, construtoras e incorporadoras a fim de obterem o licenciamento ambiental urbano, a rígida estrutura burocrática do Oema implica a demora em se obter a licença ambiental, prejudicando o andamento das obras, elemento que, em alguns casos, exige o acompanhamento por parte do empreendedor em cada setor do Oema no sentido de agilizar o processo. O trâmite interno dos processos de solicitação de licenciamento ambiental no interior do Oema segue os passos descritos na figura 11.

Segundo a coordenação de infraestrutura da Sema, apesar de o órgão possuir sistema informatizado que gera relatórios, estes não classificam o tipo de empreendimento, habitação; assim, é necessário grande período de tempo e número de funcionários suficientes para *filtrar* as informações e o Oema não os possui. Apesar de tal fato, afirma que a relação entre o número de requerimentos solicitados e as licenças prévias expedidas é de 90%.

O percentual mencionado não resulta de levantamentos estatísticos, e sim da experiência cotidiana com as atividades no setor. A entrevistada afirmou que são raros os casos em que a expedição da licença é negada. O requerente sempre tem oportunidade de instruir os processos e atender às solicitações do Oema. Da mesma forma, a relação entre o número total de LPs expedidas e o número de LPs expedidas somente para parcelamento urbano é de aproximadamente 90% (tabela 15).

FIGURA 11

Secretaria de Meio Ambiente: roteiro de tramitação de processos de licenciamento ambiental para fins urbanísticos

Número	Passo	Empreendedor	Sema			
			Protocolo	Setor de arrecadação	Suimes	Caia
1	Elaboração do projeto de loteamento pelo empreendedor.					
2	Montagem do processo de solicitação de licenciamento para fins urbanísticos pelo empreendedor (ficha de solicitação, projeto e documentação exigida).					
3	Entrada no setor de protocolo da Sema.					
4	Sema – encaminhamento do processo ao setor de arrecadação para recolhimento da taxa.					
5	Devolução do processo ao protocolo da Sema, após o recolhimento da taxa.					
6	Encaminhamento do processo para a Superintendência de Infraestrutura, Mineração, Indústria e Serviços (Suimes).					
7	Envio do processo para a Coordenadoria de Avaliação de Impacto Ambientala (Caia) para análise e encaminhamento. Neste setor o processo pode tramitar pela opções a saber: • Consulta quanto à necessidade de EIA/Rima (área acima de 100 ha); • Consulta de dispensa de EIA/Rima; • Solicitação do Termo de Referência (TR)[1] para EIA/Rima; e • Solicitação do TR para Avaliação Ambiental Integrada (AAI).					
8	Após o parecer técnico de aprovação, emissão da autorização para a elaboração e emissão da licença ambiental pelo setor competente.					
9	Após a elaboração, a licença ambiental é encaminhada à superintendência e secretaria-adjunta – Sema – para assinatura.					
10	Após a assinatura, o processo retorna à Coordenadoria de Infraestrutura para assinatura e encaminhamento ao protocolo.					
11	Protocolo – a licença é liberada ao interessado (empreendedor) e o processo é arquivado.					

Fontes: Coleta de dados realizada no órgão ambiental estadual e Relatório 1E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis, Várzea Grande.
Elaboração: Equipe Estadual, 2010.
Nota: [1] *Term of Reference* (TOR).

TABELA 15
Sema/Mato Grosso: demonstrativo de estudos ambientais solicitados para novos parcelamentos (2007-2009)

Atividade	Tipo de licença	Número de licenças solicitadas											
		2007				2008				2009			
		Total	Concedidas	Negadas	Em avaliação	Total	Concedidas	Negadas	Em avaliação	Total	Concedidas	Negadas	Em avaliação
Licenciamento de novos parcelamentos	LP	-	1.554	n.d.	n.d.	n.d.	1.531	n.d.	n.d.	n.d.	1.279	n.d.	n.d.
	LI	-	1.395	n.d.	n.d.	n.d.	1.436	n.d.	n.d.	n.d.	1.193	n.d.	n.d.

Fonte: Sema/Superintendência de Avaliação de Impacto Ambiental (Suaia), março de 2010.

Nota: n.d. = não disponível.

O empreendedor que almeja o licenciamento ambiental para empreendimentos localizados no município de Cuiabá deverá seguir o fluxograma apresentado na figura 12 e explicitado na sequência.

A precária informatização das informações faz com que o empreendedor tenha que se deslocar à Smades por pelo menos três vezes para formalizar o processo. A Smades possui sistema informatizado de controle de licenças expedidas de maneira geral, sem o detalhamento do tipo de licenças solicitadas seja para novos parcelamentos, para regularização fundiária e/ou tipos de estudos solicitados. As informações quantitativas de licenças solicitadas para parcelamentos urbanos são apresentadas no quadro 7 e foram obtidas por meio do manuseio direto dos processos pelo gestor público responsável pelo setor que, oralmente, forneceu os dados para registro desta pesquisa.

Não foi possível identificar o número de licenças negadas ou em avaliação, bem como se foram expedidas para regularizar parcelamentos existentes ou para novos parcelamentos. O roteiro para aprovação de novos parcelamentos urbanos de interesse social no município de Cuiabá é descrito a seguir.

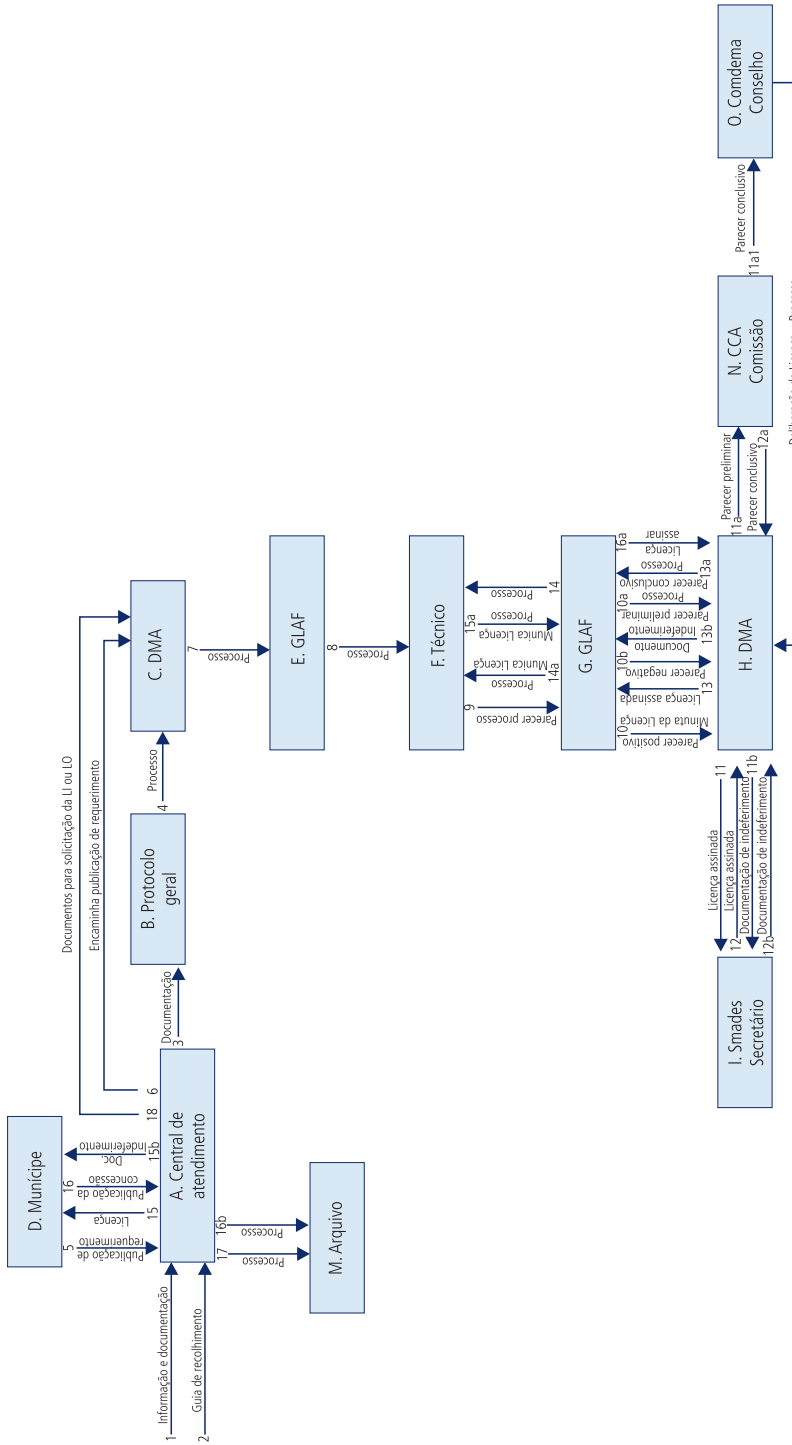
1) A prefeitura adquire a área por meio de compra ou desapropriação por interesse social. O cartório registra a área como pública.

2) Para regularizar o parcelamento, o setor de projetos da AMHP elabora o projeto obedecendo à Lei de Parcelamento e Uso do Solo de Cuiabá nº 6.766, Lei nº 044 e Lei nº 108/2003.

3) O projeto é encaminhado para a Coordenação de Aprovação de Projetos (CAP) da Smades para análise.

4) Enquanto a Smades analisa o projeto, são elaborados e encaminhados os projetos de saneamento, energia elétrica etc.

FIGURA 12
Cuiabá – Mato Grosso: fluxograma geral do processo de licenciamento ambiental



Fonte: Smades.

QUADRO 7
Cuiabá – Mato Grosso: inventário de licenças concedidas para parcelamentos urbanos (2006-2008)

Atividade	Tipo de licença	Número de licenças solicitadas								
		2006[1]			2007			2008		
		Conce-didas	Negadas	Em avaliação	Conce-didas	Negadas	Em avaliação	Conce-didas	Negadas	Em avaliação
Licenciamento de parcelamentos urbanos	LP	-	-	-	04	-	-	32	-	-
	LI	-	-	-	02	-	-	15	-	-

Fonte: DMA/Smades, março de 2010. Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

Nota: [1] Em 2006, a Smades ainda não tinha competência para licenciar parcelamentos urbanos.

5) A AMHP instrui o processo com os documentos exigidos para a solicitação de LP, quais sejam:

   a) requerimento padrão do empreendedor ou representante legal;

   b) cadastro descritivo da atividade;

   c) cópia do documento emitido pelo órgão competente da prefeitura que ateste a viabilidade urbanística da atividade e/ou empreendimento (consulta prévia); em Cuiabá, quem emite o parecer de consulta prévia é a CAP vinculada à Smades;

   d) cópia do contrato social registrado ou ata de eleição da atual diretoria e do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ), se pessoa jurídica; cópias do Cadastro de Pessoa Física (CPF) e do empreendedor ou representante legal; estudo ambiental – Relatório ambiental simplificado (RAS); Estudo Ambiental Preliminar (EAP); EIA/Rima;

   e) cópia do CNPJ;

   f) cópia do título de propriedade;

   g) cópia da licença de localização;

   h) cópia da consulta prévia;

   i) cópia da publicação do requerimento de LP na *Gazeta municipal de Cuiabá* e em jornal local, de circulação diária; e

   j) declaração de capacidade de abastecimento de água e esgotamento sanitário, expedida pela Companhia de Saneamento da Capital (SANECAP).

Cuiabá – Mato Grosso: etapas do processo de licenciamento ambiental

A sequência a seguir descreve a figura 12, que demonstra todos os passos exigidos para se obter o licenciamento ambiental no município de Cuiabá.

1) Munícipe obtém informação e/ou documentação para requerer o licenciamento ambiental, na central de atendimento (CA) – Smades/DMA.

2) Munícipe retorna à CA (A) com a documentação preenchida e recebe a guia de recolhimento.

3) De posse de toda a documentação solicitada na CA (A), inclusive guia de pagamento recolhida, o munícipe formaliza processo de licenciamento ambiental junto ao protocolo geral (B).

4) Protocolo geral (B) encaminha o processo à DMA (C).

5) Munícipe (D) entrega as publicações de requerimento de licença na CA (A).

6) CA (A) anexa às publicações no processo de licenciamento ambiental e encaminha à DMA (C).

7) DMA (C) encaminha o processo à Gerência de Licenciamento Ambiental e Fiscalização (GLAF) (E).

8) GLAF (E) encaminha o processo para o técnico (F) que realizará a análise.

9) Técnico (F) emite parecer e encaminha à GLAF. (G)

10) Se o parecer for favorável a GLAF (G) encaminha junto com o processo a minuta da licença elaborada pelo técnico à DMA (H) para assinatura.

11) A Licença assinada pela DMA (H) é encaminhada ao secretário da Smades (I) para assinatura.

12) Secretário da Smades (I) devolve o processo à DMA (H) com a licença assinada.

13) DMA (H) encaminha processo com a assinatura à GLAF (J).

14) GLAF (J) encaminha a licença assinada a CA (A).

15) CA (A) entrega licença ao munícipe (D).

16) Munícipe (L) entrega as publicações de concessão da licença na CA (A).

17) CA (A) encaminha processo com as publicações de concessão ao arquivo (M), para aguardar a próxima etapa do licenciamento ambiental ou a solicitação da renovação da LO.

10a) Se o parecer for preliminar, a GLAF (G) encaminha o processo junto com o parecer preliminar à DMA (H) para conhecimento.

11a) DMA (H) encaminha o processo com o parecer preliminar à CCA (N) para parecer conclusivo.

12a) CCA (N) encaminha o processo com o parecer conclusivo à DMA (H).

13a) DMA (H) encaminha o processo à GLAF (G).

14a) GLAF (G) encaminha o processo ao técnico (F) para elaboração da minuta da licença.

15a) Técnico (F) encaminha a minuta da licença à GLAF (G).

16a) GLAF (G) encaminha a licença à DMA (H) para assinatura.

As etapas seguintes referem-se aos passos 11 a 17.

11a1) CCA (N) encaminha o parecer conclusivo ao CMMA (O) atualmente com dificuldades; o Comdema (O) encaminha o processo com a deliberação da licença à DMA (H).

As etapas seguintes referem-se aos passos 13a, 14a, 15a, 16a e 11 a 17.

10b) Se o parecer for negativo, a GLAF (G) encaminha junto com o processo a minuta de indeferimento da licença à DMA (H) para conhecimento e apreciação.

11b) DMA (H) encaminha documento de indeferimento de licença ao secretário da Smades (I) para assinatura.

12b) O secretário da Smades (I) encaminha documento de indeferimento assinado à DMA (H).

13b) DMA (H) encaminha documento de indeferimento assinado à GLAF (J).

14b) GLAF (J) encaminha documento de indeferimento assinado à CA (A).

15b) CA (A) entrega documento de indeferimento ao munícipe (D).

16b) CA (A) encaminha o processo ao arquivo (M).

No caso de solicitação de LI ou LO, repetem-se os passos 1 e 2.

18) CA (A) encaminha os documentos para a solicitação de LI ou LO à DMA (C).

A Gerência de Licenciamento Ambiental (GLIC) da DMA/Smades emite parecer técnico que, em caso positivo, gera a LP assinada pelo técnico responsável, pelo diretor de meio ambiente e pelo secretário municipal de meio ambiente.

O roteiro para regularização de parcelamentos urbanos existentes de interesse social de Cuiabá segue os passos a seguir.

1) A prefeitura adquire a área e o cartório a registra como pública.
2) A AMHP contrata uma empresa terceirizada para fazer a topografia da área (medição dos terrenos).
3) A AMHP solicita à DMA/Smades a LP e a LI (podem ser solicitadas a um só tempo) por meio de processo que conste: levantamento topográfico e planimétrico na escala 1:2000; escritura da área em nome da AMHP; memorial descritivo constando definição do perímetro, áreas verdes, equipamentos comunitários etc.
4) O técnico da DMA/Smades analisa o processo e emite parecer solicitando os estudos ambientais pertinentes que devem ser desenvolvidos no período de solicitação da LP, LI ou até LO e o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC).
5) A Smades emite a licença (LP e LI).
6) A prefeitura encaminha ao cartório memorial descritivo.
7) O loteamento está pronto para a prefeitura liberar a carta de aforamento – um título que a prefeitura emite autorizando o interessado a registrar o imóvel em seu nome. O morador paga 1% do SM vigente à época vezes a área do terreno para a prefeitura, acrescido de taxas de emolumentos.
8) Após a quitação da dívida elencada no item anterior, o morador pode solicitar sua escritura.

Para as empresas privadas, o licenciamento ambiental urbano significa uma etapa do empreendimento que necessita ser cumprida por força de lei, limitando-se apenas à terceirização de consultoria dos serviços/estudos técnicos que desenvolvem todo o processo. Como são raros os estudos que resultam na não viabilidade de execução da obra, os empresários locais, de maneira geral, não têm conhecimento da legislação ambiental pertinente, nem tampouco dos entraves burocráticos enfrentados pelos consultores.

Na perspectiva das empresas terceirizadas, o sistema de informações ambientais via internet apresenta deficiências, entre elas, a não disponibilização

de legislações e de roteiros para elaboração dos estudos ambientais exigidos. Praticamente, o único roteiro de estudo ambiental disponível é o do RAS, contido apenas no *site* da Sema.

As licenças podem ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza e características do empreendimento de parcelamento urbano; dessa forma, a solicitação de qualquer uma das licenças (LP, LI, LO) deve estar de acordo com a fase em que se encontra o empreendimento: concepção, obra, operação ou ampliação. Mesmo que não tenha sido obtida a licença anterior prevista em lei, as medidas mitigadoras devem contemplar e respeitar as características de cada situação. As empresas terceirizadas afirmam que, algumas vezes, são exigidas ações não condizentes com a realidade do empreendimento.

Para os parcelamentos clandestinos do solo ou assentamentos informais, a exigência de LP, LI ou LO depende da fase de implantação e da situação jurídica do parcelamento, ou seja, se o empreendimento já está implantado ou não; caso a área já tenha sido ocupada pelos moradores, a LP não é exigida. Em Cuiabá, os parcelamentos construídos antes de 1993 recebem somente a LO e os procedimentos para o licenciamento ambiental de parcelamentos de interesse social apresentam legislação urbanística específica.

A LC nº 108, de 23 de dezembro de 2003, de Cuiabá, que dispõe sobre critérios técnicos, urbanísticos e idílicos para a elaboração e implantação de projetos de habitação popular de interesse social, ressalta em parágrafo único do Artigo 22 que, visando atender à realidade de cada empreendimento habitacional de interesse social, poderão ser fixados critérios diferenciados de postura, ambiental, obras e edificações previstas nas Leis Complementares nº 003/1992, nº 004/1992, nº 044/1997, nº 050/1999, nº 052/1999, nº 055/1999 e nº 056/1999 e demais legislações pertinentes, respeitadas, todavia, as suas diretrizes gerais e específicas e os princípios e objetivos nelas estabelecidos, garantindo a obrigatoriedade de áreas verdes e institucionais.

Além da referida base legal, Cuiabá adota como critério a Resolução do Conama nº 412, de 13 de maio de 2009, que estabelece diretrizes para o licenciamento ambiental de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social, permitindo que os estudos ambientais para empreendimentos dessa natureza, de pequeno potencial de impacto ambiental em área urbana ou de expansão urbana, sejam realizados de modo simplificado, de acordo com os critérios e diretrizes definidos, podendo ser aplicados aos empreendimentos de parcelamento de solo com área de até 100 hectares, considerando inclusive áreas contíguas.

Não foi possível obter dados estatísticos sobre a concessão de licenças para novos parcelamentos para nenhum dos municípios pesquisados, uma vez que os órgãos ambientais encontram-se em fase de informatização e a Sema, apesar de possuir sistema informatizado, não realiza esse controle de dados.

A figura 13 demonstra o trâmite dos processos de solicitação de licença ambiental na Sama de Primavera do Leste.

FIGURA 13
Primavera do Leste – Mato Grosso: roteiro de tramitação de processo de solicitação de licença ambiental

Número	Passo	Empreendedor	Comissão de zoneamento	Setor de engenharia da prefeitura de Primavera do Leste	Sama
1	Preenche o requerimento de solicitação da licença e encaminha à comissão de zoneamento.				
2	Emite o parecer e autoriza a elaboração do projeto.				
3	Elabora o projeto de acordo com as especificações da Sema.				
4	Encaminha o projeto e toda a documentação exigida.				
5	Analisa o projeto e emite a LP.				

Fontes: Sama de Primavera do Leste e Relatório 1E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.
Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

Segundo a Lei nº 1.007, de 23 de agosto de 2007, que estabelece a Política Municipal do Meio Ambiente e cria a legislação ambiental municipal de Primavera do Leste, as atribuições da referida secretaria estão centradas no controle de informações ambientais de atividades efetiva ou potencialmente degradadoras, no sistema de registro e cadastro de informações ambientais, auditorias ambientais, fiscalização e no processo de emissão de licenças ambientais por meio da Coordenadoria de Meio Ambiente. Entretanto, até o ano de 2010 esta coordenadoria ainda não havia realizado nenhum licenciamento ambiental urbano, por ser recente a sua criação (explicado pelos entrevistados), que se encontrava em fase de organização, passando a existir a partir de 2008.

O roteiro para aprovação dos parcelamentos atende às exigências da Lei nº 498, de 17 de junho de 1998 – parcelamento do solo urbano de Primavera do Leste. O

interessado em elaborar projeto de loteamento deverá solicitar junto à prefeitura, em consulta prévia, a viabilidade deste e as diretrizes para o uso do solo urbano e sistema viário. O prazo máximo para aprovação do projeto definitivo, depois de cumpridas pelo interessado todas as exigências do município, será de sessenta dias. Além da Lei Municipal nº 498 deverão ser observadas também a Lei Municipal nº 1.000/2007, que dispõe sobre o plano diretor do município de Primavera do Leste, e a Lei Municipal nº 1.062/2008, que dispõe sobre o zoneamento do solo urbano de Primavera do Leste.

Em Campo Verde, os procedimentos para a regularização de loteamentos de interesse social adotados pela Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo (SEHAB) acompanham o roteiro que se segue.

1) O prefeito, por meio de lei municipal, autorizada pela Câmara Municipal, adquire a área e determina a regularização.
2) Solicita-se o desmembramento da área adquirida junto ao cartório.
3) Realiza-se a escrituração e registro da área em nome do município.
4) O Departamento de Engenharia – SEHAB – oficializa o parcelamento do solo.

A SEHAB instrui um processo solicitando o licenciamento ambiental para a Sedam com a seguinte documentação:

- parcelamento do solo;
- destinação de 10% para equipamentos comunitários;
- destinação de 10% para área verde;
- destinação de 20% para sistema viário;
- projeto de galerias pluviais;
- projeto arquitetônico; e
- plano altimétrico.

Com base nos dados apresentados nesta subseção, é possível afirmar que a fragilidade da gestão e da informatização dos processos, tanto no Oema como nas instituições municipais, contribui de forma negativa para a identificação das ações dos órgãos em relação aos processos de licenciamento. Os próprios gestores públicos desconhecem, em grande parte, do ponto de vista estatístico e qualitativo, os resultados do seu trabalho, e demonstraram resistência em fornecer as informações com receio de expor as fragilidades dos sistemas ambientais tanto estadual como municipais.

3.3 Fluxograma básico do processo de licenciamento ambiental

3.3.1 Estudos ambientais

Os parâmetros/critérios que definem a necessidade e o tipo de estudo ambiental a ser realizado pelo empreendedor integram a Resolução do Conama nº 001, de 23 de janeiro de 1986, que estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da AIA como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. No referido documento, durante o processo de licenciamento, são objeto de EIA/Rima projetos urbanísticos, acima de 100 hectares, ou projetos em áreas consideradas de relevante interesse ambiental, por parte da Sema e dos órgãos municipais e estaduais competentes.

No âmbito do Oema, além do EIA/Rima, os principais estudos ambientais exigidos para subsidiar a emissão da LP são: RAS, também denominado Diagnóstico Ambiental; Relatório de Avaliação Ambiental (RAA); Plano de Controle Ambiental (PCA); e AAI.

Segundo os entrevistados da Sema/Mato Grosso, além da legislação pertinente, o parecer técnico e a vistoria na área do empreendimento colaboram para definir o tipo de estudo ambiental necessário. Os principais parâmetros/critérios que definem a necessidade e o tipo de estudo ambiental a ser realizado pelo empreendedor são: o porte do empreendimento (menor de 100 hectares); a proximidade com unidades de conservação; as vizinhanças (distritos e zonas industriais, complexos industriais etc.); entre outros. Tais critérios definem o tipo de intervenção – Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), RIV etc. – a ser realizado nas áreas que serão recuperadas, revitalizadas, regeneradas ou recompostas.

A Sema/Mato Grosso elabora Termo de Referência para o licenciamento ambiental de parcelamento e/ou regularização do solo urbano complementado com solicitações técnicas e legais especialmente para empreendimentos que necessitam de EIA/Rima e/ou AAI. Tal termo estabelece o conteúdo mínimo a ser observado na elaboração do estudo ambiental definido para o empreendimento e encontra-se sob a responsabilidade da Caia. Não há participação de outros atores sociais e instituições nem tampouco do empreendedor público estadual – Sinfra/Mato Grosso na sua elaboração.

Em geral, os órgãos ambientais dispõem de um modelo único de Termo de Referência que segue a legislação federal (Resolução do Conama nº 001/1986), por sua vez genérica – deixando de contemplar as especificidades dos estudos requeridos frente ao tipo do empreendimento, nesse caso, o parcelamento do solo – e ao ambiente onde se localiza. Nos casos em que o Termo de Referência é

genérico e não específico para o empreendimento, o estudo tende a ser extenso, pouco objetivo e frágil nas suas conclusões e recomendações.

Verificou-se durante as entrevistas que os técnicos da Sema apresentam dúvidas sobre os estudos ambientais adequados a cada situação de licenciamento. O roteiro é considerado simples, segundo os consultores, prestadores de serviços técnicos aos empreendedores privados, na implantação de empreendimentos imobiliários destinados à habitação; comumente é solicitado o RAS, também denominado Diagnóstico Ambiental, considerado por eles como adequado, haja vista a não exigência de detalhamento.

Em Cuiabá, para solicitar o Termo de Referência o empreendedor deve formalizar o processo encaminhado ao serviço interno da GLIC-DMA/Smades – e ao técnico para elaboração da minuta especificando a tipologia de estudo ambiental exigido. Ao ser perguntada sobre os critérios que utiliza para definir o tipo de estudo, a técnica da Smades destaca as legislações ambientais e a experiência no setor como elementos importantes.

Ao analisar as leis municipais, identificou-se apenas a Lei nº 3.872, de 5 de julho de 1999 (dispõe sobre a regulamentação do parágrafo 1º do Artigo 11, da Lei Complementar nº 044/1997 de Uso e Ocupação do Solo no Município de Cuiabá), que estabelece a necessidade de realização de Relatório de Impacto Urbano (RIU) e as regras para a elaboração do Termo de Referência. No texto da referida legislação, o RIU é exigido para atividades e empreendimentos realizados por agentes públicos e privados, da subcategoria alto impacto não segregável, tais como as atividades e empreendimentos que, apesar de seu caráter altamente impactante, não podem se afastar do meio urbano comum.

No Termo de Referência para elaboração do RIU, deverão ser exigidas, em função da atividade ou empreendimento, inúmeras informações que envolvem: caracterização da atividade ou empreendimento; sistema viário e de transporte na área de influência direta do empreendimento; dimensionamento e localização de áreas de estacionamento, de carga e descarga de mercadorias e valores, embarque e desembarque, indicações de locais para acesso de veículos de emergência, acesso de veículos e pedestres etc.; avaliação da necessidade e elaboração de alterações geométricas, de circulação e sinalização viária; infraestrutura básica; meio ambiente com análise dos impactos negativos e positivos causados pelo empreendimento à paisagem na área e adjacências e proposta de medidas mitigadoras e/ou compensatórias no caso de impactos negativos; padrões de uso e ocupação do solo na área de influência direta do empreendimento; identificação e avaliação dos impactos urbanos; proposta de medidas mitigadoras.

Em Cuiabá foram relacionados e identificados os principais estudos ambientais solicitados para obtenção das licenças ambientais urbanas, por meio das entrevistas realizadas na DMA/Smades, que serão caracterizados a seguir.

1) RAS – conjunto organizado e simplificado de informações básicas, requeridas por meio do respectivo Termo de Referência, que subsidia a análise do licenciamento prévio do empreendimento ou atividade que, pela menor significância dos impactos potenciais, seja dispensado da apresentação do EIA/Rima.
2) PCA – apresentado para obtenção da LI. Deve conter os projetos executivos do Sistema de Controle Ambiental (SCA) e, quando couber, o PRAD.
3) PRAD – proposto na forma de projeto executivo, com cronograma de procedimentos destinados à recuperação ambiental de áreas degradadas.
4) EIV, Lei Complementar nº 150/2007 – elaborado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades. As atividades e empreendimentos realizados por agentes públicos e privados, da subcategoria alto impacto não segregável, estão sujeitos à apresentação de EIV e respectivo RIV, e sua aprovação pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU). A subcategoria alto impacto não segregável inclui condomínios fechados horizontais ou verticais com mais de 20 mil metros quadrados de área privativa total, excluindo-se vagas privativas de garagens.

Os empreendedores não têm acesso a um modelo-padrão para realização dos estudos exigidos, com exceção do EIV e do RIU. De maneira geral, é possível afirmar que não há formação de comissão de análise com a participação de representantes de outros órgãos relacionados ao licenciamento de parcelamento de solo – órgão de desenvolvimento urbano, concessionárias de serviço público, patrimônio histórico, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) –, entretanto registrou-se, ao analisar um processo de licenciamento pertinente ao município de Cuiabá, a presença da Câmara de Gestão Urbana e Ambiental da Governança Integrada em um estudo que exigia RIV.

Tal câmara, composta por representantes da SANECAP, do Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento Urbano, Sistema Municipal de Transportes Urbanos (SMTU) e da Secretaria de Infraestrutura, aos quais enumerou as questões consideradas em não conformidade com a legislação ambiental, urbanística e

o planejamento para a cidade, recomendou determinadas ações, como estudos ambientais e/ou assinatura de termo do compromisso pelo empreendedor.

Não foi possível quantificar os tipos de estudos ambientais mais exigidos pelo Oema, haja vista que nem o próprio órgão possui os dados sistematizados e informatizados. Os municípios de Primavera do Leste, Campo Verde e Lucas do Rio Verde, que já possuem a competência para efetuar o licenciamento, ainda não elaboraram os Termos de Referência para o licenciamento ambiental urbano, uma vez que ainda não efetivaram nenhum processo.

Em Primavera do Leste, foi cedido, por um empreendedor privado, um processo de solicitação de licença ambiental prévia e de instalação de projeto de loteamento urbano elaborado por empresa terceirizada. Após análise no referido processo, constatou-se que o diagnóstico ambiental apresentava poucas informações que correspondiam apenas parcialmente ao roteiro exigido pela Sema.

No item 2.1.8, por exemplo, o roteiro da Sema solicita a descrição dos prováveis impactos ambientais e socioambientais que poderão ocorrer durante a implantação do empreendimento, considerando o projeto, suas alternativas, os horizontes de tempo de incidência dos impactos e indicando os métodos, técnicas e critérios para sua identificação, quantificação e interpretação; e no item 2.1.9 é exigida a descrição preliminar das principais medidas mitigadoras preventivas e corretivas dos prováveis impactos ambientais e socioambientais.

No projeto em análise, não são efetuados estudos técnicos mais aprofundados para atender os itens citados anteriormente, há apenas alguns parágrafos afirmando que não foi observado nenhum conflito com o entorno, com grupos vizinhos ou instituições localizadas nas proximidades. O tráfego nas vias de acesso aumentará, porém as ruas são largas.

> (...) O condomínio será localizado próximo a uma APP e as medidas mitigadoras apresentadas consistem apenas no plantio de mudas de árvores típicas da flora local e o cercamento da APP, onde serão colocadas placas de sinalização alertando a população para preservar e evitar a erosão e o depósito de lixo.

Tais indicadores evidenciam a necessidade de qualificação técnica tanto da empresa terceirizada quanto dos técnicos do Oema que avaliam e aprovam o Diagnóstico Ambiental solicitando a emissão de LP e LI.

Não foi detectada a participação de consultores externos aos órgãos ambientais estadual e municipais na análise dos estudos. A única forma de cooperação técnica identificada foi o compromisso das prefeituras com o Oema visando à qualificação dos profissionais no processo de emissão do licenciamento.

Na perspectiva dos consultores terceirizados pelos empreendedores privados, a definição dos estudos ambientais não está clara nem para os próprios técnicos da DMA/Smades, que solicitam determinado tipo de estudo sem o devido respaldo legal. Como não há, de maneira geral, legislação específica para cada tipo de estudo, o empreendedor torna-se obrigado a atender à solicitação a fim de não atrasar o processo. A falta de roteiros/orientações para cada tipo de estudo também influencia na demora do licenciamento, haja vista que os roteiros utilizados nem sempre atendem às exigências técnicas.

Ademais, observou-se que há discordância entre os próprios técnicos sobre a recomendação de determinados tipos de estudo. O coordenador de licenciamento ambinetal afirma que o excesso de exigências contribui para que os empreendimentos demorem a se instalar e a oferta de empregos diretos e indiretos seja reduzida, fato que ocasiona problemas sociais como assaltos e marginalidade.

3.3.2 Aspectos institucionais e de gestão

Os gestores públicos demonstraram grande interesse pela presente pesquisa e, ao serem questionados sobre a logística do sistema ambiental municipal, evidenciaram certa resistência em fornecer informações, perguntando se os pesquisadores desejavam conhecer o sistema existente ou aquele que eles almejavam construir. Tal comportamento pode ser justificado pelas condições de infraestrutura física, recursos humanos e organização de bancos de dados descritos a seguir.

A infraestrutura física da Sema ainda é insuficiente para a demanda advinda dos 141 municípios do estado de Mato Grosso; constata-se que as salas são pequenas e lotadas, com espaços inadequados para arquivos e atendimento à comunidade. Durante as entrevistas, a principal justificativa para a ausência de dados estatísticos foi o pequeno número de servidores, elemento que contribui para que a gestão interna do órgão apresente fragilidades.

Embora a Resolução do Consema nº 4, de 21 de fevereiro de 2008, exija que os municípios possuam a estrutura logística necessária para o atendimento do licenciamento e fiscalização das atividades e empreendimentos que lhe forem conferidos, os municípios pesquisados apresentam condições de infraestrutura semelhantes ao Oema.

Em Cuiabá, a estrutura da DMA é precária nos aspectos pertinentes às condições de trabalho: possui apenas seis computadores; três impressoras; dois Sistemas de Posicionamentos Globais (GPS, sigla em inglês); duas câmeras fotográficas digitais; um automóvel Uno e uma Kombi compartilhada com a fiscalização ambiental. Para acesso a internet, cada funcionário possui apenas a

senha de acesso ao sistema da secretaria e da prefeitura, o que impossibilita o acesso a outros *sites* como os do Oema ou do MMA.

A Coordenadoria de Meio Ambiente de Primavera do Leste não possui carro próprio, somente um fusca que se encontra à disposição, cedido pela Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Empaer)/Mato Grosso.

No Oema, as equipes de trabalho são multidisciplinares e apresentam nível de escolaridade e perfil de formação acadêmica conforme apresentado no gráfico 6.

GRÁFICO 6
Secretaria de Meio Ambiente de Mato Grosso: nível de escolaridade dos servidores ligados diretamente ao licenciamento ambiental (2010)
(Em quantidade)

Fontes: Coleta de dados na Sema e Relatório 1E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.
Elaboração: Miranda (2010).

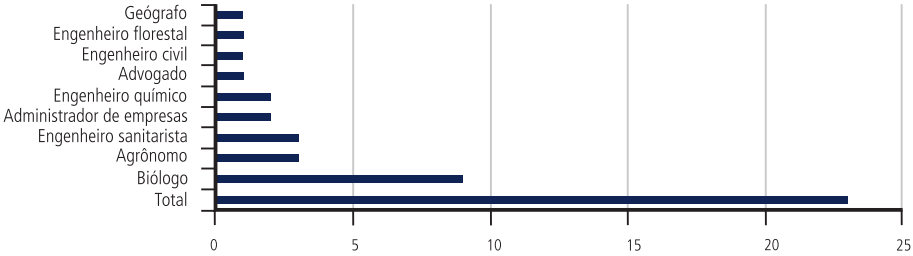
Os servidores de nível médio ocupam os cargos de estagiários e de agentes ambientais vinculados à Superintendência de Fiscalização Ambiental (Sufe) – Coordenação de Fiscalização, que tem como principal atribuição a fiscalização dos impactos ambientais. A formação acadêmica dos servidores da Sema que atuam diretamente com o licenciamento ambiental está evidenciada no gráfico 7.

Os requisitos exigidos pelo Oema, com vistas a habilitar os municípios a realizarem o licenciamento, são apresentados no Decreto nº 7.007, de 9 de fevereiro de 2006, e ressaltam que, para os municípios assumirem a competência de realizar o licenciamento ambiental urbano, se faz necessário que eles comprovem a existência de quadro de servidores públicos municipais habilitados para realização do licenciamento ambiental, com perfil multidisciplinar.

Os poderes públicos de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde e Campo Verde, que já assinaram o termo de cooperação técnica, ainda não atenderam à referida exigência legal, contratando servidores de áreas que não possuem interface com as questões pertinentes ao licenciamento ambiental ou

sobrecarregando algumas formações acadêmicas em detrimento de outras. A tabela 16 apresenta o perfil de formação acadêmica dos servidores envolvidos diretamente ao licenciamento ambiental nos municípios pesquisados.

GRÁFICO 7
Secretaria de Meio Ambiente de Mato Grosso: formação acadêmica dos servidores da ligados diretamente ao licenciamento ambiental
(Número de servidores em 2010)



Fontes: Relatório 1E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.
Elaboração: Ipea.

TABELA 16
Secretarias Municipais de Meio Ambiente de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande: perfil da formação acadêmica dos servidores públicos

Nível de escolaridade/ formação acadêmica	Cuiabá	Primavera do Leste	Lucas do Rio Verde	Campo Verde	Várzea Grande	Rondonópolis
Engenharia Civil	03	-	-	-	-	-
Engenharia Agrônoma	01	01	01	01	-	-
Engenharia Florestal	-	-	-	-	03	-
Biologia	03	01	-	-	05	01
Engenharia Química	01	-	-	-	-	-
Direito	01	-	-	-	-	09
Engenharia Sanitarista	-	01	01	01	02	-
Geologia	-	01	-	01	01	-
Educação Física	-	02	-	-	-	-
Letras	-	01	-	-	-	-
Administração de Empresas	-	02	01	-	-	-
Ciências Contábeis	-	01	-	-	-	-
Gestão Ambiental	-	-	-	01	-	-
Ensino Médio	05	07	04	01	-	14
Total	**14**	**17**	**07**	**05**	**11**	**24**

Fonte: Dados coletados nas Secretarias Municipais de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis, e Várzea Grande; e Relatório 1 E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.

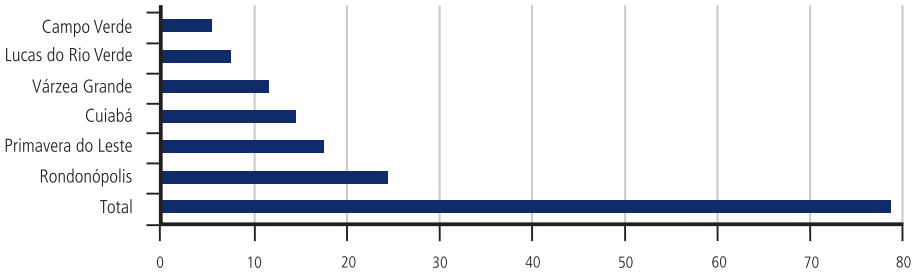
Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

Segundo o coordenador de meio ambiente da Sedam do município de Campo Verde, os funcionários da prefeitura atuam em regime colaborativo contando com a participação de servidores de outros setores, tais como Secretaria Municipal de Habitação (SMH) e Secretaria de Obras.

A referida justificativa também é utilizada pela gestora pública da Sama de Lucas do Rio Verde, afirmando que esta estabelece parceria com as demais secretarias municipais: Obras Públicas, Vigilância Sanitária, Planejamento, Desenvolvimento Social e corpo jurídico da prefeitura no sentido de viabilizar o atendimento das demandas pelo licenciamento ambiental. Assim, o município utiliza vários profissionais lotados nas secretarias, trocando informação entre si, otimizando sua equipe técnica, sem elevar o orçamento municipal com novas contratações.

O gráfico 8 apresenta o número de servidores dos órgãos ambientais municipais.

GRÁFICO 8
Estado de Mato Grosso: número de funcionários dos órgãos ambientais dos municípios pesquisados (2010)



Fontes: Relatório 1E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.
Elaboração: Ipea.

Primavera do Leste não possui sistema municipal de meio ambiente, nem tampouco organograma e/ou fluxograma do próprio sistema e da secretaria. Contudo, durante as entrevistas, foi possível delinear aproximação da estrutura da secretaria municipal, que gerou organograma e permitiu o entendimento de que a Coordenadoria de Fiscalização de Obras, Posturas e Tributos, com corpo técnico de doze fiscais, desempenhasse a atribuição de fiscalização ambiental e atuasse junto à Sama.

Durante as entrevistas, constatou-se que os órgãos municipais de meio ambiente atribuem sempre ao Oema a responsabilidade de capacitação dos técnicos

que procedem à análise e emissão das licenças. Ainda no quesito pertinente à formação técnica e acadêmica dos funcionários do Oema e órgãos ambientais municipais, observa-se insatisfação devido à inexistência de plano de carreira.

Os órgãos ambientais do estado de Mato Grosso e dos municípios pesquisados não possuem banco de dados que subsidiem os empreendedores privados e até mesmo os órgãos de desenvolvimento urbano. As informações encontram-se diluídas nas legislações e os próprios técnicos apresentam dúvidas sobre determinadas ações exigidas no processo de licenciamento.

A Sema disponibiliza via internet o Simlam, um conjunto de metodologias e ferramentas que tem como objetivo auxiliar a gestão do meio ambiente do estado e, especificamente, o Sistema Técnico (módulo responsável técnico), com fácil acesso para os técnicos cadastrados na Sema.

É consenso entre os três segmentos que participaram da pesquisa – Oema, secretarias municipais e empreendedores privados – que o órgão ambiental estadual, Sema, necessita aprimorar as fontes de informações disponíveis e exigir, inclusive por força de lei, que os sistemas municipais implementem o Simlam, importante instrumento de gestão até então subutilizado pelos gestores públicos e empreendedores.

Os estudos ambientais como EIA/Rima ficam disponíveis na biblioteca setorial e no *site* da Sema para consulta da população. Segundo o coordenador de infraestrutura desta secretaria, apesar de o órgão possuir sistema informatizado que gera relatórios, não classifica o tipo de empreendimento, sendo, assim, necessário grande período de tempo para "filtrar" as informações.

Quanto às informações sobre licenciamento via *site* oficial do Oema, os entrevistados afirmam que a disponibilização é insuficiente, o sistema informatizado do licenciamento ambiental da Sema/Mato Grosso encontra-se em fase de implementação. Contudo, o empreendedor ou responsável técnico, por meio do Simlam, já tem acesso ao acompanhamento do processo via internet.

Na Smades/Cuiabá, o coordenador de licenciamento do DMA é o único a ter acesso ao sistema e detém todas as informações; ninguém consulta os arquivos sem o seu acompanhamento e o órgão ambiental não possui banco de dados ambientais disponível aos empreendedores.

Os usuários comuns podem acessar o Simlam. No entanto, o ideal seria que as prefeituras adequassem seus sistemas e adquirissem a estrutura tecnológica que possibilitasse a utilização de todas as ferramentas do Simlam. Segundo o diretor da DMA/Smades, uma das dificuldades institucionais para essa aquisição relaciona-se ao elevado custo, em torno de R$ 300 mil. O referido

pacote tecnológico é propriedade de uma empresa privada que comercializa o programa e disponibiliza técnicos para a capacitação de funcionários da DMA. Cada licença expedida gera aos técnicos da empresa privada R$ 150,00, valor que, somado ao custo de aquisição do programa, onera os cofres dos municípios.

3.3.3 Tramitação dos processos

A Sema tem prazo médio de trinta a sessenta dias entre a entrada do requerimento de LP e a definição do tipo de estudo ambiental que será exigido. Todos os requerimentos de LP necessitam anexar no processo, como documento técnico obrigatório, o Diagnóstico Ambiental, também denominado RAS. De acordo com o empreendimento, é solicitado o Termo de Referência. O Oema busca cumprir os prazos na medida do possível, haja vista as fragilidades da infraestrutura física e de recursos humanos do órgão.

O empreendedor privado cumpre os prazos, pois é do seu interesse que o licenciamento seja efetivado o mais breve possível. Porém, dadas as condições de logística dos órgãos ambientais, ocorre a demora entre uma etapa e outra, prejudicando o empreendimento.

No município de Cuiabá, o prazo médio entre a entrada do requerimento de LP e a definição do tipo de estudo ambiental pelo órgão ambiental varia entre quinze e trinta dias. A LC nº 146, de 8 de janeiro de 2007, determina que a Smades pode estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença, em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de seis meses a contar da data do protocolo de requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA e respectivo Rima ou audiência pública, para os quais o prazo será de até doze meses.

A Smades analisa os pedidos de renovação de licenças ambientais no prazo máximo de noventa dias. A contagem do prazo é suspensa durante a elaboração dos estudos ambientais complementares ou do cumprimento de exigência de esclarecimentos ou complementações acerca do empreendimento, e o empreendedor deve atender à solicitação de esclarecimentos e complementações formuladas pela Smades dentro do prazo máximo de três meses, a contar do recebimento da respectiva notificação, sob pena de indeferimento do pedido por abandono. Os prazos estipulados poderão sofrer alterações mediante a concordância do empreendedor e da Smades se houver alguma justificativa condizente.

Durante as entrevistas na Sema, observou-se a existência de controvérsias sobre a frequência de solicitação de complementação de dados do estudo ambiental.

Enquanto um representante do Oema afirma que, como a Sema disponibiliza o roteiro e o empreendedor, principalmente privado, tem interesse em licenciar, normalmente os processos são estruturados da forma mais completa possível, exigindo poucas adequações. Entretanto, um segundo entrevistado coloca que há uma grande frequência de solicitação de complementação de dados dos estudos ambientais, pois o referido órgão licencia atividades com diferentes níveis de impacto ambiental, apresentando grande volume de processos, e os técnicos, com pouca qualificação, não apresentam padronização de atuação diversificando em demasia as exigências.

A Sema/Mato Grosso possui equipe própria de análise dos estudos e, excepcionalmente, é requerido profissional de outras instituições ou consultores. Somente há formação de comissão de análise com a participação de representantes de outros órgãos relacionados ao licenciamento de parcelamento de solo (órgão de desenvolvimento urbano, concessionárias de serviço público, patrimônio histórico, Ibama etc.), em caso de extrema necessidade.

Ao encaminhar a solicitação de licenciamento ao Oema, o empreendedor público estadual – Sinfra/Mato Grosso – prevê no cronograma do empreendimento espaço de tempo de até seis meses para o início das obras, pois, se houver necessidade de informações complementares ao estudo ambiental, o tempo para emissão da LP será maior do que o previsto na fase inicial do processo.

Não foi possível aferir estatisticamente a frequência de solicitação de complementação de dados dos estudos ambientais, tendo em vista que o Oema e os órgãos ambientais municipais não possuem mecanismos de registro e levantamento das informações e não foi permitido o acesso aos arquivos, nem o fornecimento de dados, apesar de solicitado verbalmente e por meio de ofícios.

3.3.4 Participação e consulta pública

A estrutura do arcabouço legal e normativo nacional e estadual que trata do meio ambiente prevê alguns instrumentos jurídicos que garantem a participação pública direta ou indireta na tomada das decisões referentes à prevenção e ao controle de atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores, entre eles as audiências públicas.

As referidas audiências são realizadas com o objetivo de informar, debater e conhecer as opiniões da população sobre a implantação de obras e atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental. Dessa forma, representam importantes instrumentos de participação popular na proteção do meio ambiente.

No estado de Mato Grosso, as audiências públicas são comuns para os projetos de médio e alto impacto ambientais, que exigem, por exemplo, a

realização de EIA/Rima. Ademais, quando esses momentos são realizados, a população possivelmente atingida pelo empreendimento nem sempre comparece, mesmo que o empreendedor obrigatoriamente (por força de lei) disponibilize informações e convites mediante os meios de comunicação.

Os estudos ambientais são colocados à disposição para consulta pública a partir do momento em que é dada publicidade da apresentação do pedido de licenciamento pelo interessado. Salienta-se que é enviada uma via do Rima para o Ministério Público (MP), prefeituras e outras instituições.

Embora a temática ambiental integre o cotidiano da população mato-grossense, as consultas aos estudos ambientais estão restritas a uma pequena parcela de interessados, tais como: Organizações Não Governamentais (ONGs), empresas de consultoria ambiental e pesquisadores, entre outros.

Na perspectiva do entrevistado – representante da Sema/Mato Grosso – as audiências públicas, como método de legitimação da atuação estatal, por permitirem que as decisões tomadas pelo estado passem pelo crivo da população, pouco têm contribuído para o aprimoramento dos estudos ambientais, haja vista que muitas decisões são tomadas antes das audiências públicas e estas ocorrem apenas para legitimá-las.

No âmbito do município de Cuiabá, apenas o EIA e respectivo Rima são colocados à disposição para consulta pública por 45 dias. Raramente a população afetada pelo empreendimento consulta o estudo. Segundo o coordenador de licenciamento ambiental – DMA/Smades – nunca ocorreu nenhuma audiência pública relacionada a empreendimentos habitacionais.

3.3.5 Custo do licenciamento

Os critérios de cobrança de licença encontram-se definidos na Lei Estadual nº 8.791, de 28 de dezembro de 2007, que disciplina as taxas dos serviços executados pelo Oema, autorizado a cobrar pelas análises, inspeções e vistorias para fins de licenciamento dos estabelecimentos e atividades que utilizem recursos ambientais.

Segundo a legislação estadual, deverão ser aplicadas fórmulas para o cálculo do valor da prestação de serviços de licenciamento e autorizações, independentemente do potencial poluidor para atividades classificadas como de infraestrutura. Tais fórmulas têm por base a Unidade Padrão Fiscal (UPF) do estado de Mato Grosso, que em maio de 2010 apresentava valor de R$ 31,99. As referidas fórmulas são descritas a seguir.

1) Condomínios, edifícios residenciais, conjuntos habitacionais e centros comerciais:

   Pr (UPF) = 31,99 + At + Nº unid./3

   Onde:

   Pr = preço das licenças em UPF/Mato Grosso;

   At = área total do terreno em hectare; e

   Nº unid. = número de unidades.

2) Loteamentos para fins residenciais e industriais, loteamentos rurais, assentamentos, distritos industriais, complexos industriais e zonas industriais:

   Pr = 31,99 + 2 x At

   Onde:

   Pr = preço das licenças em UPF-MT; e

   At = área total a ser loteada em hectare.

Na perspectiva do representante do Oema, as taxas de licenciamento são baixas, variando de R$ 29,47 a R$ 1.414,75, e atualmente não cobrem o custo do transporte e as diárias dos técnicos. Os empreendedores privados afirmam que os custos da emissão de licenças são coerentes com o porte dos empreendimentos.

No município de Cuiabá, os parâmetros para a cobrança da LP e LI baseiam-se no tamanho do empreendimento e no potencial poluidor. O porte pode ser definido de acordo com diversos parâmetros: tamanho da área ocupada, montante a ser investido, número de empregados, tamanho da frota e número de unidades construídas. Os custos das taxas de licenciamento ambiental nos anos 2008 e 2009 estão elencados nas tabelas 17 e 18.

Em Cuiabá, o empreendedor público municipal denominado AMHP e as instituições estaduais, como o INTERMAT, as associações como as de pequenos produtores rurais, entre outras, estão isentos do pagamento de taxas.

As solicitações para a regularização de parcelamentos existentes são oriundas da própria população ou da AMHP, quando de interesse social. Para a regularização dos parcelamentos irregulares de baixa renda há redução dos custos referentes à emissão das licenças ambientais; os empreendimentos de interesse social são isentos de taxas de licenciamento quando executados pelo poder público e têm desconto de 50% quando realizados por empresas privadas (Artigo 21 da LC nº 108/2000).

TABELA 17
Cuiabá: taxa de licenciamento ambiental (ano-base 2008)

Porte do empreendimento	Potencial do poluidor	LP (R$)	LI (R$)	LO (R$)
Micro	Pequeno	27,69	94,17	49,85
	Médio	33,23	99,71	55,40
	Alto	44,31	110,79	66,48
Pequeno	Pequeno	55,40	132,95	88,63
	Médio	66,48	166,19	99,71
	Alto	88,63	199,43	110,79
Médio	Pequeno	166,19	265,90	199,43
	Médio	221,58	354,53	276,99
	Alto	265,90	398,86	354,53
Grande	Pequeno	332,38	553,97	443,17
	Médio	465,33	775,55	553,97
	Alto	686,92	997,14	775,55
Especial	Pequeno	908,50	1.218,73	997,14
	Médio	1.139,09	1.661,91	1.218,73
	Alto	1.351,68	1.994,29	1.329,52

Fonte: Prefeitura de Cuiabá/Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano/DMA, março de 2010.

TABELA 18
Cuiabá: taxa de licenciamento ambiental (ano-base 2009)

Porte do empreendimento	Potencial do poluidor	LP (R$)	LI (R$)	LO (R$)
Micro	Pequeno	29,47	100,21	53,05
	Médio	35,36	106,10	58,95
	Alto	47,15	117,89	70,74
Pequeno	Pequeno	58,95	141,47	94,31
	Médio	70,74	176,84	106,10
	Alto	94,31	212,22	117,89
Médio	Pequeno	176,84	282,95	212,22
	Médio	235,79	377,26	294,75
	Alto	282,95	424,43	377,26
Grande	Pequeno	355,69	589,48	471,58
	Médio	495,16	825,27	589,48
	Alto	730,96	1.061,07	825,27
Especial	Pequeno	966,74	126,86	1.061,07
	Médio	1.202,54	1.768,45	1.296,86
	Alto	1.438,33	2.122,14	1.414,75

Fonte: Prefeitura de Cuiabá/Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano/DMA, março de 2010.

No município de Primavera do Leste, a gestora da Coordenadoria de Meio Ambiente – Sama – afirmou em entrevista que o município está adequando a legislação estadual pertinente ao processo de licenciamento, principalmente em relação aos valores das taxas cobradas para emissão das licenças ambientais que atualmente não estão condizentes com a realidade econômica do município. As taxas cobradas consideram a UPF do município, e, como houve um aumento no valor da referida unidade, tais taxas cobradas pelo Oema aumentaram, encarecendo o custo do licenciamento.

Em 15 de dezembro de 2009, foi discutido e aprovado na Câmara de Vereadores o Projeto de Lei nº 062/2009 do Executivo municipal, que dispõe sobre a alteração da Lei Municipal nº 1.027, de 11 de dezembro de 2007, referente à cobrança pelos serviços de licenciamento ambiental de atividades potencialmente poluidoras. Tal projeto de lei resultou na Lei nº 1.133, de 21 de dezembro de 2009, que determina os preços para análise de pedidos de licença (tabela 19) e dispõe como regra geral que, na hipótese de empreendimentos em funcionamento, será emitida somente a LO, porém o órgão ambiental cobrará pelos serviços de LP e LI.

TABELA 19
Primavera do Leste: preço para análise de pedidos de licença (UPF/Mato Grosso)
(Classificação genérica)

Porte do empreendimento	Mínimo			Pequeno			Médio			Porte grande			Excepcional			
Nível de poluição e/ou degradação	P	M	G	P	M	G	P	M	G	P	M	G	G	P	M	G
LP	5	6	7	20	30	45	90	130	150	190	225	300	200	300	500	
LI	12	15	18	30	45	60	180	280	330	370	500	700	300	600	800	
LO	6	9	12	15	25	40	80	100	115	240	280	375	250	375	625	

Fonte: Lei nº 1.133, de 21 de dezembro de 2009 – Primavera do Leste, Mato Grosso.

As fórmulas que subsidiam os cálculos para análise de atividades de infraestrutura nos municípios de Primavera do Leste, Campo Verde e Lucas do Rio Verde são as mesmas utilizadas pelo Oema e descritas neste documento, com exceção de Lucas do Rio Verde que estabelece, para cobrança das taxas, a unidade fiscal municipal, que é corrigida anualmente por ato executivo com base no Índice Geral de Preço de Mercado (IGP-M) – (LC nº 046, de 28 de dezembro de 2006) com valor menor que a unidade fiscal do estado.

Em Primavera do Leste, é importante ressaltar a visão de um empreendedor privado sobre o custo dos estudos ambientais exigidos pelos Termos de Referência. Para o entrevistado, os valores não são compatíveis com as características socioeconômicas dos empreendimentos, uma vez que não há diferenciação entre aqueles que atuam

em imóveis de interesse social e aqueles que representam a iniciativa privada e atuam em condomínios para a população de alta renda. O entrevistado também considera elevado o custo da empresa terceirizada que efetiva o processo de licenciamento.

O referido ator social enfatiza a ausência de apoio do município em relação ao reflorestamento das áreas e, também, na observância da Lei Municipal nº 498, de 14 de junho de 1998, que exige, para a aprovação do loteamento, o compromisso do loteador em executar, sem ônus para o município, todos os serviços de obras de infraestrutura, como terraplenagem e asfaltamento de todas as ruas, conforme especificação do setor de obras do município, e construção de equipamentos públicos de abastecimento de água, esgoto, energia elétrica e iluminação pública.

Em Campo Verde, as taxas de cobrança para solicitação de licenciamento ambiental obedecem ao disposto na Lei Municipal nº 1.464/2009, de 12 de março de 2009, que altera os anexos III e V da Lei Municipal nº 1.224/2006 e estabelece a aplicação de fórmulas para o cálculo do valor da prestação de serviços de licenciamentos e autorizações, independentemente do potencial poluidor, para atividades de infraestrutura.

4 IMPLICAÇÕES DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA ATIVIDADE DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

4.1 Análise do empreendedor público

Os empreendedores públicos que integraram a amostra da pesquisa, suas atribuições e papel no processo de licenciamento ambiental estão evidenciados no quadro 8.

A Sinfra/Mato Grosso desempenha o papel de empreendedor público estadual. Sua estrutura administrativa é dividida nos setores a seguir descritos com suas respectivas competências.

1) Secretaria Adjunta de Transportes – atividades voltadas à operação, manutenção e construção de rodovias pavimentadas ou não, pontes e aeroportos.

2) Secretaria Adjunta de Gestão Sistêmica – atividades de suporte administrativo e financeiro, bem como as de licitação, planejamento, orçamento e modernização administrativa.

3) Secretaria Adjunta de Habitação e Saneamento – atividades relativas aos projetos de habitação e política administrativa do estado.

4) Secretaria Adjunta de Obras Públicas – atividades relativas aos projetos de obras públicas civis, de habitação e política de saneamento.

QUADRO 8
Estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande: atribuições e papel no licenciamento ambiental dos empreendedores públicos

Estado/municípios	Empreendedor público	Atribuição	Papel no processo de licenciamento ambiental
Mato Grosso	Sinfra/Mato Grosso	Administrar as verbas públicas pertinentes a obras públicas civis, de habitação e saneamento do estado.	Solicita o licenciamento ambiental ao Oema ou às prefeituras municipais, conforme a natureza do projeto.
Mato Grosso	INTERMAT	Executar a política fundiária do estado de Mato Grosso, com a promoção do acesso à terra, por meio da regularização fundiária rural e urbana mediante regularização de ocupação e legitimação de posse.	Solicita o licenciamento ambiental ao Oema ou às prefeituras municipais, conforme a natureza do projeto e a situação do município em relação à competência para realizar o licenciamento.
Cuiabá	AMHP	Planejar e executar a política municipal de habitação de Cuiabá. Propor e organizar a regularização fundiária do município através da criação de programas, viabilização da construção de moradias e entrega de lotes urbanizados destinados ao público carente, com abrangência de renda média salarial entre 0 e 6 SMs.	Solicita o licenciamento ambiental para a Smades.
Primavera do Leste	Secretaria Municipal de Promoção Social – setor de habitação	Cadastramento e escolha das famílias que serão beneficiadas pelos programas sociais de habitação.	A solicitação de licenciamento é feita por uma consultoria privada que tem a atribuição de elaborar e acompanhar todo o processo.
Lucas do Rio Verde	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social	Planejar, coordenar, executar e implementar as políticas sociais, com ações direcionadas às áreas da criança, adolescente, jovem, mulher, idoso, portador de deficiência, habitação, trabalho, assistência social e suas relações.	Os projetos de interesse social são elaborados pelos técnicos lotados nas secretarias municipais de Obras, Desenvolvimento Social, Meio Ambiente, Planejamento e Serviço de Abastecimento de Água e Esgoto (Saae). A licença ambiental urbana é solicitada à SMMA.
Campo Verde	SEHAB	Promover, de acordo com as diretrizes do Plano Diretor do Município, programas destinados a facilitar o acesso da população à habitação.	A SEHAB instrui um processo solicitando o licenciamento ambiental para a Sedam.
Rondonópolis	Sinfra	Elaborar, discutir e executar as políticas de desenvolvimento urbano.	Solicita o licenciamento via consultor terceirizado para SMMA que encaminha ao escritório local do Oema.
Várzea Grande	Secretaria de Viação, Obras e Urbanismo	Aprovação de projetos de parcelamento do solo urbano.	Solicita o licenciamento para a SMMA, que encaminha ao Oema.

Fonte: Coleta de dados realizada no órgão ambiental do estado de Mato Grosso e nos órgãos ambientais dos municípios pesquisados e Relatório 1 E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.

Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

Na Sinfra existe o setor de Gestão Ambiental de Obras de Infraestrutura, cujo quadro técnico administrativo é descrito no quadro 9.

QUADRO 9
Secretaria de Estado de Infraestrututra de Mato Grosso: quadro de pessoal técnico administrativo do setor de assessoria de gestão ambiental

Unidade administrativa: Assessoria de Gestão Ambiental					
Atribuição: Gestão Ambiental de Obras de Infraestrutura					
Pessoal					
Número	Cargo	Formação	Especialização	Quantidade	Tempo de serviço/setor (ano)
01	Coordenador	Engenharia Agrônoma	Graduação	1	6 anos
01	Técnico	Engenharia Civil	Esp. Gestão Ambiental	1	16 anos
01	Técnico	Geologia	Esp. Gestão Ambiental	1	16 anos
01	Técnico	Engenharia Sanitária	Graduação	1	4 anos

Fonte: Coleta de dados na Sinfra/Mato Grosso e Relatório 1 E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.

Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

O principal programa habitacional de interesse social da Sinfra é denominado Meu Lar e integra a Política Estadual de Habitação do governo do estado de Mato Grosso. A SETECS, normatizada pela Lei nº 8.221/2004, regulamentada pelo Decreto nº 8.187/2006, desenvolve o referido programa, cabendo à Sinfra a responsabilidade pela construção da moradia. Os referidos projetos têm parceria com os municípios e usualmente cabe a eles cumprirem cada etapa, que é oficializada por meio de convênios entre as partes que, por vezes, incluem o Ministério das Cidades, a CAIXA, a Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), entre outros.

O processo de solicitação do licenciamento ambiental dos empreendimentos da Sinfra é encaminhado para a Sema conforme roteiro evidenciado na figura14.

A instituição pública do estado de Mato Grosso que regulariza parcelamentos existentes é o INTERMAT, autarquia vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Rural (Seder) que atua no ordenamento da situação de ocupações informais, proporcionando aos produtores e trabalhadores rurais e urbanos o título de domínio da área. O INTERMAT atua conforme ações de regularização fundiária como se pode ver a seguir.

1) Programa Cidade Cidadã: busca promover a regularização fundiária urbana, com ênfase na titulação de assentamentos informais e loteamentos oriundos da extinta Companhia de Habitação (COHAB) de Mato Grosso e Companhia de Desenvolvimento de Mato Grosso (CODEMAT), objetivando proporcionar o título e garantir à população envolvida o domínio do lote.

FIGURA 14
Secretaria de Estado de Infraestrutura de Mato Grosso: fluxograma de tramitação processual de projetos habitacionais e solicitação de licenciamento ambiental urbano

Número	Passo	Sinfra	Sema	Orgão municipal de meio ambiente
1	Elaboração do projeto de loteamento pela equipe técnica da Sinfra de acordo com os roteiros definidos pela Sema.			
2	Envio do projeto para a Sema solicitando análise e licença ambiental; e programas habitacionais com até 100 unidades; o projeto é encaminhado ao órgão municipal ambiental.			
3	Vistoria realizada pela Sema ou órgão ambiental municipal no local do empreendimento.			
4	Parecer técnico do projeto pelos técnicos da Sema ou órgão municipal do meio ambiente.			
5	Devolução do projeto para a Sinfra; caso tenha ressalvas, estas são sanadas e o projeto é enviado para a Sema ou órgão municipal de meio ambiente. Se o projeto estiver de acordo com as normas ambientais é expedida a LP ou a LI.			
6	A Sinfra abre o processo de licitação e a empresa vencedora executa a obra atendendo as especificações do projeto.			

Fontes: Sinfra/Mato Grosso e Relatório 1E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.
Elaboração: Miranda, 2010.

2) Projeto de Regularização Fundiária Urbana "Tequenfim": administrado pelo INTERMAT em parceria com a SETEC. O referido programa oferece a uma significativa parcela da população mato-grossense a oportunidade de receber o termo de escritura de imóveis da extinta COHAB de Mato Grosso e da extinta CODEMAT.

O INTERMAT não possui setor de licenciamento ambiental; quem faz todo o processo são as prefeituras em parceria com o Oema. O INTERMAT observa as exigências da Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

Além da referida lei federal, o INTERMAT atende aos projetos específicos, a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida, normatizado pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o programa e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

A referida normativa esclarece que os projetos de regularização fundiária de interesse social devem contemplar as medidas necessárias para a promoção da sustentabilidade urbanística, social e ambiental da área ocupada, incluindo as

compensações urbanísticas e ambientais previstas em lei. Caberá ao município definir os requisitos para elaboração do projeto no que se refere aos desenhos, ao memorial descritivo e ao cronograma físico de obras e serviços a serem realizados, sendo que a aprovação caberá ao município apenas se este possuir conselho de meio ambiente e órgão ambiental capacitado; caso contrário, a solicitação deverá ser encaminhada ao Oema. Os municípios com maior número de títulos urbanos expedidos pelo INTERMAT em Mato Grosso em 2006 são apresentados no mapa 5.

De forma semelhante às demais instituições públicas estaduais, o INTERMAT não possui os dados informatizados nem tampouco o controle do número de licenças solicitadas ao Oema e aos órgãos ambientais municipais.

Até 1999, a prefeitura de Cuiabá não tinha órgão responsável pela política municipal de habitação, os programas e projetos eram desenvolvidos por coordenadorias ou diretorias subordinadas a secretarias municipais. Em 4 de outubro de 1999, a LC nº 055/1999 criou a AMHP de Cuiabá e o Fundo Municipal de Habitação Popular.

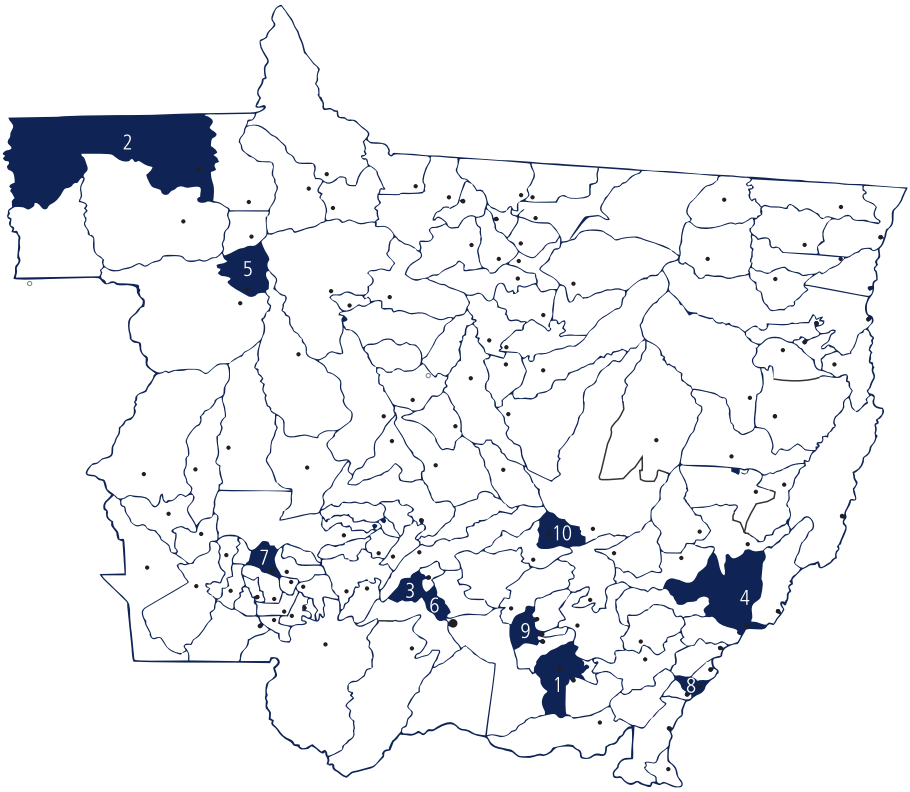
A LC nº 108, de 23 de dezembro de 2003, dispõe sobre critérios técnico-urbanísticos e idílicos para a elaboração e implantação de projetos de habitação popular de interesse social promovidos pelo município de Cuiabá, definindo como competência da AMHP de Cuiabá a proposição, implantação, aprovação, execução, fiscalização e o controle dos projetos de habitação de interesse social, condicionado à homologação da Semadur e pelo Instituto de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (IPDU), ficando destinados ao Fundo Municipal de Habitação Popular os recursos provenientes destes projetos.

Para a Semadur cabe a atribuição de emitir o licenciamento ambiental e para o IPDU cabe a responsabilidade de emitir parecer sobre o EIV e o respectivo relatório. Os programas habitacionais desenvolvidos pela agência estão sintetizados a seguir.

- FETHAB: em parceria com o governo do estado, este programa tem o objetivo de atender famílias que comprovadamente ganham até um SM e/ou moram em área de risco;
- PHBB: este programa destina recursos para o fortalecimento institucional dos municípios e para a execução de obras e serviços de infraestrutura urbana e de ações de intervenção social e ambiental por meio dos subprogramas de Desenvolvimento Institucional (DI) e Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS).

MAPA 5

Instituto de Terras de Mato Grosso: municípios com maior número de títulos urbanos expedidos (2006)



	Municípios	Número de títulos
1	Rondonópolis	2.926
2	Colniza	1.506
3	Jangada	986
4	Barra do Garças	964
5	Castanheira	958
6	Várzea Grande	918
7	Reserva do Cabaçal	870
8	Ponte Branca	546
9	Jaciara	533
10	Planalto da Serra	422

Fonte: Seplan (2007a).
Elaboração cartográfica: Equipe Estadual, 2010.

- PHBB – Cuiabá/Mato Grosso: o programa é destinado a famílias que residem em áreas de risco localizadas no entorno da microbacia do Córrego Três Barras, sendo os bairros: Jardim Brasil; Três Barras; Doutor Fábio Leite; Altos da Serra; Jardim Eldorado; Sol Nascente; Centro América; Nova Conquista; João Pinheiro; 1º de Março; Tancredo Neves e Vila Rosa.
- PAR: programa do Ministério das Cidades, é financiado pelo Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e executado pela CAIXA, que recebe as solicitações e libera os recursos a serem aplicados em cada município. Todos os estados da federação, além do Distrito Federal, podem solicitar participação no programa. O PAR foi criado para ajudar estados e municípios a atenderem à necessidade de moradia da população de baixa renda, especificamente aquelas famílias que recebem até seis SMs e vivem em áreas urbanas. Funciona mediante construção e arrendamento de unidades residenciais, com opção de compra do imóvel ao final do período contratado.

A AMHP apresenta a estrutura administrativa a saber: presidente, assessoria jurídica, diretoria técnica, diretoria administrativa e financeira, coordenadoria de regularização fundiária, coordenadoria de projetos e obras e coordenadoria de carteira imobiliária.

Para solicitar o licenciamento ambiental, a AMHP do município de Cuiabá possui apenas um técnico vinculado à Coordenadoria de Regularização Fundiária, cuja função é o preenchimento de formulário e seu encaminhamento para a Smades.

Em Primavera do Leste, o empreendedor público municipal é a prefeitura por meio da Secretaria de Promoção Social – Setor de Habitação. A Lei nº 498, de 17 de junho de 1998, Parcelamento do Solo Urbano de Primavera do Leste, considera loteamento popular aquele executado para atender a programas especiais de habitação, como: remoção de favelas, conjuntos habitacionais populares e programas em sistema de mutirão, com participação do poder público e/ou instituições financeiras oficiais. A infraestrutura mínima a ser executada nestes loteamentos será determinada pelo município.

A Secretaria de Promoção Social tem como competência o cadastramento e a escolha das famílias que serão beneficiadas. A solicitação de licenciamento é feita por consultoria privada, que tem a atribuição de elaborar e acompanhar todo o processo. O corpo técnico administrativo da Secretaria de Promoção Social de Primavera do Leste é descrito da seguinte forma: uma coordenadora, nível médio; uma assistente social, curso superior; e um auxiliar administrativo, nível médio.

O empreendedor público municipal de Lucas do Rio Verde é a própria prefeitura, por meio da Secretaria de Desenvolvimento Social, que tem por finalidade planejar, coordenar, executar e implementar as políticas sociais, com ações direcionadas às áreas da criança, adolescente, jovem, mulher, idoso, portador de deficiência, habitação, trabalho, assistência social e suas relações.

Em Lucas do Rio Verde, o Poder Executivo local desenvolve projetos habitacionais em parceria com as empresas da iniciativa privada. As empresas interessadas no projeto habitacional firmam convênio junto à prefeitura. São beneficiados os funcionários ou pessoas indicadas pelas empresas conveniadas; o interessado deve necessariamente ser indicado por empresa local. Este é um programa de governo, em que as empresas apoiam seus funcionários na aquisição de moradia.

No município de Lucas do Rio Verde, os empreendimentos privados e os loteamentos promovidos pela prefeitura em parceria com a CAIXA devem obedecer rigorosamente à Lei de Uso e Ocupação do Solo, estabelecida pelo plano diretor. Os projetos de interesse social são elaborados pelos técnicos lotados nas secretarias municipais de Obras, Desenvolvimento Social, Meio Ambiente, Planejamento e Saae.

Nos projetos de habitação de interesse social, todas as secretarias se envolvem em diferentes atribuições. A Secretaria de Desenvolvimento Econômico coordena o projeto desde a inscrição, a Secretaria de Obras elabora o projeto conforme solicitado, a Secretaria de Finanças programa os recursos com a Secretaria de Planejamento. Quando o projeto arquitetônico está pronto, é enviado à Secretaria de Meio Ambiente para que seja feito o licenciamento ambiental. A Secretaria de Meio Ambiente realiza o protocolo junto à Sema/Mato Grosso e deverá acompanhar todo o processo até a emissão das LP, LI e LO, cumprindo todas as pendências que surgirem.

O órgão de desenvolvimento urbano realiza AAE de planos, programas e políticas na área urbana. Foi realizado o zoneamento urbano na elaboração do plano diretor municipal, onde foram definidas as áreas de proteção ambiental, como parques e lagos, bem como delimitação e recuperação de APP e nascentes de córregos dentro do perímetro urbano do município.

Na avaliação do projeto paisagístico dos loteamentos, é avaliada a localização das áreas verdes em pontos estratégicos a fim de criar corredores ecológicos para deslocamento da fauna local e preservação do seu *habitat* natural. A Secretaria de Planejamento tem a assessoria para avaliação dos planos futuros, estimando e prevendo possíveis impactos, na ampliação do perímetro urbano, bem como avalia, por meio da Lei de Uso e Ocupação do Solo, onde devem se localizar determinados empreendimentos, dependendo do porte, atividade etc.

Segundo a representante da Secretaria de Meio Ambiente de Lucas do Rio Verde, o município não tem problemas fundiários porque desde o projeto inicial de implantação dos primeiros loteamentos, realizado pelo Incra na década de 1980, foram designadas as áreas já com documentos contendo o nome do proprietário contemplado pelo órgão. Tal afirmação, possivelmente, não leva em consideração o crescente índice migratório resultante do avanço do agronegócio no município e na região.

O empreendedor público do município de Campo Verde é a SEHAB constante do anexo XI da Lei nº 1.000, de 3 de janeiro de 2005, alterada pela Lei nº 1.450, de 29 de janeiro de 2009. A SEHAB conta com as seguintes unidades subordinadas: Departamento de Habitação e Urbanismo, Coordenação Geral de Habitação e Coordenação Geral de Urbanismo, cujo quadro funcional é descrito no quadro 10.

QUADRO 10
Secretaria Municipal de Habitação e Urbanismo de Campo Verde-Mato Grosso: quadro funcional de técnico administrativo

Unidade administrativa: SEHAB/Campo Verde-Mato Grosso					
Pessoal					
Número	Cargo	Formação	Especialização	Quantidade	Tempo de serviço no setor
1	Secretário de Habitação	Técnico Industrial	Não	1	5 anos
2	Coord. geral de Habitação	Contador	Não	1	9 meses
3	Chefe do núcleo	Nível médio	Não	1	1 ano
4	Assistente social	Assistente Social	Não	1	1 mês
5	Assessora de gabinete	Nível médio	Não	1	2 anos

Fonte: Coleta de dados no órgão ambiental de Campo Verde-Mato Grosso e Relatório 1 E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.

Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

Segundo os entrevistados, em Campo Verde, após 2006, mesmo já possuindo autorização para licenciar, todas as solicitações de licenciamento ambiental para loteamentos populares foram encaminhadas à Sema em Cuiabá por se tratar de loteamentos com mais de cem unidades habitacionais. Isso ocorreu também no período que antecede 2006, uma vez que o município ainda não tinha a competência para licenciar.

O licenciamento das obras públicas relacionadas ao parcelamento urbano em Rondonópolis é de responsabilidade da Sinfra, da prefeitura, sendo realizado por meio de contrato de serviço terceirizado. Toda a parte de desenvolvimento urbano é discutida e executada em sua maioria na Sinfra. Devido à inexistência da Secretaria de Desenvolvimento Urbano ou similar, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico delibera sobre questões ligadas à localização de empreendimentos industriais no perímetro urbano.

Em Várzea Grande, a Secretaria de Viação, Obras e Urbanismo é responsável pelo parcelamento do solo urbano e apresenta sua situação funcional (quadro 11).

QUADRO 11
Secretaria Municipal de Viação e Urbanismo de Várzea Grande-Mato Grosso: quadro funcional de técnicos administrativos

Unidade administrativa: Secretaria de Viação, Obras e Urbanismo					
Atribuição: aprovação dos projetos de parcelamentos do solo urbano					
Pessoal					
Número	Cargo	Formação	Especialização	Quantidade	Tempo de serviço no setor
1	Secretário	Engenharia Civil	-	1	3 anos
2	Coord. de projetos	Arquiteta	-	1	3 anos
3	Engenheiro civil	Engenharia Civil	-	2	20 anos
4	Engenheiro eletricista	Engenharia Eletricista	-	1	12 anos
5	Engenheiro sanitarista	Engenharia Sanitarista	-	2	5 anos

Fontes: Coleta de dados no órgão ambiental de Várzea Grande-Mato Grosso e Relatório 1 E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.

Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

O licenciamento ambiental de parcelamento do solo urbano para empreendedores públicos municipais segue o plano diretor do município, instituído pela Lei Federal nº 3.112/2007 e pela Lei de Parcelamento do solo para fins urbanísticos, elaboradas nos termos da Lei Federal nº 6.766/1979, que disciplina o loteamento do solo urbano.

O contexto descrito permite concluir que há diferenças estruturais na organização interna das prefeituras que não apresentam, de maneira geral, indicadores sobre a demanda habitacional dos municípios; consequentemente, os instrumentos de gestão ambiental urbana são ineficientes e a responsabilidade de efetuar tal processo recai, em geral, sobre o Oema. O quadro de funcionários ainda é restrito e os profissionais não apresentam habilitação profissional satisfatória.

Para selecionar os empreendedores privados, utilizou-se como regra geral a identificação daqueles que atuam de forma mais intensa no mercado imobiliário local. Durante a coleta de dados em campo, constatou-se que as empresas não possuem setor específico para solicitar o licenciamento ambiental urbano, contratando terceiros na modalidade de consultoria.

QUADRO 12
Principais problemas identificados no licenciamento ambiental para fins urbanísticos na visão do empreendedor público

	Problema	Estado de Mato Grosso	Cuiabá	Primavera do Leste	Lucas do Rio Verde	Campo Verde
1	Estudos ambientais inadequados	-	-	-	-	-
2	Solicitação excessiva de informações e estudos complementares	-	-	-	-	-
3	Infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador insuficiente	X	X	X	X	X
4	Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador	X	X	X	X	X
5	Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador	-	X	X	X	X
6	Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador	X	X	X	X	X
7	Tempo excessivo para análise do estudo ambiental	-	-	-	-	-
8	Tempo excessivo para expedição das licenças	-	-	-	-	-
9	Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental	-	X	-	-	
10	Pouca participação nas audiências públicas	X	X	X	X	X
11	Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos	X	X	X	X	X
12	Alto valor das taxas de licenciamento ambiental	-	-	-	-	-
13	Falta de clareza nas exigências constantes das licenças	-	-	-	-	-
14	Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção	-	-	-	-	-
15	Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficientes	X	X	X	X	X

Fonte: Relatório 1 E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.

Obs.: X = Existência de problemas.

4.2 Análise do empreendedor privado

O quadro 13 assinala os problemas identificados no processo de licenciamento ambiental efetuado pelo estado e pelos municípios que licenciam, de acordo com a perspectiva dos empreendedores privados.

QUADRO 13
Principais problemas identificados no licenciamento ambiental para fins urbanísticos na visão do empreendedor privado

	Problema Empreendedor	Mato Grosso		Cuiabá		Primavera do Leste	Lucas do Rio Verde	Campo Verde
		A1	A2	A1	A2	B	C	D
1	Estudos ambientais inadequados	X	X	X	X	X	-	-
2	Solicitação excessiva de informações e estudos complementares	-	-	-	-	-	-	-
3	Infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador insuficiente	X	X	X	X	X	X	X
4	Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador	X	X	X	X	X	X	X
5	Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador	X	X	X	X	X	X	X
6	Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador	X	X	X	X	X	X	X
7	Tempo excessivo para análise do estudo ambiental	-	-	-	X	-	-	-
8	Tempo excessivo para expedição das licenças	X	X	X	X	X	X	X
9	Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental	X	X	X	X	X	X	X
10	Pouca participação nas audiências públicas	X	X	X	X	X	X	X
11	Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos	X	X	X	X	X	X	X
12	Alto valor das taxas de licenciamento ambiental	-	-	-	-	X	-	-
13	Falta de clareza nas exigências constantes das licenças	X	-	X	X	X	X	X
14	Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção	-	-	-	-	-	-	-
15	Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficientes	-	-	-	-	-	-	-
16	Falta de roteiros e informações aos empreendedores	X	X	X	X	X	X	X

Fonte: Relatório 1 E – estado de Mato Grosso e municípios de Cuiabá, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde, Campo Verde, Rondonópolis e Várzea Grande.

Obs.: X = Existência de problemas.

Nota: A1, A2, B, C, D são empresas privadas.

4.3 Relações institucionais com o Ministério Público

Segundo o representante do Oema, no período de 2006 a 2008 poucas foram as informações sobre processos de licenciamento solicitadas pelo Ministério Público. Normalmente, essas solicitações são relacionadas às interferências em APPs ou em áreas próximas às unidades de conservação. As denúncias ao Ministério Público são atendidas de imediato e, até 2010, não foi constatado nenhum inquérito ou ação civil pública contra qualquer autoridade do estado, assim como também não houve ação civil pública já executada.

Na perspectiva do entrevistado, não existem conflitos do órgão ambiental do estado com o MP, pois todas as vezes que foram solicitadas informações e

questionamentos, estes foram equacionados. O grande problema reside na insegurança jurídica que a legislação ambiental ocasiona e que causa temor ao licenciador; tal fato faz com que o licenciador tenha no MP um aliado na interpretação da legislação de forma a atuar na legalidade.

Em 2006, a Sema/MT estabeleceu o Termo de Cooperação Técnica nº 058 por tempo indeterminado com o MP, em que o Artigo 6º possibilita ao Ministério Público Estadual a atuação como fiscal da lei, manifestando-se, oralmente ou por escrito, sempre que julgar necessário, de ofício, quando lhe for facultada a palavra ou lhe for dada vista em processos.

O referido termo busca promover o intercâmbio de informações contidas em banco de dados e/ou procedimentos administrativos, existentes em ambas as instituições conveniadas, referentes a licenciamento ambiental ou quaisquer outros procedimentos visando à imposição de sanções administrativas, civis ou penais, a pessoas físicas ou jurídicas cujas condutas, de alguma forma, atentem contra normas protetoras de recursos ambientais ou se apresentem potencialmente capazes de causar danos ao meio ambiente.

A atuação do MP foi criticada pelos gestores públicos, que dedicam muitas horas esclarecendo denúncias, fato que prejudica o andamento das demais atribuições desempenhadas no Oema. Ademais, na perspectiva desse grupo entrevistado, o MP utiliza muitas medidas punitivas e deveria agir mais em medidas de orientação, preventivas e mitigadoras.

Nos municípios pesquisados, não foi possível estimar o número de demandas do MP por informação sobre processos de licenciamento (entre os anos de 2006 e 2008), qualificando a informação pelo tipo de solicitação (denúncia, acompanhamento do processo de licença, outros motivos). Isto ocorreu, especialmente, devido à falta de sistematização das referidas informações e à impossibilidade de o acesso da equipe da pesquisa aos arquivos das instituições.

4.4 Dinâmica urbana e habitacional

A dinâmica urbana e habitacional do estado de Mato Grosso passou por diferentes fases, entre elas, na década de 1960, quando representou área de expansão da fronteira agrícola. É a partir das áreas de Cerrado do estado que emergem os polos espaciais de investimentos. Na região sudeste e no oeste de Mato Grosso desenvolveu-se a agroindústria da soja, atividade que requer altos níveis de investimentos em capital, tecnologia e gestão. Com o objetivo de abastecer os centros urbanos e de incentivar a exportação de produtos não tradicionais,

foram implantados programas (estaduais, federais, privados) que garantiram a infraestrutura necessária para o desenvolvimento do agronegócio.

Uma série de investimentos em pesquisas possibilitou a adaptação da soja às condições ecológicas do estado, que se tornou, em 1990, o segundo maior produtor do país. As atividades econômicas hegemônicas – pecuária e soja – deixam suas marcas em praticamente todas as áreas onde se encontram, em geral, provocando esvaziamento demográfico do campo e concentração populacional urbana na maior parte do território mato-grossense. A tabela 20 apresenta os municípios com maior taxa de crescimento anual populacional entre 1996 e 2006.

TABELA 20
Mato Grosso: municípios com maior taxa de crescimento anual populacional (1996-2006)

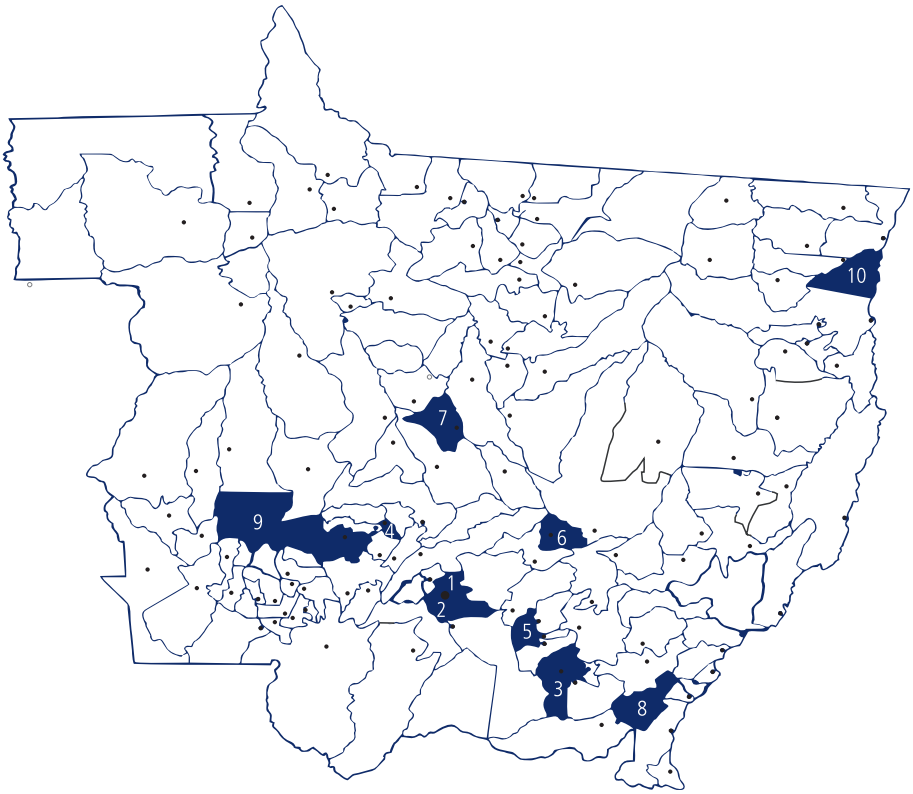
Município	Taxa (%)
1. Tabaporã	22,47
2. Primavera do Leste	17,40
3. Cotriguaçu	15,52
4. Querência	14,52
5. Nova Mutum	12,85
6. Campo Verde	12,51
7. Lucas do Rio Verde	11,17
8. Alto Taquari	8,47
9. Sinop	8,34
10. Barra do Bugres	7,49

Fonte: Seplan (2007a).
Elaboração: Equipe Estadual, 2010.

Nos municípios pesquisados – Primavera do Leste, Campo Verde, Rondonópolis e Lucas do Rio Verde –, a base econômica encontra-se centrada na monocultura da soja. Tal cultura agrícola voltada para a exportação desencadeia processos de exclusão social, uma vez que, pela alta tecnificação e pela precariedade da qualificação da mão de obra, a absorção dos trabalhadores rurais é reduzida. Nessas condições, a alternativa para essa população é a migração para centros urbanos, em sua maioria incapazes de absorver o excedente populacional, colaborando para o aumento das taxas de urbanização (mapa 6).

O aumento dos índices de urbanização torna ainda mais complexo o objetivo de promover a sustentabilidade urbana ambiental, uma vez que cabe ao poder público criar e gerir políticas voltadas ao crescimento econômico, à geração de empregos e à oferta de infraestrutura física, como malha viária e habitação e, ao mesmo tempo, preservar e conservar o meio ambiente.

MAPA 6
Mato Grosso: municípios com maior taxa de urbanização (2007)



	Municípios	Taxa de urbanização
1	Cuiabá	98,52
2	Várzea Grande	97,34
3	Rondonópolis	95,48
4	Arenápolis	95,08
5	Jaciara	92,19
6	Primavera do Leste	91,94
7	Lucas do Rio Verde	90,67
8	Alto Graças	90,67
9	Tanguará	90,64
10	Luciara	90,48

Fonte: Seplan (2007a).
Elaboração cartográfica: Equipe Estadual, 2010.

A irregularidade urbana, em grande parte, é resultado da falta de atendimento às necessidades habitacionais, expressa pelos loteamentos clandestinos e pelos assentamentos informais que não respeitam a legislação, os limites físicos,

territoriais e ecológicos, e à custa de péssimas condições de vida da população, traz em seu bojo um passivo ambiental que necessita ser enfrentado com políticas de prevenção e regularização.

Os indicadores sociais apresentados na tabela 21 demonstram, entre outros itens, o déficit habitacional em 2006 e a taxa de urbanização estadual.

TABELA 21
Brasil e estado de Mato Grosso: principais indicadores sociais

Indicadores	Ano	Brasil	Mato Grosso
Taxa geométrica de crescimento populacional anual	2000-2007	1,14	1,89
Taxa de urbanização	2006	83,29	76,26
Taxa de mortalidade infantil	2005	**17,90[2]	17,75
Taxa de fecundidade – filhos por mulher	2007	2,0	2,3
Analfabetismo (pessoas de 10 anos ou mais) (%)	2006	10,15	9,39
Índice de Desenvolvimento Urbano (IDH)	2000	0,766	0,767
Esperança de vida ao nascer	2006	72,4	72,9
Total de domicílios	2006	54.610.000	835.000
Domicílios com canalização interna de água (%)	2006	91,23	89,54
Domicílios com rede coletora de esgoto (%)	2006	48,48	13,01
Domicílios com coleta diretamente do lixo (%)	2006	79,61	70,81
Domicílios que possuem microcomputador (%)	2006	18,56	14,56
Domicílios que possuem microcomputadores com acesso a internet (%)	2006	13,66	9,61
Déficit habitacional (residências)	2006	5.693.000	127.000
Trabalhadores que contribuem com o Instituto de Previdência (%)	2006	48,56	44,11
Trabalhadores que não contribuem com o Instituto de Previdência (%)	2006	51,44	55,89
Rendimento médio mensal das pessoas economicamente ativas (PEA) (R$)	2006	797,00	791,00
Índice de Gini do rendimento mensal da PEA com rendimento	2006	0,547	0,520
Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* (R$)	2005	11.658,00	13.365,00
PEA	2006	97.528.000	1.493.000
População ocupada	2006	89.318.000	1.368.000
PEA/população residente	2006	52,09	52,09
Taxa de desemprego (%)	2006	9,19	9,13
Leito hospitalar por mil habitantes	2007	-	2,57

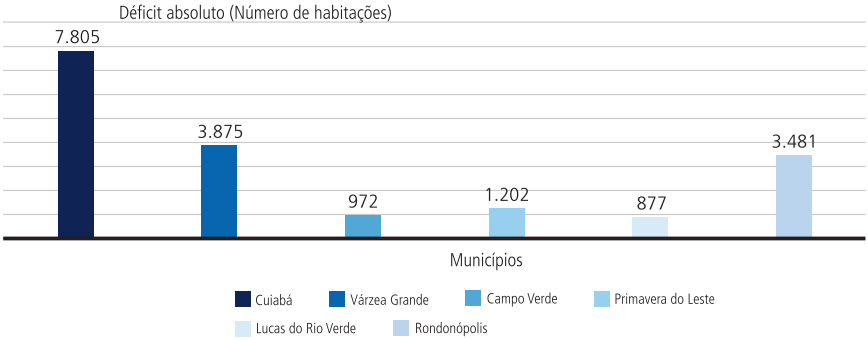
Fonte: Seplan/MT; IBGE/PNAD; Secretaria de Estado de Saúde (SES); e Datasus/Sistema Único de Saúde (SUS).
Elaboração: Seplan (2010b).

Como a descentralização da competência de licenciar empreendimentos urbanos dentro dos limites municipais é tratada pela legislação como um processo que demanda tempo, o fortalecimento da capacidade de gestão ambiental dos municípios ocorre de forma heterogênea e sem prazo definido, possibilitando a retirada progressiva e pactuada da atuação supletiva do órgão estadual que, sobrecarregado, depende da vontade política dos gestores públicos estaduais e municipais para aprimorar sua atuação. Inserido nesse contexto, o Oema/Mato Grosso desempenha o papel de cumpridor das rotinas administrativas que não

atendem ao excesso da demanda, tornando-se inoperante e frágil nas ações de planejamento e gestão do meio ambiente estadual.

O déficit habitacional dos municípios pesquisados é apresentado no gráfico 9.

GRÁFICO 9
Mato Grosso: municípios de Cuiabá, Várzea Grande, Campo Verde, Primavera do Leste, Lucas do Rio Verde e Rondonópolis: déficit habitacional absoluto (2000)



Fonte: Seplan (2007a).
Elaboração: Seplan (2010b).

5 RECOMENDAÇÕES PARA A AÇÃO PÚBLICA

Mediante os resultados descritos no transcorrer desta pesquisa, é possível afirmar que, em Mato Grosso, devido ao estágio em que se encontra o processo de transferência do estado para os municípios, quanto à competência para efetivar o licenciamento ambiental urbano, ainda não foi possível detalhar as implicações do processo de licenciamento ambiental de parcelamento do solo urbano nas características da dinâmica urbana e habitacional estadual e dos municípios pesquisados. No entanto, avalia-se que este não tem contribuído efetivamente para melhorar a qualidade ambiental urbana e os níveis de informalidade.

É importante enfatizar que tal fato não restringe a importância da continuidade do processo, uma vez que o poder público local ainda está em fase de consolidação da competência de licenciar e dar uma resposta à problemática da habitação e do licenciamento ambiental. Dessa forma, se faz necessário investir na superação dos entraves indicados, na perspectiva da adoção de práticas de governança democrática e de políticas de promoção do direito à cidade de forma sustentável.

O processo de descentralização do licenciamento ambiental urbano em Mato Grosso data de meados de 2006, portanto é relativamente recente. Pode-se afirmar que o sistema ambiental estadual e dos municípios de Cuiabá, Campo Verde, Primavera do Leste e Lucas do Rio Verde encontra-se parcialmente organizado. O

confronto dos dados obtidos nas secretarias de meio ambiente das prefeituras com as informações coletadas no Oema e a perspectiva dos empreendedores privados permitem as seguintes considerações finais.

Os municípios assumiram a competência para efetuar o licenciamento ambiental de empreendimentos com pequeno e médio potencial poluidor, porém não possuíam a estrutura exigida pela legislação. Tal fato é comprovado pela existência dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente apenas na forma da lei, uma vez que se mostram frágeis e inoperantes em toda a amostra pesquisada. Nos demais requisitos, como a criação do Fundo Municipal de Meio Ambiente, observa-se sua existência em todos os municípios; entretanto, as verbas que deveriam ser aplicadas na implantação do Simlam, por exemplo, são direcionadas para outros fins.

Nos aspectos pertinentes à comprovação de que o município dispõe de servidores habilitados em conselho para realização do licenciamento ambiental, constata-se a existência de corpo técnico restrito e necessitando de capacitação. Não há uma priorização das questões ambientais pelas secretarias municipais pesquisadas, haja vista que todas, sem exceção, têm a atribuição de realizar a gestão urbana ou a gestão agrícola com o mesmo corpo técnico responsável pela gestão ambiental. Dessa forma, ocorre a supremacia dos aspectos pertinentes à base econômica das localidades em detrimento das questões ambientais.

O Oema atua de forma localizada, uma vez que não possui profissionais suficientes para atender os 141 municípios do estado de Mato Grosso. Assim, iniciou o processo de descentralização do licenciamento ambiental para alguns municípios, mas necessita efetivar o monitoramento do processo. Nesse contexto, alguns municípios assumiram, mediante convênio firmado, a competência de licenciar, mas quem continua realizando a ação é o Oema (com exceção do município de Cuiabá). Os consórcios intermunicipais ainda estão sendo implantados e alguns funcionários da Sema desconhecem sua atuação e procedimentos.

No órgão estadual de meio ambiente, as informações são diluídas em vários setores e a comunicação interna mostrou-se ineficiente, pois um setor desconhece a atuação do outro. Na realidade, os dados dependem de informação prestada por funcionários de carreira, por exemplo, que acompanharam alguns processos e têm a memória do que ocorreu. Os contratados e funcionários novos, em geral, desconhecem as informações e sempre encaminham aos servidores mais antigos, fato que prejudica a atuação do órgão em caso de aposentadorias, falecimento ou mesmo de mudança de governo ou partido político.

Tanto no âmbito estadual como nos contextos municipais, os processos de licenciamento ambiental ainda não são informatizados na íntegra. Em razão disso, existem nas instituições salas com caixas-arquivo contendo múltiplos processos de diferentes naturezas. Há grande dificuldade para manusear e obter informações, valendo registrar o caso de ter sido negado o acesso da equipe da pesquisa aos arquivos. Dessa forma, os municípios e os empreendedores privados atuam nesse contexto de ausência de transparência das informações e da escassez de ações de monitoramento e fiscalização.

Na perspectiva dos gestores do Oema, a consulta pública do estudo ambiental e a audiência pública são importantes; contudo são instrumentos pouco utilizados pois a população ainda necessita ser sensibilizada para compreender a relevância da sua participação. A atuação do MP foi criticada, os gestores públicos estaduais e municipais reclamam que dedicam muitas horas esclarecendo denúncias, fato que prejudica o andamento das demais atribuições que eles devem desempenhar no Oema. Ademais, na perspectiva desse grupo entrevistado, o MP utiliza muitas medidas punitivas e deveria agir mais em medidas de orientação, prevenção e mitigação.

Os empreendedores privados afirmam que os custos da emissão de licenças são coerentes. Alguns entrevistados afirmam que os prazos traduzem-se em dificuldades, pois, se não há um acompanhamento em cada setor do Oema por parte do empreendedor, o cronograma dos empreendimentos pode ser prejudicado, haja vista que alguns técnicos não respeitam os prazos estipulados por lei.

Alguns gestores municipais afirmam que assumiram a competência para licenciar; contudo, a receita resultante desses procedimentos de licenciamento é insuficiente para dotar de infraestrutura o sistema municipal de meio ambiente (profissionais, espaço físico, equipamentos), o que torna inviável para a prefeitura arcar com os investimentos.

REFERÊNCIAS

ARRUZZO, R. C. Modernização agrícola, trabalho e organização espacial na BR-163. *In*: BERNARDES, J. A.; FREIRE FILHO, O. L. (Org.). **Geografias da soja**: BR-163 fronteiras em mutação. Rio de Janeiro: Arquimedes edições, 2006

BERNARDES, J. A. As estratégias do capital no complexo soja. *In*: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Org.). **Brasil**: questões atuais da reorganização do território. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.

_____. Circuitos espaciais da produção na fronteira agrícola moderna: BR-163 mato-grossense. *In*: BERNARDES, J. A.; FREIRE FILHO, O. L. (Org.). **Geografias da soja**: BR-163 fronteiras em mutação. Rio de Janeiro: Arquimedes Edições, 2006.

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: MEC, 1999. Disponível em: <http://www.iica.org.br/Docs/Publicacoes/PublicacoesIICA/SergioBuarque.pdf>. Acesso em: 07 jul. 2010.

CAMARGO, L. **Atlas de Mato Grosso**: abordagem socioeconômico-ecológica. Cuiabá: Entrelinhas, 2011.

CASTRO, S. P. *et al*. **A colonização oficial em Mato Grosso**: a nata e a borra da sociedade. Cuiabá: EdUFMT, 2002.

CUIABÁ. PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ. INSTITUTO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO URBANO – IPDU. **Perfil Socioeconômico de Cuiabá**. Volume IV. Cuiabá-MT: Central de Texto, 2010.

CUNHA, J. M.; ALMEIDA, G. M. E.; RAQUEL, F. **Migração e transformações produtivas na fronteira**: o caso de Mato Grosso. Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Núcleo de Estudos de População (Nepo), 2002. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002/GT_MIG_ST33_Cunha_texto.pdf>. Acesso em: 20 set. 2009.

ELIAS, D. **Globalização e agricultura**: a região de Ribeirão Preto – SP. São Paulo: Edusp, 2003.

FERREIRA, J. C. V. **Mato Grosso e seus municípios**. Cuiabá: SEDUC; Buriti, 2001.

FIBGE – FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censos demográficos**, 1970, 1980, 1991, 2000.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Contagem da população 1996**. Censo Demográfico 2010.

_____. **Censo demográfico 2010**. 2011.

MIRANDA, L.; AMORIM, L. **Atlas geográfico de Mato Grosso**. Cuiabá: Entrelinhas, 2000.

MARICATO, E. **Metrópoles brasileiras**. Disponível em: <http://www.itaucultural.org.br/proximoato/pdf/textos/textoerminiamaricato.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2010.

MOREIRA, M. L.; VASCONCELOS, T. N. N. (Org.). **Mato Grosso**: solos e paisagens. Cuiabá: Entrelinhas, 2007.

MORENO, G. **Terra e poder em Mato Grosso**: política e mecanismo de burla 1892-1992. Cuiabá: EdUFMT; Entrelinhas, 2007.

SEPLAN – SECRETARIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO. **Censo econômico de Mato Grosso**, 2006.

_____. **Anuário estatístico de Mato Grosso**, 2007a.

_____. **Mato Grosso em números**, 2007b.

_____. **Anuário estatístico de Mato Grosso**, 2008.

_____. **Anuário estatístico de Mato Grosso**, 2010a.

_____. **Mato Grosso**. Superintendência de Estudos e Informações (SEI), 2010b.

VILARINHO NETO, C. S. **Metropolização regional, formação e consolidação da rede urbana do estado de Mato Grosso**. 2002. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABUTAAKKA, A.; LIMA, M. B. (Org.). **Mato Grosso em números 2006**. Cuiabá: Central de texto, 2006.

ROMANCINI, S. R. **Cuiabá**: paisagens e espaços da memória. Cuiabá: Cathedral Publicações, 2005.

CAPÍTULO 11

MATO GROSSO DO SUL

José Roberto da Silva Lunas*
Rosa Maria Farias Asmus**
Luciana Ferreira da Silva**
Maria Aparecida Martins Alves**

1 INTRODUÇÃO

1.1 Caracterização geral do estado e dos municípios selecionados

O estado de Mato Grosso do Sul foi criado em 1977, tendo sido desmembrado do antigo estado de Mato Grosso. Ocupa área de 58.159 quilômetros quadrados e é dividido em 78 municípios, quatro mesorregiões geográficas e onze microrregiões geográficas. As mesorregiões são: centro-norte, leste, Pantanal e sudoeste. Já as microrregiões são: Alto Taquari, Aquidauana, Baixo Pantanal, Bodoquena, Campo Grande, Cassilândia, Dourados, Iguatemi, Nova Andradina, Paranaíba e Três Lagoas. Apenas duas das microrregiões possuem mais de 150 mil habitantes: Campo Grande e Dourados. Três, possuem mais de 75 mil habitantes: Corumbá, Três Lagoas e Ponta Porã. Todas as demais possuem entre 25 mil e 75 mil habitantes (IBGE, 2010a).

Situado na região Centro-Oeste do Brasil, Mato Grosso do Sul faz fronteira, a oeste, com a Bolívia e o Paraguai e ao sul, com o Paraguai. Faz divisa ao norte, com o Mato Grosso; ao sul com o Paraná; e a leste, com São Paulo, Minas Gerais e Goiás. O território estadual é drenado pelos sistemas dos rios Paraná (principais afluentes: Sucuriú, Verde, Pardo e Ivinhema), a leste; e Paraguai (principal afluente: Miranda), a oeste. Pela Bacia do Paraguai, escoam as águas da Depressão do Pantanal e terrenos periféricos, onde ocorrem anualmente inundações de longa duração.

Sua maior porção é formada por planície aluvial sujeita a inundações periódicas – a Planície do Pantanal, cujas altitudes oscilam entre 100 metros e 200 metros. Em meio à Planície do Pantanal, ocorrem alguns maciços isolados, como o do Urucum, com 1.160 metros de altitude, próximo à cidade de Corumbá.

---

* Coordenador da pesquisa.

** Equipe técnida da pesquisa.

Quanto à vegetação, predominam os Cerrados, que recobrem a maior parte do estado. Na planície que caracteriza a Bacia do Alto Paraguai, no chamado Complexo do Pantanal, o revestimento vegetal combina cerrado e campo com algumas incidências de Mata Atlântica, na região da Serra da Bodoquena. Predomina o clima do tipo tropical continental e de altitude, com chuvas de verão e inverno seco.

Mato Grosso do Sul aprovou, no final do ano de 2009, o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) que definiu as prioridades de incentivos e restrições de suas áreas de desenvolvimento. O estado foi dividido em zonas que identificam características ecológicas e econômicas comuns: Zona Alto Taquari (ZAT); Zona do Chaco (ZCH); Zona Depressão do Miranda (ZDM); Zona Iguatemi (ZIG); Zona das Monções (ZMO); Zona Planície Pantaneira (ZPP); Zona Proteção da Planície Pantaneira (ZPPP); Zona Sucuriú-Aporé (ZSA); Zona Serra da Bodoquena (ZSB); Zona Serra de Maracaju (ZSM).

A economia sul-mato-grossense é capitaneada pelo setor agropecuário, que influenciou enormemente a ocupação e o ordenamento de seu território. Os espaços entre as regiões do centro-sul do estado, classificadas no ZEE como das ZSAs, das ZMOs, ZSM e parte da ZDM foram inicialmente ocupados pela pecuária bovina, que, até os dias atuais, tem grande relevância. Mato Grosso do Sul possui o terceiro maior rebanho bovino do país, com 22,4 milhões de cabeças, efetivo superado apenas pelo de Mato Grosso (26,0 milhões) e de Minas Gerais (22,4 milhões) (IBGE, 2010b).

A agricultura manteve maior relevância no sul do estado quando os municípios passaram a ter uma política de ocupação especial. Diversas cidades surgem, como Ponta Porã, com a chegada da Ferrovia Noroeste do Brasil que integra o sul de Mato Grosso aos principais centros econômicos do Brasil, em especial São Paulo e Rio de Janeiro. Da entrada leste, pelo município de Três Lagoas, até a fronteira oeste, com Corumbá, foram criadas as cidades de Água Clara, Ribas do Rio Pardo, Aquidauana e diversos pequenos distritos, paradas de trem e a cidade de Campo Grande.

Mais recentemente, o crescimento industrial e da produção mineral tem mudado o panorama econômico de Mato Grosso do Sul. Na fronteira com a Bolívia, intensificou-se a exploração de ferro e manganês, extraído em Corumbá e transportado por modal hidroviário pelo rio Paraguai, para exportação. A produção industrial tem se intensificado na região central e oeste do estado, com destaque para Campo Grande e Três Lagoas.

Forte crescimento econômico verifica-se no estado, cujo crescimento, no período entre 1995 e 2007, segundo dados da Secretaria de Meio Ambiente, do

Planejamento, da Ciência e da Tecnologia (SEMAC) de Mato Grosso do Sul, acumulou 46,4%. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o crescimento acumulado do Produto Interno Bruto (PIB) sul-mato-grossense foi de 112,8%, desde 1985 até 2004, o que o coloca na sétima posição no *ranking* dos estados que mais crescem no país. Este crescimento tem provocado pressões populacionais em seus principais municípios, notadamente Campo Grande, Dourados e Três Lagoas.

- Campo Grande

A cidade de Campo Grande, capital do estado de Mato Grosso do Sul, localiza-se na porção central do estado, latitude de 20º 26' 34" Sul e longitude 54º 38' 47" Oeste, área próxima do divisor de águas entre a Bacia do Paraná e o Alto Paraguai. Apresenta topografia plana, e a Formação Serra Geral é constituída pela sequência de derrames basálticos. Sua menor altitude é 490 metros; e a maior, 698 metros, tendo altitude média de 594 metros.

O município apresenta solos do tipo latossolo vermelho e roxo e areias quartzosas. Predomina a textura arenosa com baixa fertilidade natural. Em sua vegetação, predomina o cerrado, com manchas de matas e campos limpos.

A economia de Campo Grande baseia-se no setor de serviços, no comércio e na agropecuária. Mais recentemente, observam-se expansão industrial e contribuição expressiva da construção civil, tanto no crescimento econômico como na geração de empregos. A cidade mantém 74 bairros distribuídos em sete regiões de planejamento. São elas: Anhanduizinho, Bandeira, Centro, Imbirussu, Lagoa, Prosa e Segredo.

O município não tem grandes rios, sendo cortado apenas por córregos, ribeirões e rios de pequeno porte que pertencem à bacia do rio Paraná. As temperaturas são bastante variáveis durante o ano. Predomina o clima tropical de altitude, com duas estações muito bem definidas: quente e úmida, no verão, e fria e seca, no inverno. Nos meses de inverno, a temperatura pode cair drasticamente. A precipitação média é de 1.500 milímetros ao ano (a.a.).

- Corumbá

Corumbá é o maior município do estado em área (64.961 quilômetros quadrados). Localiza-se na latitude 19º 00' 33" Sul e longitude 57º 39' 12" Oeste, com altitude de 118 metros, em relação ao nível do mar, na região oeste de Mato Grosso do Sul, conhecida como Pantanal Brasileiro (Chaco). O município abrange 60% do Pantanal Sul-mato-grossense e 37% do Pantanal Brasileiro, razões que o levaram a ser considerado a capital do Pantanal e a principal cidade às margens do rio

Paraguai. Dista, aproximadamente, 434 quilômetros da capital Campo Grande. Possui 386 quilômetros de fronteiras com dois países, Paraguai e Bolívia, situação que é conhecida como tríplice fronteira.

O município de Corumbá limita-se, ao norte, com o estado de Mato Grosso; ao sul, com Porto Murtinho e com o Paraguai; a leste, com Aquidauana, Miranda, Sonora, Coxim, Rio Verde de Mato Grosso e Ladário; e a oeste, com a Bolívia. Ladário localiza-se dentro do município de Corumbá, fazendo divisa apenas com este.

Banhada pelo Rio Paraguai, constitui o mais importante porto do estado de Mato Grosso do Sul e um dos mais importantes portos fluviais do Brasil. Além do rio Paraguai, estão presentes no município os rios Abobral, Capivari, Correntes, Cuiabá, Formoso, Itiquira, Nabileque, Naitaca, Negro, Novo, Taquari, Verde, Vermelho e Miranda. Corumbá localiza-se na margem esquerda do rio Paraguai, e grande parte do município é ocupada pelo Complexo do Pantanal, retratado na sua baixa densidade populacional – 1,54 habitante por quilômetro quadrado.

Verifica-se processo de conurbação de Corumbá com mais três cidades: Ladário, no Mato Grosso do Sul; e Puerto Suarez e Puerto Quijarro, na Bolívia. Com isso, existe uma rede urbana de cerca de 150 mil pessoas sendo atendidas por dois aeroportos – Corumbá e Puerto Suárez. Principal exportador de Mato Grosso do Sul em 2008, o município de Corumbá atingiu a condição de município mais dinâmico do estado e o 86º dentre os trezentos mais dinâmicos de todo o país (Florenzano marketing, 2008). Segundo o IBGE (2007), Corumbá possui PIB de pouco mais de R$ 2 bilhões.

Ao mesmo tempo em que a cidade, com os primeiros grandes edifícios, ensaia sua concentração vertical, ela amplia seu perímetro urbano em direção à via de acesso a Ladário. Corumbá estende-se por dois níveis:

1) Parte baixa – situada embaixo da elevação calcária; comunica-se por meio de duas ladeiras, com elevação de mais ou menos 60 metros (esta parte que estava em contato com as águas do rio é o Porto Geral, conhecida também como Casario do Porto). Possui edificações do final do século XIX e início do século XX, com notável valor arquitetônico.

2) Parte alta – mais nova e com extensão maior, apresenta a forma de tabuleiro de xadrez, situada sobre a elevação calcária. Foram criados, na região, cerca de vinte bairros, que crescem e se desenvolvem cada vez mais. É onde se localiza o comércio local. Teve suas edificações erguidas, em sua maioria, no início do século XX.

Apesar do seu forte e competitivo segmento agropecuário, a economia local é bastante diversificada, com destaque também para as atividades de mineração; pesca e turismo; comércio e serviços. A arrecadação municipal segue a tendência das grandes capitais do país, sendo predominante as receitas provenientes dos setores de comércio e serviços (27,35%). Essa tendência é explicada pelo fato de estes serem os setores da economia que mais agregam valores em seus produtos.

O município é o terceiro em arrecadação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no estado. Os dados da Secretaria de Estado de Fazenda mostram um crescimento econômico de Corumbá elevando-se de 36%, passando de R$ 1,88 bilhão, no ano de 2006, para R$ 2,55 bilhões, em 2007, o crescimento mais expressivo de Mato Grosso do Sul.

Quanto às exportações, os dados de janeiro a julho indicam que Corumbá remeteu a outros países US$ 232,8 milhões, o quádruplo do acumulado de janeiro a julho de 2007, passando à frente de Campo Grande e Dourados, no *ranking* de exportadores.

- Dourados

A cidade de Dourados se localiza na latitude 22°13'16" Sul e longitude 54°48'20" Oeste. Distante, aproximadamente, 220 quilômetros da capital, Campo Grande, na região sul de Mato Grosso do Sul, próximo à divisa com o estado do Paraná e à fronteira com o Paraguai.

O município limita-se, ao norte com Rio Brilhante, Maracaju, Douradina e Itaporã; ao sul, com Fátima do Sul, Caarapó, Laguna Carapã e Ponta Porã; a leste com Deodápolis; e a oeste, com o município de Ponta Porã.

Não há rio de tamanho expressivo no perímetro urbano de Dourados, apenas alguns córregos cujas nascentes são incrustadas em pontos bastante impactados da área urbana. Dentre onze córregos, destacam-se, nos fundos da estação rodoviária, a nascente do Córrego Paragem; e, próximo à Feira Livre Central, a nascente do córrego Rego D'Água, que são afluentes do rio Dourados – este, por sua vez, pertencente à bacia hidrográfica do rio Paraná. Os principais rios presentes no município são: Dourados, Santa Maria, Brilhante e Peroba.

Apresenta topografia plana, com altitude média de 430 metros acima do nível do mar. Localiza-se próximo à Serra de Maracaju. Seu solo é composto de derrames basálticos, onde predominam manchas de terra popularmente conhecidos como "terras roxas" ou latossolos vermelhos distroférricos.

O perímetro urbano de Dourados ocupa área com 72,5 km², e a área total do município é de 4.086,387 km².

Maior e mais desenvolvido centro urbano do interior do estado de Mato Grosso do Sul atualmente, Dourados possui avenidas amplas e largas que se cruzam nos sentidos norte-sul e leste-oeste.

Uma das características mais marcantes da população douradense é o fato de a cidade possuir a maior população indígena do país – estimada em mais de 10 mil pessoas das etnias Guarani (*Kaiowá* e *Ñandeva*) e Terena.

De acordo com o sistema de mapeamento do município, a área urbana de Dourados conta com aproximadamente 250 bairros. Este número se deve ao critério de divisão adotado pela prefeitura, que classifica as regiões da cidade como: bairros, chácaras e conjuntos residenciais de dimensões reduzidas.

O município se desenvolveu em torno da produção agropecuária e também do comércio e dos serviços derivados desta atividade. Mais recentemente, observa-se uma gradual diversificação, com significativo crescimento dos setores imobiliário e industrial – este último, contudo, menos expressivo.

Dourados abriga a sede de duas universidades públicas – a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e a Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) – e duas instituições de ensino superior privada – o Centro Universitário da Grande Dourados (Unigran) e a Faculdade Anhanguera.

As temperaturas são bastante variáveis durante o ano, com predomínio do clima tropical de altitude, com duas estações muito bem definidas: quente e úmida, no verão; e fria e seca, no inverno. A precipitação média é de 1.500 milímetros a.a.

- Três Lagoas

O município de Três Lagoas localiza-se ao leste do estado, na divisa com o estado de São Paulo. Suas coordenadas geográficas são 20º 45’ 04” de latitude Sul e 51º 40’ 42” de longitude Oeste. Distante aproximadamente 320 quilômetros de Campo Grande, a cidade conta com 10.235,8 km² de área (2,85% da área total do estado) e altitude média de 315 metros, em relação ao nível do mar. Tem como limites os municípios de Inocência e Selvíria, ao norte; Brasilândia, ao sul; Água Clara, a oeste; e o estado de São Paulo, a leste.

A sua área urbana localiza-se a aproximadamente 8 quilômetros da margem do rio Paraná, próximo à Usina Hidrelétrica Engenheiro Sousa Dias, mais conhecida como Usina de Jupiá, uma das maiores do Brasil com capacidade instalada de 1.551,2 megawatt (MW) e serviço auxiliar com potência instalada de 9.500 kilowatt (kW).[1]

1.Disponível em: <http://www.cesp.com.br/portalCesp/portal.nsf/V03.02/Empresa_UsinaJupia?OpenDocument>. Acesso em: 10 jun 2013.

O nome do município se origina de sua rica hidrografia, composta por lagoas e rios que afloram à superfície com muita facilidade. Os rios subterrâneos estão, às vezes, somente a 20 metros da superfície. O município localiza-se na bacia hidrográfica do rio Paraná e é servido por duas sub-bacias importantes – a do rio Verde e a do rio Sucuriú – e se situa sobre o Sistema Aquífero Guarani (SAG).

Três Lagoas tem a vegetação constituída de forma predominante pelo cerrado. Há também faixas de Mata Atlântica, principalmente às margens do rio Paraná. A vegetação do cerrado alterna-se com campos limpos e extensas áreas de pecuária, as quais têm sido substituídas por projetos de reflorestamento para suprimento da indústria de celulose, recém-instalada na região.

O município tem experimentado um dos crescimentos mais dinâmicos do Brasil, porém com diversos problemas urbanos decorrentes deste processo. Seu solo é constituído, principalmente, por latossolo vermelho escuro e podzólico vermelho escuro. No perímetro urbano, o solo é altamente poroso, o que se torna um empecilho às grandes construções, pois não oferece sustentação suficiente para estruturas exigidas em edifícios altos. Como consequência, a cidade se desenvolveu horizontalmente, mas sem ordenamento adequado e sem cuidados com o sistema de drenagem.

O déficit do sistema de drenagem é maior durante o verão, quando ocorrem precipitações mais intensas, que sobrecarregam o meio urbano. O clima local caracteriza-se como tropical continental, com temperatura média de 26° C. Possui estação chuvosa no verão e seca no inverno. O total de precipitações está entre 900 milímetros e 1.400 milímetros anuais.

A localização geográfica de Três Lagoas é estratégica do ponto de vista econômico. Além da disponibilidade de energia, o município encontra-se no entroncamento da Ferrovia Noroeste do Brasil com a conexão da Hidrovia Tietê-Paraná, o que, aliado à proximidade com a Ferrovia Ferronorte, lhe confere enorme importância do ponto de vista logístico.

Tradicionalmente, a economia local é sustentada pela agropecuária, e o enorme crescimento econômico observado nos últimos anos é resultado da instalação de indústrias que buscam as vantagens proporcionadas pelo potencial logístico e a proximidade de um grande mercado consumidor localizado do outro lado do rio Paraná – o estado de São Paulo.

Desde a década de 1990, um diversificado parque industrial começou a tomar corpo em Três Lagoas. A indústria cerâmica, mais antiga, ganhou a companhia de empresas de alimentos e de outros segmentos. A maior mudança econômica,

ambiental e social tem sido provocada pela instalação da fábrica da International Paper, uma indústria de celulose com capacidade de produção de 200 mil toneladas por ano, que entrou em operação no terceiro bimestre de 2009. A cidade conta com aproximadamente sessenta bairros distribuídos em cinco distritos, de acordo com informações da prefeitura.

1.2 A urbanização do estado e das cidades selecionadas

1.2.1 Síntese da análise da dinâmica urbana e demográfica estadual

Os problemas causados pelo crescimento urbano em Mato Grosso do Sul provocam impacto na capacidade de provimento do poder público. Observa-se déficit no atendimento da demanda habitacional, bem como no saneamento básico. Embora existam investimentos em curso, o déficit persiste, principalmente em relação a coleta e tratamento de esgoto.

No município de Dourados, conforme dados de 2008, da Empresa de Saneamento de Mato Grosso do Sul (Sanesul), apenas 25% da população são atendidos com coleta de esgoto. A meta, no entanto, é ampliar o atendimento para 60% nos próximos quatro anos. Já a cobertura de ligações de água abrange 90% da população.

Em todo o estado, existe déficit de cobertura da coleta de esgoto. Em 2006, dados da SEMAC apontavam 666 mil ligações de água, abastecendo 97% dos habitantes. Já no esgotamento sanitário, a situação é inversa: 106 mil ligações concentradas em Campo Grande, Dourados e Corumbá, ficando para a maioria dos municípios o uso do esgotamento em fossa séptica e sumidouro.

As pressões ambientais nas cidades sul-mato-grossenses não se restringem à questão do saneamento. Outros problemas são enfrentados, como a precariedade dos sistemas de deposição de resíduos sólidos e as dificuldades enfrentadas com o déficit de sistemas de drenagem.

Os problemas com resíduos sólidos são sentidos principalmente nas cidades de Corumbá e Campo Grande. A prefeitura municipal de Corumbá (PMC) chegou a ser multada em R$ 700 mil, no final de 2007, por não ter implantado adequadamente o aterro sanitário. Mesmo com recursos de emenda parlamentar, liberados pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), no ano de 2009, o poder público municipal ainda não conseguiu avançar na resolução do problema de Corumbá.

Em Campo Grande, os problemas decorrem da logística de coleta e da precariedade do aterro sanitário, localizado na região sul da cidade, a 500 metros do córrego Anhanduizinho, no Anel Viário da BR-060 MS. A população local

produz 418 toneladas por dia de resíduos sólidos, com aproximadamente 0,65 kg, a produção *per capita*. No aterro sanitário, podem ser observados catadores de lixo trabalhando em condições precárias.

Já os municípios de Três Lagoas e Dourados mantêm aterros com melhor estrutura, mas em nenhum município de Mato Grosso do Sul é realizada coleta seletiva, e os programas de reciclagem são reduzidos.

Os problemas com drenagem têm sido sentidos com mais intensidade nos municípios de Campo Grande e Três Lagoas. Na capital do estado, a canalização de alguns córregos e a impermeabilização de partes mais altas da cidade têm provocado sobrecarga de algumas áreas, com possibilidade de danos consideráveis em caso de chuva forte. Já os problemas de Três Lagoas são causados pela ausência de planejamento e investimentos mais pesados no sistema de drenagem na área central da cidade.

A consolidação do então Mato Grosso, de forma articulada com o resto do país, e a consideração de que a região seria uma base econômica expressiva, aconteceram após a Guerra do Paraguai, em função da erva mate e da dinamização da pecuária tradicional.

A migração das mais diversas regiões do país contribuiu para o desenvolvimento e a formação cultural do povo sul-mato-grossense. Inicialmente com os mineiros, com o objetivo de criar povoados que atendessem seus interesses comerciais nas cidades médias do interior de Minas Gerais; os paulistas, na região leste do estado, especialmente os municípios de Paranaíba e Três Lagoas; e pela fronteira paraguaia, na década de 1890, chegaram ao sul de Mato Grosso os gaúchos, que se refugiaram das turbulências políticas que aconteciam no Rio Grande do Sul.

Uma importante migração de população de origem árabe, especialmente em Corumbá, foi observada no século XIX, com a entrada de muitos turcos, sírios e libaneses, que consolidaram negócios na região e, aos poucos, foram se transferindo para Campo Grande.

No Censo Demográfico de 1920, os estrangeiros, principalmente os de origem japonesa e árabe, representavam apenas 9% da população. Observa-se boa contribuição de portugueses, italianos e espanhóis na formação étnica da população do estado, além de paraguaios e bolivianos, dada a proximidade com seus países de origem.

Nas primeiras décadas do século XX, houve o início do crescimento populacional de Mato Grosso do Sul, a partir da construção da Ferrovia Noroeste do Brasil. A implantação da ferrovia facilitou o intercâmbio de pessoas e mercadorias, dinamizando as localidades por onde os trilhos passavam. A ferrovia foi construída

com visão estratégica da integração e proteção das fronteiras do Brasil com o Paraguai e a Bolívia. Houve duas frentes de trabalho: a primeira, iniciada em Bauru – São Paulo; e a outra, em Corumbá – Mato Grosso do Sul.

No final da década de 1970, as migrações de contingentes oriundos dos estados do Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo foram fundamentais para o povoamento do Mato Grosso do Sul e marcaram a fisionomia da região, notadamente na região do planalto da bacia do rio Paraná, onde ocorrem solos de terra roxa, com topografia regular. Como pode ser observado, o estado apresentou crescimento populacional de 140%, a partir da década de 1970 (tabela 1). No mesmo período, o Brasil acumulou crescimento populacional de 105%, segundo dados do IBGE.

TABELA 1
Mato Grosso do Sul: evolução da população (1970-2010)

Cronologia	População	Aumento (%)
1970	980.560	-
1980	1.369.769	39,7
1991	1.780.373	30,0
1996	1.927.834	8,3
2000	2.078.001	7,8
2008	2.336.058	12,4
2009	2.360.498	1,0
2010	2.449.024	1,0

Fonte: IBGE/Censos Demográficos (1970, 1980, 1991, 2000, 2010a) e estimativa populacional de 2009. Elaboração: Fundação de Apoio à Pesquisa, ao Ensino e à Cultura (FAPEMS).

Com 358.159 km², representando 4,2% da superfície do Brasil, Mato Grosso do Sul apresenta densidade demográfica atual de 6,86 habitantes por km² (IBGE, 2010a). Em 1979, o estado contava com densidade média de 3,9 habitantes por km². Além da capital, as principais aglomerações urbanas são Dourados, Corumbá e Três Lagoas.

1.2.2 Síntese da evolução e da dinâmica urbana dos municípios pesquisados

- Campo Grande

Campo Grande era um povoado que contava com 600 habitantes em 26 de agosto de 1899, quando foi elevada à condição de vila pelo governo da Província de Mato Grosso. Era habitada por migrantes mineiros, que se fixaram na região e criaram um entreposto comercial.

O crescimento e a elevação à condição de município somente foram possíveis após a implantação da Ferrovia Noroeste do Brasil, iniciada em 1908. A ferrovia

possibilitou à cidade tomar de Corumbá a situação de principal entreposto comercial da região sul do então estado de Mato Grosso.

A comarca foi criada em 1910, quando o povoamento contava com cerca de 8 mil habitantes. A cidade ganhou outro impulso em seu crescimento com a construção de quartéis do Exército Brasileiro, que deram origem ao bairro Amambaí, constituído de moradias para os militares. Este movimento tornou a cidade mais cosmopolita, tendo observado a chegada também de migrantes estrangeiros com grande diversidade, sendo mais numerosos os japoneses, árabes, italianos e paraguaios.

Foi a partir do início da década de 1980, após a divisão do estado de Mato Grosso, quando Campo Grande se tornou a capital de Mato Grosso do Sul, em janeiro de 1979, que os fluxos populacionais mais significativos foram observados (tabela 2).

TABELA 2
Campo Grande: evolução da população

Cronologia	População total	Aumento (%)
1960	300.601	-
1970	131.110	(43,6)
1980	283.653	116,3
1991	518.687	82,9
2000	665.206	28,2
2009	755.107	13,5
2010	786.797	4,1

Fonte: IBGE/Censos Demográficos (1970, 1980, 1991, 2000, 2010) e estimativa populacional de 2009. Elaboração: FAPEMS.

O crescimento urbano provocado pela elevação de Campo Grande à condição de capital causou sérios problemas ambientais, sobretudo pela formação dos bairros ocupados por populações com menor renda.

Novos bairros para abrigar os moradores da nova capital surgiram em áreas menos estruturadas ao sul da cidade. Algumas favelas se instalaram na região da Lagoa a partir de 1980.

O número de domicílios precários em Mato Grosso do Sul vem diminuindo de forma geral, desde o ano 2000, quando era de 5,6% do total de domicílios do estado, passando para 2,3% em 2005; 2,1% em 2006; e 1,7% em 2007, segundo estudo em Brasil (2007).

O mesmo estudo não apresenta informações mais recentes para os municípios, mas indica que, no ano 2000, o déficit habitacional da cidade de Campo Grande era

de 9,84% do total de domicílios, o que representava um total de 18.250 habitações. Atualmente, verificam-se investimentos para erradicar completamente o déficit.

Desde o ano 2000 até 2008, foram concedidos 20.093 novos alvarás, sendo 16.390 residenciais. A atual oferta de domicílios pode ser vislumbrada na tabela 3, na qual se verifica que o número de domicílios improvisados é pequeno.

TABELA 3
Campo Grande: domicílios na área urbana

Bairro/região	Domicílios			
	Particular improvisado	Particular permanente	Unidades em domicílio coletivo	**Total**
1. Anhanduizinho	105	51.388	11	**51.504**
2. Bandeira	47	32.260	235	**32.542**
3. Centro	122	26.296	528	**26.946**
4. Imbirussu	37	29.124	181	**29.342**
5. Lagoa	73	31.675	134	**31.882**
6. Prosa	30	20.858	1.967	**22.855**
7. Segredo	42	28.544	319	**28.905**
Total	**456**	**220.145**	**3.375**	**223.976**

Fonte: IBGE (2007). Elaboração: Instituto Municipal de Planejamento Urbano (PLANURB).

Conforme dados da prefeitura, a oferta de novos loteamentos e conjuntos habitacionais tem crescido para atender a demanda de forma satisfatória. Conforme dados da PLANURB (tabela 4), desde o ano 2000 até o ano de 2008, foram aprovados 86 novos parcelamentos.

TABELA 4
Região urbana: número de parcelamentos aprovados (2000-2008)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	**Total**
1. Anhanduizinho	5	3	4	3	2	0	3	3	0	**23**
2. Bandeira	1	1	2	0	2	2	1	1	0	**10**
3. Centro	0	0	0	0	0	0	1	0	0	**1**
4. Imbirussu	3	0	1	0	2	1	0	1	0	**8**
5. Lagoa	0	1	0	2	2	0	0	3	1	**9**
6. Prosa	1	2	2	0	2	2	1	1	1	**12**
7. Segredo	2	0	0	1	4	3	5	3	5	**23**
Total	**12**	**7**	**9**	**6**	**14**	**8**	**11**	**12**	**7**	**86**

Fonte: PLANURB/prefeitura de Campo Grande (PCG).

O primeiro plano urbanístico de Campo Grande foi criado no final da década de 1930, quando foi instituído o primeiro zoneamento da cidade. Depois disso, vários outros planos urbanos foram elaborados, como, por exemplo, a

Reorganização Territorial, aprovada pela Lei Municipal nº 1.429, de 29 de janeiro de 1973, que regulamentou o processo de abertura de loteamentos.

Merece destaque o Plano de Diretrizes de Estruturação Urbana para Campo Grande, elaborado com consultoria do escritório do urbanista Jaime Lerner, logo depois de a cidade ser elevada à condição de capital do estado, em 1978.

Campo Grande sempre cresceu a partir das áreas próximas aos trilhos da estrada de Ferro Noroeste do Brasil, que cruza a cidade. As primeiras áreas ocupadas encontram-se na região onde atualmente se localiza o mercado municipal e a antiga estação ferroviária, hoje restaurada e transformada em atração turística.

As áreas urbanas com maiores problemas na atualidade em Campo Grande são as de ocupação recente, em área nobre, com adensamento de edifícios de classe média alta, nos altos da Avenida Afonso Pena e próximo ao Parque Estadual do Prosa. A intensa impermeabilização do solo nessa região tem sobrecarregado as galerias de águas pluviais e os córregos canalizados a jusante. O córrego Prosa recebe grande volume de água durante os períodos de chuvas intensas, o que tem causado sérios problemas de enchentes e danos às vias públicas.

Nas regiões com moradias de interesse social, os problemas parecem ter sido melhor equacionados. Amplo programa de erradicação de favelas foi iniciado no final da década de 1990. Segundo informações da Empresa Municipal de Habitação (EMHA) havia, em 1997, cerca de 4.500 famílias morando em favelas, totalizando aproximadamente 22.500 pessoas. Este número foi reduzido praticamente a zero com a remoção de populações que habitavam áreas irregulares e próximas a fundos de vale.

A construção de moradias de interesse social em bairros regularizados permitiu a remoção dessas populações e a revitalização das áreas anteriormente ocupadas irregularmente, como a Região da Lagoa, (segunda maior em densidade populacional do município), localizada no sudoeste da área urbana e que estava sob pressão de ocupação desde 1980.

Com as soluções encontradas para enfrentar o problema de favelas, o município de Campo Grande foi premiado pela Caixa Econômica Federal (CAIXA). A intervenção do município, por meio de processo de transferências de moradores, iniciou-se em 2001 e foi concluída em 2005 nas favelas São Conrado, Buriti, Marimbondo, Bom Jardim e Loteamento Municipal Interpraia.

As ações públicas não se limitaram à construção de moradias – Programa Habitar Brasil/Banco Interamericano de Desenvolvimento (HBB/BID), CAIXA e a prefeitura –, mas também se preocuparam com propostas de desenvolvimento local sustentável.

A implantação do planejamento teve início com diagnóstico da situação das famílias e só então os projetos sociais/urbanísticos foram apresentados e aprovados pela comunidade. O projeto retirou famílias das áreas de risco e propôs medidas de preservação ambiental e de regularização fundiária. A população escolheu o local para a edificação das casas, o que resultou na ocupação dos vazios urbanos. Foram desapropriadas 252 áreas vazias de loteamento já existente, reduzindo custos e expandindo ações. A escolha do projeto arquitetônico também teve participação comunitária.

No total, foram construídas 350 casas, além da regularização ou melhoria em outras duzentas, beneficiando aproximadamente 2.700 pessoas diretamente. Também foram executados projetos de geração de emprego e renda, construção de centro comunitário, parque público e obras de pavimentação e drenagem de vias de acesso.

O Plano Diretor e o Plano de Desenvolvimento Urbano de Campo Grande estabeleceram diretrizes para as políticas de habitação e erradicação de favelas. Ações dos governos federal, estadual e municipal permitiram a construção de 8.500 casas, beneficiando cerca de 46 mil pessoas oriundas ou não de áreas de favelas. O município contou com financiamento do BID para obras de infraestrutura e de fundo de vale, além de ações habitacionais como saneamento, escola, creche e qualificação de trabalhadores.

- Corumbá

A ocupação desta região teve início quando a expectativa de encontrar ouro fez com que a área, pertencente ao município, fosse explorada pelos portugueses, que começaram a chegar ao local em 1524.

Fundado em 1778, para impedir os avanços dos espanhóis pela fronteira brasileira em busca do precioso mineral, o Arraial de Nossa Senhora da Conceição de Albuquerque, primeira denominação do vilarejo, transformou-se no principal entreposto comercial da região, quando foi liberada a passagem, pelo rio Paraguai, de barcos do Brasil e do Paraguai. Pela importância comercial que passou a ter, em 1838, foi elevado a distrito; e, em 1850, a município.

A partir de 1870, a cidade começou a ser reconstruída. Na mesma época, imigrantes europeus e de outros países sul-americanos chegaram à cidade. O fim da guerra e o estabelecimento desses estrangeiros impulsionaram o desenvolvimento de Corumbá, que, até 1930, passou a ter o terceiro maior porto da América Latina. Até a década de 1950, os rios Paraguai, Paraná e Prata eram os únicos meios de comunicação com a região. Assim, a cidade vivia sob a influência dos países da

bacia do rio da Prata, dos quais herdou grande parte dos seus costumes, hábitos e linguagem o que ocorreu, naturalmente, devido a sua localização fronteiriça e ao isolamento físico que sofria na época.

No início do século XX, porém, a chegada da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil deslocou o eixo comercial do sul do estado – na época ainda Mato Grosso – para Campo Grande. Os grandes comerciantes locais se mudaram para outros municípios, e Corumbá passou a priorizar comercialmente a exploração mineral e as atividades rurais, como a agropecuária.

O município iniciou atividades industriais na década de 1940, com a exploração das reservas de calcário – excelente para a indústria do cimento – e outros minérios. No final dos anos 1970, o turismo começou a ser explorado, revelando nova infraestrutura e viabilizando a restauração das construções históricas. Com o Pantanal ocupando 60% de seu território, Corumbá passou a ser chamada de capital do Pantanal, constituindo-se no principal portal para o santuário ecológico. A evolução da população do município de Corumbá pode ser observada na tabela 5.

TABELA 5
Corumbá: evolução da população

Ano	População total	Aumento (%)
1970	48.600	-
1980	67.500	38,9
1991	88.360	30,9
2000	95.700	8,3
2009	99.467	3,9
2010	103.703	4,2

Fonte: IBGE/Censos Demográficos (1970, 1980, 1991, 2000, 2010) e estimativa populacional de 2009. Elaboração: FAPEMS.

Segundo Brasil (2007), o município de Corumbá é o que apresenta, proporcionalmente, o maior déficit habitacional de Mato Grosso do Sul, com 21,78% do total, o que equivale a 5.347 domicílios.

O número de imóveis em Corumbá é de 27.504 unidades (IBGE, 2000), entre residências e apartamentos. O déficit habitacional se concentra, principalmente, nos bairros habitados por famílias menos favorecidas, com tendência de favelização na periferia. Nos últimos anos, verifica-se mudança nesse quadro, com investimentos em moradia, como o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).

Desenvolvido pelo Governo Federal em parceria com a prefeitura de Corumbá, o programa vai atender famílias com renda de até dez Salários Mínimos (SMs), oferecendo condições facilitadas para a aquisição da casa própria. A iniciativa

pretende garantir mais mil moradias para a comunidade local, com a possibilidade de expansão para 1.500 unidades.

O cenário local se encontra em um contexto socioespacial que determina um território com elementos espaciais que o modelam implicando o arranjo (ou rearranjo) dos processos locais e regionais, tendo em vista uma situação fragmentária que se desenha diante da fragilização da economia. Contraditoriamente, a estruturação do espaço regional é fragmentada pela exclusão e desigualdade social e econômica, além dos conflitos gerados em função da falta de um sistema produtivo que envolva toda a população da região, aproveitando o potencial que pode ser disponibilizadas à sociedade.

Observa-se um lento crescimento demográfico em Corumbá, com taxas médias anuais de 0,78% e 0,76%, respectivamente, durante as décadas de 1970 e 1980, com pequena aceleração na década de 1990, quando alcança um crescimento médio anual de 1,81%. A taxa de urbanização, contudo, chega a 90% na década de 1990, o que representa pressões no sistema habitacional e na infraestrutura urbana.

Com infraestrutura urbana precária, principalmente quanto aos sistemas de saneamento, o poder público não acompanhava as pressões advindas deste crescimento urbano. Em que pese a necessidade dos cuidados ambientais de uma localidade com quase 100 mil habitantes, incrustada na Planície Pantaneira, Corumbá somente inaugurou sistema de coleta de esgoto em 2008, para atendimento a 4 mil ligações, na área central da cidade. O sistema encontra-se em expansão e deve atender, nos próximos anos, a aproximadamente 70% da população, ou cerca de 60 mil pessoas beneficiadas, segundo informações da Sanesul, de 2010.

Apresentando aceleração do processo de urbanização e déficit habitacional atual de 21,78% ou, aproximadamente, 5 mil residências, Corumbá é, dentre os quatro municípios analisados, o que enfrenta maiores dificuldades de infraestrutura urbana, e sua regularização demandará ainda muitas ações do poder público.

A prefeitura de Corumbá concluiu, em conjunto com o Governo Federal, a construção de 550 unidades habitacionais destinadas a populações atualmente em áreas de moradias irregulares e de risco e que serão remanejadas para o bairro Guatós, local onde foi construído o conjunto residencial. Os beneficiários moravam próximo ao antigo lixão, nos bairros Cravo Vermelho I, Cravo Vermelho III, Lar para Todos e Tiradentes. No total, a prefeitura almeja construir 800 unidades habitacionais nos próximos anos.

Alguns destes beneficiários ocupavam prédios históricos no Porto de Corumbá, como o prédio da Alfândega, o que causa degradação do patrimônio

histórico. A ocupação dos prédios históricos no Porto Geral é o que causa maior preocupação ao poder público municipal e é constante fonte dos maiores conflitos no município. Paralelamente, verificam-se desentendimentos entre a prefeitura e a Sanesul no fornecimento da infraestrutura de saneamento dos novos empreendimentos residenciais.

- Dourados

Dourados foi criado em 1914, como distrito de Ponta Porã e, posteriormente, elevada a município, em 1935. No final da década de 1940, iniciou processo de aceleração do povoamento e ocupação com a Colônia Federal de Dourados, criada em 1943, durante o governo de Getúlio Vargas. Nesta época, o município e a região atraíam pessoas de várias partes do Brasil, principalmente do Nordeste e dos países fronteiriços, Paraguai e Bolívia.

O município foi criado em 20 de dezembro de 1935, desmembrado de Ponta Porã. Nessa época, contava com população estimada em 20 mil habitantes.

A partir de 1950, Dourados sofreu impulso desenvolvimentista graças à construção de estradas, o que desencadeou o início desenfreado de novas construções e crescimento desordenado.

Este período é marcado pela chegada de imigrantes japoneses que exploraram a cultura do café. O município conta atualmente com grande população de origem nipônica.

A partir dos anos 1970, em razão da abundância de terras e de o preço delas ser mais baixo, começam a chegar os migrantes da região Sul, que introduziram na região a agricultura tecnificada, com tratamento da terra em larga escala, para diminuir a acidez do solo do cerrado. Nesse período, observou-se elevação do desmatamento de áreas rurais que tornaram a região uma das maiores produtoras agropecuárias do país.

A exploração da agricultura fragmentou o território municipal, dando origem a outros municípios circunvizinhos, como Deodápolis, Douradina, Fátima do Sul, Glória de Dourados e Jateí.

A conjunção de ruas sem pavimentação e as características do solo criavam sérios entraves para a população. Na região central, eram comuns inundações que separavam a região oeste da leste. Os problemas urbanos somente foram resolvidos no final da década de 1970, com a construção de galerias pluviais dentro do Projeto Cura.[2]

2. Programa financiado pelo antigo Banco Nacional da Habitação (BNH) destinado à recuperação de áreas urbanas.

A partir da década da virada do século XXI, o crescimento populacional e de suas periferias arrefeceram (tabela 6), mas a cidade ainda sofre com deficiências habitacionais e problemas com sua estrutura urbana.

TABELA 6
Dourados: evolução da população

Ano	População total	Aumento (%)
1960	84.668	-
1970	79.260	–6,4
1980	106.493	34,4
1991	135.984	27,7
2000	164.949	21,3
2009	189.762	15,0
2010	196.035	3,30

Fonte: IBGE/Censos Demográficos (1970, 1980, 1991, 2000, 2012) e estimativa populacional de 2009. Elaboração: FAPEMS.

O déficit habitacional no município inclui, além da necessidade de construção, de novas moradias, a melhoria das já existentes, consideradas inadequadas, sem condições desejáveis de habitação, apresentando problemas como falta de unidade sanitária, cobertura precária, carência de infraestrutura básica ou com grande adensamento de pessoas.

Embora a maior parte desse déficit se concentre nas regiões sul e leste, consideradas de menor renda, o crescimento urbano é notadamente maior em sua porção norte.

Os esforços que contribuem para a redução desse déficit, por vezes, acabam por pressionar as áreas verdes urbanas. No município, no ano de 2008, chegou-se à tentativa de implementar um projeto habitacional em que se utilizaria parte de uma área de preservação permanente, localizada no Jardim Novo Horizonte, porção sul da cidade.

Além disso, as moradias consideradas inadequadas refletem problemas de infraestrutura básica que incidem sobre diversas regiões do município, mas principalmente nas regiões mais carentes, o que contribui para que diversos loteamentos se encontrem em situação irregular.

Dourados polariza uma aglomeração de municípios com uma distribuição fundiária bastante fragmentada. Denominada Grande Dourados, a região abrange uma área de 21.329,50 km² e é composta por doze municípios: Caarapó, Deodápolis, Douradina, Dourados, Fátima do Sul, Glória de Dourados, Itaporã, Jateí, Juti, Nova Alvorada do Sul, Rio Brilhante e Vicentina.

A proximidade e polarização dos municípios, além do crescimento populacional observado nas últimas décadas, indicam a tendência de formação metropolitana do município.

No centro, a cidade é organizada com traçado bastante regular e avenidas largas e arborizadas. Contudo, a cidade apresenta crescimento desordenado e precariedade de atendimento do aparelho urbano em suas periferias.

Dourados ainda concentra grande número de loteamentos com irregularidades de diversas origens, principalmente de ordem legal. A maior parte desses loteamentos foi criada antes da década de 1970.

A regularização dos loteamentos do centro urbano se deu a partir da década de 1970 e se consolidou com a reforma tributária que normalizou a cobrança de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) em 1978. O poder público priorizou a regulamentação das áreas da região norte da cidade, onde surgiram os primeiros conjuntos habitacionais financiados pelo então BNH.

A priorização foi forçada pelo crescimento da classe média alta emergente, decorrente da chegada de novos proprietários rurais, profissionais liberais e profissionais de empresas atraídas pelo crescimento da área agrícola da região. Houve valorização das áreas ao norte, relegando para região sul e leste terrenos acessíveis às classes de menor renda.

Como consequência do menor poder econômico e político, as regiões sul e leste concentram o maior foco de problemas de déficits habitacionais e de infraestrutura urbana.

Uma das principais ocupações irregulares na atualidade é a área denominada Portelinha, localizada na porção sul da cidade de Dourados, entre os bairros BNH IV Plano e Vila Cachoeirinha. Aproximadamente sessenta famílias vivem em barracos de lona em condições precárias

Além da deficiência de infraestrutura nessas áreas, emergem também conflitos ambientais, em virtude desses loteamentos irregulares públicos e privados. O município tem diversos córregos e nascentes em seu perímetro urbano, com extensas áreas de preservação permanente e de fundos de vale, localidades que sofrem pressão por parte da necessidade de expansão urbana, que ocorrem por meio de edificações e loteamentos em áreas irregulares e/ou de risco ambiental.

O loteamento público denominado Vila Cachoeirinha, implantado na confluência dos fundos de vale dos córregos Água Boa e Rêgo D`Água, exigiu que o poder público removesse cerca de quatrocentas famílias por conta de inundações

em suas áreas mais críticas. Mesmo assim, os moradores remanescentes ainda sofrem com inundações ocasionais em períodos de chuva.

Loteamentos privados próximos dos córregos urbanos e fundos de vale – como o Córrego Laranja Doce, nas imediações da Chácara Flora – poderão, em médio e longo prazos, gerar problemas ambientais para moradores e poder público. O crescimento da cidade, nessa região, gera também conflito por conta de antigo movimento ambientalista que defende a ideia da criação de parque natural linear à extensão do córrego. Até mesmo os parques urbanos sofrem a pressão desse crescimento, sendo cogitados para implantação de atividades como feiras livres e unidades de saúde.

Um dos problemas urbanos de Dourados encontra-se fora de seu perímetro urbano, representado pela abertura de loteamentos localizados em zonas rurais, denominados "sitiocas". As distâncias de tais loteamentos inviabilizam o fornecimento de serviços públicos básicos pela municipalidade e provocam impactos ambientais.

Áreas de ocupação irregular também podem ser encontradas na região do Parque Alvorada, Chácara Flora e o BNH III Plano, principalmente próximo às áreas de preservação do Córrego Laranja Doce, na região norte da cidade.

Segundo o Plano Diretor de Dourados (2003), essas áreas constituem as Zonas Especiais de Interesse Urbanístico (Zeius), regiões demarcadas no território municipal que necessitam de intervenção urbana pelo poder público municipal para a regularização de loteamentos, readequações urbanísticas dos loteamentos existentes ou de regiões que necessitem de direcionamento quanto ao sistema viário.

- Três Lagoas

O município é habitado desde o final do século XIX, com a chegada dos primeiros posseiros, que, vindos de Minas Gerais e São Paulo, se instalaram na região, formando fazendas de gado.

O núcleo urbano teve origem ao redor da Fazenda das Lagoas, instalada por um dos primeiros pioneiros, Antonio Trajano dos Santos, no início da década de 1890, e assim denominada em razão das três lagoas existentes na área. A primeira expansão habitacional foi causada pela atração do sucesso na criação de gado. Entre 1902 e 1905, setecentas pessoas se estabeleceram ao redor da Lagoa Maior.

O que impulsionou definitivamente o crescimento populacional da região foi o início das obras da Estrada de Ferro Noroeste do Brasil, em 1909, com a chegada de engenheiros e operários encarregados das obras. Em 1914, o povoamento, que já contava com aproximadamente 1.200 moradores, se torna a Vila de Três

Lagoas, ainda fazendo parte da Comarca de Paranaíba. Já em 1920, consegue sua emancipação e se torna município.

No início da década de 1960, inicia-se a construção da Usina Hidrelétrica Engenheiro Souza Dias (Jupiá). Em 1974, quando a obra foi finalizada, a usina era, então, a maior do Brasil, sendo posteriormente ultrapassada em tamanho e capacidade por Ilha Solteira e Itaipú. Sua construção deu novo impulso ao crescimento da região, cuja evolução populacional pode ser vislumbrada na tabela 7.

TABELA 7
Três Lagoas: evolução da população

Ano	População total	Aumento (%)
1960	32.023	-
1970	55.513	73,4
1980	57.904	4,3
1991	68.162	17,7
2000	79.049	16,0
2009	89.493	13,2
2010	101.791	13,7

Fonte: IBGE/Censos Demográficos (1960, 1970, 1980, 1991, 2000, 2012) e estimativa populacional de 2009. Elaboração: FAPEMS.

Após estagnação de seu crescimento, durante a década de 1980, o desenvolvimento da estrutura logística, ocorrido ao longo da década de 1990, criou novo apelo para o município, que voltou a ter crescimento populacional expressivo a partir de então.

De acordo com informações da prefeitura de Três Lagoas (PTL), o déficit habitacional no município vem decaindo. Em quatro anos, desde 2006, o município cresceu 35% no setor habitacional, ganhando mais de 8 mil imóveis. No final do ano de 2009, foi apresentado o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), que prevê investimentos em conjuntos habitacionais populares para atender à crescente demanda do município.

A demanda por habitações e serviços urbanos sobrecarrega a capacidade de planejamento do setor público. Segundo informações da prefeitura, em 2005, o número de imóveis construídos na cidade era de 23.762, e os terrenos somavam 22.613. Já em 2008, passou para 32.026 residências e 23.893 terrenos. O crescimento de 34,77% resultou em 8.264 novas residências. Contudo, estes dados parecem ser insuficientes para dar conta do acelerado crescimento que classifica Três Lagoas como o 25º município mais dinâmico do país (Florenzano Marketing, 2008).

O município de Três Lagoas tem sido afetado pelo rápido crescimento populacional impulsionado pela industrialização e pela implantação da Ferrovia Noroeste do Brasil.

Os serviços de saneamento de Três Lagoas têm recebido investimentos. Em 2009, foi inaugurado aterro sanitário com capacidade para deposição adequada das 90 toneladas diárias de resíduos sólidos. Contudo, os serviços de drenagem continuam deficientes. Embora os problemas de drenagem urbana estejam recebendo atenção do poder público, os esforços têm sido destinados aos novos bairros, e os problemas antigos continuam existindo. O município conta com recursos de compensação ambiental da instalação da hidroelétrica de Jupiá, cuja destinação é a drenagem urbana e a pavimentação.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007-2010 do Governo Federal previa investimentos de mais de R$ 26 milhões em saneamento integrado e urbanização, implantação de infraestrutura urbana, drenagem de águas pluviais e pavimentação asfáltica na área urbana de Três Lagoas, em convênios com a Sanesul.

A estrutura urbana apresenta problemas de déficit habitacional e especulação imobiliária, insuficiência de sistemas de drenagem e dificuldades sociais decorrentes do crescimento populacional provocado por investimentos localizados em curto espaço de tempo. Parte do grande contingente de operários utilizados na construção de novas indústrias permanece na região após o término das obras.

A gestão atual está elaborando o Plano Local de Habitação, em consonância com a Política Nacional de Habitação do Ministério das Cidades (MCidades). A elaboração do plano tinha sua conclusão prevista para o final de 2009. Embora aponte para a existência de déficits habitacionais, a exemplo da maioria das cidades sul-mato-grossenses, Três Lagoas não apresenta situações preocupantes de moradias em condições precárias.

2 O SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

2.1 Aspectos institucionais: gestão e administração

O sistema de licenciamento ambiental do estado de Mato Grosso do Sul passou alterações a partir de 2009 (Decreto nº 12.725, Relatório nº 1 estado de Mato Grosso do Sul, p. 48), quando a Secretaria de Meio Ambiente é reestruturada e criada a SEMAC, congregando várias secretarias em uma única.

Diretamente ligado à SEMAC está o Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul (Imasul), que possui duas diretorias, com sete gerências. O licenciamento está vinculado à Gerência de Licenciamento, na Diretoria de Licenciamento; e o monitoramento, controle e fiscalização, com a Gerência de Controle e Fiscalização, na Diretoria de Desenvolvimento. Diretamente vinculado à SEMAC, está o Conselho Estadual de Controle Ambiental (Ceca), órgão de caráter consultivo e deliberativo e/ou normativo.

O Imasul é o órgão executivo da política ambiental do estado, presente nos municípios: Dourados, Aquidauana, Bonito, Corumbá, Costa Rica, Coxim e Três Lagoas. Para dirimir algumas limitações institucionais, o Imasul tem investido na informatização do processo de licenciamento e na discussão de modificações nas instruções contidas no *Manual de Licenciamento Ambiental (Sistema de Licenciamento Ambiental)*. Em caráter experimental foi criado neste instituto, e encontra-se em fase de regulamentação o Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental (Daia), cuja atribuição principal é a avaliação ambiental estratégica.

No município de Campo Grande, o sistema de licenciamento ambiental se estrutura por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano (Semadur) e efetiva-se por meio do Departamento de Licenciamento e Monitoramento Ambiental (DLM), que divide essa competência em duas divisões: a de fiscalização e licenciamento ambiental; e a de fiscalização e monitoramento ambiental.

O conselho de gestores de Áreas de Proteção Ambiental (APA), o Conselho de Meio Ambiente e a Comissão de Controle Ambiental (CCA) são órgãos que estão diretamente ligados à Semadur e fazem parte do sistema de licenciamento. Integra ainda o sistema de licenciamento ambiental do município, o PLANURB, a Secretaria Municipal de Controle Urbanístico e Ambiental (Semur) e a Secretaria Municipal de Saúde Pública (Sesau).

No município de Corumbá, a Secretaria Executiva de Meio Ambiente divide-se em três núcleos: o de Licenciamento e Fiscalização Ambiental; o de Áreas Verdes, Unidades de Conservação e Arborização Urbana; e o de Educação Ambiental. O Conselho Municipal de Meio Ambiente (CMMA) encontra-se diretamente integrado à prefeitura.

Em Dourados, o licenciamento ambiental é executado pelo Instituto Municipal de Meio Ambiente (Imam), vinculado diretamente à Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente. O Imam possui uma superintendência dividida em duas gerências – a de Projetos e a de Fiscalização – e o Departamento de Licenciamento Ambiental. Diretamente ligado ao Imam está o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Comdam), bem como a Guarda Municipal, que atua como órgão de fiscalização e proteção ambiental no município.

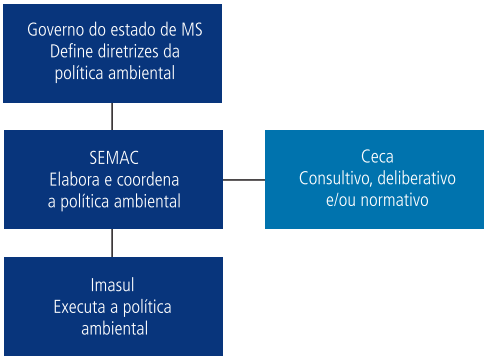
No município de Três Lagoas, os processos de licenciamento são executados pelo Escritório Regional do Imasul, pois o município ainda negocia com o estado o seu processo de descentralização e a estrutura própria para o órgão ambiental municipal.

Todos os sistemas municipais de licenciamento analisados atendem às exigências organizacionais mínimas exigidas pelo convênio.

- Estado de Mato Grosso do Sul

O sistema estadual de meio ambiente do estado de Mato Grosso do Sul conforme demonstrado na figura 1, descreve as instituições que dele fazem parte, assim como suas competências institucionais. Foi regulamentado pelo Decreto nº 12.230, de 3 de janeiro de 2007, que dispõe sobre a competência e aprova a estrutura básica da SEMAC. O organograma do sistema estadual de meio ambiente está apresentado na figura 2.

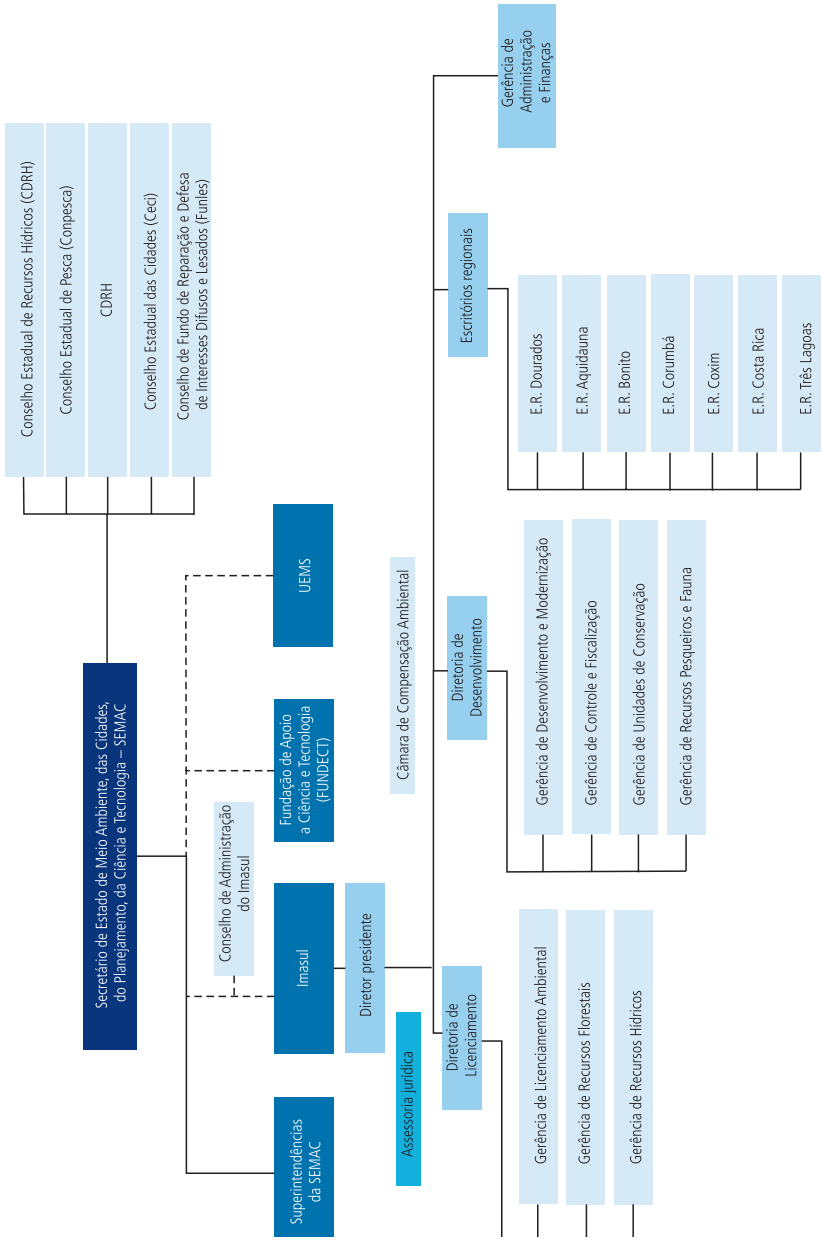
FIGURA 1
Estado de Mato Grosso do Sul: sistema ambiental – organograma



Fonte: Entrevistados. Elaboração: FAPEMS.

FIGURA 2

Secretaria de Meio Ambiente, do Planejamento e da Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul: organograma (2009)



Fonte: Anexo do Decreto nº 12.725, de 10 de março de 2009. Elaboração: FAPEMS.

O Decreto nº 12.725, de 10 de março de 2009, regulamenta a estrutura básica e a competência do Imasul. A figura 3 mostra o organograma do Instituto conforme o anexo do referido decreto.

A Diretoria de Licenciamento, conforme demonstra o organograma (figura 3), é composta pelas gerências de licenciamento ambiental, de Recursos Florestais e pela Gerência de Recursos Hídricos. A Gerência de Licenciamento Ambiental é a unidade administrativa encarregada do licenciamento e da fiscalização do cumprimento das condições das licenças.

Artigo 14, seção IV, Decreto nº 12.725/2009:

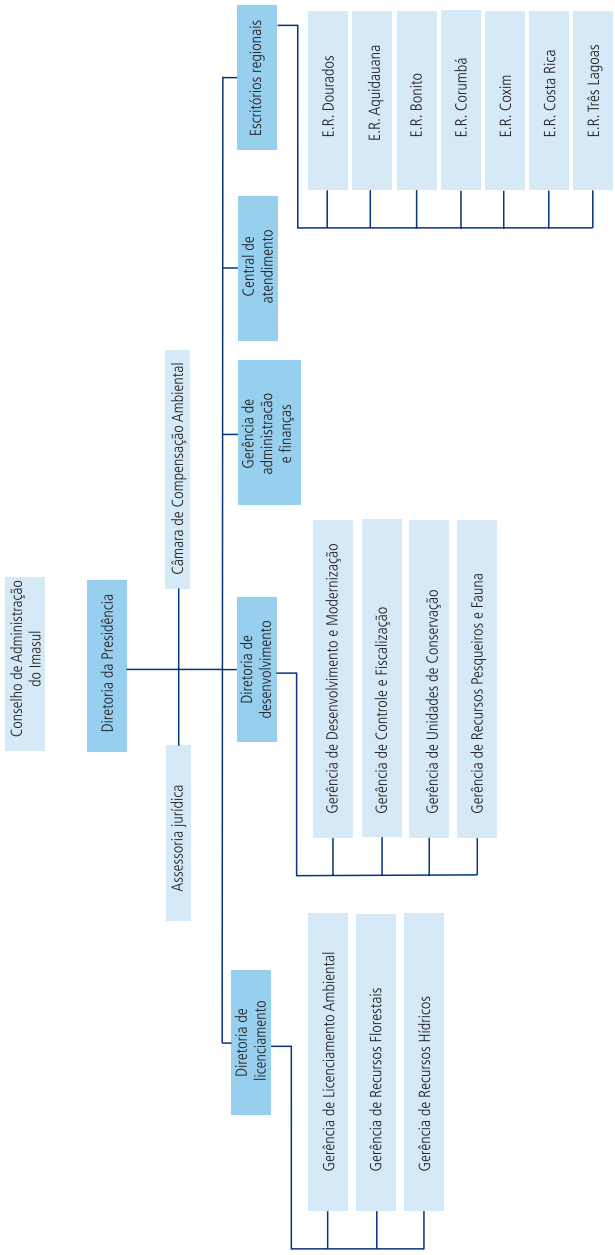
> À Gerência de Licenciamento Ambiental, vinculada diretamente à Diretoria de Licenciamento, compete:
>
> I. Executar o licenciamento ambiental dos empreendimentos efetivos ou potencialmente poluidores;
>
> II. Realizar, em conjunto com a Gerência de Controle e Fiscalização, a execução da fiscalização e do monitoramento dos empreendimentos e atividades licenciados;
>
> III. Propor medidas de melhoria contínua para a gestão do licenciamento ambiental;
>
> IV. Assessorar o Diretor de Licenciamento no desempenho de suas atribuições e executar programas, projetos e ações por ele determinados.

Os quadros 1 e 2 mostram o detalhamento dos quadros técnicos das unidades administrativas do Imasul, e especificamente do setor de estudo e impacto ambiental.

Conforme figura 3, verifica-se que existem sete escritórios regionais do Imasul nos municípios de Dourados, Aquidauana, Bonito, Corumbá, Três Lagoas, Costa Rica e Coxim. Esses escritórios atuam em uma gestão desconcentrada e compete a eles:

1) Representar o Imasul, quando designado expressamente, em suas respectivas jurisdições, e executar os programas e projetos determinados pelo diretor presidente.
2) Prestar orientação e atendimento aos usuários, observadas as orientações do diretor presidente do Imasul.
3) Comunicar ao diretor presidente as situações que necessitem de ação das unidades de gerência operacional na respectiva região.
4) Encaminhar ao diretor presidente relatórios mensais e anuais de todas as atividades do escritório.

FIGURA 3
Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul: organograma (2009)



Fonte: Anexo do Decreto nº 12.725, de 10 de março de 2009. Elaboração: FAPEMS.

QUADRO 1

Campo Grande-Mato Grosso do Sul: Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul – detalhamento do quadro de pessoal (2009)

Unidade administrativa: diretoria de licenciamento					
Atribuição: executar o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades efetivas ou potencialmente poluidoras industriais e não industriais. Outras atribuições					
Pessoal					
Número	Cargo[1]	Formação	Especialização	Quantidade	Tempo de serviço no setor
1	Analista/fiscal ambiental	Arquiteto	Turismo	1	Mais de 5 anos
2	Analista/ fiscal ambiental	Geógrafo	Turismo	1	Mais de 5 anos
3	Analista/fiscal ambiental	Agrônomo	Agropastoril	2	Mais de 5 anos
4	Analista/fiscal ambiental	Engenheiro de pesca	Agropastoril	1	Mais de 5 anos
5	Analista/fiscal ambiental	Geólogo	Mineração	3	Mais de 10 anos
6	Analista/fiscal ambiental	Engenheiro civil	Infraestrutura	1	Mais de 6 anos
7	Analista/fiscal ambiental	Engenheiro civil[2]	Infraestrutura	6	Mais de 1 ano
8	Analista/fiscal ambiental	Engenheiro ambiental	Resíduos sólidos e saneamento	-	-
9	Analista/fiscal ambiental	Biólogo	Resíduos sólidos e saneamento	1	Mais de 5 anos
10	Analista/fiscal ambiental	Engenheiro civil	Resíduos sólidos e saneamento	1	Mais de 5 anos
11	Analista/fiscal ambiental	Químico[2]	Indústria	1	Mais de 1 ano
12	Analista/fiscal ambiental	Engenheiro sanitarista	Indústria	2	Mais de 5 anos
13	Gestor ambiental	Engenheiro ambiental	Indústria	3	Mais de 1 ano
14	Analista/fiscal ambiental	Geógrafo	Indústria	1	Mais de 5 anos
15	Analista/fiscal ambiental	Biólogo	Indústria	1	Mais de 5 anos

Fonte: Entrevistados. Elaboração: FAPEMS.

Notas: [1] O entrevistado não soube indicar precisamente se o servidor é um analista ou fiscal ambiental.

[2] Servidores cedidos de outros órgãos.

QUADRO 2
Instituto de Meio Ambiente de Mato Grosso do Sul: setor de estudo e impacto ambiental – detalhamento do quadro de pessoal

Unidade administrativa: setor de estudos de impacto ambiental[1]					
Atribuição: avaliação de impactos ambientais e avaliação ambiental estratégica					
Pessoal					
Número	Cargo	Formação	Especialização	Quantidade	Tempo de serviço no setor
1	Fiscal ambiental	Agrônomo	Impacto ambiental	1	Mais de 1 ano
2	Analista/fiscal ambiental	Engenheiro ambiental	Impacto ambiental	2	Mais de 1 ano
3	Analista/fiscal ambiental	Químico	Impacto ambiental	1	Mais de 1 ano
4	Analista/fiscal ambiental	Biólogo	Impacto ambiental	2	Mais de 1 ano
5	Analista/fiscal ambiental	Geólogo	Mineração	1	Mais de 1 ano
6	Analista/fiscal ambiental	Engenheiro eletricista	Infraestrutura	2	Mais de 1 ano
7	Analista/fiscal ambiental	Engenheiro florestal	Infraestrutura	1	Mais de 1 ano

Fonte: Entrevistados. Elaboração: FAPEMS.

Nota: [1] Este setor ainda não foi regulamentado, mas já funciona dentro da Diretoria de Licenciamento.

A desconcentração da gestão ambiental ainda não se completou efetivamente em Mato Grosso do Sul, conforme dados levantados em quatro municípios amostrados. O processo não se encontra ainda bem definido e ocorre desperdício de recursos. As dificuldades operacionais são recorrentes e o número de funcionários é insuficiente de maneira sistêmica, tanto para a sede como para as agências locais.

De positivo, observa-se que o fato de alguns municípios possuírem agência local do Imasul permite atendimento mais rápido do usuário, bem como agilidade na realização das vistorias.

Os braços operacionais locais têm dificuldades semelhantes à sede, como a falta de profissionais e de veículos para atender a enorme demanda de pedidos de licenciamento; e atividades como fiscalização e monitoramento, relegadas a segundo plano.

2.1.1 Descrição e análise comparativa dos sistemas ambientais municipais

Os municípios, para atender às exigências organizacionais mínimas estabelecidas em convênio, estruturaram o sistema de licenciamento ambiental de forma semelhante. Algumas modificações são encontradas quanto às divisões departamentais.

Ao definir as diretrizes gerais da política municipal ambiental, a prefeitura atribui competências ao órgão municipal ambiental local, com o apoio de um órgão colegiado com funções consultiva e deliberativa, representado pela sociedade civil organizada.

No município de Campo Grande, a Semadur acumula as funções de ordenamento do desenvolvimento urbano e do meio ambiente, o que teoricamente

proporciona maior integração entre as políticas de desenvolvimento e de defesa do meio ambiente urbano.

O município de Corumbá assemelha-se a Campo Grande, ao manter as funções ambientais de licenciamento e fiscalização a cargo de uma secretaria e um órgão colegiado.

Dourados possui um órgão ambiental que é uma autarquia, o Imam, criado por lei específica, o que lhe possibilita maior autonomia e isenção de interferências políticas na fiscalização e monitoramento ambiental. Também agrega ao sistema de licenciamento ambiental a guarda municipal, que assume, com o Imam, as funções de fiscalização e monitoramento ambiental.

O município de Três Lagoas encontra-se em um processo de transição para assumir o licenciamento ambiental, que é de sua competência, em estrutura semelhante à de Campo Grande e Corumbá.

Apesar das diferenças encontradas entre os sistemas ambientais com configurações mais ou menos autônomas, a maior eficiência ou eficácia das políticas ambientais municipais ocorre principalmente em razão da representatividade dos conselhos municipais de meio ambiente e dos recursos à disposição dos municípios.

Não há conflitos entre estado e municípios, porém, uma fiscalização maior por parte do estado, quanto às condições estruturantes do sistema de licenciamento Ambiental, poderia resolver problemas relativos à infraestrutura e à instabilidade dos quadros técnicos, o que refletiria positivamente na evolução do sistema e na eficiência do processo como um todo.

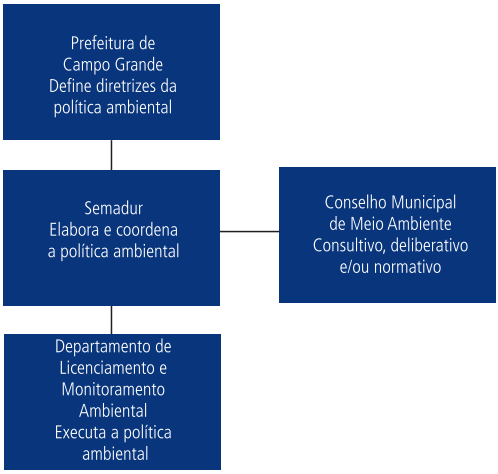
- Município de Campo Grande

O sistema de meio ambiente de Campo Grande apresenta-se conforme organograma demonstrado na figura 4, que descreve as instituições que dela fazem parte, assim como suas competências institucionais.

O quadro 3 traz as informações relativas ao quadro funcional da Divisão de Licenciamento da Semadur, em Campo Grande.

A Divisão de Licenciamento e Monitoramento Ambiental está diretamente subordinada a Semadur, à qual compete: *i)* implantar e executar licenciamento, monitoramento e fiscalização da proteção, conservação e melhoria da qualidade ambiental; *ii)* coibir as agressões ao meio ambiente, mediante enquadramento da infração cometida em legislação própria; e *iii)* acompanhar e manter o controle permanente das atividades degradadoras e poluidoras, compatibilizando-as com as normas e os padrões ambientais vigentes, para informar qualquer alteração que promova impacto ambiental ou desequilíbrio ecológico.

FIGURA 4
Campo Grande - Mato Grosso do Sul: sistema ambiental – organograma (2009)



Fonte e elaboração: FAPEMS.

QUADRO 3
Campo Grande-Mato Grosso do Sul: Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano – quadro funcional da divisão de licenciamento ambiental (2009)

Unidade administrativa: divisão de licenciamento ambiental					
Atribuição: ver informação abaixo					
Pessoal					
Número	Cargo	Formação	Especialização	Quantidade	Tempo de serviço no setor
1	Agentes fiscais	Engenheiro florestal	-	2	3 anos
2	-	Engenheiro civil	Especialista engenheiro sanitário ambiental	1	3 anos
3	-	Engenheiro ambiental	Mestre em tecnologia ambiental	2	8 anos
4	-	Engenheiro químico	Tecnologias ambientais	1	10 anos

Fonte: Semadur. Elaboração: FAPEMS.

Tem também a atribuição de planejar, coordenar e controlar a execução das ações de expedição de licenças ambientais, termos de referência, licenças para instalação de infraestrutura urbana, certidões, declarações e autorizações diversas dos assuntos do departamento.

A Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Semades) foi criada no ano de 2005, assumindo as atribuições antes conferidas à Semur. Com a nova reforma administrativa, em 2009, houve a extinção das duas secretarias e a consequente implantação da Semadur.

A Semadur, segundo estabelece seu regimento interno, é o órgão da administração direta da Prefeitura de Campo Grande (PCG) de fomento ao desenvolvimento integrado, sendo responsável pelo planejamento, coordenação e proposição de políticas públicas e execução de atividades, com o objetivo de orientar os agentes públicos e privados em suas atividades para o desenvolvimento econômico e sustentável do município.

As finalidades, portanto, descrevem e sinalizam o tamanho do leque de ações que se abrem a esse órgão municipal. Porém, comparando-se de todas as competências instituídas à Semadur com as da extinta Semades, estabelecidas pelo Decreto nº 9.122/2005, verifica-se que a reforma administrativa de 2009 não comprometeu, em seu bojo, as atividades referentes ao planejamento, à fiscalização e ao controle no campo ambiental.

É possível verificar, pelo organograma da secretaria, que sua estruturação institucional divide-se basicamente em: dois departamentos que se relacionam com questões específicas do urbanismo e dois departamentos de atribuições específicas direcionadas ao meio ambiente. O organograma da Semadur apresenta-se na figura 5.

Ainda constituem o sistema de licenciamento ambiental do município as instituições e organizações a seguir.

1) PLANURB: órgão gestor responsável pela coordenação e normatização do Sistema de Licenciamento Ambiental.

2) Semur: responsável pela instrução dos processos de licenciamento ambiental, bem como pelo exercício do poder de polícia e pela emissão das licenças ambientais.

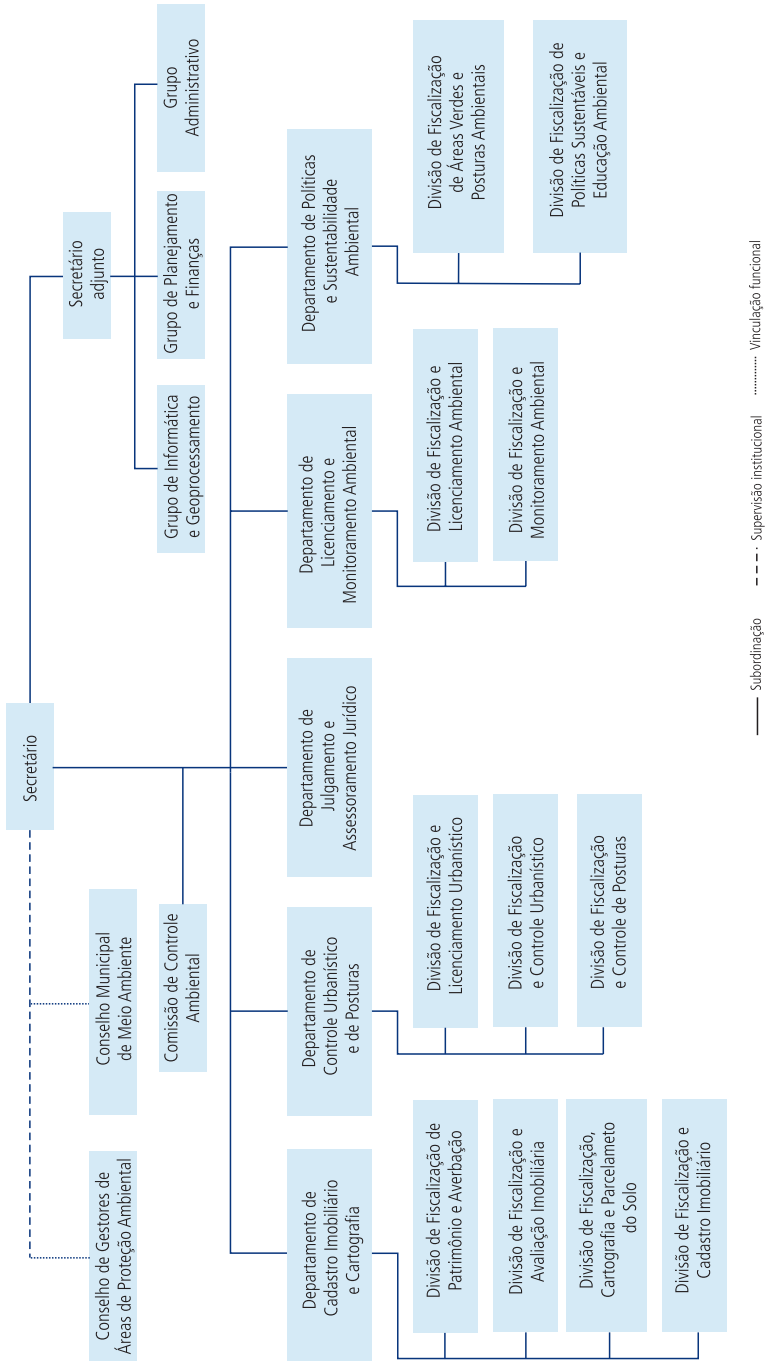
3) Sesau: responsável pela promoção e controle de serviços, produtos e substâncias de interesse para saúde e meio ambiente e coordenação do processo de ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador e controle de zoonoses.

4) CCA: responsável pela análise e emissão de pareceres dos processos de licenciamento ambiental, encaminhados pela Semur.

5) CMMA: responsável pela deliberação sobre processos de licenciamento ambiental, encaminhados pelo Executivo municipal.

As reuniões ordinárias são mensais, geralmente nas penúltimas quintas-feiras de cada mês. No mês de janeiro, não há reunião.

FIGURA 5
Campo Grande - Mato Grosso do Sul: Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano – organograma (2009)

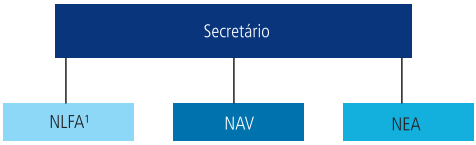


Fonte: Decreto nº 10.729, de 23 de janeiro de 2009. Elaboração: Semadur.

- Município de Corumbá

O sistema de meio ambiente de Corumbá apresenta-se conforme organograma detalhado na figura 6, que descreve as instituições que dela fazem parte, assim como suas competências institucionais. O quadro 4 apresenta o detalhamento da unidade administrativa da SEMAC.

FIGURA 6
Município de Corumbá - Mato Grosso do Sul: sistema ambiental – organograma (2009)



Fonte e elaboração: FAPEMS.
Nota: ¹ Núcleo de Licenciamento e Fiscalização Ambiental (NLFA).

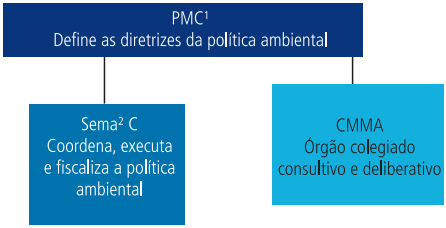
QUADRO 4
Secretaria do Meio Ambiente, do Planejamento e da Ciência e Tecnologia de Mato Grosso do Sul: detalhamento do quadro de pessoal (2009)

Unidade administrativa: Núcleo de Licenciamento e Fiscalização Ambiental (NFLA)					
Atribuição: fiscalizar as atividades poluidoras e realizar o licenciamento					
Pessoal					
Número	Cargo	Formação	Especialização	Quantidade	Tempo de serviço no setor
1	Gestor de projetos	Engenheiro ambiental	Licenciamento ambiental	2	2 anos
2	Gestor de projetos	Engenheiro químico	-	1	3 anos
3	Técnico ambiental	Biólogo	-	3	4 anos
4	Técnico ambiental	Geógrafo	Levantamento geográfico	1	6 meses

Fonte: Detalhamento da unidade administrativa da SEMAC, Corumbá-Mato Grosso do Sul, 2009. Elaboração: FAPEMS.

O organograma da Secretaria Executiva de Meio Ambiente (Sema) apresenta-se na figura 7.

FIGURA 7
Corumbá: Semades/secretaria executiva – organograma (2009)

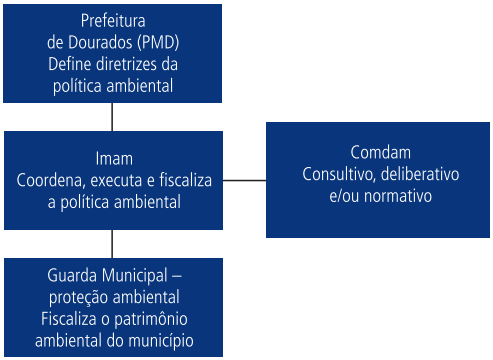


Fonte e elaboração: FAPEMS.
Notas: [1] Prefeitura de Corumbá (PMC).
[2] Secretaria Executiva de Meio Ambiente (Sema).

- Município de Dourados

O Sistema Municipal de Meio Ambiente do Município de Dourados (Simma), com as instituições que dele fazem parte e suas competências institucionais apresentam-se conforme o organograma que segue (figura 8).

FIGURA 8
Dourados - Mato Grosso do Sul: sistema ambiental municipal – organograma (2002)

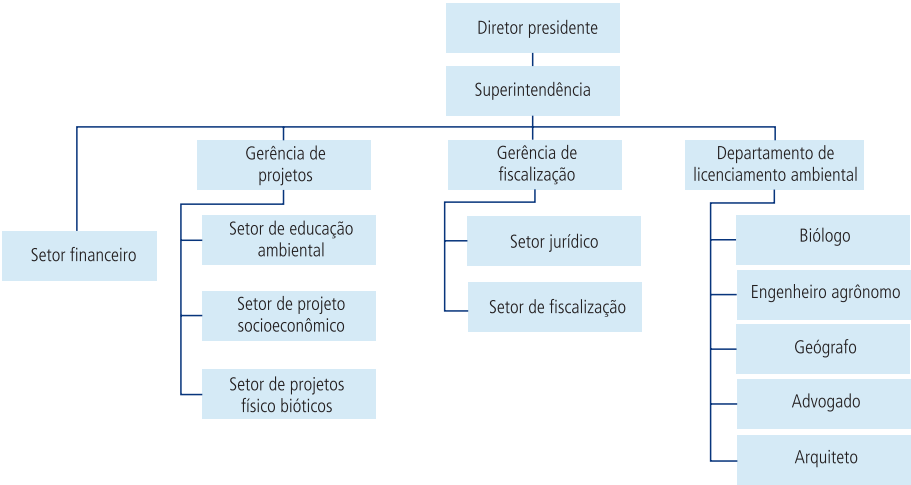


Fonte e elaboração: FAPEMS.

A Guarda Municipal de Dourados é órgão de proteção ambiental, com ação fiscalizadora, no desempenho do poder de polícia ambiental municipal (Artigo 150 da Lei Complementar nº 055, de 19 de dezembro de 2002).

O Imam é o órgão responsável pelo licenciamento ambiental no município de Dourados e pertence à Secretaria Municipal de Planejamento e Meio Ambiente, apresentando o seguinte organograma (figura 9).

FIGURA 9
Instituto Municipal de Meio Ambiente: organograma (2008)



O detalhamento das unidades administrativas encarregadas do licenciamento ambiental e da fiscalização e do cumprimento das condições das licenças é apresentado no quadro 5.

QUADRO 5
Instituto Municipal do Meio Ambiente: detalhamento das unidades administrativas (2009)

Unidade administrativa: departamento de licenciamento ambiental					
Atribuição: executar o licenciamento ambiental de competência do município					
Pessoal					
Número	Cargo	Formação	Especialização	Quantidade	Tempo de serviço no setor
1	Coordenador	Geógrafo	n.i.	1	n.i.
2	Técnicos	Engenheiro Agrônomo	n.i.	1	n.i.
3	Técnicos	Biólogo	n.i.	1	n.i.
4	Técnicos	Advogado	n.i.	1	n.i.
5	Técnicos	Arquiteto	n.i.	1	n.i.
Unidade administrativa: setor de fiscalização – guarda municipal					
Atribuição: executar a fiscalização e monitoramento no âmbito do município					
1	Técnico sanitarista	Engenheiro agrônomo	n.i.	1	1 ano
2	Técnico	Contabilista	n.i.	1	1 ano

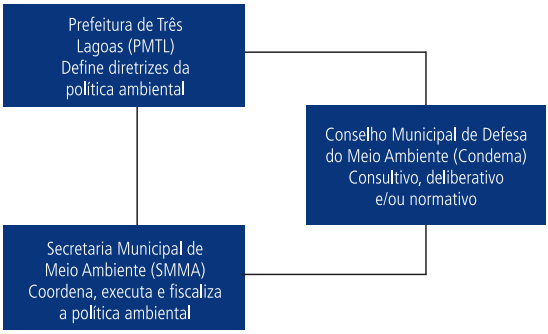
Fonte: Imam. Elaboração: FAPEMS.

Nota: n.i. = não informado pelo órgão nas diversas tentativas realizadas pela equipe de pesquisa.

• Município de Três Lagoas

O sistema ambiental do município de Três Lagoas encontra-se em fase de implantação. O organograma a seguir (figura 10) descreve as instituições que o compõem, bem como suas competências institucionais. Porém, até o momento da obtenção de dados para esta pesquisa, o licenciamento ambiental era executado pelo órgão estadual de meio ambiente – o Imasul.

FIGURA 10
Município de Três Lagoas: sistema ambiental – organograma (2009)

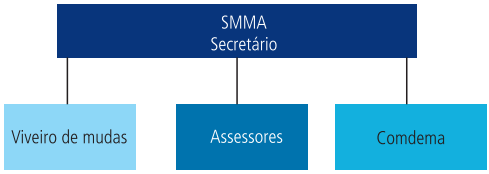


Fonte: Imasul. Elaboração: FAPEMS.

Não foi possível descrever quantas e quais assessorias ou departamentos constituem a SMMA de Três Lagoas, pois, até a elaboração final desta publicação, ainda não havia definição exata das mesmas pelo órgão ambiental. Todas as ações encontravam-se concentradas na figura do secretário do meio ambiente.

O organograma da SMMA encontra-se descrito na figura 11.

FIGURA 11
Secretaria Municipal de Meio Ambiente: organograma (2010)



Fonte: SMMA. Elaboração: FAPEMS.

O quadro 6 traz o detalhamento do quadro funcional da SMMA. Os dados referentes a cargo/função ou tempo de serviço de alguns assessores não foram informados pelo órgão ambiental, com a justificativa de se tratarem de funcionários de caráter temporário, já que o órgão aguarda a execução de concurso público para compor o quadro funcional.

QUADRO 6
Três Lagoas: Secretaria Municipal de Meio Ambiente – detalhamento da unidade administrativa (2010)

Unidade administrativa: SMMA					
Atribuição: executar o licenciamento ambiental de competência municipal					
Pessoal					
Número	Cargo	Formação	Especialização	Quantidade	Tempo de serviço no setor
1	Secretário	Advogado	n.i.	1	n.i.
2	Assessores	Engenheiro ambiental	Licenciamento ambiental	1	n.i.
3	Assessores	Biólogo	n.i.	3	n.i.
4	Assessores	Técnico meio ambiente	Ações de educação ambiental	1	n.i.
5	Assessores	Administrador	Gestor ambiental	1	n.i.
6	Assessores	Geógrafo	Ações de licenciamento ambiental	1	n.i.
7	Assessores	Ensino fundamental	Serviços gerais	8	n.i.

Fonte: SMMA. Elaboração: FAPEMS.
Nota: n.i. = não informado pelo órgão.

2.1.2 Mato Grosso do Sul: descrição e comentários sobre os processos de descentralização e desconcentração do licenciamento ambiental

A desconcentração das ações do estado se faz por meio dos escritórios regionais do Imasul, nos municípios de Aquidauana, Bonito, Corumbá, Costa Rica, Coxim, Dourados e Três Lagoas.

A descentralização do processo de licenciamento ambiental é formalizada por intermédio do Termo de Cooperação Técnica Administrativa, assumido entre o órgão estadual e o município. Para o estado, somente o município de Três Lagoas encontra-se na fase de formalização deste convênio.

A descentralização proporciona maior agilidade no processo de licenciamento no município. Embora este processo de descentralização já esteja instalado em Corumbá, o município ainda não realiza o licenciamento do parcelamento do solo urbano.

2.1.3 Sugestões para aperfeiçoamento do sistema de licenciamento ambiental estadual e municipal

Salvaguardando as diferenças entre os sistemas ambientais pesquisados, alguns aperfeiçoamentos devem ser levados em conta para atingir a eficiência e eficácia do sistema, dentre eles o investimento em infraestrutura física, em todos os casos pesquisados, principalmente no que tange à logística, à informatização e ao controle dos processos.

Quanto aos recursos humanos, para Campo Grande, a dificuldade se estabelece na quantidade de pessoal para atender à demanda de processos; nos demais municípios, a carência se estabelece na especificidade.

A efetiva fiscalização, por parte do estado, quanto às deficiências do sistema de licenciamento ambiental municipal, poderia contribuir para maior eficácia do sistema.

2.2 Aspectos legais

O arcabouço legal e normativo do estado de Mato Grosso do Sul disciplina o licenciamento ambiental quando define as atividades potencialmente poluidoras e ao criar e delegar competências a SEMAC. O aparato legal é complementado por meio de resoluções baixadas pelo Ceca, que, além de sua função deliberativa e normativa, pode atuar também como instância recursal administrativa, no caso de multas e penalidades.

O estado, ao regulamentar a Resolução nº 237/1997 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama), também normatiza os requisitos do Imasul para delegar competências relativas ao licenciamento ambiental e formas de apoio aos municípios. Desta maneira, o estado se aproxima dos municípios por intermédio dos sete escritórios regionais deste instituto, os quais implementam as ações de desconcentração das atividades afetas ao licenciamento ambiental, mediante os Termos de Cooperação Técnica e Administrativa.

Nos municípios, o instrumento norteador da política urbana é o Plano Diretor, presente em todos os municípios pesquisados, mas, no que tange ao licenciamento ambiental, o ato legal de criação das secretarias de meio ambiente é que possibilita a normatização das ações relativas ao licenciamento, controle e fiscalização ambiental. As secretarias municipais, por meio de leis, criam o Sistema Municipal de Licenciamento e Controle Ambiental (Sistema de Licenciamento Ambiental), que dá as diretrizes do licenciamento e define o que é impacto ambiental e as medidas de fiscalização e controle.

A criação do CMMA com caráter deliberativo garante a participação da sociedade civil organizada no processo de licenciamento ambiental. Como suporte,

o Fundo Municipal de Meio Ambiente prevê o uso dos recursos captados via taxas e multas, em programas e projetos ambientais.

Uma particularidade refere-se ao município de Dourados, que apresenta regras específicas para a análise e aprovação de loteamentos (Resolução nº 02/2006).

O município de Três Lagoas, até o momento da coleta de dados desta pesquisa, ainda não havia firmado o Convênio de Cooperação Técnica e Administrativa com o Imasul.

Tanto o estado como os municípios pesquisados possuem as condições de legislação para as ações de licenciamento de parcelamentos de solo urbano.

As sugestões para aperfeiçoamento do arcabouço legal, nos níveis estadual e municipais, são as que se seguem.

1) Criar normas específicas para a regularização urbana em Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis).
2) Estabelecer prazo específico para a regularização dos parcelamentos já existentes.

3 O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

3.1 Fluxograma básico do processo de licenciamento ambiental

3.1.1 Estudos ambientais

Como sugestão, os modelos de Termo de Referência poderiam contar com a colaboração de consulta popular em sua elaboração, desta forma seriam mais aplicáveis à realidade de cada município, reduzindo as reclamações dos empreendedores em relação à solicitação de estudos desnecessários por parte dos órgãos ambientais.

Considerando como indicador da qualidade do estudo ambiental o número de solicitações de complementação de dados do estudo, de acordo com o representante do órgão estadual – Imasul –, em cerca de metade dos casos há solicitação de complementação de dados, informação corroborada pelo empreendedor público e privado, mas sem citar dados que quantifiquem a informação.

Em relação aos municípios, os empreendedores de Campo Grande informam haver, na maior parte das vezes, solicitação de informações adicionais aos dados do estudo ambiental apresentado. O empreendedor público diz que estas solicitações não atrasam a emissão da Licença Prévia (LP), opinião contrária à do empreendedor privado.

Os empreendedores de Dourados, públicos e privados, informam que com muita frequência há solicitação de informações complementares por parte do órgão ambiental, muitas delas descabidas. É consenso entre estes empreendedores que as demandas por informações complementares atrasam a emissão da LP.

O município de Corumbá até o momento da pesquisa não havia exercido atividade de licenciamento, logo, não havia informações sobre licenciamento. O município de Três Lagoas utiliza a instituição do estado – Imasul – para licenciar.

3.1.2 Aspectos institucionais e de gestão

- Infraestrutura física (instalações, veículos, equipamentos)

As condições de logística dos órgãos ambientais licenciadores, em nível estadual ou municipais, não são as ideais. Os problemas não se reportam à infraestrutura física, e sim à incompatibilidade quanto ao número de veículos e equipamentos.

A necessidade do órgão estadual em relação à logística se estabelece na ausência de veículos apropriados para as áreas de difícil acesso. Para os municípios, o número reduzido de veículos compromete a ação de fiscalização. Isso é mais grave em Corumbá, o que impossibilita as diligências emergenciais.

Os municípios de Corumbá, Dourados e Três Lagoas ainda citam a falta de equipamentos, mas também não especificam quais ou quantos equipamentos seriam necessários para melhorar as condições de trabalho.

- Recursos humanos

O quadro 7 apresenta a quantidade de funcionários que desempenham atividades relacionadas ao licenciamento ambiental nos órgãos ambientais estadual e municipal pesquisados.

QUADRO 7
Mato Grosso do Sul: quantidade de funcionários por unidade administrativa atuando em licenciamento ambiental (2009)

Recursos humanos				
Estado (Imasul)	Campo Grande (SEMAC)	Corumbá (Sema)	Dourados (Imam)	Três Lagoas (Sema)
26	6	7	5	3

Fonte: Ipea/UEMS (2009). Elaboração: Ipea.

O Imasul e a Sema de Três Lagoas apontam dificuldades em relação ao número reduzido de funcionários. Para o estado, embora haja parcerias com consultores externos, essa iniciativa ainda não contempla as necessidades da demanda. Já em Três Lagoas, essa é uma situação temporária, pois à época da coleta de dados havia previsão de realização de concurso com essa finalidade.

Quanto à capacidade técnica, os municípios de Campo Grande e Corumbá consideram a questão adequada, em face do número de técnicos. Esta afirmação, porém, contradiz a percepção do empreendedor público, que declara haver imprecisão por parte do Imasul na definição dos parâmetros para os estudos ambientais, o que corrobora com as afirmações do empreendedor privado.

No município de Dourados, o órgão ambiental declara haver problemas quanto ao corpo técnico para atender à demanda relacionada aos licenciamentos, mas não especifica quais lacunas seriam. O mesmo se verifica com o município de Três Lagoas.

- Informatização do processo de licenciamento, organização de banco de dados e arquivos

O processo de licenciamento não está informatizado no órgão estadual. O que se tem é a disponibilidade do manual de licenciamento, na forma digitalizada e de acesso livre.

Em relação ao banco de dados e controle dos processos de licenciamento ambiental, não há sistema organizado que possibilite o acesso às informações em nível estadual ou municipais.

Do ponto de vista dos serviços prestados aos empreendedores, nos municípios, o processo de informatização é bastante deficiente. Em Campo Grande, são disponibilizados o mapa cadastral, as cartas geotécnicas e os dados georreferenciados que discriminam as áreas de fundo de vale.

Em Dourados, as informações são precárias devido ao problema de hospedagem dos dados. Além disso, foi informado que o *site* tinha sido invadido por *hacker*, o que provocou a omissão de algumas informações referentes ao licenciamento. Já os municípios de Corumbá e Três Lagoas não dispõem desse recurso.

3.1.3 Tramitação dos processos

- Prazo para definição do tipo de estudo ambiental a ser solicitado ao empreendedor

O prazo médio entre a entrada do requerimento de Licença Prévia (LP) e a definição, pelo órgão responsável, do tipo de estudo ambiental e a notificação de solicitação de estudos e informações complementares é de noventa dias.

- Prazo para emissão das licenças e para análise dos estudos ambientais solicitados

O período médio entre a entrada do pedido e a emissão de cada licença varia de sessenta a noventa dias. Os prazos de validade para cada tipo de licença são estipulados

da seguinte forma, de acordo com a Resolução nº 237 do Conama: para LP, o prazo é de quatro anos, no máximo; para Licença de Instalação (LI), de até três anos; e para Licença de Operação (LO), de quatro a dez anos. Para os parcelamentos de interesse social, o prazo é reduzido para trinta dias. O prazo de validade das licenças pode variar em função da modalidade da licença, conforme demonstra a tabela 8.

TABELA 8
Prazos de validade das licenças ambientais (2009)

Tipo	Prazo inicial (meses)	Prazo máximo (meses)
Licença Prévia	18	60
Licença de Instalação	12	72
Licença de Operação	48	120

Fonte: Sistema de Licenciamento Ambiental (2008). Elaboração: Ipea.
Obs.: Estes prazos só serão válidos se mantidas todas as condições estabelecidas.

Para o órgão de desenvolvimento urbano, o prazo médio decorrido para emissão das licenças ambientais não compromete os prazos para implementação dos parcelamentos e regularização do solo urbano, de iniciativa do poder público, que, em geral, são realizadas até sessenta dias.

Já para o empreendedor privado, o tempo médio decorrido para emissão das licenças ambientais compromete muito os prazos para implantação dos parcelamentos urbanos. Na visão de um entrevistado, a prefeitura de Campo Grande é muito mais rápida que o estado do Mato Grosso do Sul. A prefeitura, na gestão passada, era lenta, a secretaria era desajustada com as demais secretarias e o processo não tramitava. A prefeitura tem cartilha sobre licenciamento ambiental – Sistema de Licenciamento Ambiental –, com normas definidas, de forma mais clara.

O representante do órgão ambiental do município de Três Lagoas desconhece os prazos previstos pelo órgão estadual licenciador para a entrada do pedido e a emissão de cada licença. As diretrizes da lei municipal para este fim ainda estão em fase de aprovação, mas prevê prazo de noventa dias para expedir as LP, LI e LO. Os prazos para o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (Rima) são de 180 dias, de acordo com os tipos de licença, e obedecem ao descrito na Resolução Conama nº 237. No entanto, segundo o órgão do desenvolvimento urbano, o prazo médio decorrido para emissão das licenças ambientais também não compromete os prazos para implantação dos parcelamentos e regularização do solo urbano, de iniciativa do poder público.

- Procedimentos de análise

Os procedimentos de análise, apesar de serem padronizados, apresentam um alto nível de subjetividade, o que fragiliza o processo. Esse alto grau de subjetividade se dá principalmente pelas lacunas de formação profissional dos técnicos, somadas à falta de experiência do órgão ambiental. Na visão do empreendedor privado, esses procedimentos não são padronizados, visto que são feitas diversas novas solicitações no decorrer da análise do processo.

- Pedidos de complementação de informações por parte do órgão licenciador

De acordo com informações fornecidas pelo entrevistado representante do órgão ambiental – Imasul –, em cerca da metade dos casos, há a solicitação de complementação de dados do estudo ambiental. No entanto, essa é uma afirmação do entrevistado, baseada na sua rotina de trabalho no Imasul. Não há dados estatísticos que corroborem esta informação. O técnico pode pedir, uma vez, solicitação de pendência técnica ou documental em cada setor. Mas, antes disso, é realizada vistoria para verificar se o que existe na área é compatível com o que existe no estudo.

O órgão licenciador, quando necessário, solicita ao empreendedor público ou privado informações complementares que, geralmente, dizem respeito à caracterização ambiental. Após análise, pela equipe técnica, caso haja informação insuficiente, são solicitados mais dados. Apesar de ser comum a solicitação de informações complementares ao estudo, por parte do órgão ambiental, o entrevistado do empreendedor público afirma que essa prática não atrasa o andamento da LP. Esta informação, no entanto, mostra-se contraditória quando confrontada com a resposta de outros entrevistados no estado, em relação à mesma questão.

Para o respondente representante do órgão ambiental do município de Campo Grande não é possível precisar com que frequência é solicitada, ao empreendedor, a complementação de dados do estudo ambiental, mas na maior parte dos casos essa solicitação ocorre.

Para um entrevistado representante dos empreendedores privados do município de Campo Grande, a solicitação de informações complementares ao estudo ambiental, por parte do órgão ambiental, posterga prazos para a emissão da LP. Já para o município de Três Lagoas, o entrevistado do órgão de desenvolvimento urbano afirma que não houve até aquele momento a solicitação de informações complementares ao estudo ambiental por parte do órgão ambiental.

Quanto aos critérios adotados na análise dos processos, tanto os entrevistados do órgão ambiental, quanto os empreendedores privado e público os consideram adequados e coerentes.

3.1.4 Participação e consulta pública

Somente o órgão licenciador do estado e o do município de Campo Grande realizam audiências públicas para discussão nos processos de licenças ambientais para parcelamentos urbanos. Em ambos os casos, a participação da comunidade interessada é baixa, não trazendo contribuições de porte ao processo.

Em Três Lagoas, o processo fica disponível para consulta no Imasul por tempo indeterminado, mas é pouco procurado pelos interessados. Quem procura são consultores que farão estudos em áreas próximas. O Imasul disponibiliza o processo para consulta por 45 dias, na biblioteca do órgão.

Em Dourados e Corumbá, não ocorreram audiências públicas para discussão de licenças ambientais sobre parcelamentos urbanos no período da pesquisa (2008-2009).

3.1.5 Custo do licenciamento

- Valores médios de cobrança de taxas de licenciamento pelo órgão ambiental

Para efeito de comparação, a tabela 10 traz os valores cobrados pelos órgãos licenciadores na emissão das licenças.

TABELA 10
Valores cobrados para emissão de licença ambiental (2009)
(Em reais correntes)

	Órgão licenciador				
Valor	Estado de Mato Grosso do Sul	Campo Grande	Corumbá	Dourados	Três Lagoas
Mínimo	416,10	60,55	20,00	5,00[1]	-
Máximo	9.431,60	3.027,45	2.250,00	1.150,00	-

Nota: [1]Este valor equivale à Licença Simplificada (LS). Elaboração: FAPEMS.

As licenças emitidas pelo estado, quanto ao potencial poluidor do empreendimento, respeitam a caracterização de *muito pequeno, pequeno, médio* e *alto*. Os municípios também usam este tipo de classificação, com pequenas alterações de denominação; nelas aparecem também os termos *tamanho mínimo* e *excepcional*.

O município de Três Lagoas não possui referência de valores, pois ainda não executa o licenciamento ambiental.

- Visões dos custos por parte dos diferentes atores (órgãos ambientais e empreendedores públicos e privados)

Na visão do estado, os custos são compatíveis com as características socioeconômicas dos empreendimentos. À exceção dos municípios de Corumbá e Três Lagoas, onde não houve participação dos empreendedores nas entrevistas, os empreendedores públicos dos demais municípios representados na pesquisa consideram os custos compatíveis com as características socioeconômicas do empreendimento, o que não quer dizer que não sejam altos para grandes empreendimentos, mas, ainda assim, considerados compatíveis pelos entrevistados. Para o estado, os valores das licenças não inibem a regularização de parcelamentos.

3.1.6 Parecer técnico

Em geral, tanto no estado como nos municípios, os instrumentos de publicidade dados ao processo de licenciamento são o *Diário Oficial* do Município e jornais de grande circulação, e, em geral, os atores interessados são os que leem os jornais. É de consenso de todos os entrevistados que todas as exigências constantes das licenças e as informações disponibilizadas pelo órgão ambiental, em geral, são fáceis de ser acessadas e têm clareza na sua apresentação.

3.1.7 Grau de cumprimento das medidas de intervenção (mitigadoras/compensatórias)

Na visão do órgão de desenvolvimento urbano estadual, não há dificuldade no cumprimento das exigências da licença ambiental, mesmo porque, se as exigências não forem cumpridas, o empreendimento não é aprovado para escrituração. Para o estado, não existe programa de monitoramento, com exceção para as áreas de nascente. Da mesma forma, segundo o entrevistado do órgão de desenvolvimento urbano estadual, os prazos de validade para o cumprimento das exigências quanto às medidas mitigadoras são adequados. Já para programas de monitoramento, não existem, exceto para áreas de nascente conforme explicitados anteriormente.

Da mesma forma, para o órgão de desenvolvimento urbano do município de Campo Grande, não há dificuldade seja no cumprimento das exigências da licença ambiental, seja na implementação das medidas de intervenção e dos programas de monitoramento exigidos nas licenças ambientais. Além disso, os prazos previstos para o cumprimento das exigências, as medidas de intervenção e os programas de monitoramento são considerados adequados, mesmo porque são flexíveis.

Na visão do entrevistado do empreendedor privado no município de Três Lagoas, também não há dificuldade no cumprimento das exigências da licença ambiental, assim como não há dificuldade na implementação das medidas

de intervenção, nem dos programas de monitoramento exigidos nas licenças ambientais. Os prazos previstos para o cumprimento das exigências, medidas de intervenção e programas de monitoramento são adequados.

3.1.8 Medidas de monitoramento dos impactos e fiscalização

Os critérios e prioridades de acompanhamento das medidas de intervenção e dos programas de monitoramento exigidos nas licenças ambientais e na fiscalização dos empreendimentos são determinados por normas estabelecidas no processo de licenciamento, sendo prioritárias as áreas de proteção ambiental.

No Imasul, há uma diretoria de apoio e fiscalização responsável pela previsão de acompanhamento das licenças concedidas, porém, por problemas de infraestrutura e recursos financeiros do órgão fiscalizador, as vistorias não são realizadas a contento, além de acontecerem de forma aleatória.

Para o entrevistado do órgão ambiental estadual, essas ações de acompanhamento e fiscalização são contínuas, o que contradiz a resposta obtida pela respondente representante do órgão de desenvolvimento urbano.

Os empreendimentos de parcelamento urbano, de iniciativa do Poder Público, segundo o representante do órgão de desenvolvimento urbano estadual, não são regularmente fiscalizados pelo órgão ambiental licenciador. Os empreendimentos são fiscalizados somente até o momento da implantação.

Em caso de descumprimento das condicionantes da licença, as sanções aplicadas estão definidas no Artigo 66 do Decreto Federal nº 6.514/2008, que impõe multas que variam de R$ 500,00 a R$ 10 milhões.

Para o município de Campo Grande, ainda não existem prioridades para o órgão ambiental quanto aos critérios de acompanhamento das medidas de intervenção e dos programas de monitoramento exigidos nas licenças ambientais e da fiscalização dos empreendimentos. A divisão responsável por este assunto está ainda sendo implantada. No entanto, mensalmente são fiscalizados e acompanhados os empreendimentos licenciados. Em caso de descumprimento das condicionantes da licença, os tipos de sanções aplicadas são: advertência, multa, interdição e suspensão da licença.

Segundo o entrevistado do órgão de desenvolvimento urbano do município de Campo Grande, os empreendimentos de parcelamento urbano, de iniciativa do Poder Público, não são regularmente fiscalizados pelo órgão ambiental licenciador. As vistorias somente acontecem durante as etapas de licenciamento.

Segundo o entrevistado do empreendedor privado do município de Campo Grande, os empreendimentos de parcelamento urbano da empresa são fiscalizados pelo órgão ambiental licenciador anualmente, nas renovações das licenças.

- Outros aspectos relevantes ao processo de licenciamento

A autorização do parcelamento não é pré-requisito para a concessão de licenças; elas são desvinculadas na maior parte dos municípios pesquisados. A exceção é Campo Grande, onde existe maior integração das políticas de desenvolvimento urbano com o processo de licenciamento. No município de Dourados, o problema se encaminha para equacionamento com a organização de seus sistemas ambientais.

De maneira geral, tanto empreendedores públicos quanto privados encaram o licenciamento como uma fase burocrática do processo de implantação dos loteamentos. Percebe-se que, mesmo por parte dos empreendedores públicos, a preocupação está mais limitada à conformidade legal, não se configurando, muitas vezes, em genuína preocupação ambiental.

Em Campo Grande, onde existe uma empresa – Empresa Municipal de Habitação (EMHA) –, os processos de licenciamento são terceirizados, não existindo departamento que se preocupe, e crie competência, para executar estes processos de licenciamento.

- Diferenças nos processos para licenciamento de parcelamentos novos e regularização de parcelamentos existentes

Segundo o responsável pelo licenciamento do Imasul, não existem diferenças entre o processo de licenciamento de parcelamentos novos e o de regularização dos parcelamentos existentes: "Apenas é pedida a Licença de Operação. Nela, existe um documento de LP e LI" (entrevista com o gerente de licenciamento do Imasul).

O que pode ser percebido, por meio da pesquisa com os diversos órgãos ambientais, é que o assunto da regularização de parcelamentos existentes ainda não entrou na agenda do estado e dos municípios que licenciam.

4 IMPLICAÇÕES DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA ATIVIDADE DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

4.1 Análise do empreendedor público

O único empreendedor público organizado encontrado em Mato Grosso do Sul foi a EMHA, criada com a missão de zerar o déficit habitacional do município. Nos demais municípios, as secretarias ligadas ao setor de obras públicas se encarregam da implantação de novos parcelamentos de interesse social.

O estado conta com a Secretaria de Estado, Habitação e das Cidades, que também empreende conjuntos habitacionais de interesse social.

Em nenhum empreendedor público foi encontrada estrutura voltada para a tarefa de encaminhar o licenciamento ambiental. Em todos os casos, o licenciamento é terceirizado, e mesmo a EMHA, que mantém em sua estrutura organizacional uma Diretoria de Projetos e Obras, não tem divisão ou departamento organizado para isso.

Na estrutura estadual, segundo informações da própria Secretaria de Estado de Habitação e das Cidades, não existe a previsão dessa tarefa, pois os municípios se encarregam, em parceria, de fornecer a infraestrutura e o próprio parcelamento urbano dos empreendimentos que o estado lidera.

O quadro 8 assinala os problemas identificados no processo de licenciamento ambiental efetuado pelo estado e pelos municípios que licenciam, de acordo com as diferentes visões dos atores entrevistados.

QUADRO 8
Problemas identificados na visão do empreendedor público (2009)

Problema	Estado	Campo Grande	Corumbá	Dourados	Três Lagoas
1. Estudos ambientais inadequados	-	-	*	x	-
2. Solicitação excessiva de informações e estudos complementares	-	-	*	x	-
3. Infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador insuficiente	x	-	*	x	x
4. Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador	x	-	*	x	x
5. Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador	x	x	*	x	x
6. Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador	x	x	*	x	x
7. Tempo excessivo para análise do estudo ambiental	-	-	*	-	-
8. Tempo excessivo para expedição das licenças	-	-	*	-	-
9. Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental	-	-	*	-	-
10. Pouca participação nas audiências públicas	x	x	*	*	*
11. Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos	-	-	*	*	*
12. Alto valor das taxas de licenciamento ambiental	-	-	*	-	-
13. Falta de clareza nas exigências constantes das licenças	-	-	*	-	-
14. Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção	-	-	*	-	-
15. Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficientes	x	-	*	x	x
16. Preencher com outros problemas não relacionados acima	-	-	-	-	-

Fonte: Entrevistados. Elaboração: FAPEMS.

Notas: x Existência de problemas.

* Sem informação ou não permite definição.

- Sem identificação.

4.2 Análise do empreendedor privado

- Município de Campo Grande

Para o município, foram entrevistados dois empreendedores privados. Outros empreendedores não tinham responsáveis técnicos pelo processo de licenciamento sediados no município, não sendo, por isso, possível contatá-los.

Os dois entrevistados foram os empreendedores indicados pelos órgãos ambientais, sendo os que mais atuam no setor imobiliário no município de Campo Grande. Um foi escolhido para empreendimentos de alta e média rendas, e o outro para segmentos de baixa renda.

- Município de Corumbá

Não houve empreendedores privados atuando no município de Corumbá.

- Município de Dourados

O licenciamento de parcelamentos de solo urbano em Dourados, como atividade privada, vem sendo desenvolvido, nos últimos anos, por dois empreendedores ambos foram entrevistados.

- Município de Três Lagoas

Para o município de Três Lagoas, o empreendedor privado é a mesma construtora que atua no município de Campo Grande.

O quadro 9 assinala os problemas identificados no processo de licenciamento ambiental efetuado pelo estado e pelos municípios que licenciam, de acordo com as diferentes visões dos atores entrevistados.

QUADRO 9
Problemas identificados na visão do empreendedor privado (2009)

Problema	Estado	Campo Grande		Corumbá	Dourados		Três Lagoas
	A	A	B	*	C	D	A
1. Estudos ambientais inadequados	x	x	x	*	x	x	x
2. Solicitação excessiva de informações e estudos complementares	x	x	x	*	x	x	x
3. Infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador insuficiente	x	x	-	*	x	x	x
4. Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador	x	-	-	*	x	x	x
5. Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador	x	x	x	*	x	x	x
6. Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador	x	x	x	*	x	x	x
7. Tempo excessivo para análise do estudo ambiental	-	-	-	*	-	-	-
8. Tempo excessivo para expedição das licenças	x	-	-	*	-	-	-
9. Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental	x	x	x	*	x	x	x
10. Pouca participação nas audiências públicas	x	x	x	*	*	*	*
11. Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos	-	-	-	*	*	*	*
12. Alto valor das taxas de licenciamento ambiental	-	-	-	*	-	-	-
13. Falta de clareza nas exigências constantes das licenças	-	-	-	*	-	-	-
14. Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção	-	-	-	*	-		-
15. Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficientes	x	x	x	*	x	x	x
16. Preencher com outros problemas não relacionados acima	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: A, B, C, D são empresas privadas. Elaboração: FAPEMS.

Notas: x Existência de problemas.

* Sem informação ou não permite definição.

\- Sem identificação.

4.3 Relações institucionais com o Ministério Público

Apesar do bom relacionamento entre o órgão estadual de licenciamento e o Ministério Público (MP), há divergências de interpretação em algumas questões relativas ao licenciamento ambiental, havendo, em algumas etapas, sobreposição de competências. Não há qualquer informação sobre o número de demandas do MP relacionadas aos processos de licenciamento, os principais tipos de denúncia referem-se a empreendimentos irregulares e loteamentos que não cumprem a lei federal em relação à infraestrutura dos parcelamentos, danos em fundos de vale e Áreas de Proteção Permanente (APPs).

Todos os municípios declararam estabelecer bom relacionamento com o MP, exceto Três Lagoas. Os demais já prestaram esclarecimentos quanto aos processos de licenciamento.

Os inquéritos e ações civis públicas, instauradas contra as autoridades encarregadas de decisão sobre a concessão de licenças, em Campo Grande, são relacionadas a um condomínio residencial localizado no Parque dos Poderes.

As queixas acontecem devido ao cancelamento do acordo firmado entre o órgão licenciador municipal e o estadual. O MP entende que o processo de licenciamento deveria ser apreciado, também, pelo órgão licenciador estadual – Imasul –, mas atualmente, isto não é mais necessário.

O órgão licenciador considera excessivas as demandas do MP, pois entende que a instituição deveria atuar somente em grandes temas.

Do ponto de vista do empreendedor público de Campo Grande, não há interlocução com MP quanto à implantação de parcelamentos urbanos de iniciativa do poder público. O órgão de desenvolvimento urbano nunca recebeu notificação do MP referente à implantação de parcelamentos urbanos de iniciativa do poder público.

Em Corumbá, houve um caso em que existiam divergências em relação à interpretação da legislação ambiental, mas não foi instaurada a ação civil pública, porque neste caso específico foi assinado Termo de Ajuste de Conduta (TAC).

Na visão do órgão licenciador municipal de Dourados, a atuação do MP é positiva e tem contribuído na contenção de pressões para o licenciamento. Em 2009, o MP solicitou esclarecimentos sobre o excesso de licenças emitidas por mutirão, no mês de janeiro, mas isso não gerou qualquer conflito. Os dois empreendedores privados que atuam no município já foram autuados pelo MP, porém, só um caso diz respeito a projeto de parcelamento urbano, no qual foi feito TAC e o processo foi extinto.

Para o empreendedor privado, em Dourados, a tramitação pelo MP do processo de licenciamento é positiva porque este só é liberado depois que todas as exigências forem atendidas, o que lhe confere "atestado de boa conduta ambiental". Porém, a morosidade com que o processo tramita até a entrada no MP impede que o empreendedor seja punido por suas irregularidades. Quando a notificação chega ao empreendedor, este já pagou a multa e não há mais possibilidade de responsabilizá-lo criminalmente.

- Atuação do MP

Em geral, na percepção dos órgãos de licenciamento ambiental do estado ou dos municípios analisados, a atuação do MP tem contribuído de forma significativa no processo de licenciamento ambiental, pois interfere no processo de decisão sobre a concessão de licenças e na contenção de possíveis pressões políticas.

- Sugestões para aperfeiçoamento do relacionamento do órgão ambiental com o MP

O órgão ambiental e o MP necessitariam discutir estratégias de atuação, no sentido de filtrar as denúncias e torná-las mais eficazes, baseadas em questões fundamentais do ponto de vista da gestão ambiental. Além disso, em alguns municípios seria necessário maior agilidade no desembaraço dos processos.

4.4 Dinâmica urbana e habitacional

De maneira geral, existe sobrecarga da demanda latente e efetiva sobre os órgãos ambientais em *Mato Grosso do Sul*, quando se trata de licenciamento de parcelamentos do solo urbano. Em todos os municípios pesquisados, podem ser observadas expansão acelerada do número de novos parcelamentos urbanos ou grande quantidade de parcelamentos antigos, cujos licenciamentos ambientais não foram regularizados.

As disparidades de estrutura entre os municípios para atender à demanda, ao ritmo de crescimento da expansão urbana e às lacunas na legislação são responsáveis pelos efeitos negativos observados em alguns municípios. Em *Campo Grande*, a impermeabilização do solo nos bairros próximos às nascentes do Córrego Prosa e a canalização do próprio córrego têm causado danos e podem ser decorrentes de sobrecarga populacional na região, fruto de falhas de planejamento e na Lei de Uso do Solo. A questão poderia ser resolvida com a interposição de exigências de avaliação de impactos cumulativos e sinérgicos ou uma avaliação ambiental estratégica do desenvolvimento urbano municipal.

Já o município de *Dourados* sofre com a deficiência de recursos humanos do órgão ambiental. Como pode ser observado por meio do quadro demonstrativo de técnicos a serviço do Imam, não há engenheiro civil, o que dificulta a emissão de pareceres técnicos para a emissão da licença de parcelamentos. A deficiência de quadros profissionais nos órgãos ambientais se repete nos demais municípios e no órgão estadual, com quantidades insuficientes de profissionais ou ausências de especialistas em algumas áreas, o que faz com que a função de gestão ambiental dos processos de licenciamento não seja completamente eficaz em Mato Grosso do Sul.

Entretanto, o acelerado crescimento urbano e das decorrentes demandas de serviços têm sido as prioridades do poder público. Os órgãos ambientais não são aparelhados no mesmo ritmo e demonstram dificuldade cada vez maior para atender, de um lado, às pressões para o licenciamento e, de outro, ao rigor da legislação, problemas provenientes, principalmente, das cobranças do MP. Deste modo, a contribuição dos órgãos ambientais para redução da informalidade dos parcelamentos urbanos se torna relativa. Os órgãos ajudam quando instados a regularizar parcelamentos de faixas de renda elevadas ou na instalação de empreendimentos de

interesse social, contudo não conseguem apoiar a regularização de loteamentos antigos ou o acúmulo de velhos problemas ambientais, principalmente, nos municípios de Corumbá e Três Lagoas.

A contribuição do processo de licenciamento para a melhoria das condições ambientais ocorre quando há exigências de restrições em relação a áreas de preservação permanente ou a áreas verdes, ou aos impactos das construções sobre o lençol freático. Estes cuidados são mais efetivos em Campo Grande, com algumas deficiências na forma de concessão nos demais municípios. Todavia, todos os municípios e o próprio órgão estadual relatam dificuldades com a efetividade do monitoramento.

5 RECOMENDAÇÕES PARA A AÇÃO PÚBLICA

O destaque geral para a análise realizada é a percepção de que os sistemas, estadual e municipais, se encontram sobrecarregados em face de estrutura física e de recursos humanos deficientes, de seus sistemas ambientais.

Os sistemas de licenciamento, tanto o estadual quanto os municipais, se estruturam de maneira semelhante em Mato Grosso do Sul, com variações positivas da integração de políticas ambientais, no município de Campo Grande, e teórica autonomia administrativa do órgão ambiental de Dourados. Todos os sistemas contam com conselho representativo, como preconiza a lei, e eles têm contribuído para a defesa das causas ambientais no ambiente urbano, em Mato Grosso do Sul. As tentativas de descentralização e desconcentração não são exitosas e indicam comportamento de repasse de direitos sem cobranças de responsabilidades inerentes.

As estruturas e processos de gestão de meio ambiente nos municípios não têm avançado o suficiente para provocar impactos significativos para o desenvolvimento urbano. Assim, as situações mais precárias podem ser encontradas nos municípios do interior, como Dourados e Corumbá. O município de Campo Grande tem conseguido eliminar gradativamente os bairros em pior situação, investindo na construção de conjuntos residenciais populares, destinados a receber pessoas removidas de moradias em situação de risco. Entretanto, verifica-se que os empreendedores públicos e privados deveriam preocupam efetivamente com as questões ambientais, limitando-se a cumprir os procedimentos mínimos de licenciamento.

Os órgãos ambientais, por sua vez, se esforçam para criar conhecimento técnico mínimo e regras mais claras para os empreendedores. Não existem reclamações dos empreendedores quanto aos custos do licenciamento, mas foram registrados conflitos em relação aos estudos ambientais solicitados, além da falta de estrutura dos órgãos responsáveis.

Reclamações em relação à morosidade na concessão de licenças ambientais foram direcionadas ao Imasul, o órgão ambiental estadual. Para ajudar a sanar seus problemas de gestão, o Instituto investe em informatização, buscando aprimorar o sistema de registro e controle dos processos de licenciamento.

Uma lacuna observada pela análise foi a ausência de maior participação pública na discussão dos estudos ambientais e dos Termos de Referência. No período pesquisado, em apenas uma ocasião foi realizada audiência pública em processo de licenciamento de parcelamentos do solo urbano. Nem mesmo a elaboração de Termos de Referência básicos para esses processos contaram com participação externa.

Finalmente, o gargalo recorrente aos órgãos ambientais se repete em Mato Grosso do Sul, na falta de ações de monitoramento e na fiscalização com deficiências de método e estrutura para tal.

Em que pese a importância dos sistemas ambientais e as tentativas de descentralização ou desconcentração dos órgãos, a sua efetividade na execução de políticas ambientais é discutível, do ponto de vista de parcelamentos urbanos. A avaliação geral, resultante da pesquisa, é que são necessários investimentos em capacitação de técnicos e na busca de soluções para problemas de registro e controle.

Para isso, a cobrança de posicionamentos políticos mais firmes dos atores envolvidos será imprescindível. Observa-se esforço de integração de políticas ambientais com desenvolvimento urbano, por parte da Semadur, no município de Campo Grande, mas isso deveria ser considerado pela empresa pública encarregada de empreendimentos de interesse social. Contudo, o empreendedor público encarregado da implantação de loteamentos de interesse social em Campo Grande, a EMHA, deveria contribuir para essa integração, priorizando a questão ambiental, evitando terceirizar a elaboração do processo de licenciamento e instrumentalizando sua estrutura interna.

A falta de priorização estratégica é observada em outros atores participantes, como o próprio MP, na questão da regularização de parcelamentos existentes, que segue sendo grande problema em Mato Grosso do Sul. Por esta razão, as principais sugestões da equipe da pesquisa concentram-se sobre as perspectivas de união dos sistemas ambientais em busca da solução de seus problemas comuns, que passam por uma visão estratégica de atuação de todos os atores.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério das Cidades. **Déficit habitacional no Brasil** – municípios selecionados e microrregiões geográficas. Brasil: Fundação João Pinheiro, 2000.

_____. Ministério das Cidades. **Déficit habitacional no Brasil em 2007**. Brasil: Fundação João Pinheiro, 2007.

FLORENZANO MARKETING. Trezentos municípios mais dinâmicos. Gazeta mercantil. **Atlas do mercado brasileiro 2008**. Junho 2008. Disponível em: <http://www.florenzano.com.br/empresa/300maisdinamicos.html>. Acesso em: 15 nov. 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico**, 1970.

_____. **Censo demográfico**, 1980.

_____. **Censo demográfico**, 1991.

_____. **Censo demográfico**, 2000. Disponível em: <http://www.ibge.com.br/>. Acesso em: 25 nov. 2009.

_____. **Censo demográfico**, 2010a.

_____. **Produção da pecuária municipal**, 2010b.

_____.**Censo demográfico**, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA/UEMS – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL. **Relatório n. 1 estado de Mato Grosso do Sul**, p. 48, 2009.

PLANO DIRETOR DE DOURADOS. **Lei nº 72/2003, de 30 de dezembro de 2003**. Plano Diretor de Dourados, Instituto de Planejamento e Meio Ambiente, Dourados-MS, 2003.

SILAM – SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL. **Manual de Licenciamento**. Sistema de Licenciamento Ambiental, 2008.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. **Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) 2007-2010**. Disponível em: <www.brasil.gov.br/pac/>. Acesso em: 20 nov. 2009.

CALIXTO, M. J. M. S. **Produção, apropriação e consumo do espaço urbano**: uma leitura geográfica da cidade de Dourados, MS. Campo Grande, MS: Editora da UFMS, 2004.

CAMPO GRANDE. **Campo Grande, 100 anos de construção**. Campo Grande: Matriz Editora 1999.

_____. **Perfil socioeconômico de Campo Grande 2005**. 12. ed. Campo Grande: PLANURB – Instituto Municipal de Planejamento Urbano, 2005.

CONGRO, R. **O município de Campo Grande**. Campo Grande: Instituto Histórico e Geográfico de Mato Grosso do Sul (IHG-MS)/Gibim, 2003.

MATO GROSSO DO SUL. Corumbá. **Município de Corumbá**. *Site* oficial. Disponível em: <http://www.corumba.ms.gov.br/>. Acesso em: 16 dez. 2009.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento, Ciência e Tecnologia. **Produto Interno Bruto 2002-2007**. Disponível em: <http://www.semac.ms.gov.br/>. Acesso em: 15 nov. 2009.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento, Ciência e Tecnologia. **Estatísticas dos municípios de Mato Grosso do Sul**. Disponível em: <http://www.semac.ms.gov.br/>. Acesso em: 15 nov. 2009.

MIRANDA, E. E. (Coord.). **Brasil em relevo**. Campinas: Embrapa, Monitoramento por Satélite, 2005. Disponível em: <http://www.relevobr.cnpm.embrapa.br/>. Acesso em: 12 dez. 2010.

NETO, A. A. S. **Ilegalidade na produção do espaço urbano em Dourados – MS**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Dourados, 2005.

NUNES, W. A. G. **Solos do município de Dourados**. Disponível em: <http://www.embrapa.br/>. Acesso em: 15 nov. 2009.

SILVA, M. C. T. **Novos rumos da política habitacional e o processo de urbanização de Dourados**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo (USP), 2000.

TRÊS LAGOAS. **Lei nº 2.083, de 28 de setembro de 2006**. Plano diretor do município de Três Lagoas, 2006.

CAPÍTULO 12

PARÁ

Andréa dos Santos Coelho*
Márcia Pimentel**
Carlos Augusto Ferreira**
Viviane Santos**

1 CARACTERIZAÇÃO GERAL DO ESTADO E DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS

Localizado na região Norte do Brasil, o estado do Pará apresenta extensão territorial de aproximadamente 1.247,9 mil km² e população de 7,6 milhões de habitantes (IBGE, 2010). É composto por 144 municípios (mapa 1), alguns deles com grandes extensões territoriais, como é o caso de Altamira, Jacareacanga, Itaituba, São Félix do Xingu e Oriximiná. Os municípios mais populosos são: Belém (1,4 milhão), Ananindeua (471,9 mil), Santarém (294,6 mil), Marabá (233,7 mil), Castanhal (173,1 mil), Abaetetuba (141,1 mil), Cametá (120,9 mil), Bragança (113,2 mil), Marituba (108,2 mil) e Itaituba (97,5 mil)(IBGE, 2010).

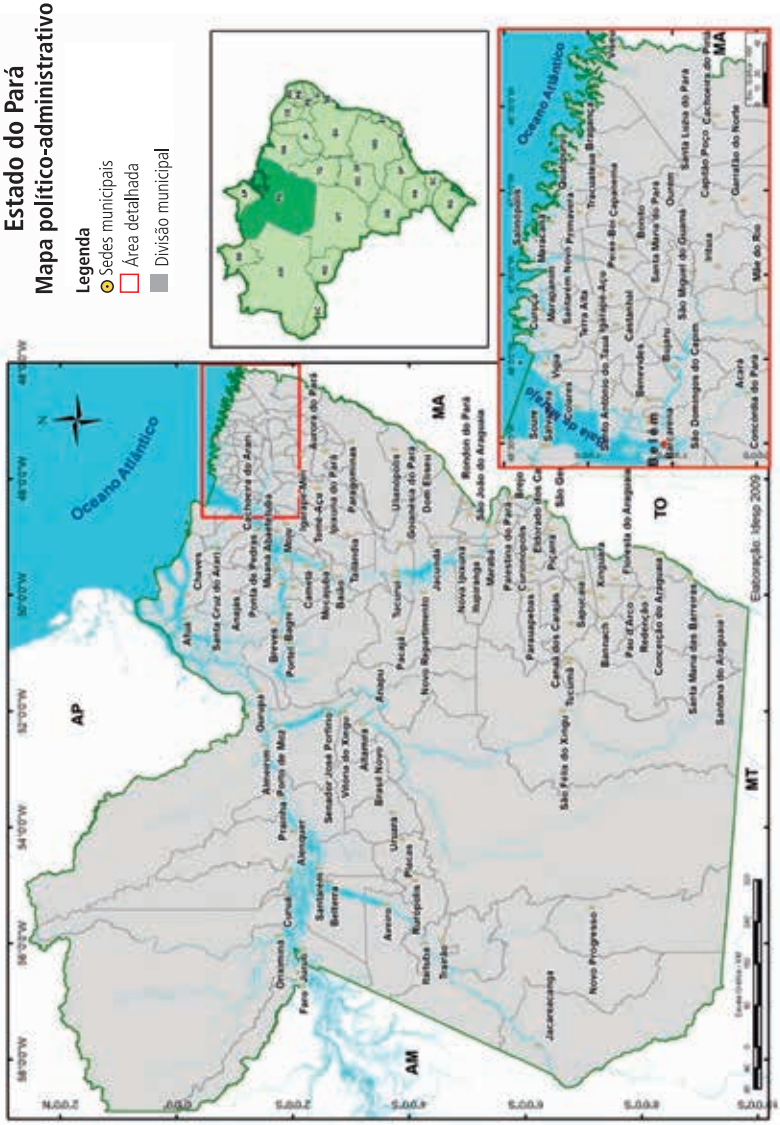
Com o objetivo de promover o desenvolvimento regional e a redução das desigualdades entre as diversas sub-regiões do Pará, foi criada em 2007 a Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (SEIDURB) para garantir que o conjunto de políticas públicas fosse levado a todas as regiões do estado. Dessa forma, para atender à necessidade de integrar esse estado de grande diversidade e dimensão territorial foram constituídas doze regiões de integração, conforme mapa 2 e tabela 1.

A identificação das doze regiões de integração levou em consideração as características de concentração populacional, acessibilidade, complementaridade e interdependência econômica entre os municípios. Ao todo foram utilizados doze critérios, os quais permitiram versão preliminar para a regionalização do estado.

---

* Coordenadora da equipe técnica do IDESP.
** Equipe técnica do IDESP.

MAPA 1
Estado do Pará: mapa político-administrativo, com destaque para os municípios da região metropolitana (RM) e Bragantina (2009)



Fonte e elaboração: IDESP (2009).

MAPA 2
Estado do Pará: regiões de integração (2009)

Fonte: SEIDURB (2010).
Elaboração: IDESP (2010).

Sob o ponto de vista físico, o território é constituído principalmente por áreas planas, de baixas altitudes como na Região Metropolitana (RM) de Belém com cotas baixas, abaixo de 20 metros, até 300 metros acima do nível do mar e algumas ocorrências de áreas altas no sudeste (Serra dos Carajás) e norte (parte oriental da Serra Parima), onde as altitudes chegam a ultrapassar 700 metros. O clima do estado é classificado como equatorial, caracterizado por elevada temperatura e alta umidade.

De acordo com Ab'Saber (2003), o estado do Pará localiza-se sob o domínio morfoclimático de terras baixas florestadas equatoriais amazônicas.

TABELA 1
Regiões de integração do estado do Pará (posição em 8/3/2010)

Região de integração	Número de municípios
1. Guamá	18
2. Marajó	16
3. Rio Capim	16
4. Araguaia	15
5. Rio Caeté	15
6. Baixo Amazonas	13
7. Carajás	12
8. Tocantins	11
9. Xingu	10
10. Lago de Tucuruí	7
11. Tapajós	6
12. Metropolitana	5
Total	**144**

Fonte: SEIDURB (2010).
Elaboração: IDESP (2010).

No espaço amazônico predominam, em grande parte, os ecossistemas de florestas dotadas de alta biodiversidade. Entretanto, se for levado em conta o conceito original de *ecossistema*, independentemente das disparidades espaciais de sua ocorrência, se chegará a um número bem maior de padrões ecológicos locais ou sub-regionais.

Podem-se agrupar os ecossistemas existentes em três categorias (Ab' Saber, 2003), como podem ser vistos a seguir.

1) Ecossistemas contrastados de "terras firmes" (tipo enclaves de Cerrados, ilhados no meio das grandes matas), somente explicáveis pela Teoria dos Refúgios.

2) Diferenciações intraflorestais, pela presença de manchas de areia branca em terraços, várzeas e interflúvios arenosos, ou pela demorada presença de água de transborde em planícies de rios sujeitos a fortes oscilações de nível (respectivamente, tipos campinarana e campinas, e tipo igapó).

3) Ecossistemas extremantes localizados, originados por minirrefúgios nas paredes de "pães-de-açúcar" e lajedos, ou seu entorno; ou ocorrentes em íngremes barrancas de abrasão fluvial, atualmente sujeitas a (re) florestamento (do tipo "pontões" rochosos de Roraima, em Mucagaí; ou altas barrancas do Amazonas, em Monte Alegre).

Enfatizando os tipos de formação vegetal florestal da região, a classificação do IBGE (1997) para a região Amazônica segue três níveis: nível da região fitoecológica; nível de formação; e nível de subformação, caracterizados como a seguir.

1) Nível de região fitoecológica: são grandes domínios florísticos caracterizados por formas de vida adaptadas ao ambiente natural. Estão relacionadas a este nível a região de Floresta Ombrófila Densa e a de Floresta Ombrófila Aberta.

2) Nível de formação: corresponde a porções diferenciadas de acordo com a topografia em diferentes níveis de altitude do terreno. Podem ser relacionadas à Floresta Ombrófila Densa Aluvial, Floresta Ombrófila Densa das Terras Baixas, Floresta Ombrófila Densa Submontana, Floresta Ombrófila Densa Montana, Floresta Ombrófila Aberta das Terras Baixas, Floresta Ombrófila Aberta Submontana.

3) Nível de subformação: reflete características próprias da vegetação relacionadas com a estrutura e composição florística, como a Floresta Ombrófila Densa com Dossel Uniforme, Floresta Ombrófila Densa com Dossel Emergente, Floresta Ombrófila Aberta com Palmeiras, Floresta Ombrófila Aberta com Cipós.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012 *apud* IDESP, 2010, p. 6), o Produto Interno Bruto (PIB) do estado, em 2010, foi de R$ 77,8 bilhões, ficando em 13º lugar no *ranking* nacional (cerca de 2% do PIB do país). A composição do PIB teve o setor serviços com 52,0%, a indústria com 41,4% e a agropecuária com 6,6%. O PIB *per capita* foi de R$ 10,3 mil, equivalente ao 21º lugar no *ranking* dos estados brasileiros.

O valor advindo da exportação foi de US$ 12,8 bilhões, representando 6,4% das exportações brasileiras (MDIC, 2010, p. 19), sendo em grande parte proveniente da exploração dos recursos minerais – minério de ferro (39,9%), alumínio (8,9%), outros minérios de cobre e seus concentrados (6,2%), ferro bruto não ligado (4,6%), caulim (2,8%), entre outros. Quanto às importações o valor foi de US$ 1,2 bilhão em 2010 (MDIC, 2010).

O Pará é um dos estados brasileiros mais ricos em recursos minerais. De acordo com o *Sumário Mineral do Pará* estão em terras paraenses 80% das reservas nacionais de bauxita, 77% das de cobre, 43% das de caulim, 36% das de manganês e 14,8% das de ouro. O estado é ainda o maior produtor de minério de ferro do país, depois de Minas Gerais, conforme dados do Ministério de Minas e Energia (MME, 2012).

Extraído da Serra dos Carajás, o minério de ferro é explorado pela mineradora Vale do Rio Doce (atualmente Vale). A empresa também retira ouro de Serra Leste, uma das maiores jazidas do mundo, descoberta em 1996. A Mineração Rio do Norte, implantada no município de Oriximiná no oeste paraense, é a maior produtora individual de bauxita do mundo, ultrapassando 10 milhões de toneladas.

As jazidas de bauxita em território paraense, mineral base para a produção de alumínio metálico, colocam o Pará no terceiro lugar no *ranking* mundial de produção. É essa, também, a posição em relação ao caulim, argila que tem seu uso mais nobre no revestimento de papéis especiais, com produção de 3 milhões de toneladas anuais, número algumas vezes maior do que todo o consumo nacional.

A implantação de projetos de colonização e a política de incentivos a grandes empreendimentos iniciada na década de 1960, como Carajás e Tucuruí, atraem recursos e migrantes à região, mas também provocam graves problemas ambientais no estado.

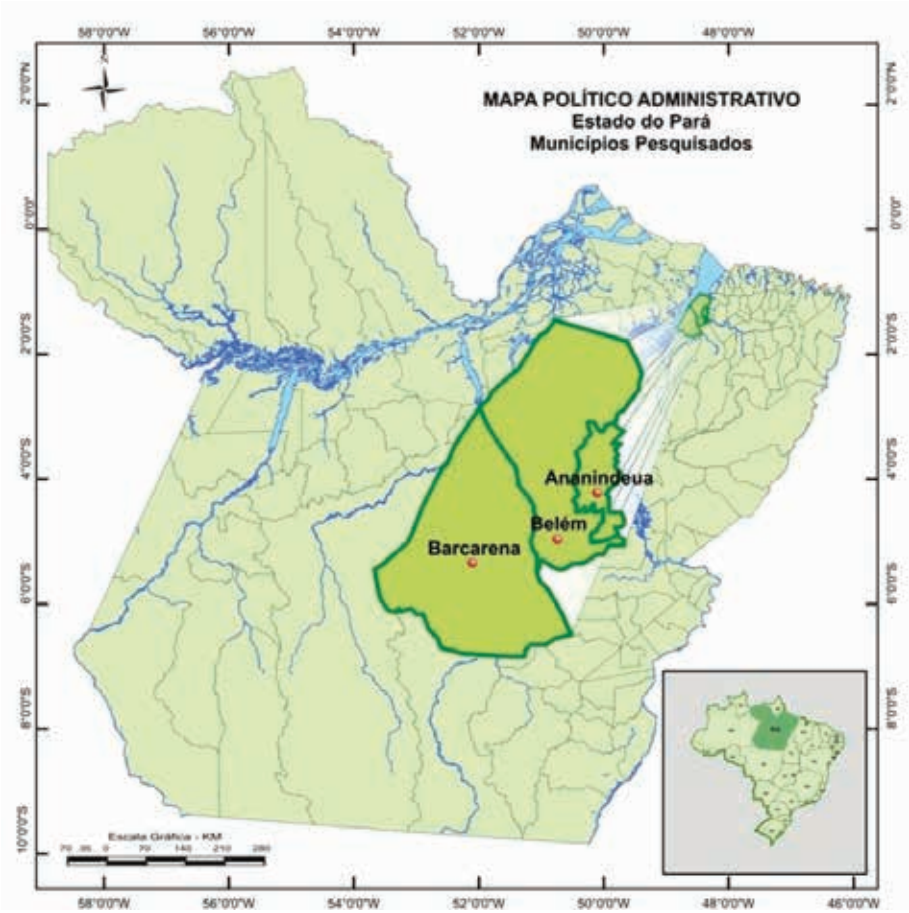
De acordo com dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe), o desmatamento no estado do Pará, em 2009, alcançou área de 245 mil km², correspondendo a 21,6% da área de floresta. Os três municípios da Amazônia Legal que apresentaram os maiores incrementos de desmatamento naquele ano localizam-se no Pará (São Félix do Xingu, Paragominas e Marabá). Esse processo é consequência da ação ilegal de madeireiras, expansão das áreas de pastagem, uso de técnicas tradicionais de preparo da terra voltadas para a atividade agrícola etc. Esse fato, aliado à falta de políticas públicas direcionadas, colabora para a decadência do extrativismo vegetal, o que contribui para que inúmeras famílias paraenses fiquem sem meios de garantir sua sobrevivência.

Segundo Coelho e Silva (2012, p. 2)

> O estado do Pará, em função das suas características geográficas e de acessibilidade proporcionada pelas estradas e rios, sempre funcionou como porta de entrada para a expansão de atividades agropecuárias, uma das causas da sua expressividade no contexto do arco do desflorestamento, atingindo uma área total desmatada de 251.082, 80 km² em 2011 (PRODES, 2011), o que equivale a 22,15% da sua área original de floresta, e responde por 33,54% do desmatamento da Amazônia Legal.

Os municípios de Belém, Ananindeua e Barcarena, selecionados para participar da pesquisa, pertencem à mesorregião metropolitana de Belém e à microrregião Belém (mapa 3).

MAPA 3
Estado do Pará: mapa político-administrativo: localização dos municípios pesquisados (2009)



Fonte e elaboração: IDESP (2009).

1.1 Caracterização político-administrativa, territorial e econômica do município de Belém

Na cidade de Belém, grandes áreas estão abaixo da cota de 4 metros, sofrendo influência das marés altas e tendo dificuldade no escoamento das águas da chuva. São as chamadas "baixadas de Belém". Na ilha de Mosqueiro atinge 25 metros, ponto de altitude máxima.

O clima é equatorial, com características de elevadas temperaturas, índices de umidade e com precipitação média anual alcançando os 2.834 milímetros. A temperatura média é de 25º C, em fevereiro e 26º C, em novembro. O clima

é de floresta tropical, permanentemente úmido, com ausência de estação fria, e temperatura do mês menos quente, acima de 18º C.

O território do município de Belém é constituído por restos da Formação Barreiras e terrenos do Quaternário Subatual e do Recente. Reflete a litologia, e suas formas de relevo caracterizam-se pelos baixos platôs e planícies litorâneas, fazendo parte neste contexto, junto com áreas limítrofes, na unidade morfoestrutural Planalto Rebaixado do Amazonas (Baixo Amazonas).

Os principais acidentes geográficos do município são: as baías de Marajó, ao norte e Guajará, a oeste. Nesta última, desagua o rio Guamá, que em conjunto contribui para a conformação peninsular do município. Na baía de Guajará desaguam os igarapés: Bacuri, Val-de-Cães, Una e o Furo do Maguari que separa a Ilha de Caratateua (Outeiro) do continente.

No rio Guamá, desembocam os igarapés Tucunduba e Água Preta. Este faz limite natural com Ananindeua, a sudeste. Na foz do Guamá, aparecem três grandes ilhas que são: Cumbú, do Marinheiro e Grande ou Paulo Cunha.

Os solos do município estão caracterizados pelas mesmas particularidades dos solos da Região Bragantina. Estão presentes: *i*) latossolo amarelo distrófico textura média; *ii*) concrecionários lateríticos indiscriminados, textura indiscriminada; *iii*) gleyseutrófico e distrófico, e aluvial eutrófico e distrófico, texturas indiscriminadas; e *iv*) hidromórficos indiscriminados eutróficos e distróficos, em associações. Estes tipos de solos são limitados às atividades agropastoris pela baixíssima fertilidade. A presença de áreas alagadas e com depósitos aluviais exige das empresas de construção civil investimentos elevados nas fundações dos edifícios e demais construções.

A cobertura vegetal do município compõe-se de Florestas Secundárias ou capoeiras que substituíram a antiga Floresta Densa dos baixos platôs, da qual alguns testemunhos ainda são encontrados em Mosqueiro, em Caratateua e áreas adjacentes.

A vegetação dos mangues e siriubais acompanha as porções fluviais e semilitorâneas do setor estuarino, enquanto a Floresta Ombrófila (que necessita de ambientes alagados) domina os tratos marginais dos cursos d'água e as baixadas, onde prevalecem formações herbáceas, subarbustivas e arbustivas.

Segundo Machado (1999) *apud* IDESP (2009), Belém foi a cidade que mais se beneficiou da estrutura comercial proporcionada pela economia da borracha e era considerada como centro de distribuição de bens de consumo importados do exterior e destinados às áreas de migrantes nacionais e estrangeiros.

Conforme Rodrigues (1996), Belém desenvolveu sua função de centro exportador de látex e polo de atração de migrantes, principalmente de origem

nordestina. Em 1960 a população de Belém contava com 399.232 habitantes, chegando à década de 1980 com 807.757 habitantes. O município concentra a maior população do estado e a maior população urbana.

Tendo Paris como modelo de *urbe*, Belém passou a ser foco de um conjunto de intervenções urbanísticas, realizadas pelo governo de Antônio Lemos, no sentido de torná-la uma cidade moderna e civilizada ao estilo europeu. Assim, como demonstra Sarges (2002, p. 162), Lemos entendeu que modernizar e reformar a cidade era "(...) construir *boulevards,* quiosques, arborizar a cidade, instalar bosques, embelezar praças e erigir monumentos, calçar ruas, dotá-las de iluminação elétrica e bondes, concentrar a venda de alimentos em mercados e recolher mendigos da cidade em asilo".

Seguindo essa proposta, foram realizadas várias modificações no espaço urbano da cidade. O objetivo era sempre o mesmo, criar uma imagem de cidade moderna e harmoniosa, seguindo o modelo europeu de urbanização. A mudança não se dava apenas no plano da paisagem da cidade, mas também dos costumes, que passaram a ser controlados pelo estado.

De acordo com os estudos realizados por Emmi (2001), no estado do Pará, Belém, que antes desempenhava o papel de cidade primaz dentro de uma rede urbana dendrítica, tem seu papel alterado dentro da região em função de novas relações com a rede urbana nacional. Primeiro, sua área de influência é redimensionada, devido ao aparecimento de quatro novas áreas regionais submetidas à influência de outros centros.

Segundo, o estado do Pará, em função de sua posição herdada de configurações urbanas pretéritas, avança no fortalecimento de uma rede urbana regional mais complexa, em que Belém aparece como núcleo central, decorrente de sua posição na configuração da RM e de sua área de influência, sobre importantes subsistemas em que aparecem cidades como Santarém, Itaituba e Marabá, como centros urbanos nucleadores de subsistemas de cidades no estado do Pará.

A economia de Belém é baseada nas atividades do comércio e serviços que se apresentam como alternativas de emprego e renda para a população; e a RM de Belém concentra grande parte de todas as atividades produtivas industriais do estado.

Os portos têm função importante na dinâmica econômica, são responsáveis pelo escoamento da produção que vai do sul em direção ao norte, para Manaus e Macapá, por exemplo. Também há um grande número de pequenos portos localizados à margem do rio Guamá. É por meio deles que se dinamiza o comércio regional e o transporte de passageiros, dada a indisponibilidade de

rodovias. A atividade portuária possibilita o envolvimento de dezenas de pessoas nas atividades ligadas ao escoamento de mercadorias e transporte, seja no trabalho formal ou informal.

1.2 Caracterização político-administrativa, territorial e econômica do município de Ananindeua

O município de Ananindeua apresenta relevo relativamente uniforme, com pouquíssimas oscilações altimétricas; sua cota média gira em torno de 16 metros. O arcabouço geológico é representado pelos sedimentos terciários da formação barreiras e do quaternário subatual e recente. O relevo apresenta níveis baixos, representados pelas várzeas, terraços e, dominantemente, pelos baixos platôs, inseridos na unidade morfoestrutural do Planalto Rebaixado da Amazônia (Baixo Amazonas).

O clima do município de Ananindeua é similar ao de Belém, equatorial quente e úmido, temperatura elevada em torno de 25º C, pequena amplitude térmica. O regime pluviométrico apresenta índices em torno de 2.250 milímetros a 2.500 milímetros com chuvas regulares, havendo maior concentração de janeiro a junho. A umidade relativa do ar apresenta índices em torno de 85%.

A hidrografia do município é representada pelos rios Guamá ao sul, fazendo limite com Belém, o Maguari-Açu, ao norte, e o Benfica, a nordeste, limitando com Benevides. O rio Maguari-Açu desagua no Furo do Maguari e forma limite natural, a noroeste, com o município de Belém.

Para o rio Guamá vertem o rio Água Preta, que é limite natural, a oeste, com o município de Belém, o rio Uriboquinha, o qual, em todo o seu curso, serve de limite parcial com Benevides, e o igarapé Aurá. Ao norte, encontram-se as ilhas João Pilatos, Santa Rosa e Sassunema.

Os solos do município são caracterizados como: Concrecionários Lateríticos Indiscriminados Distróficos, textura indiscriminada; e Latossolo Amarelo Distrófico, textura média.

A vegetação é caracterizada pela floresta secundária, em vários estágios, proveniente do desmatamento executado na área para o cultivo de espécies alimentícias de ciclo curto (milho, mandioca).

Nas áreas sujeitas a inundação, margeando os rios, está presente a vegetação de várzea, com suas espécies típicas, como a Virola ou Ucuúba, a Andiroba, o Açaí e o Miriti ou Buriti.

O município conta com área rural extensa, distribuída nas suas partes norte e sul, onde se encontram as menores densidades demográficas <1 hab/km² – menos de um habitante por quilômetro quadrado. A zona urbana está localizada ao centro do território municipal e conta com 22 bairros, alguns com densidade >100 hab/km², como Cidade Nova e Guajará, conjuntos residenciais que se expandiram em função de terem atraído milhares de famílias para o seu entorno; Jaderlândia, Pará, Amazonas, Acre e Rondônia (PAAR), ambos originados de ocupações espontâneas, sendo este último considerado como a maior área de "invasão" da América Latina (Plano Diretor, 2006).

Ananindeua até recentemente era classificado como um município dormitório, pois sua População Economicamente Ativa (PEA) se dirigia a Belém à procura de emprego. No entanto, essa realidade vem sendo modificada nos últimos anos. Por se tratar de área de expansão de Belém, recebe não só o contingente de população, mas os investimentos de significativo número de empresas, em especial do setor de serviços, como supermercados, lojas de departamento e de eletroeletrônicos de importantes redes de varejo da região, bancos, faculdades particulares, escolas de línguas, grandes concessionárias etc. Ainda dentro desse contexto, destaca-se o seu distrito industrial com fábricas de alimentos, madeireiras, entre outras.

1.3 Caracterização político-administrativa, territorial e econômica do município de Barcarena

O município de Barcarena apresenta níveis topográficos pouco elevados, sobretudo nas ilhas sujeitas, em parte, a inundações. Na porção continental, a topografia é um pouco mais elevada, especialmente na sede, cuja altitude é de 14 metros.

A geologia do município é pouco variável, construída, como em toda a microrregião, por sedimentos do terciário (Formação Barreiras) e do quaternário. Os primeiros estão presentes, sobretudo, na porção continental do município, enquanto trechos quaternários estão nas margens dos rios, constituindo a porção insular do município, onde predominam sobre a sedimentação da Formação Barreiras.

O relevo é formado por áreas de várzeas, terraços e tabuleiros, que constituem, regionalmente, um setor da unidade áreas de várzeas, terraços e tabuleiros. Estes formam, regionalmente, um setor da unidade morfoestrutural, Planalto Rebaixado da Amazônia (Baixo Amazonas).

O clima é equatorial quente e úmido. A temperatura média anual é de 27º C, com amplitude térmica mínima. Precipitações abundantes, acima de 2.500 milímetros/ano, ocorrem mais nos seis primeiros meses e, menos intensamente, nos últimos seis meses do ano.

O principal acidente hidrográfico de Barcarena é a Baía de Marajó que, em sua maior abertura para nordeste, compõe, com outras contribuições hídricas, o "Golfão Marajoara". Além desses dois elementos alguns furos separam a porção continental da porção insular do município, entre os quais o Furo do Arrozal, que separa a Ilha de Carnapijó e recebe o rio Barcarena e o rio Itaporanga, nasce ao sul do município.

Na porção continental do município, os solos predominantes são o latossolo amarelo distrófico, textura média, o podzol hidromórfico e o concrecionário laterítico indiscriminado, distrófico, textura indiscriminada. Nas ilhas, estão presentes os solos hidromórficos indisciminados, eutróficos e distróficos, textura indiscriminada e hidromórficos gleisados, como o solo Gley pouco úmido e aluvial eutróficos e distróficos, textura indiscriminada.

A cobertura vegetal primitiva de Floresta Densa dos baixos platôs Pará/Maranhão foi quase totalmente substituída pela ação dos desmatamentos para o plantio de espécies agrícolas de subsistência, dando ensejo nas áreas em pousio à regeneração florestal com diferentes estágios de desenvolvimento da Floresta Secundária.

Ao longo das margens dos rios e igarapés, preponderam as florestas ciliares e de várzeas nos trechos sob influência de inundações, ocorrendo, também, o mangue e a siriúba, margeando os grandes rios e as ilhas do município.

A economia de Barcarena é vinculada ao seu parque industrial, que é o maior do estado do Pará, com destaque para as indústrias da cadeia de alumínio: Alumínio Brasileiro S/A (Albrás) (figura 1), Alumínio do Norte do Brasil S/A (Alunorte) (figura 2), vendidas pela Vale ao grupo *Norsk Hydro*; e a indústria francesa de pigmentos *Imerys*, o que faz com que o município responda pelo terceiro maior PIB do estado. Essa característica é elemento de atração populacional significativo, pois além das grandes empresas já instaladas, outras estão em processo de instalação, como é o caso da Companhia de Alumina do Pará (CAP), também vendida pela Vale à *Norsk Hydro*. Há também número significativo de outras pequenas empresas que surgem em função das maiores, com destaque para as metalúrgicas e prestadoras de serviços que não demandam mão de obra mais qualificada.

Atualmente o município sofre com a expansão do seu sítio urbano de forma desordenada, com grande pressão sobre as áreas verdes, inclusive as destinadas à preservação, assim como áreas com rico potencial aquífero.

FIGURA 1
Alumínio Brasileiro S/A – Albrás

Fonte: IDESP (2009).

FIGURA 2
Alumínio do Norte do Brasil S/A – Alunorte

Fonte: IDESP (2009).

2 A URBANIZAÇÃO DO ESTADO E DAS CIDADES SELECIONADAS

A formação territorial do estado do Pará se deu a partir de 1616, com a fundação da cidade de Belém, em área de localização estratégica do ponto de vista político-militar, onde se faria a conquista do território amazônico. Dessa forma, foram assegurados os interesses portugueses contra outras nações que já se faziam presentes na região, tais como, França, Holanda, Inglaterra etc. (Corrêa, 2006).

Depois da fundação de Belém, outros núcleos são criados, dentro dessa mesma estratégia defensiva e de controle econômico: Souza do Caeté (Bragança), em 1633; Vila Viçosa de Santa Cruz do Cametá (Cametá), em 1635; Santo Antonio de Gurupá (Gurupá), em 1639; e Vigia, em 1639.

De acordo com Machado (1999), a maioria dos aglomerados, no século XVII, apresentava equipamento urbano e portuário precário, estando sua área urbanizada limitada a duas ou três ruas paralelas ao rio. Neste trecho, encontravam-se casas modestas, raramente de alvenaria, que se localizavam nas partes mais elevadas da planície, mas que eram atingidas por inundações periódicas. Essa ausência de infraestrutura não estimulava o desenvolvimento urbano, mesmo nas aglomerações maiores. Ao mesmo tempo, o ritmo de vida nas menores aglomerações era lento e intermitente, acompanhando a exploração periódica de produtos extrativos e o movimento das embarcações no porto.

Durante o governo do Marquês de Pombal (1750-1777), segundo Vicentini (2004), do ponto de vista urbanístico, houve o aperfeiçoamento da administração colonial, com a consolidação da ação municipal e a forte influência da engenharia militar na estruturação urbana das cidades da Amazônia. Assim, configurou-se nas cidades um traçado urbano regular, de desenho reticulado e às vezes centralizado, e um ordenamento voltado às necessidades pragmáticas.

De uma perspectiva mais urbana pode-se afirmar que foi nesse momento que as aldeias missionárias foram transformadas em vilas e passaram a receber denominações de cidades portuguesas, por exemplo, Alenquer, Faro, Óbidos, Santarém, Almeirim, Barcelos. Também houve reforço da estrutura urbana e da primazia de Belém, que passou a ser a capital administrativa do Grão-Pará e Maranhão (ou seja, a capital da Amazônia), chegando sua população a se tornar superior a 10 mil habitantes.

Do final do século XVIII até a primeira metade do século XIX a Amazônia passou por período de forte estagnação econômica que afetou a estrutura da rede urbana regional (Corrêa, 2006). Este fato atingiu a vida urbana regional, que ainda não era suficientemente estabelecida, o que desencadeou diminuição do

crescimento urbano, perda de população urbana e desatenção da administração pública com os serviços urbanos (Corrêa, 2006).

O extrativismo da borracha ocorrido na Amazônia entre 1850 e 1920 foi responsável por diversas modificações, tanto na região quanto no espaço urbano das suas principais cidades, Manaus e Belém. Foi um momento de muita riqueza, em que houve forte e crescente demanda pela borracha no mercado internacional. Isso foi fundamental na superação da oferta de transporte e de mão de obra, uma vez que aumentaram os investimentos na produção e houve elevação da acumulação de capital, elementos que viabilizaram a produção, a circulação, o consumo e a estrutura de poder (Corrêa, 1989; Sarges, 2002).

A rede urbana da Amazônia funcionava, nesse período, com uma articulação dendrítica das localizações, cujo papel era viabilizar a extração de excedentes que, no plano regional, garantiria o poder econômico e político das elites mercantis localizadas em Belém e Manaus e, no plano internacional, viabilizaria, a baixo custo, novos empreendimentos industriais nos Estados Unidos, na Inglaterra, na França e na Alemanha (Browder e Godfrey, 2006).

O resultado desse período da economia da borracha para a configuração urbana regional foi o revigoramento econômico e demográfico das cidades existentes, principalmente aquelas localizadas no vale do Amazonas e nos baixos cursos de seus afluentes, a exemplo de Santarém e Óbidos.

No estado do Pará, a intensificação das relações entre os núcleos de povoamento fundamentados na crescente circulação de matérias-primas (como a borracha), de bens de consumo (charque, sal, farinha, cachaça, café e fumo) e de instrumentos de trabalho necessários às atividades extrativas aumentou a prosperidade e houve melhorias urbanas das cidades de Belém e Manaus (figuras 3 e 4) que tiveram sua paisagem urbana modernizada (Pheis, 2009).

A segunda maior cidade criada na região nesse período da borracha foi Manaus, cujo crescimento relaciona-se à interiorização das frentes de exploração da borracha que a partir dali se bifurcavam em direção ao norte (vale do rio Negro) e sudoeste (afluentes da margem direita do alto rio Amazonas, onde mais tarde surgiu o território federal do Acre). Manaus exercia funções comerciais semelhantes às de Belém, porém sem ameaçar seu papel de primazia, pois enquanto nesta se localizavam as principais firmas comerciais, nacionais e estrangeiras, naquela instalaram-se suas filiais.

FIGURA 3
Amazonas: Teatro Amazonas em Manaus

Fonte: IDESP (2010).

FIGURA 4
Pará: Mercado Ver-o-Peso em Belém

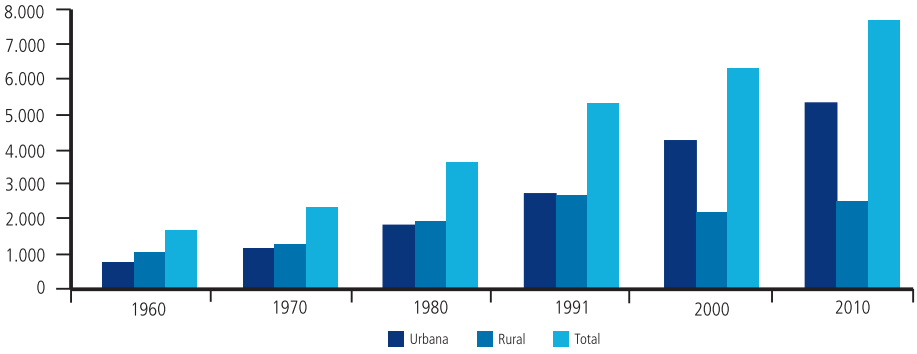
Fonte: IDESP (2010).

De acordo com Machado (1999), apesar de toda a importância assumida pela urbanização dentro da região, existe uma grande confusão e erro no emprego desse termo quando se faz referência à Amazônia, pois a maior parte dos autores, equivocadamente, procura associá-lo ao conjunto das aglomerações surgidas na região no período colonial, considerando-as como cidades, como se existisse uma evolução linear e cumulativa desde a aldeia indígena até a metrópole. Na sua leitura, se as missões religiosas e as pequenas fortificações e vilas, pensadas pelos portugueses e produzidas com o trabalho indígena, apresentaram-se como funcionais ao domínio do território, quase nada tiveram a ver com a origem do "urbano" na região.

O período de 1960 até 1990 é considerado o de grandes transformações para a Amazônia, especialmente para o estado do Pará. Para se ter uma ideia mais clara dessas transformações na região Norte, basta dizer que sua população de um pouco mais de 2 milhões de habitantes, em 1950, no ano 2000 passou a ter uma população de cerca de 13 milhões de habitantes, chegando a 15,9 milhões em 2010 (estado do Pará o equivalente a 7,6 milhões, 47,7% da população da região Norte).

Além disso, sua característica mudou de uma população eminentemente rural (70,36%, em 1950), para eminentemente urbana (69,83% em 2000), tendência seguida pelo estado do Pará (gráfico 1). A explicação para essas transformações na região deve ser buscada na forma como esta foi inserida na dinâmica do território nacional, como fronteira econômica (Becker, 1998).

GRÁFICO 1
Estado do Pará: população urbana e rural (1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010)
(Em milhares de habitantes)



Fonte: IBGE.
Elaboração: Ipea.

De acordo com Becker (1998) foi o próprio governo que passou a viabilizar e subsidiar a ocupação das terras na frente de expansão pioneira. Para isso, importou à região uma malha de duplo controle, técnico-político, sobre o espaço preexistente. Entre as principais estratégias por ele adotadas estão: *i)* implantação de redes de integração espacial (rede rodoviária, rede de telecomunicações, rede urbana e rede hidroelétrica); *ii)* superposição de territórios federais sobre os estaduais – criação da Amazônia Legal, federalização das terras dos estados, Polamazônia, Programa Grande Carajás (PGC) e o Projeto Calha Norte (PCN); e *iii)* subsídios ao fluxo de capital e indução dos fluxos migratórios (Becker, 1998; Machado, 1999).

O resultado de todas essas políticas direcionadas para Amazônia foi o estabelecimento de uma *fronteira urbana*, entendida por Becker (1998) como a base logística para o projeto de rápida ocupação regional, acompanhando ou mesmo antecipando várias frentes. Como explicitado pela autora, "a urbanização na Amazônia, não deve ser vista como sendo consequência da expansão agrícola, pois a fronteira aqui já nasceu urbana e com um ritmo de urbanização mais rápido que no restante do país".

Esse processo de urbanização deve ser visto como instrumento de ocupação da região e desempenha três papéis fundamentais: *i)* é um poderoso fator de atração de migrantes; *ii)* é a base da organização do mercado de trabalho; e *iii)* é o lócus da ação político-ideológica do estado (Machado,1999).

No final dos anos de 1990, o Pará se apresentou em termos populacionais e urbanos da seguinte forma.

1) De uma população de 1,1 milhão de habitantes, em 1950, passou-se a 6,2 milhões de habitantes no ano 2000[1] e 7,6 milhões de habitantes no ano de 2010.

2) Maior incremento da urbanização do estado: surgimento de núcleos urbanos e povoados ao longo das rodovias e/ou ligados aos projetos de colonização, como, por exemplo, Paragominas, Uruará, Medicilândia, Tucumã, Dom Elizeu, Rurópolis, Rondon do Pará; aparecimento de diversas cidades ligadas às áreas de mineração (Parauapebas, Curionópolis, Eldorado dos Carajás); construção de núcleos urbanos planejados, as chamadas *company towns,* como Vilas do Cabanos,

1. Segundo indica Machado (1999), existiu uma tendência de que mesmo depois da estabilização do crescimento da população total da região (em função da redução dos fluxos migratórios), depois de 1991 a população urbana não somente cresceu a uma taxa maior, como continuou numa curva ascendente.

Carajás, Porto Trombetas, Vila Permanente de Tucuruí, Monte Dourado; revigoramento de centros articulados às novas dinâmicas locais (Marabá, Santarém); e estagnação de cidades em áreas de pouco impacto das frentes de expansão econômicas, como é o caso de algumas cidades marajoaras e do Baixo Tocantins (Trindade Jr., 1998).

3) Tendência a "ruralização", ou seja, os novos municípios surgidos após os anos de 1990 têm a maior parte de sua população vivendo nas áreas rurais do município, chegando mesmo a possuir quase o dobro da população da cidade-sede, o que não significa dizer que a urbanização perdeu importância no sistema de povoamento regional.[2]

4) Maior importância assumida pela forma de organização reticular, tanto nos circuitos legais – firmas, entidades religiosas, Organizações Não Governamentais (ONGs), Movimento dos Sem-Terra (MST), imigrantes – quanto nos circuitos ilegais (contrabandistas e traficantes de drogas).

O efeito dessa forma de organização em rede é a restrição aos processos centrípetos, pois, no lugar da centralidade de determinados núcleos e da disposição hierárquica do conjunto dos núcleos, predomina uma estrutura hierárquica em que as interações entre as aglomerações ocorrem sem existir uma relação de subordinação de uma em relação à outra (Machado, 1999).

Outras regiões no estado do Pará têm crescido mais do que a metrópole, o que se explica pela forma pulverizada como foram realizados os investimentos no estado. Diferente de outros estados da região – como o Amazonas, por exemplo, em que os investimentos se concentraram na metrópole, Manaus, por meio dos investimentos da Superintendência da Zona Franca de Manaus (Suframa) no Polo Industrial de Manaus (PIM).

No Pará esses investimentos foram aplicados de maneira dispersa, por meio dos grandes projetos, principalmente, os de mineração. Tal fato acabou produzindo urbanização menos concentrada em que passam a ter importância outros núcleos urbanos ligados a essas áreas de mineração (Monte Dourado/Almeirim, Vila de Tucuruí/Tucuruí, Porto Trombetas/Oriximiná, Carajás/Parauapebas, Vila dos Cabanos/Barcarena) e seu entorno (municípios de Tucuruí, Breu Branco, Novo Repartimento, Parauapebas, Barcarena, Abaetetuba etc.), mas também aquelas cidades que assumem cada vez mais o papel de centro sub-regional, como Marabá, Santarém e Castanhal (Trindade Jr., 2005, 2007).

2. Na verdade, a urbanização apresenta desenvolvimento intensivo nas cidades e extensivo no território.

Ainda que a urbanização dispersa seja uma realidade para o estado do Pará, não significa dizer que a metropolização e a urbanização concentradas tenham perdido importância, pois o fenômeno de metropolização ocorre paralelo ao de desmetropolização: ao mesmo tempo em que a RM se amplia, crescem também os núcleos urbanos localizados fora do eixo metropolitano (Trindade Jr., 2005, 2007).

A evolução da população urbana do estado do Pará foi objeto de estudo de Canto (2008). Segundo o autor, o estado conta com uma população de aproximadamente 7 milhões de habitantes, dos quais 66,61% encontram-se na região Nordeste do estado. Enfatiza que as características populacionais do Pará se diferenciam bastante entre si, justificadas pelo longo processo histórico de ocupação territorial do estado. Cita, como exemplo, o caso da população ribeirinha que tem como fator diferencial a estreita relação com o rio. Dessa maneira, tem-se o nascimento de vilas e cidades.

Desde o início do século XVII, esse processo de ocupação territorial foi favorecido pela extensa rede fluvial, tendo iniciado pelas atividades econômicas dinamizadas desde as chamadas *drogas do sertão*, passando pela exploração da borracha (*Hevea brasiliensis*), no final do século XIX e início do século XX, até os dias atuais.

> A partir da década de 1960 e, mais especificamente de 1970, um novo modelo de ocupação se impôs, dessa vez sob o comando das estradas, abertas ao longo da grande floresta tropical, onde surgiram dezenas de vilas e cidades. Nesse contexto, o Pará passou por acentuadas transformações, tanto do ponto de vista da tecnificação do território como da dinâmica populacional. Desde então, nota-se um forte crescimento populacional a cada censo que se analisa, principalmente os correspondentes a 1970, 1980 e 1991 (Canto, 2008).

Com a construção das rodovias que permitiram circulação mais rápida, foram instalados diversos projetos, tais como: projetos de colonização, mineradores, agropecuários, madeireiros, garimpagem de ouro. Essa dinâmica atraiu de forma intensa a migração para a região, sendo a população nordestina o principal alvo de atração para o Pará. Em 1950 migraram cerca de 12,5 mil famílias, dirigidas para o município de Santarém, e em 1958 o Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC) proporcionou a entrada de mais 3,2 mil migrantes nesse mesmo município, número o qual em torno de 80% eram compostos por nordestinos. Porém, acompanhados por migrantes de todas as outras regiões do país como do Centro-Oeste e do Sul.

Foi entre as décadas de 1960 e 1970, devido a um novo modelo de ocupação, que surgiram em meio à floresta tropical, a saber, as rodovias, o que acarretou ao estado acentuadas transformações na dinâmica populacional, aumentando seu crescimento principalmente nas décadas de 1980 e 1990. Esse aumento deveu-se em grande parte à chegada de migrantes nordestinos, em sua maioria, maranhenses e cearenses.

Tobias (2002) *apud* Canto (2008) relata que o Programa de Integração Nacional (PIN), a partir da década de 1970, juntamente com os demais projetos de desenvolvimento implantados na Amazônia, trouxe grande contribuição ao movimento migratório para a região. Segundo IBGE (2011), em 2000, o índice da população do Pará composta por migrantes foi de 17%.

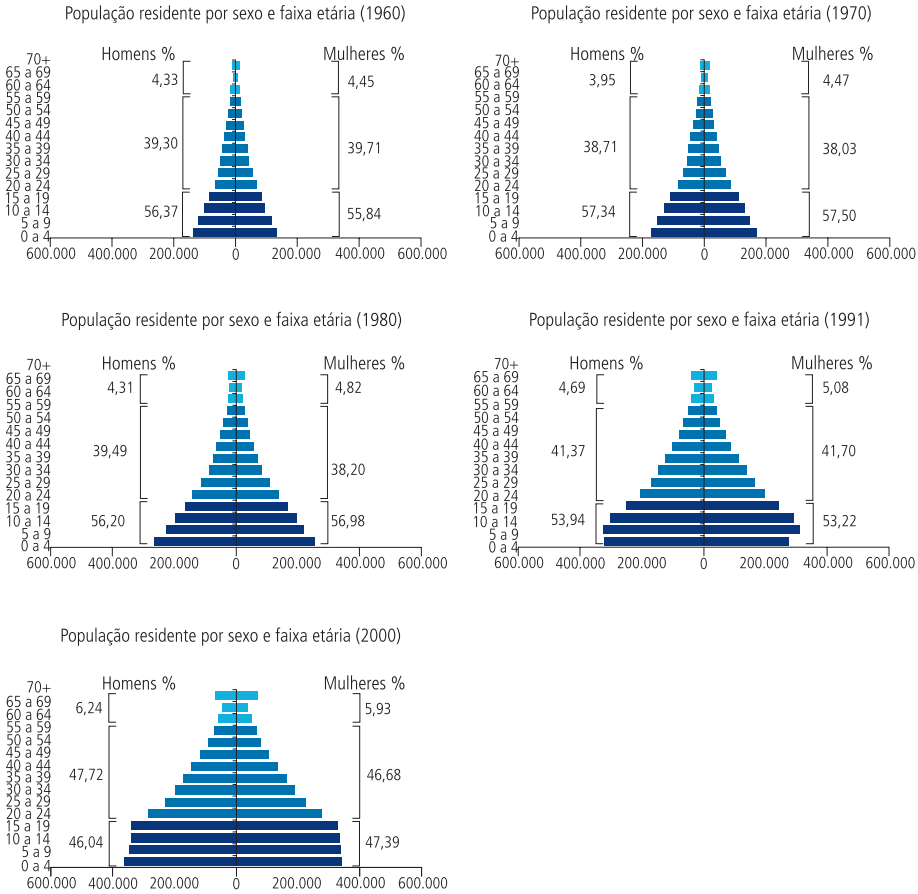
Após a implantação do PIN e dos outros projetos governamentais, mais precisamente na década de 1970, o processo de migração rural iria persistir no Pará. E na década de 1980, 35% da população urbana era formada por migrantes, dos quais a maioria se encontrava anteriormente em áreas rurais do estado. Conforme Rodrigues (1996), após a implantação do PIN, 509,4 mil dos 1.667,4 mil habitantes das cidades paraenses não eram naturais desses municípios.

Quanto à distribuição da população por gênero e idade, a pirâmide etária[3] da população paraense, em linhas gerais, aponta para uma sociedade com forte crescimento populacional e baixa expectativa de vida.

Conforme o gráfico 2, a evolução das pirâmides de idade do Pará, entre 1960 e 2000, mostra destacado crescimento da população residente e seu progressivo amadurecimento. Nesse período, ocorreu significativa diminuição do percentual da população jovem e aumento do percentual da população adulta e de idosos, com destaque para o período entre 1980 e 2000 (Canto, 2008).

3. As pirâmides etárias são usadas para tirar conclusões rápidas e monitorar a estrutura de gênero e idade, além de ser um complemento aos estudos da qualidade de vida, tais como o tempo de vida, taxa de natalidade e mortalidade etc. Por exemplo, por princípio, quanto mais robusta nos níveis superiores, maior a expectativa de vida e melhor as condições de vida da população representada. Ela pode ser utilizada para representar a população em escalas diferenciadas. Dessa maneira, uma pirâmide pode representar a população de um país ou de uma pequena comunidade (Canto, 2007).

GRÁFICO 2
Estado do Pará: pirâmides etárias



Fonte e elaboração: Projeto Série (2009).

2.1 Síntese da evolução e da dinâmica urbana do município de Belém

O município de Belém pertence à mesorregião metropolitana de Belém e a microrregião Belém. Na classificação por região de integração está inserido na RM. Está situado entre as coordenadas 01º 27’ 20 de latitude Sul e 48º 30’ 15” de longitude Oeste de *Greenwich*, conforme mapa 4. Outro ponto que cabe ser ressaltado é o processo de formação do município de Belém, cujo destaque se deu no contexto de organização socioeconômica da Amazônia.

MAPA 4

Localização do município de Belém

Fonte: SEPOF (2008). Elaboração: IDESP.

Mapa político-administrativo

Estado do Pará

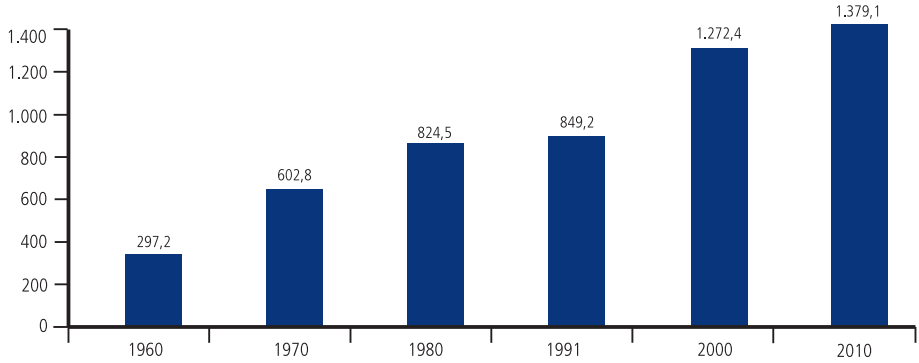
Município de Belém

Segundo Machado (1999) *apud* IDESP (2009), Belém foi a cidade que mais se beneficiou da estrutura comercial proporcionada pela economia da borracha, sendo considerada como centro de distribuição de bens de consumo importados e destinados às áreas de migrantes e imigrantes.

Conforme Rodrigues (1996), Belém desenvolveu sua função de centro exportador de látex e polo de atração de migrantes principalmente de origem nordestina. Em 1960 a população de Belém era de 399,2 mil habitantes, chegando na década de 1980 a 807,8 mil habitantes e em 2010 a 1,4 milhão de habitantes. O município concentra a maior população do estado e maior população urbana.

Desde a década de 1960, a população urbana de Belém predomina sobre a rural. Em 2000 a taxa de urbanização foi de 99,4% e em 2010 foi de 99,0% (IBGE, 2000 e 2010, respectivamente). Quanto à população urbana do município, o gráfico 3 mostra a sua evolução a partir de 1960 até o ano de 2010.

GRÁFICO 3
Belém: evolução da população urbana (1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010)
(Em milhares de habitantes)

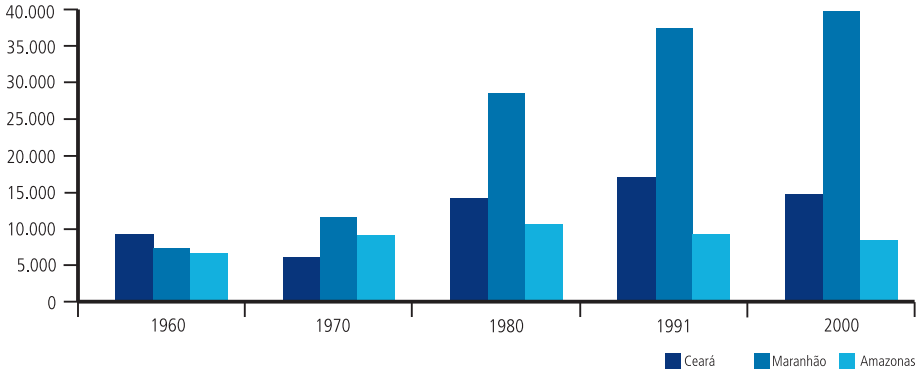


Fonte: IBGE.
Elaboração: Ipea.

Grande parte desse aumento populacional deve-se aos cinco grandes eixos migratórios interestaduais na década de 1960, compostos pelos estados do Acre, Rio Grande do Norte, Ceará, Maranhão e Amazonas, chegando a um número de 25,0 mil migrantes, dos quais se destacam os compostos pelos três últimos estados, com 8,5 mil cearenses, 6,5 mil maranhenses e 5,9 mil amazonenses. Na década de 1970 os cinco grandes fluxos migratórios atingiram 28,5 mil migrantes, sendo 5,3 mil cearenses, 10,7 mil maranhenses e 8,3 mil amazonenses. O gráfico 4 mostra o resultado do censo de 2000 e o aumento dessa população migrante, pois os cinco grandes fluxos migratórios atingiram

63,9 mil migrantes, sendo 13,8 mil cearenses, 38,8 mil maranhenses e 7,6 mil amazonenses (Canto, 2008).

GRÁFICO 4
Maiores fluxos migratórios por estado para o município de Belém (1960, 1970, 1980, 1991 e 2000)
(Em número de habitantes)



Fonte: IBGE.
Elaboração: Ipea (adaptado de Couto, 2008).

É notável a presença da população maranhense em Belém. Em muitos bairros da periferia da cidade, como o bairro da Terra Firme, estão concentrados esses migrantes. Os problemas sociais e econômicos naquele estado ainda são mais expressivos, fato que leva ao êxodo para o Pará, estado vizinho, o qual também não se encontra em melhores condições sociais.

Em 2010 o município de Belém possuía 1,4 milhão de habitantes (IBGE, Censo 2010). Esse município é dividido em 8 Distritos Administrativos e 71 bairros, com área da unidade territorial de 1.059 km^2. A taxa de urbanização de Belém é muito superior à observada para o conjunto da Amazônia e para o estado do Pará. A densidade demográfica de Belém era de 1.315 hab/km^2, refletindo no aspecto aglomerado da população.

O crescimento e a expansão urbana do município também podem ser notados por meio do aumento de unidades imobiliárias cadastradas em sua área urbana, conforme levantamento do Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM). Em 1970 estavam cadastradas 120 mil unidades. Em 2010 existiam cerca de 362 mil cadastradas.

No entanto, nota-se que é pouco considerada a extensão territorial do município que também compreende algumas ilhas. Nesses locais, a atividade extrativa é fundamental para o sustento da população local, sobretudo o extrativismo de açaí.

2.2 Síntese da evolução e da dinâmica urbana do município de Ananindeua

O município de Ananindeua pertence à RM de Belém, distante cerca de 20 km da capital do estado (mapa 5). Seu nome é de origem Tupi: árvore chamada "Anani". Foi fundado em 1943, seu gentílico é "ananindeuense" e possui quatro municípios limítrofes: Belém, Marituba, Benevides e Santa Bárbara do Pará. Possui uma área de 185 km^2 e uma altitude em torno de 20 metros. Segundo IDESP (2011, p. 7):

> (...) o clima de Ananindeua é similar ao de Belém, megatérmico, úmido, temperatura elevada em torno de 25ºC, pequena amplitude térmica. O regime pluviométrico está em torno de 2.250 a 2.500 mm com chuvas regulares, com maior concentração de janeiro a junho. A umidade relativa do ar está em torno de 85%.

A evolução da sua população pode ser vista no gráfico 5. Ao longo de todos os anos pode-se observar o aumento populacional no município, entretanto, os destaques são os anos de 1991 e 2000. Nestes, a população passa de 88 mil habitantes para 393 mil habitantes, respectivamente, com aumento de cerca de 365% em nove anos. Já entre 2000 e 2010 o aumento é de aproximadamente 20%, em dez anos. Em 2010, a densidade demográfica era de 2.394 hab/km^2.

Esse aumento substancial deveu-se principalmente a Belém, que, a partir da década de 1970, com o seu significativo aumento populacional, começou a ter problemas com a limitação de áreas para a expansão do seu sítio urbano, o que levou a população a buscar novas áreas para moradia. Essa característica justifica a afirmação de que Ananindeua é considerada área de expansão natural do sítio urbano da capital paraense, o que também caracteriza o processo de conurbação entre os dois municípios (figura 5).

Comparando os números de população urbana e rural, verificou-se que na década de 1980 o número de habitantes que morava na cidade era considerado menor que aquele que morava no campo. No início da década de 1990, esse quadro se inverteu, evoluindo de forma crescente em 2000 e 2010, conforme o gráfico 6.

Grande parte desta população é migrante da própria região Norte, vindo, em sua maioria, de áreas rurais do estado do Pará para Belém. Como a cidade não comporta esse contingente, a população migrante se estabelece em áreas de expansão, que se encontram principalmente ao longo da rodovia BR-316. Com o decorrer do tempo, a mancha urbana foi se expandindo para áreas interiores desse município de criação recente.

MAPA 5

Município de Ananindeua: localização

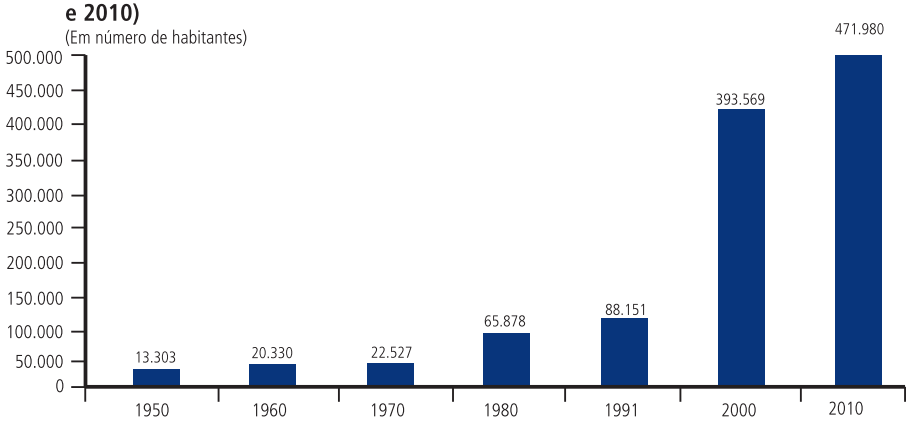
Fonte e elaboração: IDESP (2010).

Mapa político-administrativo

Estado do Pará

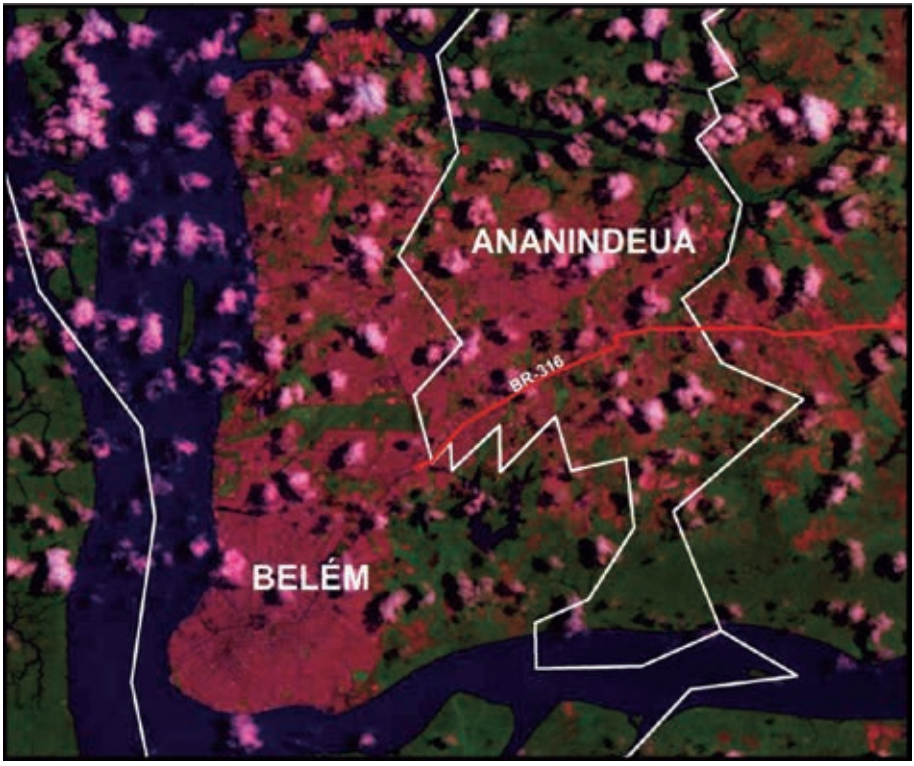
Município de Ananindeua

GRÁFICO 5
Evolução da população total de Ananindeua (1950, 1960, 1970, 1980, 1991, 2000 e 2010)



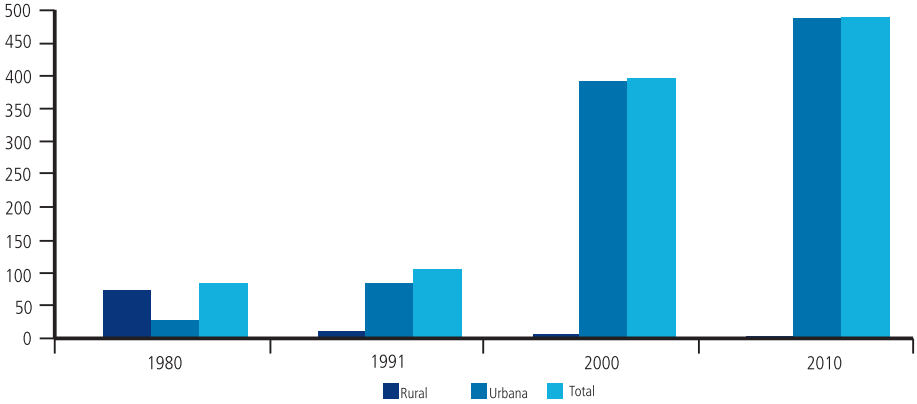
Fonte: IBGE.
Elaboração: Ipea.

FIGURA 5
Expansão do sítio urbano de Belém em direção ao município de Ananindeua



Fonte: LANDSAT 223061 (2007).
Elaboração: IDESP (2010).

GRÁFICO 6
Evolução da população rural e urbana de Ananindeua (1980, 1991, 2000 e 2010)
(Em milhares de habitantes)



Fonte: IBGE.
Elaboração: Ipea.

2.3 Síntese da evolução e da dinâmica urbana do município de Barcarena

O município de Barcarena pertence à mesorregião metropolitana de Belém (mapa 6). Foi elevado à categoria de município em 1897 e seu gentílico é "barcarenense". O nome "Barcarena" tem origem na presença, no assentamento populacional, de uma grande embarcação que havia sido batizada como "Arena" e a qual os habitantes locais chamavam de "barca". Possui uma área de 1.310 km^2 e altitude de 15 metros.

Segundo censo do IBGE, no município de Barcarena houve um crescimento constante da população desde a década de 1980, em que o município tinha 20 mil habitantes, chegando a 63,3 mil habitantes em 2000 (PNAD, 2007) e 99,9 mil habitantes em 2010, conforme gráfico 7.

O gráfico 8 mostra a tendência de crescimento da população urbana de Barcarena a partir da década de 1980, no entanto não supera a população rural que também obteve crescimento gradativo.

A evolução da população de Barcarena esteve diretamente relacionada à implantação, no município, de um dos parques industriais mais importantes do estado do Pará, o que influenciou a chegada de migrantes, desde o seu projeto de implantação.

Nota-se, ainda, que os núcleos urbanos do município apresentam-se dispersos, espalhados próximos ao porto, ou próximos aos empreendimentos de mineração. Entre esses núcleos, formam-se outros bairros na área de transição entre o rural e o urbano. Este fator influencia nos números apresentados pelos Censos de 2000 e 2010 (figura 6).

MAPA 6
Município de Barcarena: localização

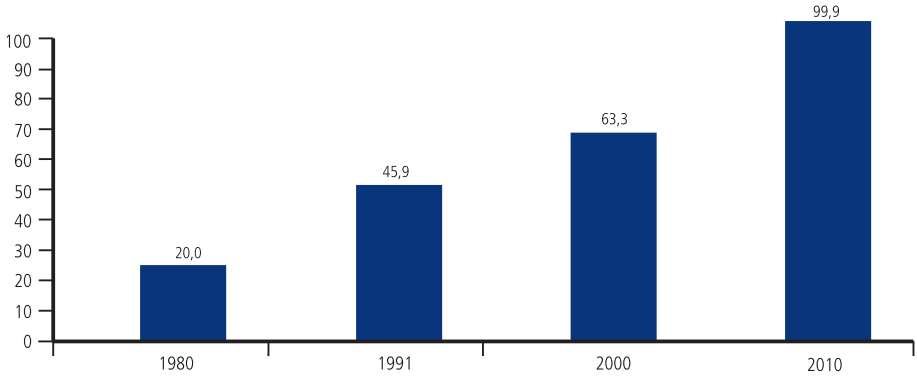
Fonte e elaboração: IDESP (2010).

Mapa político-administrativo

Estado do Pará

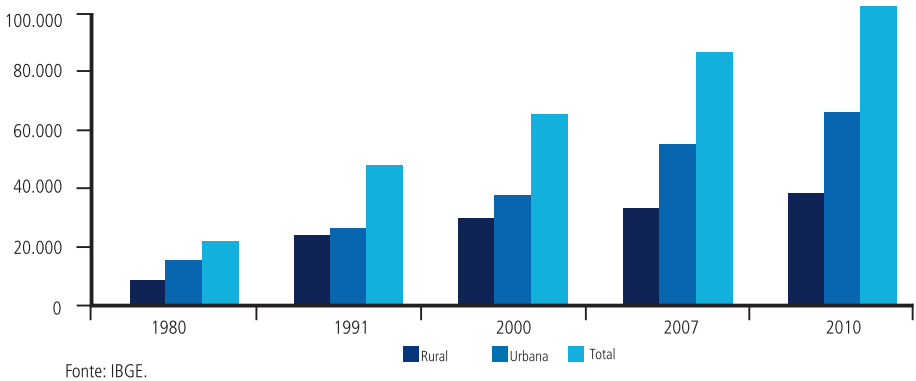
Município de Barcarena

GRÁFICO 7
Evolução da população total de Barcarena (1980, 1991, 2000 e 2010)
(Em milhares de habitantes)



Fonte: IBGE.
Elaboração: Ipea.

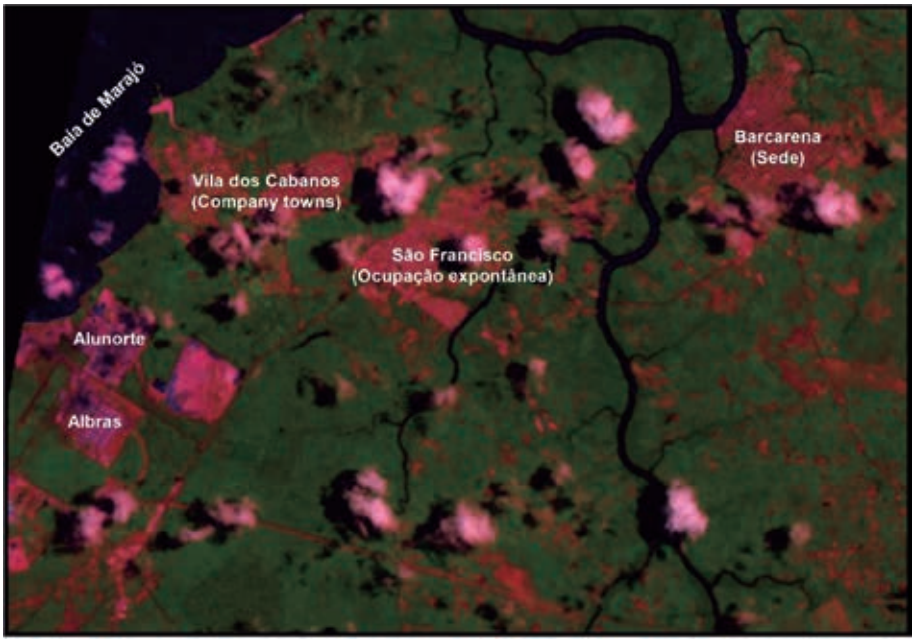
GRÁFICO 8
Evolução da população urbana e rural do município de Barcarena (1980, 1991, 2000, 2007 e 2010)
(Em número de habitantes)



Fonte: IBGE.
Elaboração: Ipea.

Em 1978, a partir de acordo entre os governos do Brasil e do Japão, a estatal Companhia Vale do Rio Doce (atualmente privatizada e denominada Vale) criou a subsidiária Alunorte, idealizada para integrar a cadeia produtiva do alumínio no Pará, estado rico em bauxita, matéria-prima para a produção de alumínio e derivados. Construída estrategicamente em Barcarena, a Alunorte iniciou suas operações em julho de 1995, após período de paralisação das obras em função de crise no mercado, que retardou a implantação do projeto.

FIGURA 6
Município de Barcarena: áreas urbanas



Fonte e elaboração: IDESP (2010).

Em 2000, iniciou-se o primeiro projeto de expansão da planta produtiva, que foi concluído em 2003. Com a ampliação, a capacidade produtiva passou de 1,6 milhão para 2,5 milhões de toneladas de alumina por ano. Com esse salto na produção, a empresa ganhou destaque no cenário internacional e passou a figurar como a maior produtora de alumínio da América Latina e a quarta do mundo. Nesse mesmo ano, iniciou-se a segunda expansão.

A conclusão da segunda expansão terminou no primeiro semestre de 2006, consolidando a Alunorte como a maior produtora de alumínio do planeta. A empresa chegou, então, a uma capacidade de produção de 4,4 milhões de toneladas de alumínio por ano, gerando emprego para cerca de 2,5 mil pessoas (funcionários próprios e contratados).

Em agosto de 2008, a Alunorte concluiu as obras da Expansão 3, investimento de R$ 2,2 bilhões que capacitou a empresa para produzir 6,26 milhões de toneladas de alumínio por ano, chegando, a Alunorte, a 7% da produção mundial.

Como parte integrante da cadeia do alumínio no estado do Pará, em 1978, também a partir de acordo entre os governos do Brasil e do Japão, a Companhia Vale institui a subsidiária Albrás.

As obras de construção da primeira fase foram iniciadas em 1983, e sua inauguração se deu em outubro de 1985, com capacidade para produzir 160 mil toneladas por ano. Em 1987 iniciam-se as obras da segunda fase, com operação a partir de 1990, quando dobra a sua capacidade de produção atingindo 320 mil toneladas por ano de alumínio primário. Em 2001 é inaugurada a expansão da Albrás e em 2003 alcança a produção de 432.121 toneladas por ano.

Aproveitando as políticas de incentivos, destinadas aos grandes projetos, foram feitas aquisições de terras em área no Complexo Industrial de Vila do Conde para a instalação do processo de aproveitamento do caulim. As empresas de caulim que se instalaram nesse município foram: a Rio Capim Química S/A, criada em 1993, porém com início das operações em 1996 resultante da parceria da antiga Companhia Vale do Rio Doce e a empresa Cadam; em 1999, a empresa veio a se chamar Pará Pigmentos S/A (Santos, 2003).

Outra empresa de extração de Caulim é a Imerys Rio Capim Caulim (Imerys Capim Caulim), que atualmente é controlada pelo capital francês e japonês, que após várias mudanças de gestão reiniciou suas atividades em 1996, tendo suas instalações principais no Complexo Industrial de Vila do Conde, sendo sua área de extração também no município de Ipixuna do Pará.

Para a instalação de ambas as empresas de caulim no município de Barcarena, assim como na instalação da Albrás/Alunorte, foi realizada a desapropriação de inúmeras famílias para dar lugar a essas instalações. Além de maior intensificação do processo de exportação mineral em Barcarena, contribuindo para o processo de impactos socioambientais (Santos, 2003).

Atualmente mais uma empresa de beneficiamento de bauxita encontra-se em instalação no município; trata-se da Companhia de Alumina do Pará (CAP), e, assim como as demais empresas da cadeia do alumínio no estado pertencentes à empresa Vale, foi vendida para o Grupo Norsk Hydro.

3 CONDIÇÕES HABITACIONAIS DOS MUNICÍPIOS

3.1 Município de Belém

Na análise das condições infraestruturais, as informações obtidas do IBGE (2005) se subdividem em vários aspectos: abastecimento de água e esgoto, coleta de lixo, limpeza pública, transporte público, estabelecimento de saúde e educação.

Quanto ao sistema de abastecimento de água em Belém, até por volta do fim da década de 1980 era composto por um total de 189,5 mil ligações, destacando-se que o índice das ligações residenciais cadastradas na zona urbana da Primeira Légua Patrimonial era de 90% da população residente nas áreas interfluviais, caindo para 50%, conforme seu afastamento para as áreas alagadas, que chegavam até 2%. A evolução do consumo de água por classe pode ser vista na tabela 2. Observa-se que o consumo residencial é o maior e mantém-se acima de 40 milhões de metros cúbicos ao ano (a.a.) nos três anos apresentados.

TABELA 2
Município de Belém: consumo de água por classe (2002, 2006 e 2010)
(Em mil m^3)

Consumo	2002	2006	2010
1. Residencial	46.743,4	40.856,4	43.604,2
2. Comercial	3.727,6	3.529,5	3.231,9
3. Industrial	207,5	195,0	203,5
4. Público	2.879,2	2.890,6	3.425,2
Total	**53.557,7**	**47.471,5**	**50.464,8**

Fonte: IDESP. Elaboração do Ipea.

Quanto ao número de consumidores, o município de Belém apresenta pouca alteração nos três anos apresentados, exceto na classe denominada público, com crescimento em 2006 e 2010. Nos mesmos anos, a classe comercial teve redução do número de consumidores, conforme tabela 3.

TABELA 3
Município de Belém: número de consumidores de água por classe (2002, 2006 e 2010)

Consumidor	2002	2006	2010
1. Residencial	222.756	213.627	230.277
2. Comercial	17.117	18.879	14.728
3. Industrial	667	661	663
4. Público	4.358	5.414	8.428
Total	**244.898**	**238.583**	**254.096**

Fonte: IDESP. Elaboração do Ipea.

Duas companhias são responsáveis pelo serviço de abastecimento em Belém: a Companhia de Saneamento do Pará (Cosanpa) e o Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Belém (SAAEB).

Segundo a Cosanpa, atual responsável pela distribuição de água e coleta de esgoto na capital e outros 58 municípios do Pará, 180 mil pessoas não possuem fornecimento regular em suas casas.

A universalização dos serviços é um dos aspectos que se encontram no centro da discussão sobre a concessão dos serviços de água e de esgoto em Belém. Esse abastecimento irregular de água é apontado pela prefeitura de Belém como um dos motivos para que a Cosanpa perca a concessão dos serviços que presta. Alega-se que a alteração da empresa pode pôr fim à falta de regularização do serviço de abastecimento de água e de tratamento de esgoto.

O assunto é polêmico porque, apesar de ser de interesse direto da comunidade, aparentemente a discussão está restrita aos plenários da Assembleia Legislativa e da Câmara dos Vereadores (*O Liberal*, 2009).

De acordo com a Cosanpa, a cidade apresenta problemas de abastecimento nos oito distritos administrativos. O problema mais grave é no Distrito Administrativo do Bengui (Daben). Esse distrito engloba a bacia do igarapé Mata Fome, onde as áreas mais conhecidas e de pior atendimento são parte dos bairros do Tapanã, Bengui e Pratinha.

Outra área problemática é o Distrito Administrativo de Icoaraci. Os bairros centrais têm abastecimento 24 horas, porém, ao longo das rodovias Augusto Montenegro, Arthur Bernardes e Maracacuera, não há rede de abastecimento ou o atendimento à população é feito de forma deficitária. O Distrito Administrativo de Outeiro também tem áreas com problemas: os bairros de São João do Outeiro, Itaiteua e Fidélis (*O Liberal*, 2009).

Quanto à rede de esgoto, na área central da cidade, o Censo de 1980 demonstra que esta se encontra implantada em 75,8 mil metros, que atendia cerca de 10% da população, sendo que apenas 16% dos domicílios da área urbana eram ligados à rede geral de esgoto.

No caso da coleta de lixo, esse serviço era executado por empresas terceirizadas, que recolhiam entulhos três vezes durante a semana. Isso acontecia nas áreas centrais, pois nas áreas de baixadas a situação era diferente, uma vez que a coleta de lixo era feita com a utilização de microtratores acoplados a uma carreta de madeira percorrendo as áreas alagáveis até chegarem às palafitas, e os resíduos não coletados eram destinados às drenagens que ficavam abaixo de suas habitações. Os demais serviços de limpeza pública, como varrição de logradouros públicos (parques, praças, ruas arborizadas), eram realizados pelo Departamento de Resíduos Sólidos (Dres) da Secretaria Municipal de Saneamento (Sesan). A tabela 4 apresenta a participação da coleta em Belém.

TABELA 4
Município de Belém: evolução da participação da coleta de lixo (1991, 2000 e 2010)
(Em %)

Ano	Coleta de lixo
1991	76,5
2000	95,4
2010	96,7

Fonte: IDESP. Elaboração do Ipea.

Segundo IBGE (2010 *apud* Oliveira, 2012, p. 52):

> (...) a coleta de lixo domiciliar é feita regularmente pela SESAN, com cobertura de 97% dos domicílios. Os 3% restantes dizem respeito, por exemplo, aos resíduos jogados em terrenos baldios e ao material lançado às margens dos canais este último, aliás, é um dos principais problemas enfrentados pela Secretaria, para manter a cidade limpa. Os próprios moradores dessas áreas despejam entulhos (por exemplo, sofá velho e restos de construção) às margens dos canais, incentivando outras pessoas a depositarem também o lixo domiciliar nesses locais, o que prejudica bastante a limpeza da cidade.

No setor de saúde, os equipamentos existentes no município de Belém, nos três anos apresentados na tabela 5, retratam a evolução da oferta de infraestrutura à disposição da população local. Além disso, o item 3 da tabela mostra o índice de distribuição desses equipamentos por 10 mil habitantes, julgado ainda baixo, mesmo considerando o aumento de mais de 100% do item 2 (de 2000 para 2010).

TABELA 5
Município de Belém: número de equipamentos de saúde existentes (2000, 2006 e 2010)

Equipamento	2000	2006	2010
1. Hospitais	26	35	42
2. Hospitais e centros de saúde	36	70	78
3. Postos e centros de saúde/10 mil habitantes	0,28	0,49	0,56

Fonte: IDESP. Elaboração do Ipea.

Quanto à taxa de mortalidade no município de Belém, não tem evoluído de forma positiva nos três anos apresentados na tabela 6. Enquanto isso, a taxa de mortalidade infantil tem sido reduzida, caindo cerca de 10 pontos em dez anos. As principais causas de mortalidade ainda são: subnutrição, condições precárias de saneamento básico e falta de atendimento pré-natal, sendo tais problemas verificados mais nas áreas de baixada.

TABELA 6
Município de Belém: evolução das taxas de mortalidade geral e infantil (2000, 2005 e 2010)

Indicador	2000	2005	2010
1. Taxa de mortalidade geral e infantil (óbitos/mil habitantes)	5,5	5,1	11,4
2. Taxa de mortalidade infantil (óbitos infantis/mil nascimentos vivos)	27,7	20,0	17,6

Fonte: IDESP. Elaboração do Ipea.

Devido à melhoria da infraestrutura e aos avanços técnicos surgidos com o passar das décadas, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) vem demonstrando uma evolução relativamente positiva no município, como pode ser observado na tabela 7.

TABELA 7
Município de Belém: evolução do IDH (1980, 1991, 2000 e 2010)

Índice	1980	1991	2000	2010
IDHM[1]	0,749	0,796	0,806	0,746
IDHM longevidade	0,572	0,669	0,758	-[2]
IDHM educação	0,371	0,771	0,928	-[2]
IDHM renda	0,945	0,949	0,732	-[2]

Fontes: Secretaria Executiva do Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF, 1980, 1991 e 2000) e IBGE (2010). Elaboração do Ipea.

Notas: [1] Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM).

[2] Sem informação.

3.2 Condições habitacionais do município de Ananindeua

O sistema de abastecimento de água era realizado por cisternas particulares, que estavam localizadas, principalmente, na área de abrangência da zona rural. Na década de 1980, de um total de 12,4 mil domicílios no município, 16,9% eram abastecidos pela rede geral, enquanto 74,6% dos domicílios eram abastecidos por meio de poço ou nascentes e 8,3% de outras formas.

A tabela 8 mostra o número de consumidores de água por classe no município de Ananindeua. Como pode ser observado, somente a classe pública chegou ao ano de 2010 com aumento. As classes comercial e industrial reduziram os consumidores enquanto a comercial teve um pequeno aumento.

TABELA 8
Município de Ananindeua: evolução do número de consumidores de água por classe (2002, 2005 e 2010)

Consumidor	2002	2005	2010
1. Residencial	35.527	31.795	35.972
2. Comercial	1.581	1.204	1.177
3. Industrial	85	48	56
4. Público	389	379	533
Total	**37.582**	**33.426**	**37.738**

Fonte: IDESP. Elaboração do Ipea.

Atualmente, o abastecimento de água do município é feito pela Cosanpa, que também abastece Belém e, tal como esse município, Ananindeua também vem passando por sérios problemas devido a irregularidades do sistema de abastecimento.

O sistema de coleta de lixo do município, apesar de sua precariedade, passa por aumento da coleta de dejetos sólidos produzidos a cada dia, conforme a tabela 9.

TABELA 9
Município de Ananindeua: evolução da participação da coleta de lixo (1991, 2000 e 2010)
(Em %)

Ano	Coleta de lixo
1991	30,4
2000	85,1
2010	97,7

Fonte: IDESP. Elaboração do Ipea.

Quanto à saúde pública desse município, a tabela 10 mostra a evolução do número de leitos nos três anos citados. Como há uma baixa quantidade de leitos por habitante, grande parte da população de Ananindeua ainda é atendida pelas unidades de saúde de Belém.

TABELA 10
Município de Ananindeua: evolução do número de leitos e leitos por habitante (2006, 2008 e 2010)

Leitos	2006	2008	2010
1. Total de leitos	1.251	1.240	1.372
2. Leitos/mil habitantes	2,51	2,50	3,0

Fonte: IDESP. Elaboração do Ipea.

Quanto ao IDH, este vem apresentando evolução positiva no município, quando se comparam os quatro anos citados, conforme a tabela 11. Isto se deve, particularmente, à melhoria da infraestrutura física e de serviços locais.

TABELA 11
Município de Ananindeua: evolução do IDH (1980, 1991, 2000 e 2010)

Índice	1980	1991	2000	2010
IDHM	0,606	0,657	0,782	0,718
IDHM longevidade	0,556	0,599	0,787	-[1]
IDHM educação	0,646	0,710	0,913	-[1]
IDHM renda	0,617	0,662	0,647	-[1]

Fontes: SEPOF (1980, 1991 e 2000) e IBGE (2010). Elaboração do Ipea.
Nota: [1] Sem informação.

Com relação ao esgotamento sanitário, pode-se observar, na tabela 12, que a rede geral existente no município é bastante pequena (cerca de 11,5% do total, em 2010). Somados, os tipos de esgotamento, fossa séptica e outro, representaram 86,6% em 2000 e 87,1% do total em 2010. Isto demonstra a baixa capacidade do poder público de atender a demanda local via rede geral. Apenas 1,4% do total dos domicílios não tinha banheiro ou sanitário ou qualquer tipo de esgotamento, em 2010.

TABELA 12
Município de Ananindeua: evolução do número de domicílios particulares com existência de banheiro ou sanitário e tipo de esgotamento sanitário (1991, 2000 e 2010)

Tipo de esgotamento	1991	2000	2010
1. Rede geral	-[1]	6.323	14.474
2. Fossa séptica	7.564	67.395	55.276
3. Outro	9.146	12.746	54.330
4. Não tinham	2.572	6.015	1.719
Total	**19.282**	**92.479**	**125.800**

Fonte: IDESP. Elaboração do Ipea.
Nota: [1] Sem informação.

3.3 Condições habitacionais do município de Barcarena

Com relação à saúde no município, houve ampliação da oferta dos serviços no que se refere aos postos e centros de saúde. Quanto aos hospitais, mantiveram-se constantes nos três anos apresentados. A relação oferta de equipamento de saúde por habitante continua ainda muito baixa (tabela 13).

TABELA 13
Município de Barcarena: evolução da oferta de equipamentos de saúde (2000, 2006 e 2010)

Equipamento	2000	2006	2010
1. Hospitais	3	3	3
2. Postos e centros de saúde	11	22	24
3. Postos e centros de saúde/10 mil habitantes	1,74	2,89	2,40

Fonte: IDESP. Elaboração do Ipea.

Na área de educação, a tabela 14 apresenta o número de matrículas escolares nos três níveis de ensino – fundamental, médio e superior. Pode-se observar que há uma grande diferença entre o número de matrículas do nível fundamental para o médio: isto caracteriza uma grande descontinuidade no tempo escolar dos moradores locais. A redução do número de estabelecimentos de ensino médio pode ser determinada como uma das causas dessa diferença do número de matrícula.

TABELA 14
Município de Barcarena: evolução do número de matrículas escolares (2000, 2005 e 2010)

Nível de ensino	2000	2005	2010
1. Fundamental	17.808	20.161	22.782
2. Médio	3.330	6.125	6.107
3. Superior	16	207	-[1]
Total	**21.254**	**26.493**	**28.889**

Fonte: IDESP. Elaboração do Ipea.
Nota: [1] Sem informação.

A tabela 15 apresenta o IDH no município de Barcarena e em todos os quatros anos há melhoria de qualidade de vida dos barcarenenses, exceto no IDHM de 2010. Essa melhoria pode ser atribuída à existência de mais infraestrutura e de avanços técnicos surgidos com o passar das décadas.

TABELA 15
Município de Barcarena: evolução do IDH (1980, 1990, 2000 e 2010)

Índice	1980	1990	2000	2010
IDHM	0,47	0,63	0,77	0,662
IDHM longevidade	0,53	0,66	0,80	-[1]
IDHM educação	0,50	0,63	0,87	-[1]
IDHM renda	0,38	0,60	0,64	-[1]

Fonte: IDESP (1980, 1990 e 2000) e IBGE (2010). Elaboração do Ipea.
Nota: [1] Sem informação.

Quanto à taxa de mortalidade, pode-se observar na tabela 16 o aumento da taxa de mortalidade geral e a queda na taxa de mortalidade infantil, nos anos 2005 e 2010. No caso desta segunda, pode ser relacionada com fatores socioeconômicos e demonstra melhoria da qualidade de vida dos municípios.

TABELA 16
Município de Barcarena: evolução das taxas de mortalidade geral e infantil (2000, 2005 e 2010)

Indicador	2000	2005	2010
1. Taxa de mortalidade geral (óbitos/mil habitantes)	2,3	3,4	7,2
2. Taxa de mortalidade infantil (óbitos infantis/mil nascimentos vivos)	24,6	17,2	15,6

Fonte: IDESP. Elaboração do Ipea.

Quanto ao abastecimento de água, observa-se na tabela 17 que o número de domicílios particulares aumenta nas três formas de abastecimento apresentadas. Entretanto, verifica-se, também, que somente a rede geral tem oscilado para baixo a sua participação no total: 38,1% em 1991, 28,7% em 2000 e 32,7% em 2010. Esta queda pode ser explicada pela relação inversa entre o aumento populacional e a capacidade do poder público de atender esse crescimento.

TABELA 17
Município de Barcarena: evolução do número de domicílios particulares permanentes com abastecimento de água (1991, 2000 e 2010)

Forma de abastecimento	1991	2000	2010
1. Rede geral	3.437	3.815	8.140
2. Poço ou nascente	5.123	7.580	12.233
3. Outra	401	1.897	4.471
Total	**8.961**	**13.292**	**24.844**

Fonte: IDESP. Elaboração do Ipea.

A tabela 18 apresenta o número de domicílios que possuem esgotamento sanitário em Barcarena nos anos de 1991, 2000 e 2010. Pode-se notar que a rede geral é menor quando comparada à fossa séptica e outro. A exemplo de outros municípios, isso pode representar a baixa capacidade do poder público local de realizar investimentos para atender a população.

A coleta de lixo foi o serviço que mais se destacou em termos de avanço na infraestrutura do município. O número de domicílios particulares atendidos pela coleta direta cresceu em 2000 e 2010, passando de 58,4% para 74,7% do total, respectivamente (tabela 19).

TABELA 18
Município de Barcarena: evolução do número de domicílios particulares com existência de banheiro ou sanitário e tipo de esgotamento sanitário (1991, 2000 e 2010)

Tipo de esgotamento	1991	2000	2010
1. Rede geral	10	1.877	2.994
2. Fossa séptica	2.535	3.468	4.310
3. Outro	4.949	6.706	16.682
4. Não tinham	1.529	1.241	858
Total	**9.023**	**13.292**	**24.844**

Fonte: IDESP. Elaboração do Ipea.

TABELA 19
Município de Barcarena: número de domicílios particulares permanentes atendidos por coleta de lixo (1991, 2000 e 2010)

Tipo de coleta	1991	2000	2010
1. Direta	558	7.770	18.558
2. Em caçamba	3.878	1.279	2.051
3. Outro	4.525	4.243	4.235
Total	**8.961**	**13.292**	**24.844**

Fonte: IDESP. Elaboração do Ipea.

Observando-se a evolução do PIB *per capita* dos três municípios selecionados e do estado do Pará, o que mais se destaca é o do município de Barcarena por ter um parque industrial forte. Em segundo, vem Belém, por ser a capital do estado e ter grande concentração de comércio e serviços e, por último, Ananindeua, voltado para atender a capital com mão de obra. Quanto ao PIB *per capita* estadual, acaba sendo menor, pois mesmo o PIB do estado sendo bem maior que os destes municípios, é dividido por uma população muito maior (tabela 20).

TABELA 20
Evolução do PIB *per capita* dos municípios selecionados e do estado do Pará
(Em R$ correntes)

Município/Estado	2000	2002	2004	2006	2008	2010
1. Belém	4.997	5.815	7.494	8.765	10.734	12.922
2. Barcarena	23.169	26.560	39.067	46.879	41.298	35.573
3. Ananindeua	2.390	3.073	4.034	4.937	6.228	7.779
4. Estado do Pará	3.037	3.918	5.192	6.240	7.993	10.259

Fonte: IDESP. Elaboração do Ipea.

A organização espacial da ocupação do bairro Pioneiro se deu conforme a localização de cada morador, pois os que conseguiram residir nas áreas fronteiriças desse bairro puderam usufruir das casas de melhor padrão e qualidade, que

obedecem a modelos arquitetônicos estipulados e são, em sua maioria, de alvenaria, tendo sido grande parte construída em regime de mutirão pela mão de obra dos ex-empregados da construção civil, agora ocupantes dessa área. Em contrapartida, à medida que as ocupações vão se interiorizando, vão também demonstrando outra paisagem, pois as ruas vão se tornando mais estreitas e tortuosas, havendo o predomínio de casas de madeira e alvenaria inacabadas.

É importante destacar que as ações do projeto de macrodrenagem nas áreas alagadas do interflúvio Guamá Guajará no município de Belém, que consistiram em obras de esgotamento e asfaltamento das vias, favoreceram a sua valorização e, a partir disso, um processo de verticalização intenso. Os novos prédios que agora se destacam na paisagem urbana são destinados à população de alta renda. Outros serviços se associam para atender a esse mercado consumidor, como supermercados e s*hopping centers*. Essa dinâmica produziu a exclusão da população local, que se dirigiu para bairros mais periféricos e de infraestrutura precária.

Decorrente desse crescimento urbano, surgem impactos como: *i)* o aquecimento das áreas centrais causado pelo adensamento de construções; *ii)* a redução de áreas verdes, que concorre para a diminuição do conforto térmico e perda de biodiversidade; e *iii)* a impermeabilização do solo que, aliada à falta de infraestrutura necessária ao escoamento das águas pluviais, provoca constantes alagamentos na cidade.

Os municípios de Belém e Ananindeua comportam uma área de 57,74 km², dos quais 17,05 km² são ocupados por áreas militares; 14,47 km² destinam-se à implantação de indústrias; 2,77 km² estão ocupados por instituições públicas e privadas; e 23,45 km² circundam os mananciais do Utinga, que estão inseridos na Área de Proteção Ambiental (APA) de Belém, mais conhecida como Parque do Utinga, criado em 1993. Na época, essa área era parcialmente preservada, mas atualmente esses reservatórios vêm passando por um avanço de seus limites, devido às ocupações espontâneas, e servindo de destinação de lixo doméstico.

Ressalta-se que, no município de Ananindeua, o avanço de ocupações residenciais sobre a área dos mananciais, formados pelos lagos Bolonha e Água Preta, ocorre de forma acelerada. Distante pouco mais de 2 quilômetros desta área também está a área do aterro sanitário do Aurá, onde, além dos dejetos domésticos, também é depositado lixo hospitalar.

Quase na mesma distância, dois outros lixões clandestinos, com entulhos de construção e lixo eletrônico, colocam em risco a saúde da população e o meio ambiente.

Nos municípios estudados, o processo de ocupação e de urbanização avançou pelas margens dos rios e igarapés, consideradas Áreas de Preservação Permanente (APPs). Como consequência, ocorre perda gradativa da mata ciliar e da fauna que habita estas áreas. Além disso, os alagamentos constantes trazem prejuízos à população que reside nas áreas de várzeas. Em Barcarena, em virtude da instalação de grandes empresas, os vazamentos de rejeitos nos corpos hídricos são frequentes, mas, de certa forma, controlados pelas empresas responsáveis.

As áreas verdes urbanas, como parques e praças, são locais de lazer da população, tanto no centro como na periferia, sendo algumas preservadas. Nos municípios de Ananindeua e Barcarena, a expansão recente das áreas urbanas também exerce pressão sobre as áreas de floresta que, mesmo amparadas pela legislação ambiental, são retiradas para dar lugar aos novos bairros residenciais.

4 O SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

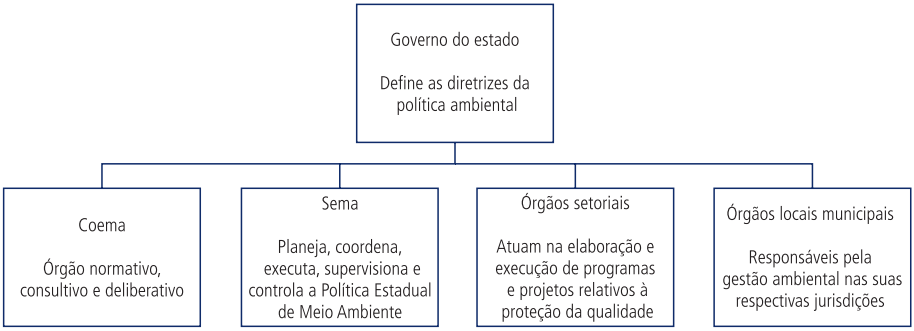
4.1 Aspectos institucionais: gestão e administração

O sistema ambiental do estado do Pará, com quinze anos de existência, encontra-se estruturado da seguinte maneira:

- como órgão central executor, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente (Sema), com a função de planejar, coordenar, executar, supervisionar e controlar a Política Estadual do Meio Ambiente; e
- o órgão normativo, consultivo e deliberativo apresenta-se na figura do Conselho Estadual do Meio Ambiente (Coema).

Os órgãos da administração pública estadual e as fundações instituídas pelo poder público, que atuam na elaboração e execução de programas e projetos relativos à proteção da qualidade ambiental ou que tenham por finalidade disciplinar o uso dos recursos ambientais, participam do sistema como órgãos setoriais (figura 7). Os órgãos locais são representados pelos organismos ou entidades municipais responsáveis pela gestão ambiental nas suas respectivas jurisdições.

FIGURA 7
Organograma 1: Sistema Estadual de Meio Ambiente do estado do Pará

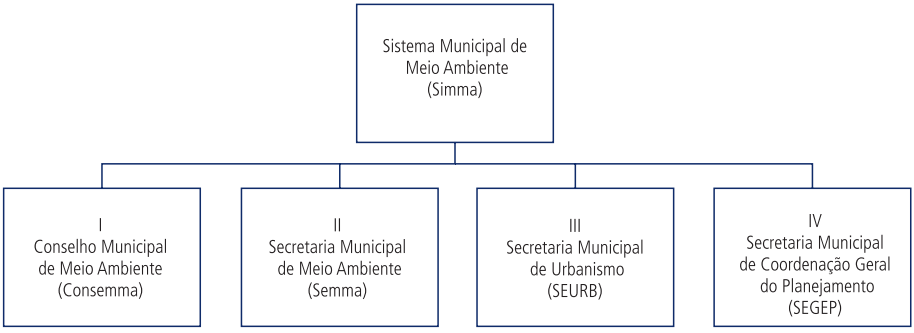


Fonte e elaboração: IDESP (2010).

Em Belém do Pará, o Sistema Municipal de Meio Ambiente (Simma) obedece à seguinte organização hierarquizada:

- como órgão central, apresenta-se o Conselho Municipal de Meio Ambiente (Consemma), seguido da participação das demais secretarias;
- Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Semma);
- Secretaria Municipal de Urbanismo (SEURB); e
- Secretaria Municipal de Coordenação Geral de Planejamento e Gestão (SEGEP), como pode ser visto na figura 8.

FIGURA 8
Organograma 2: Sistema Municipal de Meio Ambiente de Belém

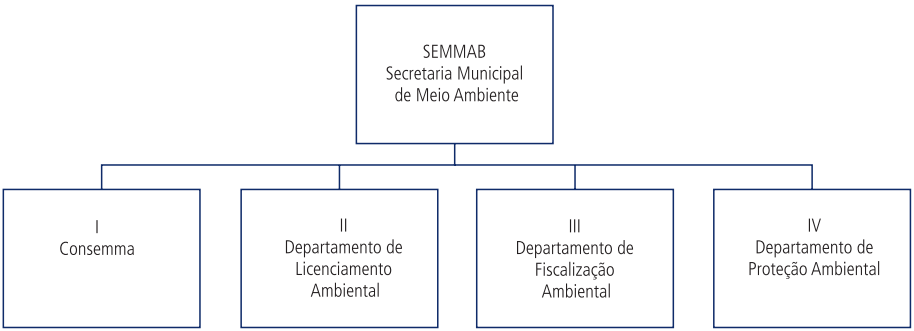


Fonte e elaboração: IDESP (2010).

Em Ananindeua, o sistema não possui uma estrutura complexa, partindo do gabinete do prefeito ao Departamento de Gestão Ambiental e posteriormente à Divisão de Licenciamento Ambiental (DLA), ambos da Secretaria Municipal de Agronegócios e Meio Ambiente (Seama).

Em Barcarena, o sistema é composto por órgãos diretamente ligados à Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Barcarena (SEMMAB), seguido hierarquicamente a partir da SEMMAB pelo Consemma, Departamento de Licenciamento Ambiental, Departamento de Fiscalização Ambiental e Departamento de Proteção Ambiental (figura 9).

FIGURA 9
Organograma 3: Sistema Estadual de Meio Ambiente de Barcarena



Fonte e elaboração: IDESP (2010).

Na prática, a organização do sistema municipal de meio ambiente ainda encontra diversas dificuldades, principalmente nos municípios de Ananindeua e Barcarena. Nestes municípios, a informalidade, a frágil conexão entre órgãos públicos envolvidos no parcelamento do solo urbano e a falta de investimento em recursos humanos e em infraestrutura caracterizam um cenário pouco inovador e de pouca atenção ao licenciamento ambiental e, também aos outros temas relacionados às questões ambientais.

Para tanto, a eficácia do sistema encontra-se na ampliação da participação de órgãos municipais, no direcionamento de ações comuns e de uma estrutura física que possibilite a gestão mais adequada para o solo urbano.

Em Belém, a organização também se efetiva na prática por meio das ações dos membros do sistema ambiental municipal. Existem ações de fiscalização e acompanhamento dos pedidos de licenciamento. As principais dificuldades decorrem da ausência de bancos de dados organizados que subsidiem propostas

de controle sobre estes processos e da insuficiência quantitativa de pessoal para dar conta do volume de solicitações.

A situação se apresenta mais complexa nos municípios de Ananindeua e Barcarena, pois ambos não possuem organização em termos de infraestrutura, pessoal e materiais para dar suporte às suas atividades.

Em Ananindeua a situação é menos crítica, mas a competência sobre o licenciamento ambiental urbano divide-se entre a Seama, a Secretaria de Infraestrutura (Seinfra) e a Secretaria de Habitação (SEHAB), o que dificulta a organização das informações em bases de dados. Esta organização também dificultou o acesso da equipe de pesquisa às informações sobre a legislação ambiental em âmbito municipal.

No município de Barcarena, a maior dificuldade refere-se à deficiência em termos de infraestrutura, o que compromete o desenvolvimento das atividades da SEMMAB. Não há dados sistematizados e/ou informatizados, o que dificulta o trabalho dos técnicos, e há dificuldade para executarem atividades de campo, pela falta de veículos na secretaria.

Na prática, somente as ações do Sistema Municipal de Meio Ambiente (Simma) de Belém ocorrem com maior clareza e efetividade, apesar da falta de integração mais efetiva entre os órgãos envolvidos, como as secretarias e o conselho municipal.

O Sistema Estadual de Meio Ambiente do Estado do Pará (Sisectam) apresenta maior avanço em termos de infraestrutura, quadro de pessoal e maior centralidade sobre o processo de licenciamento ambiental de todas as naturezas. Este sistema apresenta informações sobre a legislação ambiental estadual em geral, de maneira organizada, e os procedimentos para o licenciamento e o acompanhamento sobre os processos são disponibilizados na internet.

Mesmo com as dificuldades citadas, os processos para o licenciamento ambiental urbano tramitam sem muitos problemas no âmbito do sistema estadual. As maiores dificuldades ocorrem em termos municipais devido à falta de integração e das ações setorizadas das secretarias e dos departamentos envolvidos, porém os processos tramitam mesmo com as dificuldades enfrentadas.

O principal objetivo da gestão ambiental compartilhada entre o estado e os municípios é permitir que os gestores públicos atuem na gestão ambiental de forma eficiente em seus municípios, superando problemas, comumente citados por eles, referentes à morosidade dos processos e custo elevado, que se dá em função de o estado possuir grande extensão territorial, o que promove sérias

dificuldades para o deslocamento até a capital. No entanto, estes têm apenas a competência de licenciar atividades de impacto local, ficando as demais licenças sob a competência estadual, o que gera muitas reclamações.

Quanto à eficiência entre os municípios aptos e os não aptos a executar o procedimento de licenciamento ambiental, não há dúvidas de que os primeiros se beneficiam desta vantagem, apesar dos problemas e limitações que eles possuem. Há municípios como Belém, por exemplo, onde o processo de licenciamento avançou bastante em relação à descentralização da gestão, sendo vista como positiva e como um diferencial em relação aos demais municípios.

A descentralização da gestão ambiental no estado do Pará ocorre a partir da implantação de unidades regionalizadas para apoiar o chamado *Processo de Descentralização da Gestão Ambiental*. Nestas unidades todas as solicitações de serviços a cargo do órgão ambiental, com ênfase nos licenciamentos ambientais, bem como no atendimento de denúncias, declarações, certidões e outras demandas, são protocoladas. Atualmente, outra prioridade é prestar informações e orientações relativas ao Cadastro Ambiental Rural (CAR) no estado do Pará.

Essa iniciativa prevê possibilidades de aperfeiçoamento do sistema de licenciamento ambiental das instâncias estadual e municipal. A descentralização quer propor maior relação entre diferentes níveis de gestão, fato necessário ao sucesso do licenciamento, uma vez que, no decorrer da pesquisa, foi evidenciado que a relação entre os órgãos municipais e o estadual ainda apresenta limitado grau de interação, com exceção do município de Belém.

Os municípios de Ananindeua e Barcarena devem estruturar-se para a implementação de seus sistemas de gestão ambiental em termos políticos, técnicos, tecnológicos e operacionais. Nestes termos, acredita-se que a recomendação referente às responsabilidades diante dos processos de licenciamento ambiental seja de que os municípios criem uma instância executiva (secretaria, departamento, entre outras), responsável pelas atividades de gestão ambiental, suficientemente dotada de quadro técnico capacitado para responder pelas questões ambientais.

A relação mais efetiva entre as diferentes secretarias é condição essencial para a eficácia do licenciamento. Entende-se que as secretarias de urbanismo e meio ambiente devam trabalhar de forma conjunta, uma vez que dispõem de atribuições específicas a um fim comum. Ressalta-se que o fortalecimento dessa relação irá agilizar os processos entre ambas, otimizando assim o licenciamento necessário.

4.2 Aspectos legais

Com relação ao arcabouço legal e normativo, o licenciamento ambiental no estado do Pará baseia-se na Lei nº 5.887, de 9 de maio de 1995, que dispõe sobre a Política Estadual de Meio Ambiente no seu apoio legal.

O Artigo 1º da Lei nº 5.887/1995 dispõe que:

> a Política Estadual do Meio Ambiente é o conjunto de princípios, objetivos, instrumentos de ação, medidas e diretrizes fixados nesta Lei, para o fim de preservar, conservar, proteger, defender o meio ambiente natural, e recuperar e melhorar o meio ambiente antrópico, artificial e do trabalho, atendidas as peculiaridades regionais e locais, em harmonia com o desenvolvimento econômico-social, visando assegurar a qualidade ambiental propícia à vida.

O Artigo 60 destaca que "os assentamentos urbanos, mediante o parcelamento do solo e a implantação de empreendimentos de caráter social, atenderão aos princípios e normas urbanísticas em vigor". E quando trata do licenciamento ambiental, o Artigo 93 dispõe:

> a construção, instalação, ampliação, reforma e funcionamento de empreendimentos e atividades utilizadoras e exploradoras de recursos naturais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes de causar significativa degradação ambiental, sob qualquer forma, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental.

O parágrafo único deste artigo enfatiza que o licenciamento será precedido de estudos que comprovem, entre outros requisitos, o seguinte: os reflexos socioeconômicos às comunidades locais, considerados os efetivos e comprovados riscos de poluição do meio ambiente e de significativa degradação ambiental.

No Artigo 94 consta:

> Para efeito do disposto no artigo anterior, o licenciamento obedecerá às seguintes etapas:
>
> I. Licença Prévia (LP) - emitida na fase preliminar da atividade, devendo resultar da análise dos requisitos básicos a serem atendidos quanto a sua localização, instalação e operação, observadas as diretrizes do zoneamento ecológico econômico, sem prejuízo de atendimento ao disposto nos planos de uso e ocupação do solo;
>
> II. Licença de Instalação (LI) - emitida após a fase anterior, a qual autoriza a implantação da atividade, de acordo com as especificações constantes do projeto executivo aprovado;

III. Licença de Operação (LO) - emitida após a fase anterior, a qual autoriza a operação da atividade e o funcionamento de seus equipamentos de controle ambiental, de acordo com o previsto nas Licenças Prévias e de Instalação.

Subsidiando a Lei nº 5.887, grande número de Instruções Normativas (INs) foi aprovado, de 2003 a 2010, detalhando procedimentos específicos, ou alterando dispositivos anteriores. Em nível municipal, a prefeitura de Belém institui o Decreto nº 52.927, de 18 de abril de 2007, que versa sobre a concessão de licenciamentos ambientais. A construção do decreto é baseada na Lei Estadual nº 5.887, nos artigos anteriormente citados. O mesmo procedimento legal é realizado nos municípios de Ananindeua e Barcarena, embora estes municípios não tenham colocado à disposição da equipe de pesquisa os instrumentos legais.

Na análise do arcabouço legal, verifica-se que, conceitualmente, ele atende aos princípios de manutenção da qualidade ambiental urbana. No entanto, na prática existem fragilidades, principalmente nos municípios do interior do estado. Estas são resultantes dos seguintes fatores: *i*) ausência de políticas públicas para diminuição do déficit habitacional para as classes mais pobres da sociedade local, o que coibiria os parcelamentos irregulares; *ii*) falta de fiscalização da ação dos empreendedores públicos e privados; *iii*) falta de capacitação técnica para análise e parecer sobre as solicitações de licenciamento ambiental; e *iv*) falta de infraestrutura física e humana nos órgãos ambientais.

Considerando o aperfeiçoamento do arcabouço legal, sugere-se a comunicação entre as secretarias envolvidas no parcelamento do solo urbano, a capacitação técnica dos profissionais envolvidos, a ampliação do quadro de funcionários para a fiscalização das ações dos empreendedores e, por fim, o suporte de infraestrutura para as secretarias de meio ambiente municipais.

5 O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

5.1 O órgão ambiental licenciador

O quadro 1 assinala os problemas identificados no processo de licenciamento ambiental efetuado pelo estado e pelos municípios que licenciam de acordo com visões do órgão ambiental licenciador entrevistado.

QUADRO 1
Informações cedidas pelo órgão municipal licenciador acerca do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos

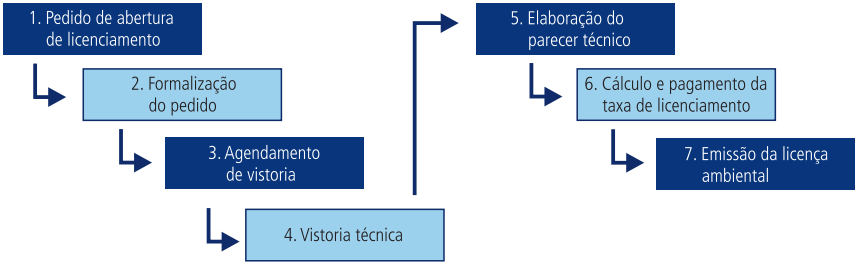
	Problema	Estado	Belém	Ananindeua	Barcarena
1	Estudos ambientais inadequados	Não	Não	Não	Não
2	Solicitação excessiva de informações e estudos complementares	Não	Não	Não	Não
3	Infraestrutura física do órgão ambiental licenciador insuficiente	Sim	Sim	Sim	Não
4	Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador	Sim	Sim	Sim	Não
5	Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador	Não	Não	Não	Sim
6	Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador	Sim	Sim	Sim	Sim
7	Tempo excessivo para análise do estudo ambiental	Não	Não	Não	Não
8	Tempo excessivo para expedição das licenças	Não	Não	Não	Não
9	Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental	Não	Não	Não	Não
10	Pouca participação nas audiências públicas	Sim	Não	Não	Não
11	Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos	Sim	Não	Não	Sim
12	Alto valor das taxas de licenciamento ambiental	Não	Não	Não	Não
13	Falta de clareza nas exigências constantes das licenças	Não	Não	Não	Não
14	Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção	Sim	Sim	Não	Não
15	Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficientes	Sim	Não	Não	Não

Fonte e elaboração: IDESP (2010).

5.2 O processo de concessão de licenças ambientais

Apesar de as informações fornecidas pelos técnicos dos órgãos de meio ambiente e de urbanismo estarem incompletas, é possível estabelecer uma sequência de etapas no processo de concessão de licenças e verificar que ele ocorre de forma integrada no que se refere à petição de documentos necessários e parte dos procedimentos entre ambos os órgãos (figura 10).

FIGURA 10
Processo de concessão de licenças ambientais municipais



Fonte e elaboração: IDESP (2010).

Os empreendedores públicos e privados consideram negativo os atrasos que ocorrem durante o processo de licenciamento ambiental. Vários são os motivos elencados pelo órgão ambiental, entre eles a documentação incompleta, a necessidade de informações complementares e a distância do empreendimento da RM de Belém, no caso especial da Sema.

Com relação ao processo de licenciamento ambiental para os novos parcelamentos e parcelamentos já existentes, foi evidenciado que tanto nos órgãos estaduais como municipais os processos seguem o mesmo procedimento, havendo no caso de parcelamentos já existentes maior flexibilização do seu licenciamento.

No município de Ananindeua, no caso de parcelamentos antigos, levam-se em conta as condições de infraestrutura (sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial etc.).

Com relação aos Termos de Referência, o comum entre as instâncias, estadual e municipais, é que estes sejam elaborados a partir de modelos específicos, que podem se dar por meio do Plano de Controle Ambiental (PCA), do Relatório Ambiental Simplificado (RAS), do Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), do Plano de Monitoramento Ambiental (PMA) ou ainda do Estudo Ambiental Preliminar (EAP), como é o caso do município de Barcarena. Mas isso também pode ser feito, excepcionalmente, de forma diferenciada, como em procedimentos que ocorrem na Sema e na SEDURB, vindo esta última a não dispor de modelos específicos.

Cabe informar que os dois empreendedores públicos estaduais (COHAB e SEDURB), presentes na pesquisa em questão, não participaram da elaboração dos Termos de Referência.

A solicitação de informações complementares para o licenciamento ambiental é comum em todas as secretarias ambientais. Em algumas, a solicitação ocorre com mais frequência, como é o caso da Semma de Ananindeua, muito embora o município não tenha esclarecido de que maneira isso ocorre, nem qual informação especificamente é solicitada pelo empreendedor. A necessidade de buscar essas informações adicionais gera alguns atrasos nos prazos do processo.

Em contrapartida, os empreendedores privados demonstram não ter necessidade de informações complementares, uma vez que todas as solicitações são feitas nos Termos de Referência.

Com relação à qualidade dos estudos apresentados, não houve alguma manifestação sobre este tema por parte das secretarias envolvidas na pesquisa. Constatou-se apenas a manifestação de que tais estudos são relevantes e adequados para eventual necessidade de seu uso.

Quanto à infraestrutura e logística dos órgãos ambientais licenciadores, cabe ressaltar que a quantidade de problemas é elevada. Inicia-se pelas instalações físicas desses órgãos que, na maioria das vezes não funcionam em sedes próprias, e sim em imóveis alugados pelo estado ou municípios. Estas instalações podem ser encontradas em várias circunstâncias, até mesmo em ambientes que não demonstram a importância dessas secretarias. Na Semma de Barcarena, além dos problemas de localização e dificuldade de acesso, foram identificados espaços inadequados para o exercício das atividades de trabalho da Secretaria.

Nas Semmas de Ananindeua e Belém, a situação não é muito diferente, os espaços são muito reduzidos, onde os técnicos disputam lugar com as estantes e caixas de documentos. O atendimento ao público e a organização também ficam comprometidos.

Outros problemas informados pelos técnicos foram a inexistência ou insuficiência de telefones, computadores, impressoras e viaturas, elementos citados por todas as secretarias. No caso de Barcarena, sequer existe serviço de internet, alguns procedimentos, quando necessário, são realizados em um *cyber* café ou *lan house*. Essa situação contribui negativamente para o atraso na concessão das licenças.

Quanto à capacidade técnica, esta não chega a ser um grande problema, visto que algumas secretarias realizaram recentemente concursos públicos, diversificaram a formação dos técnicos.

No entanto, o número de técnicos ainda é reduzido e compromete o atendimento. A solução deste problema tem sido a terceirização do quadro de funcionários, o qual geralmente está vinculado aos gestores. Dessa forma, quando há mudanças no corpo gestor, o pessoal terceirizado é substituído. Consequentemente, o conhecimento sobre o processo de licenciamento pelos técnicos envolvidos não é repassado ao novo corpo técnico.

Membros da equipe foram testemunhas do quanto isso pode ser negativo para os órgãos. Em visita a uma das secretarias, acompanharam uma técnica que estava orientando um empreendedor, e quando este a questionou sobre o conteúdo de tais orientações, ela respondeu que as regras agora eram aquelas, repassadas pelo atual responsável pelo licenciamento.

Na lista, ainda merece destaque a inexistência e/ou limitação, em muitos casos, de banco de dados dos processos de licenciamento ambiental, o que contribui para a deficiência no acesso à informação e, em consequência, da qualidade dos serviços prestados pelos órgãos, tanto em instâncias municipais como estadual.

Em alguns casos, as informações foram encontradas em arquivos dentro de caixas, sem alguma condição de serem acessados pelos pesquisadores. Em outros, ainda, as informações estavam sob o poder de um único técnico.

Quanto à informatização desses órgãos, naquelas secretarias que já iniciaram este procedimento, as informações ainda não estavam disponíveis para consulta. Merecem destaque as situações de completa ausência de organização analógica ou digital, como é o caso das Semmas de Barcarena e de Ananindeua.

O governo estadual, por intermédio da Sema, como parte do processo de descentralização da gestão ambiental, tem proporcionado capacitação técnica aos servidores das secretarias municipais, assim como a condição material destas, tendo, inclusive, submetido uma proposta ao Fundo Amazônia,[4] que prevê a capacitação de recursos para esse fim. No entanto, em virtude da situação em que a maioria se encontra, os resultados ainda são tímidos.

O tempo referente à tramitação dos processos e os prazos existentes no processo de licenciamento ambiental apresentam variação de acordo com os procedimentos de cada secretaria, bem como das situações que surgem no decorrer das análises, como documentação incompleta, necessidade de informações complementares e distância do empreendimento da RM de Belém.

Segundo informações da Sema, se o processo ocorrer sem problemas, o prazo entre a análise dos estudos ambientais solicitados e a emissão da licença poderá ser de até sessenta dias. No caso especial da COHAB, esse prazo é de seis a oito meses.

Quanto à padronização dos procedimentos de análise, o que se observa, a partir da documentação exigida pelas secretarias, seja de urbanismo ou ambiental, é que muitos desses documentos acabam sendo os mesmos, havendo também a solicitação de outros específicos segundo a necessidade de cada secretaria; no entanto, é possível afirmar que de certa forma existe uma padronização no processo, até porque a duplicação de documentos e alguns procedimentos são de conhecimento dos órgãos.

Os atores envolvidos, tanto os demandantes quanto os técnicos, reconhecem as falhas no processo de licenciamento. O que estão considerando como falhas são os elementos que, somados, tornam o licenciamento ambiental caro e moroso, como, por exemplo, a precária infraestrutura, a pouca qualificação dos técnicos das secretarias ambientais e a duplicidade de documentação entre órgãos públicos.

---

4. O Fundo Amazônia tem por finalidade captar doações para investimentos a fundo perdido em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável das florestas no bioma amazônico, nos termos do Decreto nº 6.527, de 1º de agosto de 2008.

A influência que a participação das audiências públicas exerce sobre os procedimentos concernentes aos estudos ambientais é vista pelos técnicos como algo que, em grande parte, não tem contribuído efetivamente para o aprimoramento do estudo ambiental, mesmo existindo a participação e reivindicação da população nessas audiências. Os técnicos da Semma de Barcarena não consideram que a reivindicação da população tenha real influência sobre os pareceres para autorização da licença ambiental.

Em alguns casos, as discussões ocorridas nas audiências públicas contribuíram com o estudo ambiental, no entanto, não foram consideradas pela Sema.

As empresas privadas não possuem experiência em relação às audiências públicas. Além disso, os empreendimentos privados só são submetidos às audiências públicas nos casos em que as áreas dos seus terrenos sejam superiores a 100 hectares.

Os valores das taxas cobradas nos licenciamentos em grande parte não foram disponibilizados pelos órgãos pesquisados, com exceção da Sema e das Semmas de Belém e de Barcarena[5] que estão demonstrados respectivamente nas tabelas 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 e 29. Mas, de forma geral, os valores variam de acordo com o tipo de licença, o porte dos empreendimentos e o seu potencial poluidor.

Apesar de grande parte dos órgãos não disporem dos valores exatos das taxas de licenciamento, há consenso entre eles de que estes custos não são argumentos para impedir a regularização dos parcelamentos.

Já o empreendedor privado reclama que os valores cobrados para a emissão de LI e LP não são compatíveis com as características dos empreendimentos, pois não variam de acordo com o tipo de empreendimento proposto, sendo cobrado o mesmo valor independente do seu porte.

Existem dificuldades no cumprimento das exigências da licença ambiental. Verifica-se que o excesso de burocracia e a falta de orientação são fatores que comprometem o tempo dos processos. Acrescenta-se ainda a necessidade de comprovação dos documentos dos terrenos.

A frequência da fiscalização sobre os empreendimentos licenciados ocorre em um intervalo que varia de três vezes por semana a uma vez ao mês. Não se obteve informações sobre as medidas de monitoramento dos impactos ambientais.

5. A Semma de Barcarena só dispôs os valores das licenças a partir de seu potencial poluidor, uma vez que o custo de cada licença é de competência da Secretaria de Obras do município, que até o devido momento não disponibilizou essa informação.

TABELA 21
Taxas do licenciamento ambiental da Secretaria de Meio Ambiente do Pará
(Em R$ correntes de 2010)

Código	Classe	Valores das taxas de licenciamento								
		A			B			C		
		I	II	III	I	II	III	I	II	III
1281	Licença Prévia (LP)	58,70	587,01	704,41	821,82	939,22	1.056,62	1.174,02	1.291,42	1.408,82
1282	Licença de Instalação (LI)	146,75	704,41	821,82	939,22	1.056,62	1.174,02	1.291,42	1.526,23	1.761,03
1283	Licença de Operação (LO)	58,70	587,01	821,82	939,22	1.174,02	1.761,03	2.348,04	3.522,06	4.696,08
1284	Autorização de Funcionamento (AF)	293,50	1.291,42	1.526,23	1.761,03	1.995,83	2.113,23	2.465,45	3.522,06	4.696,08
1285	Licença de Atividade Rural (LAR)	58,70	587,01	821,82	939,22	1.174,02	1.761,03	2.348,04	3.522,06	4.696,08
1286	Licença de Instalação/Operação (LIO)	11,74	587,01	821,82	939,22	1.174,02	1.761,03	2.348,04	3.522,06	4.696,08
1289	Taxa de Autorização (AU)	58,70	587,01	704,41	821,82	939,22	1.056,62	1.174,02	1.291,42	1.408,82
1287	Licença de Pesca Esportiva (LPE)	97,83	-	-	-	-	-	-	-	-
1288	Licença Temporária de Pesca Esportiva (LTPE)	40,28	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte e elaboração: IDESP (2010).

TABELA 22

Valores das taxas por porte da atividade, obra ou empreendimento das licenças ambientais

(Em R$ correntes de 2012)

	Porte da atividade, obra ou empreendimento														
Classes	A			B			C			D			E		
Licenças	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III
	Potencial degradador/poluidor														
Prévia	53,78	537,83	645,40	752,96	860,53	968,09	1.075,66	1.183,23	1.290,79	1.505,42	1.721,06	1.936,19	2.151,32	2.689,15	3.226,98
Instalação	134,46	645,40	752,96	860,53	968,09	1.075,66	1.183,23	1.398,36	1.613,49	2.151,32	2.689,15	3.226,98	3.764,81	4.302,64	5.378,30
Operação	53,78	537,83	752,96	860,53	1.075,66	1.613,49	2.151,32	3.226,98	4.302,64	5.378,30	6.453,96	7.529,62	8.605,28	9.680,94	10.756,60

Fonte e elaboração: IDESP (2010).

TABELA 23
Secretaria de Meio Ambiente: taxas de licenciamento ambiental
(Em R$ correntes de 2012)

Código	Classe	Valores das taxas de licenciamento								
		D			E			F		
		I	II	III	I	II	III	I	II	III
1281	LP	1.643,63	1.878,43	2.113,23	2.348,04	2.935,05	3.522,06	4.696,08	5.870,10	7.044,12
1282	LI	2.348,04	2.935,05	3.522,06	4.109,07	4.696,08	5.870,10	7.044,12	8.218,14	9.392,16
1283	LO	5.870,10	7.044,12	8.218,14	9.392,16	10.566,18	11.740,20	13.501,23	15.262,26	17.610,30
1284	AF	5,870,10	7.044,12	8.218,14	9.392,16	10.566,18	11.740,20	13.501,23	15.262,26	17.610,30
1285	LAR	5,870,10	7.044,12	8.218,14	9.392,16	10.566,18	11.740,20	13.501,23	15.262,26	17.610,30
1286	LIO	5,870,10	7.044,12	8.218,14	9.392,16	10.566,18	11.740,20	13.501,23	15.262,26	17.610,30
1289	AU	1.643,63	1.878,43	2.113,23	2.348,04	2.935,05	3.522,06	4.696,08	5.870,10	7.044,12

Fonte: Sema-PA (2012).

Elaboração: Gerência de Arrecadação (Sema-PA).

Obs.: 1. Portaria nº 1.083, de 16/12/2011 – Secretaria de Estado de Fazenda do Pará (Sefa). Publicada na Imprensa Oficial do Estado do Pará (Ioepa) em 19/12/2011. Diário Oficial do Estado do Pará (Doepa) nº 32.058.

2. Somam-se, aos valores expostos, R$ 2,30 referentes à Unidade de Padrão Fiscal (UPF) 2012 e R$ 20,72 de taxa administrativa da Sefa.

TABELA 24
Secretaria Municipal de Meio Ambiente: valores das taxas de licenciamento ambiental
(Em %)

	Porte da atividade, obra ou empreendimento														
Classes	A			B			C			D			E		
Licenças	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III	I	II	III
	Potencial degradador/poluidor														
Prévia	0,5	5	6	7	8	9	10	11	12	14	16	18	20	25	30
Instalação	1,25	6	7	8	9	10	11	13	15	20	25	30	35	40	50
Operação	0,5	5	7	8	10	15	20	30	40	50	60	70	80	90	100

Fonte: Semma-Belém (2012).

Elaboração: IDESP.

Obs.: 1. Valores das taxas em R$ 1,00 a partir de 01/01/2012.
2. Potencial degradador/poluidor: I – Pequeno; II – Médio; III – Grande.

TABELA 25
Secretaria Municipal de Meio Ambiente: custos do potencial poluidor dos parcelamentos (empreendimento de porte mínimo)
(Em R$ correntes de 2010)

Porte do empreendimento	A: mínimo		
Potencial poluidor	I = baixo	II = médio	III = alto
Licença Prévia	208,44	521,09	625,31
Licença de Instalação	521,09	625,31	729,53
Licença de Operação	208,44	521,09	729,53

Fonte SEMMAB (2009).
Elaboração: IDESP.

TABELA 26
Secretaria Municipal de Meio Ambiente: custos do potencial poluidor dos parcelamentos (empreendimento de porte pequeno)
(Em R$ correntes de 2010)

Porte do empreendimento	B: pequeno		
Potencial poluidor	I = baixo	II = médio	III = alto
Licença Prévia	729,53	833,75	937,97
Licença de Instalação	833,75	937,97	1.042,19
Licença de Operação	833,75	1.042,19	1.563,28

Fonte: SEMMAB (2009).
Elaboração: IDESP.

TABELA 27
Secretaria Municipal de Meio Ambiente: custos do potencial poluidor dos parcelamentos (empreendimento de porte médio)
(Em R$ correntes de 2010)

Porte do empreendimento	C: médio		
Potencial poluidor	I = baixo	II = médio	III = alto
Licença Prévia	1.042,19	1.146,40	1.250,62
Licença de Instalação	1.146,40	1.354,84	1.563,28
Licença de Operação	2.084,37	3.126,56	4.168,74

Fonte: SEMMAB (2009).
Elaboração: IDESP.

TABELA 28
Secretaria Municipal de Meio Ambiente: custos do potencial poluidor dos parcelamentos (empreendimento de porte grande)
(Em R$ correntes de 2010)

Porte do empreendimento	D: grande		
Potencial poluidor	I = baixo	II = médio	III = alto
Licença Prévia	1.459,06	1.667,50	1.875,93
Licença de Instalação	2.084,37	2.605,46	3.126,56
Licença de Operação	5.210,93	6.253,11	7.295,30

Fonte: SEMMAB (2009).
Elaboração: IDESP.

TABELA 29
Secretaria Municipal de Meio Ambiente: custos do potencial poluidor dos parcelamentos (empreendimento de porte excepcional)
(Em R$ correntes de 2010)

Porte do empreendimento	E: excepcional		
Potencial poluidor	I = baixo	II = médio	III = alto
Licença Prévia	2.084,37	2.605,46	3.126,56
Licença de Instalação	3.647,65	4.168,74	5.210,93
Licença de Operação	8.337,48	9.379,67	10.421,85

Fonte: SEMMAB (2009).
Elaboração: IDESP.

Os procedimentos para o licenciamento ambiental de parcelamento de solo urbano vêm recebendo atenção especial pelos órgãos públicos que têm na implantação do sistema de informatização dos dados e informações, a agilização da informação e do trâmite de documentos dos interessados no licenciamento. O atraso na finalização do licenciamento ambiental ocorre tanto para os empreendedores públicos como para os empreendedores privados. O prazo estipulado pelas secretarias de meio ambiente é o mesmo.

Um exemplo de sugestão apresentada pelos empreendedores às secretarias, para que a informação possa ser compreendida amplamente, é a elaboração de uma cartilha informativa quanto aos aspectos técnico e jurídico do licenciamento ambiental. Os empreendedores também cobram a redução dos prazos que são extensos e influenciam no atraso dos seus trabalhos.

6 IMPLICAÇÕES DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA ATIVIDADE DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

6.1 Análise do empreendedor público

Os empreendedores públicos estaduais pesquisados foram a Companhia de Habitação (COHAB) e a Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano (SEDURB), apresentados respectivamente nos quadros 2 e 3, em que são demonstradas as subunidades responsáveis pelos processos de licenciamento ambiental urbano solicitado pelos respectivos empreendedores.

A COHAB do estado do Pará é uma empresa estadual de economia mista, criada pela Lei Estadual nº 3.282, de 13 de abril de 1965, atuando nas áreas de habitação, infraestrutura e serviços urbanos.

Seus negócios envolvem: *i)* urbanização de áreas ocupadas; *ii)* produção de lotes urbanizados; *iii)* produção de unidades prontas; *iv)* desenvolvimento urbano

por meio de planos diretores urbanos integrados à produção de habitações; *v)* assessoramento institucional às administrações municipais; e *vi)* elaboração de instrumentos de planejamento e gestão (quadro 2).

QUADRO 2
Pará: Companhia de Habitação

Unidade administrativa – GEPRO				
Atribuição Planejar, coordenar, acompanhar e avaliar as atividades referentes ao desenvolvimento de projetos desde o início até seu recebimento definitivo e posterior encaminhamento a procedimento licitatório				
Pessoal				
Cargo	Formação	Especialização	Quantidade	Tempo de serviço
Gerente Estratégica de Projetos	Arquiteta	-	-	2 anos
Gerente Executiva de Projetos	Arquiteta	-	-	26 anos
Assessora Técnica da Presidência	Arquiteta	-	-	17 anos

Fonte: COHAB.
Elaboração: IDESP.

A SEDURB, criada em 1999, tem a missão de melhorar a infraestrutura urbana dos municípios paraenses por intermédio da gestão dessas obras na sua área de estratégia, segundo o quadro de pessoal (quadro 3). Nota-se que o setor responsável pelos projetos vinculados a loteamentos urbanos tem número informado de técnicos responsáveis por essa atividade. Esse fator contribui para a demora dos trâmites internos, uma vez que esses projetos têm que passar pela análise prévia desses técnicos.

QUADRO 3
Secretaria de Estado de Integração Regional, Desenvolvimento Urbano e Metropolitano: unidade administrativa – Diretoria de Investimentos e Projetos

Unidade administrativa Diretoria de Investimentos e Projetos				
Pessoal				
Cargo	Formação	Especialização	Quantidade	Tempo de serviço
Técnico em Infraestrutura	Engenharia Sanitária	-	-	5 meses

Fonte: SEDURB.
Elaboração: IDESP.

Os quadros 4 e 5, apresentados na sequência mostram os problemas que foram identificados no processo de licenciamento ambiental efetuado pelo estado e pelos municípios, de acordo com as diferentes visões dos atores entrevistados.

Para cada coluna é assinalado Sim ou Não. No caso de não ter obtido o retorno do empreendedor, identifica-se com X a ausência da informação.

QUADRO 4
Informações cedidas pelo empreendedor público acerca do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos

Problema		Estado	Belém	Ananindeua	Barcarena
1	Estudos ambientais inadequados	Não	x	x	x
2	Solicitação excessiva de informações e estudos complementares	Não	x	x	x
3	Infraestrutura física do órgão ambiental licenciador insuficiente	Não	x	x	x
4	Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador	Não	x	x	x
5	Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador	Não	x	x	x
6	Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador	Sim	x	x	x
7	Tempo excessivo para análise do estudo ambiental	Sim	x	x	x
8	Tempo excessivo para expedição das licenças	Sim	x	x	x
9	Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental	Não	x	x	x
10	Pouca participação nas audiências públicas	Sim	x	x	x
11	Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos	Não	x	x	x
12	Alto valor das taxas de licenciamento ambiental	Não	x	x	x
13	Falta de clareza nas exigências constantes das licenças	Sim	x	x	x
14	Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção	Não	x	x	x
15	Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficientes	X	x	x	x

Fonte e elaboração: IDESP (2010).
X Sem informação ou não permite definição.

QUADRO 5
Informações cedidas pelo empreendedor privado acerca do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos

Problema		Estado	Belém	Ananindeua	Barcarena
1	Estudos ambientais inadequados	x	Não	x	x
2	Solicitação excessiva de informações e estudos complementares	x	Não	x	x
3	Infraestrutura física do órgão ambiental licenciador insuficiente	x	Não	x	x
4	Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador	x	x	x	x
5	Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador	x	x	x	x
6	Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador	x	Não	x	x
7	Tempo excessivo para análise do estudo ambiental	x	Sim	x	x
8	Tempo excessivo para expedição das licenças	x	Sim	x	x
9	Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental	x	x	x	x
10	Pouca participação nas audiências públicas	x	x	x	x
11	Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos	x	x	x	x
12	Alto valor das taxas de licenciamento ambiental	x	Sim	x	x
13	Falta de clareza nas exigências constantes das licenças	x	Sim	x	x
14	Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção	x	x	x	x
15	Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficientes	x	x	x	x

Fonte e elaboração: IDESP (2010).
X Sem informação ou não permite definição.

6.2 Análise do empreendedor privado

No que se refere à participação do empreendedor privado, houve apenas a participação de uma construtora. Esta possui uma coordenação de projeto, não um departamento específico. Essa coordenação cuida das licenças de forma geral em todos os órgãos públicos. A empresa construtora e incorporadora tem sua sede localizada em Belém. Sua atuação se dá no setor da indústria, no ramo da construção civil com imóveis comerciais e residenciais.

O quadro 5 assinala os problemas identificados no processo de licenciamento ambiental efetuado pelo estado e pelos municípios que licenciam, de acordo com as visões do empreendedor privado entrevistado.

6.3 Relações institucionais com o Ministério Público

Segundo relatos dos técnicos, tanto dos órgãos públicos como da empresa privada, em geral não há conflitos entre o Ministério Público (MP) e o órgão ambiental. Em algumas situações, a relação entre estes dois atores é distante, justificada pela fragilidade de um ou de outro. Apesar disto, quando acionado, o MP é atuante e não há relação hostil com os órgãos ambientais.

As secretarias ambientais consideram que a participação do MP no processo de licenciamento ambiental é importante, pois ajuda a acelerar os processos. Constata-se que os casos de desmatamentos irregulares e empreendimentos sem a devida licença chegam de forma mais frequente ao MP por meio de denúncias.

6.4 Dinâmica urbana e habitacional

Na análise do processo habitacional dos três municípios e estado pesquisados, observou-se que o uso do solo urbano tem merecido atenção especial no aspecto legal. O conjunto de dispositivos legais coíbe o uso indevido, restringindo a ocupação e preservando áreas importantes à qualidade ambiental urbana. Este aspecto ganha proporções ainda maiores neste novo milênio.

Por sua vez, o arcabouço legal de regularização ambiental não é muito claro para os demandantes de licenciamento, sejam empreendedores públicos ou privados, e mesmo por alguns órgãos ambientais. Destaca-se que as normas estabelecidas não apenas coíbem o uso indiscriminado, como também servem para impedir abusos, o que faz com que a sua eficiência seja comprometida.

Outro ponto agravante é a dinâmica do uso do solo urbano, cuja velocidade é maior que a da tramitação do licenciamento ambiental urbano, e tem se configurado em ocupação irregular e desordenada. O ritmo de crescimento

populacional, em especial, estimulado pela migração, o baixo poder aquisitivo da população e a especulação imobiliária ainda promovem a ocupação irregular do solo urbano, inclusive de áreas ambientalmente sensíveis, como é o caso das áreas onde estão localizados os mananciais que abastecem Belém e Ananindeua, os lagos Bolonha e Água Preta (figuras 11, 12 e 13).

A compreensão da dinâmica urbana nos municípios paraenses e suas implicações envolvem, necessariamente, as análises da complexidade do meio rural, assim como o impacto dos inúmeros projetos de mineração em implantação e os previstos para o estado.

Os conflitos no meio rural decorrentes da luta pela terra, ocorrência de trabalho escravo no campo, expansão do agronegócio e a consequente concentração de terra concorrem para uma migração do meio rural em direção às cidades, promovendo o crescimento desordenado de suas periferias por meio da ocupação irregular do solo.

FIGURA 11
Belém: área de ocupação irregular no entorno dos mananciais (2010)

Fonte: Google Earth (janeiro de 2010).

FIGURA 12
Belém e Ananindeua: área de ocupação irregular no entorno dos mananciais (2010)

Fonte: IDESP (2010).

FIGURA 13
Belém e Ananindeua: área de ocupação irregular no entorno dos mananciais (2010)

Fonte: IDESP (2010).

O Pará, desde a década de 1970, é palco de implantação de grande número de projetos de mineração, que historicamente é atração de fluxos populacionais. A maioria das pessoas que se dirige aos municípios, onde se localizam esses empreendimentos, não possui algum recurso que lhe dê condição de se instalar adequadamente, fazendo com que procure alternativas de moradia em áreas de ocupação irregular, o que aumenta a pressão sobre as áreas urbanas, como é o caso de Barcarena (figura 14).

FIGURA 14
Barcarena: área de ocupação irregular no entorno do núcleo da Vila dos Cabanos

Fonte: IDESP (2010).

Nesse município, as ocupações irregulares têm se dado sobretudo em áreas de floresta, algumas de proteção ambiental, onde toda a cobertura vegetal é retirada para a construção de moradias de precárias condições de infraestrutura (figuras 15 e 16).

Em Ananindeua, esse processo também ocorre em algumas áreas de floresta, ou próximo aos cursos d'água (figuras 17 e 18).

FIGURA 15
Barcarena: ocupação irregular sobre área de floresta no entorno do núcleo da Vila dos Cabanos

Fonte: IDESP (2010).

FIGURA 16
Barcarena: ocupação irregular sobre área de floresta no entorno do núcleo da Vila dos Cabanos

Fonte: IDESP (2010).

FIGURA 17
Ananindeua: ocupação irregular sobre área de floresta

Fonte: IDESP (2010).

FIGURA 18
Ananindeua: ocupação irregular sobre área de floresta

Fonte: IDESP (2010).

Em paralelo ao aumento das ocupações irregulares nas áreas urbanas dos municípios estudados, há também a valorização de espaços, em especial em Belém, consequência da expansão de empreendimentos imobiliários verticais de alto padrão, tanto residenciais como comerciais. Essa nova tendência do mercado imobiliário local prioriza os bairros de classe média já consolidados, e quase já se encontram bastante adensados. Uma das consequências deste fenômeno são os impactos sobre a circulação dos ventos e o aproveitamento das brisas do Rio Guamá e Baía do Guajará, isso porque boa parte desses empreendimentos, com elevados gabaritos[6] que chegam a atingir até quarenta pavimentos, localiza-se nas proximidades da orla da cidade, o que modifica e transforma drasticamente o espaço urbano (figura 19).

FIGURA 19
Belém: localização de prédios nas proximidades da Baía de Guajará

Fonte: IDESP (2010).

Essa nova configuração, especialmente a dos últimos dez anos, está relacionada principalmente com as estratégias das construtoras e incorporadoras, que pressionaram para que se modificasse a legislação que limitava os índices de aproveitamento dos terrenos em até três vezes a sua dimensão, passando, após a legislação de 1999 (Lei Complementar de Controle Urbanístico), da Prefeitura de Belém, para um índice básico de aproveitamento de quatro vezes, podendo chegar até seis vezes o tamanho do terreno, dependendo da zona de localização do imóvel.

6. Gabarito – dimensões preestabelecidas para a altura das edificações.

Outra variável importante a ser considerada na dinâmica urbana e habitacional e sua interface com o licenciamento ambiental de parcelamentos de solo urbano é o problema do déficit habitacional em Belém, Barcarena e Ananindeua. Sua dimensão tem sido muito superior à capacidade de resolução dos projetos de habitação popular propostos pelo poder público, o que agrava ainda mais a situação.

O déficit habitacional é ocasionado principalmente pela inadequação dos domicílios, como falta de regularização fundiária, falta de saneamento, transportes, coleta de lixo e energia elétrica.

Essa realidade é descrita por Trindade Júnior (1998) *apud* Souza e Silva (2010) *apud* IDESP (2010), quando afirma que a cidade é marcada por distinções territoriais, nas quais prevalecem os assentamentos urbanos de infraestrutura precária, as baixadas e, mais recentemente, a periferia longínqua. A longa tradição de projetos de cunho "urbanista" reforçou a valorização do solo pelo capital imobiliário, prejudicando grande parte dos seus moradores.

Portanto, para melhorar a qualidade ambiental urbana torna-se imprescindível a priorização de políticas de habitação para a população de baixa renda que reside nas famosas "baixadas", áreas de várzeas ocupadas historicamente, assim como na periferia, áreas de expansão do sítio urbano das cidades, mas principalmente ter uma classe legisladora comprometida com os interesses sociais e não apenas com os interesses do capital.

Os órgãos de licenciamento ambiental, apesar dos problemas já mencionados, têm lançado mão de alternativas na tentativa de facilitar o licenciamento para o parcelamento do solo urbano, principalmente dos parcelamentos já existentes, dessa forma contribuindo para a melhoria da qualidade ambiental que envolve os centros urbanos, e que se traduz em benefícios diretos para suas populações.

Para os novos parcelamentos, os órgãos ambientais priorizam como condicionantes para a emissão da licença as seguintes obras de infraestrutura, que devem ser atendidas pelo empreendedor: *i)* sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, entre outros, bem como fatores de cunho ambiental como *ii)* as exigências que são específicas para áreas protegidas ambientalmente, terras de marinha, por exemplo; *iii)* a exigência de adequação às leis de uso e ocupação do solo previamente ao documento de posse da área onde será implantado o projeto; e *iv)* a necessidade de autorização prévia, tendo como procedimento a restrição de usos, com base nas leis de códigos ambientais.

REFERÊNCIAS

AB' SÁBER, A. **Os domínios de natureza no Brasil**: potencialidades paisagísticas. São Paulo: Ateliê Editorial, 2003.

BECKER, B. **Amazônia**. São Paulo: Ática, 1998.

BELÉM. Secretaria Municipal de Meio ambiente. CONVÊNIO DE DESCENTRALIZAÇÃO nº 001/2005. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Pará, nº 30.459, de 16 de junho de 2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **EAD Assentamentos Precários**. Brasília, 2007

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Plano Nacional de Habitação**. Brasília, 2008a.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit Habitacional no Brasil 2006**. Brasília, 2008b.

_____. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. **Déficit Habitacional no Brasil 2007**. Brasília, 2009a.

_____. Ministério de Ciência e Tecnologia. Ministério do Meio Ambiente. **Sistema Deter**: detecção de desmatamento em tempo real. Dez. 2011. Disponível em: <http://www.inpe.br/deter/> Acesso em: 9 abr. 2012.

_____. Ministério de Minas e Energia. **Estados brasileiros**: Pará. MME, 2012. Disponível em: <http://www.portalbrasil.net/estados_pa.htm>. Acesso em: maio 2012.

BROWDER, J. O.; GODFREY, B. J. **Cidades de floresta**: urbanização, desenvolvimento e globalização na Amazônia brasileira. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2006.

CANTO, Otávio do. Divisão do estado do pará: contribuições demográficas ao debate. **Revista de estudos paraenses**, v. 1, n. 2, maio/ago. 2008.

CANTO, Otávio do; LUCOTTE, Marc; DAVIDSON, Robert. Dinâmica Socioespacial de São Luiz do Tapajós. *In*: CANTO, Otávio do; VENTURIERI, Adriano (Ed.). **São Luiz do Tapajós**: uso do território na Amazônia. Belém: Embrapa Amazônia Oriental, 2007.

COELHO, A.; SILVA, M. **Desmatamento e focos de queimada no estado do Pará**: municípios críticos no período de janeiro de 2010 a outubro de 2012. Disponível em:<http://www.idesp.pa.gov.br/pdf/artigos/DesmatamentoFocosQueimadas.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2013.

CONSUMIDOR desconhece proposta de mudana no abastecimento de água. Na Terra Firme – Licitação do serviço gera dúvidas entre os moradores da área. **O liberal**, Belém, 27 agosto 2009.

CORRÊA, R. L. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

EMMI, M. F. **A oligarquia do Tocantins e o domínio dos castanhais**. Belém: UFPA/NAEA, 1999.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio** 2005 (PNAD 2005).

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio** 2007 (PNAD 2007).

IDESP. **Pesquisa "Dinâmica urbana dos estados – rede urbana do Brasil e da América Latina"**. RELATÓRIO I: Revisão da literatura referente a estudos regionais e urbanos recentes (período 1998-2008). Belém: ago. 2009.

_____. **Licenciamento ambiental para fins urbanísticos**. Relatório 4 da pesquisa (original). Cap. 12 (original editado). Belém, 2010.

_____. **Produto Interno Bruto dos municípios do estado do Pará**. Relatório 4 da pesquisa (original). Cap. 12 (original editado) Belém, 2010.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA: IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA: UNICAMP – UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. **Configuração atual e tendências da rede urbana**. Brasíli: ipea, 2002 (Série Caracterização e tendência da rede urbana do brasil).

LIMA, Mário I. C. de. Perfil dos municípios paraenses: subsídios à gestão ambiental municipal. ROCHA, Gilberto de M. (Org.). **Gestão ambiental**: desafios e experiências municipais no estado do Pará. Belém: NUMA/UFPA, EDUFPA,2007.

LIXO reduz qualidade de vida na cidade: Aterro sanitário do Aurá ameaça os mananciais da Grande Belém. **O liberal**, 7 de janeiro de 2008.

MACHADO, L. O. Urbanização e mercado de trabalho na Amazônia Brasileira. **Cadernos do IPPUR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, p. 110-137, jan./jul. 1999.

_____. A fronteira agrícola na Amazônia brasileira. *In*: BECKER, B. *et al*. **Geografia e meio ambiente no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2002.

MARÇAL, F. de L. **Caracterização sócio-espacial de assentamentos urbanos em área de influência do projeto Albrás/Alunorte**: estudo sobre o bairro Pioneiro (Barcarena – PA). Trabalho de Conclusão de Curso. Belém: 2002.

MDIC – **Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio**. **Balança Comercial Brasileira** – dados consolidados 2010. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.gov.br//arquivos/dwnl_1365786999.pdf>. Acesso em: 2 ago. 2013.

MIRANDA, B. B de; SANTOS, M. L. M. dos; NEVES, R. de L. S.; FURTADO, R. P. A. **Ocupação populacional do município de Barcarena e os impactos decorrentes do complexo Albrás/Alunorte**. Trabalho de conclusão de curso. Abaetetuba: 1992.

NOGUEIRA, C. S. S. **Assentamentos urbanos em área de influência do projeto Albrás/Alunorte – Estudo do bairro Pioneiro (Barcarena – PA)**. Trabalho de Conclusão de Curso. Belém: 2000.

PARÁ. **Estados brasileiros**. Disponível em: <http://www.portalbrasil.net/estados_pa.htm>. Acesso em: 7 de out. 2009.

_____. Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Mineração; Fundação Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística. **Plano Diretor de Mineração em Áreas Urbanas**: Região Metropolitana de Belém e adjacências. Belém: SEICOM/FIBGE, 1995.

_____. **Plano Estadual de Habitação de Interesse Social** – diagnóstico habitacional etapa II. 2009.

_____. **Plano Estadual de Interesse Social**. Belém, 2010.

RODRIGUES, Edmilson Brito. **Aventura urbana**: urbanização, trabalho e meio-ambiente em Belém. Belém: Editora NAEA/UFPA, 1996.

SANTOS, I. C. **Papéis e expansão do porto de Vila do Conde em Barcarena – PA**: Novas perspectivas regionais. Trabalho de Conclusão de Curso. Belém: 2003.

SARGES, M. N. **Belém**: riquezas produzindo a Belle Époque (1870-1912). Belém, Paka Tatu, 2002. 162 p.

SEIR – SECRETARIA DE ESTADO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL. **Atlas de integração regional do estado do Pará**. Belém: Seir, 2010.

SEPOF – SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E FINANÇAS. **Estatísticas municipais**, Belém: SEPOF, 2008.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro. **A cidade dispersa**: os novos espaços de assentamentos em Belém e a reestruturação metropolitana. 1998. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade do Estado de São Paulo, São Paulo. 1998.

_____. **Entre o público e o privado**: agentes e estratégias de apropriação do espaço na orla fluvial de Belém-PA. Scripta Nova, Barcelona-Espanha, v. 9, n. 194, p. 194-199, 2005a.

_____. Grandes projetos, urbanização do território e metropolização na Amazônia. *In*: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA. 10., 2005. São Paulo, São Paulo. **Anais**... São Paulo: USP, 2005b.

_____. **Territórios pensados e territórios vividos**: apropriação do espaço e práticas de renovação urbana na área central de Belém. Grumo (Buenos Aires), v. 2, p. 66-75, 2007.

TRINDADE JÚNIOR, Saint-Clair Cordeiro; PEREIRA, João Carlos. Reestruturação da rede urbana e importância das cidades médias na Amazônia oriental. *In*: SPOSITO, Maria Encarnação. **Cidades médias**: espaços em transição. São Paulo: Expressão Popular, 2007. p. 313-342.

VICENTINI, Y. **Cidade e História na Amazônia**. Curitiba: Editora UFPR, 2004.

CAPÍTULO 13

ALAGOAS

Regina Dulce Barbosa Lins*
Maria do Rosário Leão Ciríaco Lima**
Adalgisa César de Cerqueira Cavalcante**
Tainá Silva Melo**
Carlos Eduardo Nobre**

1 INTRODUÇÃO

O estado de Alagoas, localizado na região Nordeste do Brasil, limita-se ao sul com Sergipe, a oeste com a Bahia e ao norte com Pernambuco, sendo banhado pelo Oceano Atlântico em toda a sua costa ao leste. O estado apresentava população de 3,1 milhões de habitantes distribuídos no seu território de 27,8 mil km² de área (IBGE, 2010).

Alagoas possui 102 municípios agrupados em três mesorregiões e distribuídos em treze macrorregiões geográficas: *i)* Sertão (Serrana do Sertão Alagoano, Alagoana do São Francisco, Santana do Ipanema, Batalha); *ii)* Agreste (Palmeira dos Índios, Arapiraca, Traipu); e *iii)* Leste (Serrana dos Quilombos, Mata Alagoana, Litoral Norte Alagoano, Maceió, São Miguel dos Campos e Penedo). Os sete mais populosos são: Maceió (932.748 hab.); Arapiraca (214.006 hab.); Palmeira dos Índios (70.368 hab.); Rio Largo (68.481 hab.); União dos Palmares (62.358 hab.); Marechal Deodoro (45.977 hab.) e Maragogi (28.749 hab.) (IBGE, 2010). O mapa 1 apresenta os municípios integrantes da pesquisa: Maceió, Arapiraca, Maragogi e Marechal Deodoro.

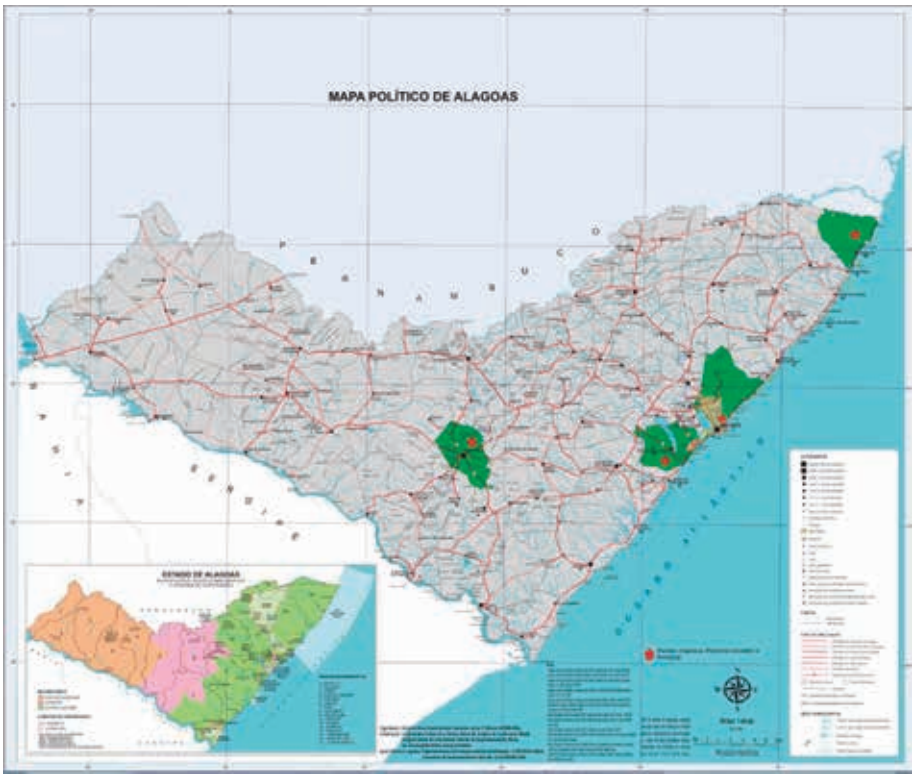
A rede urbana alagoana é constituída por uma capital regional de nível A – classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) –, Maceió, que se relaciona em nível estadual com todas as cidades, por meio da rede de transportes e comunicação. Maceió, com população de aproximadamente 1 milhão de habitantes, apresenta uma grande concentração das atividades econômicas (exemplo: serviços), além de ser o centro político administrativo, polo turístico e cultural.

---

*Coordenadora e pesquisadora no Núcleo de Estudos da Cidade (NEST)/Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

**Equipe técnica da pesquisa.

MAPA 1
Mapa político de Alagoas e municípios selecionados para a pesquisa (2010)



Fonte: Governo do estado de Alagoas.
Elaboração: Equipe técnica da pesquisa.

A cidade de Arapiraca, classificada como capital regional C, segunda mais populosa do estado, destaca-se pela atividade econômica e ampla oferta de serviços. Tem o papel de polo regional para as cidades vizinhas. Outros polos são, também, identificados no estado: União dos Palmares, Porto Calvo, Palmeira dos Índios, Santana do Ipanema, Penedo, Delmiro Gouveia, Batalha, São Miguel dos Campos, Olho D'água das Flores e Pão de Açúcar.

Existem duas regiões metropolitanas legalmente instituídas no estado, a de Maceió e a do Agreste. A Região Metropolitana de Maceió (RMM) foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 18, de 19 de novembro de 1998, e abrange onze municípios: Maceió (município-polo), Rio Largo, Marechal Deodoro, Pilar, Barra de São Miguel, Barra de Santo Antônio, Messias, Satuba, Coqueiro Seco, Santa Luzia do Norte e Paripueira. Recentemente, foi criada pela Lei Complementar

Estadual nº 27, de 1º de dezembro de 2009, a Região Metropolitana do Agreste (RMA), formada por vinte municípios e tendo Arapiraca como município-polo.

O Produto Interno Bruto (PIB) do estado, em 2010, foi de R$ 24,6 bilhões (representa 0,7% do PIB brasileiro, 20ª posição entre os 27 estados brasileiros), com maior participação do setor de serviços, R$ 16,2 bilhões; seguido do setor industrial com R$ 5,3 bilhões e o setor agropecuário com R$ 1,9 bilhão. A diferença de R$ 1,2 bilhão refere-se a impostos sobre produtos líquidos de subsídios. O PIB *per capita* foi de R$ 7,9 mil (Seplan/AL, 2012).

A taxa de analfabetismo de Alagoas era de 24,6%, estando muito acima da média nacional que era de 9,7% segundo o Sistema de Indicadores Sociais (SIS, 2010). A taxa de analfabetismo era maior entre negros (31,6% de analfabetos) do que entre pardos (26,4%) e brancos (18,4%). Os indivíduos brancos também eram aqueles que apresentavam o maior tempo médio de estudo na população com 6,8 anos em média, já os pardos apresentavam 5,3 anos em média e os negros 4,6 anos de estudo (SIS, 2010).

O estado é herdeiro de uma formação social em que a produção açucareira era voltada para o mercado externo e oriunda de latifúndios. Parte integrante de uma das mais prósperas "capitanias açucareiras" em tempos coloniais, Alagoas tem sustentado a concentração latifundiária, com a dominância de culturas expansivas e, mesmo após sua emancipação de Pernambuco, passou um grande período de tempo sem diversificar seu parque produtivo.

O estado apresenta o domínio climático tropical oceânico em toda a sua porção nordeste oriental, coberto em sua costa pelo bioma Mata Atlântica e no seu interior pela Caatinga. Do meio físico, o estado de Alagoas é coberto pelo Planalto da Borborema, por planícies litorâneas e pela depressão sertaneja.

A Zona Litorânea e a Mata Atlântica sofrem maior pressão de empreendimentos imobiliários e de ocupações irregulares. A maior parte das Unidades de Conservação criadas por ações dos três níveis de governo, bem como das Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs), se encontra nesses biomas. Estudo do Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, realizado em 2004, relaciona 24 Unidades de Conservação no âmbito da abrangência da Mata Atlântica e 62 municípios integrantes da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica (RBMA) em Alagoas, entre eles os municípios de Marechal Deodoro, Maceió e Maragogi, excluindo-se apenas o município de Arapiraca, dos quatro analisados nesta pesquisa. A gestão dessas Unidades de Conservação se dá em níveis governamentais distintos, sendo: federal, em sete delas (4.432.86 ha); estadual, em outras sete (154.461 ha); municipal, em três (3.682 ha); e no caso de gestão de particulares existem sete (744,6 ha).

Entre os anos de 2007 e 2010 houve um acréscimo significativo no número de RPPNs, algumas associadas à agroindústria açucareira. Às sete RPPNs existentes no estado de Alagoas, acresceram-se mais dezenove delas, sendo a sua grande maioria, treze dessas, no bioma Mata Atlântica. Localizaram-se na transição da Mata Atlântica para Caatinga mais duas, enquanto na Caatinga existem quatro novas RPPNs. Sua área inicialmente de 744,6 ha passou a ser com esses acréscimos de 2.108,68 ha.

Três dos quatro municípios analisados na pesquisa apresentam em seus territórios áreas protegidas: Maceió, Marechal Deodoro e Maragogi. Em Maceió, são as seguintes as Áreas de Proteção Ambiental (APAs): *i)* Rio Catolé; *ii)* Rio Pratagy; *iii)* Ilha de Santa Rita; *iv)* Ibama; e *v)* Parque Municipal de Maceió; em Marechal Deodoro: Ilha de Santa Rita e Reserva Ecológica do Saco da Pedra; e em Maragogi: APA Costa dos Corais.

Os municípios de Maceió e Marechal Deodoro são contíguos e integram o Complexo Estuarino-Lagunar Mundaú-Manguaba (CELMM), formado por corpos aquáticos que possuem duas lagunas, Mundaú e Manguaba, e uma zona de canais de acesso aos rios Mundaú, Paraíba do Meio, Sumaúma e Remédios. Este é o ambiente natural mais representativo do litoral médio alagoano e de grande importância socioeconômica para o estado de Alagoas, o que motivou a elaboração de um Plano de Ação Integrada com o objetivo de garantir a adequada gestão dos seus recursos hídricos.

Os rios alagoanos pertencem a duas grandes bacias brasileiras: a bacia do Atlântico Sul, trechos Norte e Nordeste, e a bacia do São Francisco, segundo classificação do Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE), sendo 44 as principais bacias no estado. Agregadas aos recursos hídricos encontram-se as lagoas do litoral, do rio São Francisco e interiores. Três dos municípios estudados estão na área da Bacia do Atlântico Sul: Maceió, Marechal Deodoro e Maragogi, enquanto o município de Arapiraca tem rios pertencentes aos dois grupos de bacias.

O processo de urbanização alagoano, intensificado, nas últimas décadas, ocorreu, em parte, devido às migrações internas (interior/capital) motivadas pelo processo de mecanização das usinas de cana-de-açúcar, que reduziu as oportunidades de emprego, agravado pela "ausência de um universo de pequenas unidades produtivas com acesso ao crédito, assistência técnica e facilidade na comercialização" na área rural (Carvalho, 2008, p. 4).

No entanto, as cidades alagoanas tampouco apresentaram melhores oportunidades de emprego e renda, conforme afirma Carvalho (2008, p. 5-6):

> O processo de urbanização em Alagoas não foi realizado pela atração das oportunidades nas novas empresas e, por isso, esse aumento espetacular de população nas cidades fez crescer dois setores urbanos distintos: o primeiro é o da economia informal, principalmente na área de serviços e comércio, concentrada nos bairros periféricos da capital e nas cidades do interior. (...). A economia informal emprega ou dá ocupação a dois de cada três trabalhadores urbanos em Alagoas; o segundo, são os marginalizados, a população que sobrevive de atividades irregulares.1

1.1 Maceió

O município, fundado em 1609, possuía população de 932,7 mil habitantes em uma área de 5.031 km^2 (IBGE, 2010). O PIB da capital alagoana, em 2010, foi de R$ 12,1 bilhões (49,3% do PIB do estado), sendo R$ 8,1 bilhões oriundos do setor serviços, R$ 2,2 bilhões da indústria e R$ 30,2 milhões da agropecuária. A diferença de R$ 1,8 bilhão refere-se a impostos sobre produtos líquidos de subsídios. O PIB *per capita* em 2010 foi de R$ 12,9 mil (IBGE, 2010a).

A Lei Municipal nº 4.952/2000 determinou a divisão territorial de Maceió em cinquenta bairros que, de acordo com o novo Plano Diretor de Maceió (Lei Municipal nº 5.528/2005, Artigo 192), estão inseridos em oito Regiões Administrativas (RAs) "para fins de planejamento, controle, fiscalização e monitoramento do desenvolvimento urbano e ambiental".

A cidade de Maceió é banhada a oeste por um importante corpo d'água do estado de Alagoas, a lagoa Mundaú, que faz parte do CELMM. Este complexo constitui um rico ecossistema com extensos manguezais e diversas ilhas e canais (Marques *et al.*, 1999, p. 22). Às margens da lagoa Mundaú localizam-se dez dos cinquenta bairros de Maceió, quais sejam: Rio Novo, Fernão Velho, Bebedouro, Mutange, Bom Parto, Levada, Ponta Grossa, Vergel do Lago, Trapiche da Barra e Pontal da Barra.

No município de Maceió situam-se:

- uma Unidade de Conservação federal, a Área de Preservação Permanente (APP) da reserva do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), cuja dimensão territorial abrange 52,67 ha de Mata Atlântica;

1. O emprego informal é caracterizado pelo emprego sem carteira assinada. As atividades irregulares consistem nas atividades autônomas de sobrevivência, tais como: catador de material reciclável, vendedor ambulante, pedinte, limpador de para-brisas, guardador de carro etc.

- três Unidades de Conservação estaduais: *i)* APA da Ilha de Santa Rita, com 10.230 ha de Mata Atlântica e associados, compreendendo áreas dos municípios de Maceió, Marechal Deodoro (também analisado nesta pesquisa), Coqueiro Seco e Santa Luzia do Norte; *ii)* APA do Rio Catolé e do bairro de Fernão Velho, com 5.415 ha de Mata Atlântica e associados, compreendendo parte dos municípios de Maceió, Satuba e Coqueiro Seco; e *iii)* APA do Rio Pratagy, equivalente a 13.369 ha de Mata Atlântica e associados, compreendendo parte dos municípios de Maceió, Messias e Rio Largo; e
- duas RPPNs reconhecidas pelo Instituto do Meio Ambiente (IMA/AL): *i)* RPPN Aldeia Verde com 11,42 ha de Mata Atlântica; e *ii)* RPPN Sítio Tobogã com 1 ha de Mata Atlântica, inserida na APA do Catolé e Fernão Velho.

A cidade de Maceió possui ainda um Parque Municipal, que consiste em uma reserva de Mata Atlântica com 82 ha, localizado entre os bairros de Bebedouro e Tabuleiro do Martins, administrado pela Secretaria Municipal de Proteção ao Meio Ambiente (Sempma). Há várias espécies de vegetação de Mata Atlântica e nascentes de muitas correntes de água. É aberto à visitação pública.

Grande parte da população que migrou para Maceió em busca de novas oportunidades de emprego e renda foi excluída do mercado de trabalho formal, agregando-se ao contingente de baixa renda que tem como estratégia de sobrevivência a informalidade – que se apresenta tanto no trabalho como no local de moradia (figura 1).

Em Maceió, a localização dos assentamentos da população de baixa renda, da mesma forma que ocontece nas demais cidades brasileiras, ocorre nos terrenos "desprezados" pelo mercado formal de terras (figura 2). Segue a outra *lógica de mercado*, a do mercado informal, e a *lógica da necessidade* (Abramo, 2003).

O mercado formal de terras, por sua vez, atende aos interesses das camadas dominantes, as quais se apropriam dos melhores terrenos, ou seja, dos terrenos mais bem estruturados e com melhores condições de acessibilidade e dos benefícios da cidade. Os interesses das classes dominantes não permaneceram os mesmos ao longo do tempo; muitos dos bairros que, no passado, eram "áreas nobres", atualmente são "áreas degradadas", pois há décadas perderam o poder atrativo para as classes de alta renda. Em Maceió, os terrenos "desprezados" pelo mercado formal, onde estão localizados os assentamentos da população de baixa renda, correspondem principalmente às áreas ambientalmente frágeis da cidade. A população de baixa renda também se localiza nos bairros da periferia urbana (aqueles mais afastados dos centros de oportunidades). Entretanto, a ocupação desta porção da cidade pela população mais pobre em grande parte seguiu a *lógica do estado* (Abramo, 2003).

FIGURA 1
Exemplos de atividades econômicas irregulares em Maceió

a) Catadores de lixo

b) "Feira do Rato"

c) Catador de papelão

d) Ambulante

Fonte: Mello (2010).

Um estudo publicado em 2005 apontou o número de áreas de risco de escorregamento e de enchentes ou inundações por bairro de Maceió. De acordo com este estudo, é possível encontrar, em Maceió, 55 áreas de risco de escorregamento de barreiras e 36 áreas de risco de inundações. Os bairros de Jacintinho e Feitosa apresentam a maior concentração de áreas de risco de escorregamento – doze áreas ao todo. E os bairros da margem da lagoa Mundaú apresentam a maior concentração de áreas de enchente e inundação – 24 áreas ao todo, especialmente Bom Parto e Bebedouro (com sete áreas cada); em seguida, Trapiche e Vergel (com três áreas cada) e, por fim, Fernão Velho, Ponta Grossa, Pontal da Barra e Levada (com uma área cada).

FIGURA 2
Exemplos de assentamentos informais em Maceió

a) Vale do Reginaldo, sob a ponte da rodoviária

b) Favela "Sururu-de-capote", no bairro Vergel do Lago, às margens da lagoa Mundaú

c) Ocupação em grota no bairro do Jacintinho

d) habitações na Vila Emater ("Favela do Lixão"), em Jacarecica

Fonte: Mello (2010). Fotografias: a) disponível em: <http://static.panoramio.com/photos/original/12046173.jpg>; c) NEST (2004); e d) CEASB, sem data.

A localização da população de baixa renda da cidade de Maceió também ocorre na área periférica da parte alta da cidade, principalmente nos bairros do Tabuleiro dos Martins, Benedito Bentes e Cidade Universitária. Nestes bairros, se concentra a maior parte dos conjuntos habitacionais de baixa renda implantados pelo poder público. Na década de 1980, 88% das unidades habitacionais foram implantadas nesta região e somente o Conjunto Benedito Bentes passou a abrigar cerca de 50 mil pessoas. A implantação destes conjuntos, por sua vez, foi acompanhada pelo desenvolvimento de assentamentos precários nas áreas do entorno, especialmente (mais uma vez) nas grotas circundantes das bacias hidrográficas locais bem como nas áreas públicas dos conjuntos.

Nesse contexto, destaca-se a localização da população pobre nas áreas ambientalmente frágeis de Maceió. Os impactos ambientais destas ocupações resultam,

infelizmente, em sérios desastres socioespaciais (por exemplo, queda de barreiras com perda de vidas humanas), especialmente em períodos chuvosos (figura 3). Em maio de 2009, por exemplo, a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil registrou doze desabamentos de residências e nove deslizamentos de encostas. Como medida paliativa, a Defesa Civil se utiliza da disposição de lonas plásticas sobre as encostas para evitar acúmulo de água, "só este ano [2009], já foram colocadas 2.400 m² de lona" (Defesa Civil, 2009).

FIGURA 3
Exemplos de desastres ocorridos em ocupações irregulares em Maceió

a) Enchente no Vale do Reginaldo

b) Queda de barreira na Grota do Ouro Preto

c) Enchente no bairro de Bebedouro

d) Queda de barreira no bairro do Jacintinho

Fonte: Mello (2010). Fotografias: a) disponível em: <http://lh5.ggpht.com, s/data>; e b), c) e d) O Jornal (2004).

As ocupações regulares situam-se nas áreas planas da cidade, nos tabuleiros próximos ao centro, junto às praias, e nas principais vias de acesso. Os conjuntos residenciais e as precárias condições urbanas e habitacionais – as habitações em situação de risco, as carentes de infraestrutura, principalmente de saneamento, com acessos inadequados e sem os equipamentos urbanos e comunitários necessários –

localizam-se nas encostas, nas áreas baixas e alagadiças, nos grotões nas áreas de preservação ambiental, na periferia e na fronteira entre os canaviais e a cidade. O saneamento ambiental é um dos mais graves problemas da cidade, em especial nos assentamentos precários. A carência de infraestrutura urbana e comunitária agrava a exclusão social das famílias de baixa renda e dificulta o crescimento ordenado da malha urbana.

A partir da última década, novas experiências no campo da habitação popular começaram a ser implementadas pelo órgão responsável pela política habitacional do município, contemplando, além da construção de casas, a implantação de equipamentos comunitários e projetos sociais direcionados à capacitação profissional, geração de renda e promoção da cidadania.

1.2 Arapiraca

O marco referencial inicial da ocupação de Arapiraca data de 1848, e seu nome tornou-se oficial com sua emancipação política em 1924. Sua população foi de 214,0 mil habitantes e tem uma área de 356,2 km^2 (IBGE, 2010b) .

> Localizada no Agreste de Alagoas, o nome do mais importante município do interior é de origem indígena, oficializado com sua emancipação política ocorrida em 1924. Provém de uma árvore frondosa, típica do lugar, da família das mimosáceas, que dava sombra e conforto aos viajantes que passavam por ali sob sufocante calor tropical (Enciclopédia, 2012, p. 250).

O seu crescimento ocorreu ao mesmo tempo da cultura fumageira, mas também da existência de uma agricultura diversificada em outros produtos e baseada em sistemas de pequenas e médias propriedades e produção. O fumo encontra seu declínio nos anos 1990, quando o município passa a ser definitivamente urbano, o que reforça o seu caráter de polo comercial e de serviços da região, assim como sua tradição de movimentos associativos: "metade da população economicamente ativa participa de alguma dessas formas associativas, seja comunitária, sindical ou cooperativa" (Enciclopedia, 2012, p. 258).

O município de Arapiraca é o segundo mais populoso de Alagoas, situado na parte central do estado, na mesorregião geográfica do Agreste Alagoano e na microrregião de Arapiraca, a 137 km da capital. A zona urbana está dividida administrativamente em 34 bairros,2 e sete bairros, Planalto, Alto do Cruzeiro,

2. Jardim Esperança, Senador Nilo Coelho, Cavaco, Baixa Grande, Santa Edwiges, Caetetus, Jardim de Maria, Senador Arnon de Mello, Brasiliana, Zélia Barbosa Rocha, Eldorado, Capiatã, Senador Teotônio Vilela, Novo Horizonte, Itapoã, Baixão, Centro, Ouro Preto, Jardim Tropical, São Luís II, São Luís, Olho D'água dos Cazuzinhos, Guaribas, Verdes Campos, Nova Esperança, Boa Vista, Planalto, Alto do Cruzeiro, Brasília, Manoel Teles, Cacimbas, Primavera e Canafístula.

Brasília, Manoel Teles, Cacimbas, Primavera e Canafístula, concentram 49% da população de Arapiraca (70.493 habitantes).

Em 1º de dezembro de 2009 foi criada, por meio da Lei Complementar Estadual nº 27, a RMA, composta por vinte municípios: Arapiraca, Campo Grande, Coité do Nóia, Craíbas, Freira Grande, Girau do Ponciano, Igaci, Junqueiro, Lagoa da Canoa, Limoeiro de Anadia, Olho D'Água Grande, São Sebastião, Taquarana, Traipu, Palmeira dos Índios, Estrela de Alagoas, Belém, Tanque D'Arca, São Braz e Jaramataia. Aquela mesma lei instituiu o Conselho de Desenvolvimento e Integração da RMA (Alagoas, 2009a).

Não há Unidade de Conservação federal ou estadual no município. Entretanto, o código de Meio Ambiente do Município (Lei Municipal nº 2.221/2001, Capítulo II, Artigo 66) identifica as APPs presentes no seu território, que são cinco: *i)* Área da Serra da Mangabeira; *ii)* vegetação do entorno do açude do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS); *iii)* nascentes e afluentes do riacho Seco e vegetação do seu entorno; *iv)* nascentes e afluentes do riacho Piauí e vegetação de seu entorno; e *v)* nascentes e afluentes do riacho Perucaba e vegetação de seu entorno.

Arapiraca é o segundo maior centro econômico de Alagoas. Situado na área central do estado, possui uma localização privilegiada e estratégica, constituindo importante entreposto comercial e de serviços. Quanto aos indicadores urbanos mais importantes, segundo os dados do Censo IBGE (2010), 91% dos seus habitantes são servidos por luz elétrica; 86% contam com coleta de lixo; 85% com água encanada, mas somente 11% dispõem de esgotamento sanitário (*idem*, p. 260).

A dinâmica da ocupação urbana no município de Arapiraca revela-se, sobretudo, nas áreas às margens dos cursos d'água que atravessam o sítio urbano, assim como no entorno de lagoas, açudes e nascentes. Além da ocupação irregular às margens dos corpos d'água, há falta de uma rede geral de esgotamento sanitário, resultando em soluções individuais de deposição de esgotos domésticos (esgoto a céu aberto, falta de banheiros e sanitários) e contribuindo para a poluição dos corpos hídricos.

Em 2010 teve um PIB de R$ 1,9 bilhão, sendo R$ 1,3 bilhão oriundo do setor serviços, R$ 272,8 milhões da indústria e R$ 52,4 milhões da agropecuária. Os R$ 238,5 milhões restantes referem-se a impostos sobre produtos líquidos de subsídios. O PIB *per capita* do município foi de R$ 8,8 mil (IBGE, 2010c).

1.3 Maragogi

Maragogi possuía população de 28,7 mil habitantes e tem uma área de 334,1 km^2 (IBGE, 2010d). O nome do município é herança dos antepassados indígenas.

"Refere-se ao rio que banha a cidade e a região é uma corruptela da palavra 'ma-ra-ú-hy', ou seja, rio das 'maraúbas', ou melhor, rio dos 'maracujás'" (Enciclopedia, 2012, p. 74). Embora tenha tido outro nome, este foi o que se manteve quando foi promovida a cidade em 1892. É o segundo polo turístico de Alagoas, após a capital. Pelo fato de se localizar na APA Costa dos Corais, uma Unidade de Conservação da natureza criada em 1997, seu litoral tem sido alvo de várias intervenções e investimentos. "A beleza do seu litoral e a equidistância entre Recife e Maceió (125 km) tornaram o mercado imobiliário de Maragogi atraente. Os terrenos e os imóveis são alvos de constantes valorizações" (*idem*, p. 76). Entretanto, lá também se encontram 1.800 famílias assentadas, a maior concentração de assentamentos dos ex-Sem Terra em Alagoas.

O município de Maragogi está localizado na mesorregião do Leste Alagoano, mais especificamente na microrregião Litoral Norte Alagoano (a 09°00'43,2" de latitude Sul e 35°13'19,2" de longitude Oeste), e ocupa uma área de 334 km². Limita-se ao norte, com o estado de Pernambuco; ao sul com o município de Japaratinga; a leste, com o oceano Atlântico e a oeste, com os municípios de Porto Calvo e Jacuípe, e dista 120 km de Maceió.

Não são identificadas áreas de utilização e conservação dos recursos naturais pelo município. O Plano Diretor reconhece esta necessidade quando aponta para a situação dos recursos hídricos municipais e reforça as disposições federais do Código Florestal para proteção e recuperação daqueles recursos. O município insere-se na APA federal Costa dos Corais (Portaria nº 012/1995) e faz parte da RBMA. Em Maragogi, há duas RPPN, Cachoeira e Bosque, pertencentes ao bioma Mata Atlântica, somando 553,98 ha, reconhecidas pelo IMA/AL.

Maragogi – a capital da Costa dos Corais – é o segundo polo turístico do estado de Alagoas e possui uma rede estruturada de hotéis e pousadas. Esta característica atrai o setor imobiliário em toda a extensão de seu litoral, uma vez que os terrenos e imóveis são bastante procurados, especialmente aqueles com potencialidade para turismo e lazer. Além da rede hoteleira, a zona urbana e os núcleos urbanos de São Bento, Barra Grande e Peroba tornaram-se locais de segunda residência de famílias de rendas média e alta oriundas de outros municípios e do estado de Pernambuco.

Quanto aos indicadores urbanos mais importantes, segundo os dados do Censo IBGE (2010), 86% dos seus habitantes são servidos por energia elétrica, mas somente 57% contam com coleta de lixo, 51% com água encanada, e ainda pior, somente 2% dispõem de esgotamento sanitário embora toda sua parte urbana, o primeiro caso em Alagoas, tenha sido saneada com recursos do Programa de

Desenvolvimento do Turismo (Prodetur). O PIB do município foi de R$ 130,0 milhões, sendo R$ 89,0 milhões oriundos do setor serviços, R$ 13,6 milhões da indústria e R$ 19,1 milhões da agropecuária. Os R$ 8,3 milhões restantes referem-se a impostos sobre produtos líquidos de subsídios. O PIB *per capita* foi de R$ 4,5 mil (IBGE, 2010e).

1.4 Marechal Deodoro

O município possuía população de 46,0 mil habitantes e tem uma área de 331,7 km^2 (IBGE, 2010f), tendo sua população duplicada, pois em 1991 possuía 24,8 mil habitantes. Distante apenas 28 km de Maceió, é parte de sua região metropolitana. "É um dos sítios históricos mais importantes do estado. Em 1591 já estava consolidado o seu núcleo urbano inicial, conquistado aos caetés" (Enciclopedia, 2012, p. 24).

O município está localizado na região sudeste do estado de Alagoas e é parte da RMM. Limita-se ao norte com os municípios de Pilar, Cajueiro, Santa Luzia do Norte e Satuba, ao sul com Barra de São Miguel, a leste com o Oceano Atlântico e a oeste com São Miguel dos Campos e Pilar, sendo constituído de quatro distritos (Barra Nova, Massagueira, Praia do Francês e Ilha de Santa Rita).

No município há áreas de vegetação secundária de Mata Atlântica, restingas, manguezais, brejos e várzeas que interligam o CELMM (Almeida *et al.*, 2009). Para proteger estes biomas, em 19 de dezembro de 1984 a Lei nº 4.607 foi aprovada e instituiu-se uma Unidade de Conservação delimitada por uma APA denominada Santa Rita.[3] A extensão territorial da APA é de 10.230 ha e ocupa parte das terras pertencentes aos municípios de Maceió, Marechal Deodoro e Coqueiro Seco.

Segundo o IMA/AL, as Unidades de Conservação de Marechal Deodoro são duas: *i)* Uso Sustentável: compreende a APA de Santa Rita e se insere nos municípios de Maceió, Marechal Deodoro, Coqueiro Seco e Santa Luzia do Norte. A área tem 10.230 ha e pertence ao bioma Mata Atlântica; e *ii)* Proteção Integral: compreende a Reserva Ecológica do Saco da Pedra e se insere somente no município de Marechal Deodoro. A área tem 5 ha e pertence aos biomas Mata Atlântica e Restinga. No entanto, existem ainda outras áreas que deveriam ser protegidas segundo o Plano Diretor, Artigo 22 (Marisco e Lins, 2009).

O CELMM é parte de um sistema estuarino diversificado e nele se localizam a APA de Santa Rita (10.230 ha) e a Reserva Ecológica do Saco da Pedra (87 ha). Possui economia diversificada associada à existência em seu território de usinas e destilarias produzindo a partir da cana de açúcar; a pesca é uma atividade tradicional e centenária;

3. Essa lei foi regulamentada pelo Decreto nº 6.274, de 5 de junho de 1985 (Assis, 1998).

petróleo e uma série de indústrias de Policloreto de Vinil (PVC, sigla em inglês) e químicas; hotéis, pousadas, restaurantes e bares que acionam uma rede de turismo e lazer. "Por sua destacada posição geográfica, vizinho a sete municípios, cortado por estradas asfaltadas e conectado pela Laguna Manguaba [...] vem atraindo muitos investimentos imobiliários" (Marisco e Lins, 2009). Apesar de ser um município economicamente rico e possuir uma renda *per capita* (R$ 13 mil em 2009) que é "duas vezes maior do que a de Alagoas e mais alta do que a do Nordeste", seus indicadores sociais apontam para o contrário. Das 13.971 famílias existentes em 2011, 46% recebiam bolsa-família.

O processo de urbanização do município acentuou-se a partir da construção da rodovia estadual AL-101 Sul, que facilitou o fluxo de pessoas e produtos entre o sul do estado e a capital Maceió, especialmente para a Praia do Francês que passou a ser o destino preferencial de turistas. Assim, vários distritos do município foram sendo ocupados no interior da APA de Santa Rita e em seu entorno imediato, destacando-se pelo seu crescimento urbano nos últimos anos: os povoados de Barra Nova/Siriba e Santa Rita, ambos localizados na ilha homônima e respectivamente nas margens dos canais de Fora e de Dentro; Massagueira/Rua Nova, na margem direita do canal de Fora; Jacaré e parte dos bairros Lajes e Taperaguá na margem direita do canal Grande ou Velho (Almeida *et al.*, 2009). A dinâmica imobiliária, o turismo e o lazer se estabeleceram no município, valendo ressaltar a necessidade do planejamento urbano do seu território, especialmente quanto às questões socioambientais e ao parcelamento do solo urbano.

Segundo o Censo IBGE (2010), 97% dos seus habitantes são servidos por energia elétrica; 88% contam com coleta de lixo; 94% com água encanada, mas somente 6% dispõem de esgotamento sanitário.

O PIB do município foi de R$ 759,3 milhões, sendo R$ 392,5 milhões oriundos do setor industrial, R$ 229,3 milhões de serviços e R$ 40,0 milhões do setor agropecuário. Os R$ 97,6 milhões restantes referem-se a impostos sobre produtos líquidos de subsídios. O PIB *per capita* foi de R$ 16,5 mil (IBGE, 2010g).

2 O SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

2.1 Aspectos institucionais: gestão e administração

Há dois municípios que realizam a atividade do licenciamento ambiental de parcelamento do solo urbano em Alagoas: Maceió e Marechal Deodoro, valendo ressaltar que constituem municípios com condições socioeconômicas e demográficas distintas.

Enquanto Maceió representa o principal centro urbano do estado concentrando as principais funções e atividades urbanas, Marechal Deodoro

constitui município de pequeno porte com grande parte da sua população de baixa renda. Destaque-se que neste último tem ocorrido uma forte atividade do setor imobiliário, destinado à habitação da população de rendas média e alta, além de equipamentos para o lazer e turismo.

Pode-se, no entanto, destacar alguns aspectos da atuação dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente (CMMA) desses municípios. Em Marechal Deodoro, o CMMA analisa todas as solicitações de licenças ambientais, já em Maceió, seu conselho analisa apenas os parcelamentos do solo urbano que apresentam o Estudo de Impacto Ambiental (EIA)/Relatório de Impacto Ambiental (Rima). Em ambos os casos, os CMMAs não promovem reuniões ordinárias, somente realizam reuniões quando existem processos para serem analisados.

Os municípios de Arapiraca e Maragogi não realizam licenciamento ambiental de parcelamento do solo urbano, sendo esta responsabilidade do órgão licenciador estadual. O licenciamento pelo órgão ambiental estadual – IMA – ao qual estariam sujeitos os municípios que não realizam o licenciamento, demanda mais tempo para ser finalizado, pois todas as suas fases – Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI), Licença de Operação (LO) – são analisadas pelo Conselho Estadual de Proteção ao Meio Ambiente (Cepram), que se reúne apenas uma vez por mês e tem pauta congestionada, enquanto nos municípios o procedimento é mais simplificado, portanto, mais eficiente, nesta interpretação.

No que se refere ao licenciamento ambiental de parcelamento do solo, não há qualquer tipo de interação entre os órgãos licenciadores municipais pesquisados e o órgão licenciador estadual.

O processo de descentralização normatizado pelo Cepram de Alagoas, por meio da Resolução Normativa (RN) nº 054/2001, não avançou. Dos 102 municípios alagoanos, apenas um está efetivando o processo formal de descentralização, enquanto somente dois licenciam, sem, contudo, estabelecer com o órgão estadual, IMA, o procedimento formal de descentralização.

O órgão ambiental estadual licencia, portanto, os parcelamentos do solo urbano de quase todos os municípios do estado, exceto aqueles dos municípios de Maceió e Marechal Deodoro. Ao IMA cabe, também, o licenciamento de parcelamento do solo urbano localizado nas Unidades de Conservação da Natureza (UCNs) de domínio estadual.

A descentralização do licenciamento ambiental nos municípios de Maceió e Marechal Deodoro foi baseada na Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) nº 237/1997, pois os licenciamentos dos empreendimentos que geram impacto ambiental local são de competência dos municípios.

O município de Arapiraca, a partir de 2008, firmou Convênio de Cooperação Técnica com o IMA, preconizado nessa mesma resolução do Conama, visando à descentralização que regulamentou o licenciamento ambiental por meio da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (Semma), sendo este o único caso em Alagoas. Nesse convênio estão relacionados os empreendimentos a serem licenciados pelo município, mas os empreendimentos de parcelamento do solo urbano, até o momento, não estão incluídos nesta relação.

Em relação à desconcentração, não há unidade regional do IMA nos municípios alagoanos, nem projeto em curto prazo para a sua implantação.[4] Todos os procedimentos relativos ao licenciamento ambiental ocorrem em Maceió, na sede do órgão ambiental estadual.

2.2 Aspectos legais

O marco legal utilizado para o licenciamento ambiental, tanto pelo estado de Alagoas como por seus municípios, é a Resolução Conama nº 237/1997. Esta resolução, entretanto, não é suficiente, pois existem aspectos do licenciamento que necessitariam de melhores especificações. Mencionam-se aqui dois deles: os licenciamentos ambientais simplificados, previstos na mesma resolução, e os procedimentos para regularização ambiental de empreendimentos implantados sem licenciamento ambiental.

No estado de Alagoas, a Lei nº 6.787/2006, que "dispõe sobre a consolidação dos procedimentos adotados quanto ao licenciamento ambiental, das infrações administrativas, e dá outras providências", define como competência do IMA:

> expedir licença ou autorização, controlar e monitorar as atividades, impor sanções e penalidades por ações ou omissões que incorram em poluição, analisar e emitir pareceres, promover a educação ambiental, capacitar recursos humanos para o desenvolvimento de atividades que visem à proteção do meio ambiente.

Constituem instrumentos de licenciamento ambiental: LP, LI, LO, Autorização e Licenciamento Ambiental Simplificado (LAS), definidos de acordo com a Resolução Conama nº 237/1997.

Para empreendimentos irregulares já consolidados, a Lei nº 6.787/2006 prevê a regularização por meio de instrumento pertinente, acrescido do valor de 30% da respectiva licença.

No estado de Alagoas, constata-se, desde a década de 1970, grande pressão imobiliária em todo o litoral, o que motivou o Decreto nº 5.536/1983, que declara,

4. Até o momento da finalização da pesquisa em 2010 não havia sido constatada nenhuma unidade regional do IMA no estado.

de interesse especial do estado, a faixa de 1.000 metros contados a partir do limite dos "terrenos de marinha". Esse decreto, baseado na Lei Federal nº 6.766/1979, tornou obrigatório o licenciamento ambiental, pelo órgão ambiental estadual, nessas áreas litorâneas. Entretanto, os municípios de Maceió e Marechal Deodoro têm efetuado, sistematicamente, o licenciamento ambiental de parcelamentos urbanos na faixa litorânea, sem qualquer interferência do IMA.

Todas as etapas do licenciamento ambiental (LP, LI e LO) são submetidas à análise e aprovação do Conselho Ambiental Estadual, o que aumenta muito o prazo para emissão das licenças, pois um processo pode levar vários meses para ser incluído na pauta da reunião ordinária, tendo em vista que acontece apenas uma vez por mês com grande número de processos para serem analisados. A apreciação do licenciamento por órgão colegiado com a participação da sociedade civil é importante para a democratização do processo, no entanto, entende-se que isto deveria se limitar apenas à fase da LP, quando são aprovadas a localização, a concepção e a viabilidade ambiental, e estabelecidos os requisitos básicos e condicionantes para o prosseguimento do licenciamento.

No âmbito da legislação ambiental avalia-se que é necessário explicitar conceitos e procedimentos para análise de situações muito frequentes no espaço urbano, como é o caso dos "loteamentos fechados" e/ou condomínios. Entretanto, entende-se que esta questão também é um problema da legislação federal de parcelamento do solo urbano, Lei nº 6.766/1979 que se encontra em revisão no Legislativo Federal – Projeto de Lei (PL): Lei de Responsabilidade Territorial. Outra dificuldade observada é a ausência de Planos de Manejo das UCNs, por faltarem definições de parâmetros para nortear a análise.

Os municípios de Maceió e Marechal Deodoro, em seus códigos municipais de meio ambiente, definem a realização do licenciamento ambiental baseados no princípio da autonomia do poder municipal para o exercício das atribuições compatíveis com o interesse local, definido no Artigo 4º, inciso VIII, nos Códigos Municipais de Meio Ambiente dos dois municípios.

Em Maceió, de acordo com a Sempma, apenas os licenciamentos que possuem EIA/Rima são analisados pelo Conselho Municipal de Proteção ao Meio Ambiente (Compram), pois conforme Decreto nº 6.228/2002, que dispõe sobre o Compram, é atribuição deste último, segundo Artigo 2º, inciso III, "apreciar e pronunciar-se sobre os EIA/Rima no âmbito do município de Maceió".

Em Marechal Deodoro, o Código Municipal do Meio Ambiente determina que o conselho seja apenas informado sobre os licenciamentos.

O LAS de novos empreendimentos destinados à construção de habitações de interesse social, com pequeno potencial de impacto ambiental em área urbana ou de

expansão urbana, em parcelamento de solo com área de até 100 ha, encontra seus procedimentos estabelecidos na Resolução Conama mencionada. Já o Cepram/AL estabeleceu, na sua Resolução Normativa nº 33/2007, o licenciamento simplificado, especificamente de conjuntos habitacionais declarados de interesse social com até 500 unidades.

Os procedimentos para regularização ambiental de empreendimentos implantados sem licenciamento ambiental estão tratados na Lei Estadual nº 6.787/2006 por meio de licença para regularização, estipulando percentual a ser acrescido sobre o valor do licenciamento, sem, contudo, conceituá-la e definir os procedimentos a serem adotados.

Em relação aos padrões e normas, o IMA adota a Norma Técnica (NT) nº 01/2001, regulamentada por resolução normativa do Cepram, em que estão definidas diretrizes técnicas para análise ambiental de projetos de parcelamento do solo; no entanto, esta já foi questionada quanto à sua legalidade por apresentar conflito com a legislação municipal. O órgão adota, também, as instruções técnicas em que estão definidas as etapas do licenciamento e relacionados os documentos e projetos a serem apresentados para abertura de processos visando ao licenciamento ambiental.

2.3 Sugestões para aperfeiçoamento do arcabouço legal em níveis estadual e municipais

As sugestões para aperfeiçoamento do arcabouço legal, tanto estadual quanto municipais, são descritas a seguir.

1) Aprovação de normas e procedimentos específicos para licenciamento ambiental de parcelamento do solo, considerando as especificidades de cada área, por exemplo: mangue, terrenos de marinha, semiárido, de encostas.

2) Aprovação de legislação específica no estado e municípios para regularização de empreendimentos já implantados, pois o que existe é o que consta na Lei nº 6.787/2006, com referência apenas ao pagamento de taxas, não tratando de procedimentos.

3) Aprovação de legislação que permita aos órgãos ambientais o desenvolvimento de ações voltadas para a qualidade do meio ambiente independentemente dos interesses individuais e políticos, ou seja, a legislação existente não precisa de grandes modificações. O que ocorre é que às vezes ela não é aplicada devidamente, sujeita aos interesses específicos.

4) Revisão da legislação urbanística vigente no que se refere a parcelamento do solo urbano (Lei Federal nº 6.766/1979), de modo a definir os conceitos de “loteamentos fechados” e “condomínios”.

5) Definição na legislação ambiental dos conceitos de impactos local, regional e nacional.

3 O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

3.1 O processo de concessão de licenças ambientais

Em Alagoas, além do próprio estado, apenas dois municípios licenciam parcelamento de solo: Maceió e Marechal Deodoro. Os outros dois municípios selecionados na pesquisa – Maragogi e Arapiraca – não o fazem, de modo que, neste tópico, estarão ausentes das análises e comentários.

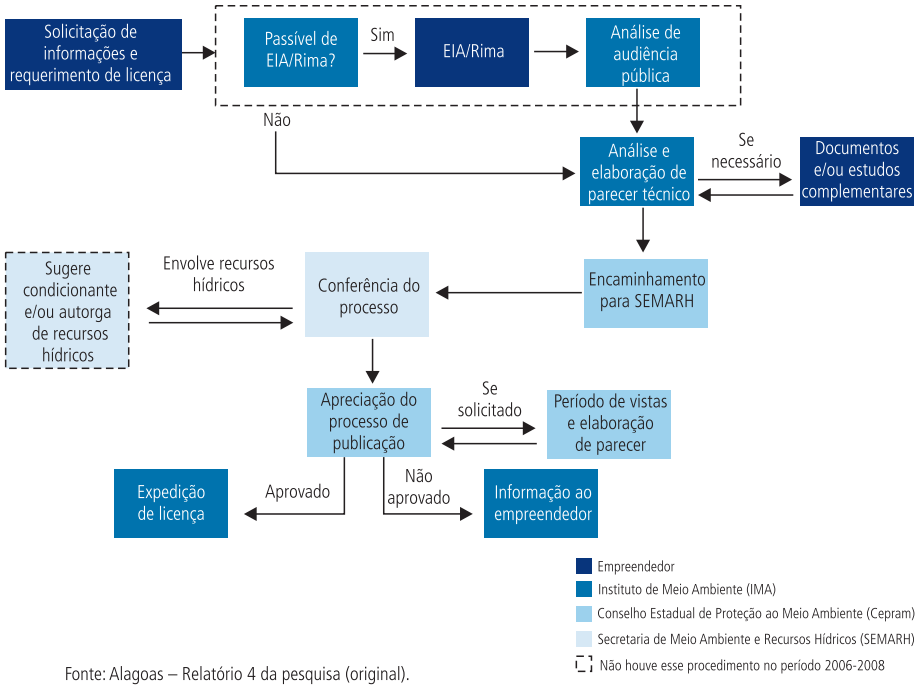
Como ponto positivo no processo de licenciamento de parcelamento urbano, apontamos o uso, pelo órgão licenciador estadual, do LAS (fluxograma 1). Este instrumento agrega em um único processo a emissão de LP (fluxograma 2) e de LI no intuito de agilizar o parcelamento para habitação de interesse social. No caso de Maceió, o órgão licenciador não cobra taxas para a regularização de parcelamento irregular de baixa renda,[5] e em Marechal Deodoro, a Lei Municipal nº 612/1994 contém normas e procedimentos específicos para licenciamento de parcelamento de interesse social. Entretanto, conforme o órgão empreendedor de Marechal Deodoro, aqueles procedimentos, em geral, não têm sido adotados. De todo modo, constata-se, no sistema normativo dos órgãos ambientais, relativa preocupação com parcelamento do solo urbano para a população de baixa renda.

FLUXOGRAMA 1
Procedimento para o processo de licenciamento ambiental: Licenciamento Ambiental Simplificado

Fonte: Alagoas – Relatório 4 da pesquisa (original).
Disponível no Capítulo 13 (original editado).
Elaboração dos autores.

5. Aqui há uma contradição entre o que afirmam o órgão licenciador municipal, IMA, e o órgão empreendedor estadual, a Secretaria de Estado da Infraestrutura (Seinfra), que nega a redução de custos referentes à emissão de licenças ambientais para regularização de parcelamento irregular de baixa renda.

FLUXOGRAMA 2
Procedimento para o processo de licenciamento ambiental: Licença Prévia



Fonte: Alagoas – Relatório 4 da pesquisa (original).
Disponível no Capítulo 13 (original editado).
Elaboração dos autores.

Outro aspecto positivo apontado pelo órgão licenciador estadual é que, de um total de 100% de licenças requeridas para parcelamento, uma média de 92,5% destas são expedidas. No entanto, o número de licenças solicitadas e expedidas ainda é demasiadamente inferior ao número de empreendimentos implantados.

Constatam-se inúmeros pontos negativos que resultam, direta ou indiretamente, de problemas estruturais, sistemáticos, institucionais e políticos. Os problemas comuns a todos os licenciamentos são os que se seguem.

1) Não há modelos de Termos de Referência específicos para licenciamento de parcelamento, tampouco para regularização do solo urbano. Assim, nem se pode considerar a participação de atores sociais e instituições afetas a empreendimentos de parcelamento na elaboração de Termos de Referência.

2) Não há normas e procedimentos específicos para regularização de parcelamento do solo urbano já existente; tampouco para parcelamento e/ou regularização urbana em Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis). Deve-se considerar, ainda, que nos municípios selecionados para a pesquisa

as Zeis não se encontram explicitamente instituídas em instrumentos normativos urbanos, o que contribui para a inexistência de procedimentos específicos para licenciamento e/ou regularização destas zonas.[6]

3) Não há redução dos custos referentes à emissão das licenças ambientais para a regularização de parcelamento irregular de baixa renda, o que restringe a solicitação tanto do empreendedor público como da iniciativa privada, reforçando a lógica da irregularidade.

4) Há pouca ou nenhuma articulação do empreendimento a ser licenciado com as diretrizes de uso e ocupação do solo, contidas nos Planos Diretores Municipais, existentes nos quatro municípios analisados.

5) Ausência de melhor definição sobre a competência territorial para o licenciamento ambiental, contribuindo para o conflito entre os órgãos federal, estadual e municipais, e dificultando os requerimentos e procedimentos de licenciamento. Em Marechal Deodoro, por exemplo, na APA de Santa Rita, ocorre constantemente uma disputa para definir quem deve licenciar ali, se o órgão licenciador municipal ou o órgão licenciador estadual.

6) O órgão licenciador estadual enfatiza a dificuldade em conceder licenças diante de problemas relacionados aos seguintes aspectos: *i)* apresentação de projetos incompletos; *ii)* requerimento de licenças com documentação incompleta; *iii)* resistência dos empreendedores em adequar os projetos às exigências da legislação ambiental; e *iv)* ausência de definição de procedimentos normativos para a concessão de licenças.

7) Ausência de parâmetros e critérios para definir os casos em que sejam necessários estudos ambientais, bem como os tipos de estudos a serem realizados pelos empreendedores que requerem licenças ambientais.

8) Morosidade na análise dos processos de licenciamento, o que compromete os prazos para implantação de empreendimentos. Esse fato diz respeito a dois problemas: *i)* insuficiência quantitativa de corpo técnico capaz de atender à demanda de licenças requeridas; e *ii)* insuficiência qualitativa de corpo técnico com formações específicas necessárias às análises dos processos (falta de geólogos, biólogos, geógrafos, topógrafos, entre outros).

Há de se considerar, ainda, que as licenças tramitadas no órgão estadual serão analisadas pelo Cepram, o que contribui para a morosidade do processo.

6. Há divergência entre o que afirmam o órgão licenciador estadual, IMA, e o órgão empreendedor estadual, a Seinfra. Este último diz que "há procedimentos específicos para o licenciamento ambiental de parcelamento e/ou regularização urbana em ZEIS, por meio da Resolução Cepram nº 33/2007".

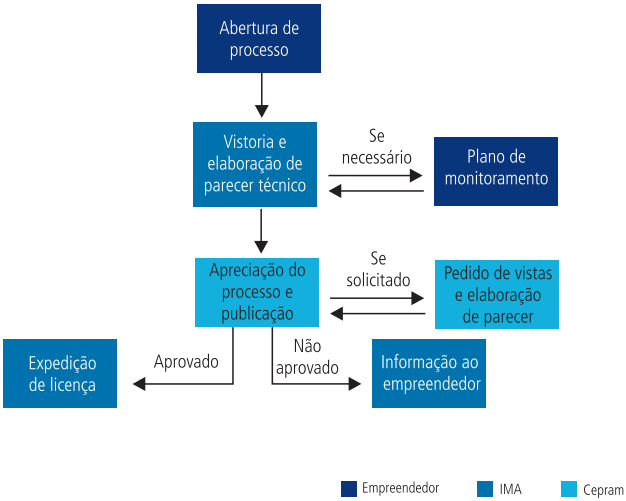
9) Não há acompanhamento, fiscalização e monitoramento efetivos dos empreendimentos licenciados, com exceção do município de Maceió que informa realizar tais atividades mensalmente. No caso do órgão estadual, este só realiza vistoria quando recebe alguma denúncia, inclusive do Ministério Público (MP), ou quando o empreendedor solicita a LO (fluxograma 3).

10) Dificuldade de acesso às informações relacionadas ao processo de licenciamento, visto que os órgãos ambientais não as disponibilizam pela internet ou outro meio que possibilite ao requerente ou qualquer indivíduo acompanhar o processo. Apesar de o processo de licenciamento ambiental de parcelamento do solo urbano ser relativamente informatizado para trâmites processuais internos, isto não se aplica ao sistema de consulta pública.

11) Os órgãos ambientais licenciadores, com exceção do órgão estadual, não contam com equipe própria para análise dos estudos solicitados durante o processo de licenciamento, o que prejudica a adequada emissão de licenças requeridas.

12) Os órgãos ambientais licenciadores não têm aperfeiçoado os procedimentos de licenciamento ambiental de parcelamento do solo e/ou regularização de parcelamento existente, visando agilizar os trâmites burocráticos.

FLUXOGRAMA 3
Procedimentos para o processo de licenciamento ambiental: Licença de Operação



Fonte: Alagoas – Relatório 4 da pesquisa (original).
Disponível no Capítulo 13 (original editado).
Elaboração dos autores.

Além dessas dificuldades enfrentadas pelos órgãos licenciadores, existem outras enfrentadas pelos órgãos empreendedores que prejudicam o adequado e eficiente processo de licenciamento de parcelamento e regularização do solo, enumeradas a seguir.

1) Processo de licenciamento de parcelamento do solo urbano que não se articula ao processo de licenciamento para sistemas de infraestrutura, pois para licenciar parcelamento não se solicita a anuência das concessionárias de serviços públicos.

2) Não existe equipe própria para elaboração de estudos ambientais, de modo que se faz necessária a contratação de consultoria para realização de prováveis estudos. Isto dificulta o processo de licenciamento na medida em que há entraves burocráticos para contratação de empresas de consultoria.

3) Dificuldade dos órgãos públicos empreendedores de parcelamento em implementar medidas de intervenção e programas de monitoramento devido à carência de corpo técnico e dificuldade burocrática para contratação de empresas especializadas.

3.2 Diferentes visões

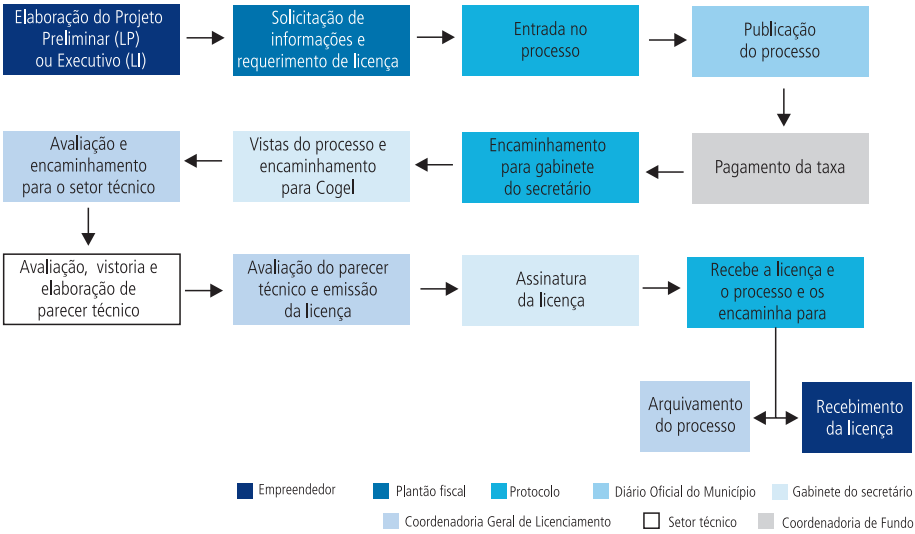
Para o órgão público empreendedor estadual (Seinfra) que executa parcelamento do solo urbano, os pontos críticos no processo de licenciamento ambiental de parcelamento e regularização do solo urbano são:

- excesso de burocracia;
- ausência de recursos humanos do órgão licenciador suficientes para dar agilidade ao processo; e
- grande demanda de processos de licenciamento no órgão licenciador (resposta do empreendedor público).

Já para o órgão público empreendedor municipal de Maceió, a Secretaria Municipal de Habitação Popular e Saneamento (SMHPS), não há muitos pontos críticos. No entanto, esta secretaria aponta alguns aspectos negativos quanto aos processos de regularização de solo urbano[7] quando demonstra a falta de um procedimento específico para áreas já loteadas e edificadas (fluxograma 4).

7. Houve o processo de regularização fundiária do Conjunto Joaquim Leão.

FLUXOGRAMA 4
Procedimento para o processo de licenciamento ambiental do município de Maceió



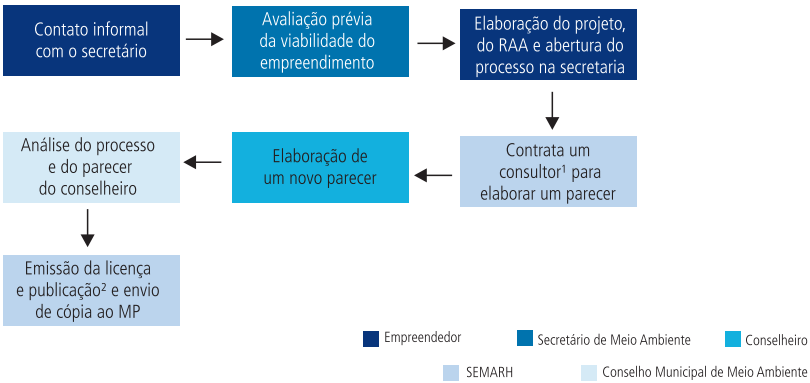
Fonte: Alagoas – Relatório 4 da pesquisa (original).
Disponível no Capítulo 13 (original editado).
Elaboração dos autores.

Para o empreendedor privado que atua nas faixas de média e alta rendas, nos municípios de Maceió e Marechal Deodoro, as dificuldades que a empresa enfrenta no processo de licenciamento ambiental de parcelamento de solo urbano são o despreparo e a falta de qualificação adequada dos poucos funcionários existentes nos órgãos gestores ambientais.

Em Marechal Deodoro, os principais problemas verificados na prática da concessão das licenças são divergências entre o órgão municipal licenciador e o órgão municipal empreendedor, quando se trata da definição do percentual de espaços destinados às áreas públicas (áreas verdes e de equipamentos comunitários), fluxograma 5.

Em Arapiraca, há conflitos de competência entre o órgão licenciador municipal e o órgão licenciador estadual. Exemplo disso é o caso de parcelamento do solo urbano de pequeno porte (de até 500 unidades habitacionais), pois neste tipo de empreendimento o impacto ambiental tem dimensões locais, de modo que o município reivindica para si a competência para licenciar estes empreendimentos classificados segundo o porte.

FLUXOGRAMA 5
Procedimento para emissão de licença ambiental pelo município de Marechal Deodoro



Fonte: Alagoas – Relatório 4 da pesquisa (original).
Disponível no Capítulo 13 (original editado).
Elaboração dos autores.
Notas: [1] No caso dos empreendimentos de parcelamento do solo urbano, a própria equipe da secretaria elabora o parecer.
[2] A publicação é feita por meio da resolução que é fixada no quadro de avisos da prefeitura.

4 PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

4.1 Estudos ambientais

Nos órgãos públicos licenciadores entrevistados no estado não tem sido identificada a existência de modelo de Termos de Referência para estudos ambientais. Este fato é confirmado pela Sempma de Maceió.

Quanto aos estudos ambientais, foram identificadas algumas dificuldades para sua avaliação, devido, principalmente, às questões de ordem institucional, como, por exemplo, sua disponibilização e localização. Pode-se, entretanto, afirmar pelos órgãos licenciadores entrevistados que sempre há solicitação aos empreendedores de complementação de dados nos estudos ambientais. A pesquisa identificou fragilidades de procedimentos normativos para a solicitação de informações complementares entre o órgão licenciador estadual e o empreendedor estadual.

4.2 Aspectos institucionais e de gestão

Exceto a Sempma (Maceió) que afirmou que a gestão da época da realização da pesquisa resolveu os problemas de logística operacional, todos os órgãos licenciadores pesquisados apontaram dificuldades em relação à infraestrutura física (instalações, equipamentos), à logística (viaturas) e aos recursos humanos (quantidade e capacidade técnica).

Quanto à informatização, no IMA, somente em 2010, foi implantado um sistema de informatização do processo de licenciamento (utilizando-se o programa

Cerberus de informatização de dados); na Sempma (Maceió), os processos de licenciamento ainda estão em fase de informatização;[8] na Secretaria de Meio Ambiente e Saneamento de Arapiraca (Semasa) o processo está informatizado; na Secretaria de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Ciência e Tecnologia (SMARHCT) de Marechal Deodoro, não há informatização de processo de licenciamento. A pesquisa identificou que os órgãos ambientais não possuem bancos de dados sistematizados disponíveis aos empreendedores.

4.2.1 Tramitação dos processos

O prazo médio entre a entrada do requerimento de LP e a definição do tipo de estudo ambiental é, de acordo com os órgãos licenciadores entrevistados, em geral, de trinta dias.

Com exceção do empreendedor público municipal de Maceió – SMHPS –, as respostas dos empreendedores privados não confirmam o prazo apontado pelos órgãos licenciadores para a definição do estudo ambiental. De acordo com uma empresa privada, o tipo de estudo ambiental é definido, em média, em noventa dias; segundo a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH) de Arapiraca, o tipo de estudo ambiental leva de três a quatro meses após a entrada no processo de licenciamento para ser definido. Já para a Seinfra e para a Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (SMPDU) de Marechal Deodoro não foi solicitado tipo algum de estudo ambiental no período em que foi realizada esta pesquisa (2008-2010).

De acordo com a visão dos órgãos licenciadores, o prazo médio para emissão de licenças é de dois meses e meio. Para o empreendedor público municipal de Arapiraca, SEDUH, em geral, o processo de emissão de licença se estende por até seis meses.

Quanto ao prazo médio para emissão de licenças e suas implicações para a implantação de parcelamento urbano, a pesquisa identificou que há divergências. Para a SMHPS e empreendedores privados de Maceió, os prazos não comprometem a implantação de empreendimentos. No caso do órgão estadual (Seinfra) e da SEDUH do município de Arapiraca, os prazos para a emissão de licenças comprometem a implantação desses empreendimentos.

A pesquisa identificou que os procedimentos de análise das licenças ambientais não são padronizados. No IMA existe norma técnica para nortear as análises de parcelamento do solo urbano, entretanto esta não é adotada por todos os técnicos do órgão. Nos municípios de Marechal Deodoro e de Maceió, não há norma alguma

8. O novo programa de acompanhamento processual é o sistema unificado de protocolo da prefeitura de Maceió, disponível no site: <www.adm.al.gov.br>.

para este fim. Também foi observado que os órgãos licenciadores quase sempre solicitam informações complementares aos empreendedores para dar andamento ao processo de licenciamento ambiental.

Sobre os critérios que definem a exigência de licenciamento ambiental para parcelamento e regularização do solo urbano e sua adequação à dinâmica e à política urbana, a pesquisa identificou o que se segue.

1) Seinfra (Alagoas) – informou que não consegue avaliar se tais critérios são adequados uma vez que quem pode conceder o licenciamento é a própria Sempma.
2) SMHPS (Maceió) – no caso da regularização do solo urbano, não são adequados.
3) SMPDU (Marechal Deodoro) e SEDUH (Arapiraca) – para parcelamento e regularização do solo urbano, são adequados.

4.2.2 Participação e consulta pública

As audiências públicas só são exigidas quando é necessária a elaboração de estudos como o EIA/Rima. Na maior parte dos casos, há pouca participação da sociedade e isto influencia pouco o empreendimento, pois os estudos são menos solicitados para consulta, apesar de ficarem acessíveis à população por um período determinado (no caso da Sempma, de trinta a sessenta dias) ou disponíveis em biblioteca ou acervo dos órgãos ambientais (SMARHCT). Entretanto, no órgão licenciador estadual essa disponibilidade não tem ocorrido nos últimos quatro anos.

A pesquisa identificou que as audiências públicas não têm contribuído efetivamente para o aperfeiçoamento dos estudos ambientais devido, especialmente, à reduzida participação da sociedade. Um dos fatores apontados para essa situação reside na forma de divulgação dos eventos e dos locais onde se realizam. Em geral, a divulgação dos eventos ocorre de forma restrita, de pouca visibilidade, por exemplo em pequenas notas de jornal. Outro aspecto a registrar refere-se ao local de realização dessas audiências, dificultando o acesso mais amplo da sociedade em geral.

4.2.3 Custo do licenciamento

A pesquisa identificou que os valores de cobrança de taxas de licenciamento são muito variados tanto entre os órgãos licenciadores quanto entre os tipos de licença (LP, LI, LO) e em relação à tipologia do empreendimento.[9]

9. As taxas variam de R$ 25,00 correntes de 2010 (LP de pequenos empreendimentos pela SMARHCT, em Marechal Deodoro) até cerca de R$ 10 mil correntes de 2010 (LI de grandes empreendimentos pelo IMA).

Quanto aos custos do licenciamento e suas implicações na inibição dos processos de regularização de parcelamento, a análise da pesquisa apontou diferentes avaliações. Nos órgãos ambientais municipais de Maceió (Sempma) e de Marechal Deodoro (SMARHCT), estes não são fatores de desestímulo à regularização do parcelamento urbano, sendo menores do que outros documentos necessários à regularização (como, por exemplo, o registro em cartório).

No entanto, para o IMA, o custo pode ser fator de desestímulo à regularização do parcelamento, uma vez que o procedimento para essa finalidade inclui o custo envolvendo os três tipos de licenças ambientais (LP, LI, LO) de uma só vez.

Em relação à visão dos empreendedores públicos sobre a compatibilidade dos custos dos processos de licenciamento quanto às características socioeconômicas dos empreendimentos, a pesquisa apontou o seguinte.

1) Os empreendedores públicos municipais de Marechal Deodoro (SMPDU) e de Arapiraca (SEDUH) indicam que não há compatibilidade na medida em que os valores são muito excessivos.
2) O empreendedor público de Maceió não paga taxa ao órgão licenciador, pois ambos pertencem ao Poder Executivo municipal.
3) O empreendedor público estadual (Seinfra) informa que não há parâmetros para avaliar essa compatibilidade. No entanto, observa-se a redução de cobrança pela emissão da LP e da LI para projetos públicos (em especial voltados para a demanda de unidades habitacionais de interesse social), resultando em custos mais baixos. Entretanto, ao comparar os valores cobrados para o licenciamento de parcelamento do solo com outros para licenciamento de empreendimentos de maior impacto sobre o meio ambiente, o valor cobrado para parcelamento do solo ainda é muito alto.
4) Para o empreendedor privado entrevistado, os custos relativos à cobrança pela emissão da LP e da LI são compatíveis com as características socioeconômicas dos seus empreendimentos.

5 TERMOS DE REFERÊNCIA

5.1 Parecer técnico

Em relação ao cumprimento das medidas de intervenção, apenas o órgão licenciador de Arapiraca (Semasa) – que não licencia parcelamento do solo – informou que as exigências e os prazos estabelecidos nas licenças são cumpridos pelo empreendedor.

O órgão licenciador de Maceió (Sempma) afirmou que na maioria dos casos as exigências e os prazos estabelecidos não são cumpridos.

O órgão licenciador estadual (IMA) afirma que as exigências contidas na LP são cumpridas pelo empreendedor. Quanto ao cumprimento das exigências contidas na LI, por inexistência de monitoramento, não são verificadas na implantação dos empreendimentos. Para o órgão licenciador de Marechal Deodoro (SMARCHT), a pesquisa identificou que não foi possível saber se as exigências e os prazos estabelecidos nas licenças são cumpridos pelo empreendedor, pois há falta de acompanhamento, e depois de licenciado não há fiscalização.

Os órgãos ambientais de âmbito estadual (IMA) e municipal de Marechal Deodoro (SMARHCT) não realizam fiscalizações sistemáticas, nem o acompanhamento das licenças concedidas, atendendo apenas a denúncias imediatas.

Em Maceió, há divergências em relação à frequência de fiscalização. De acordo com o órgão licenciador, os empreendimentos licenciados são fiscalizados mensalmente; segundo o empreendedor público, a fiscalização ocorre em média a cada dois meses ou quando solicitada; e quanto ao empreendedor privado, os empreendimentos são fiscalizados apenas quando se solicita a renovação da licença, em geral, anualmente.

A Semasa (Arapiraca) realiza fiscalizações semanalmente nos empreendimentos licenciados, mas não licencia parcelamento do solo urbano. De acordo com o empreendedor público de Arapiraca, não são realizadas fiscalizações pelo órgão licenciador, neste caso, o IMA.

5.2 Implicações do processo de licenciamento ambiental na atividade do parcelamento do solo urbano

5.2.1 Análise do empreendedor público x análise do empreendedor privado

No estado de Alagoas, o órgão empreendedor público responsável pelo licenciamento ambiental é a Seinfra, que possui uma Superintendência de Políticas de Saneamento Ambiental encarregada, entre outros assuntos, do licenciamento de parcelamento do solo urbano. Compete a esta superintendência providenciar documentação para licenciar os empreendimentos junto aos órgãos ambientais competentes; acompanhar a implantação das condicionantes estabelecidas; e contribuir na elaboração de políticas, planos, programas e eventos ligados à área de meio ambiente. A superintendência possuía uma engenheira sanitária (responsável pela gestão ambiental) e um ecólogo (responsável pelas políticas de saneamento ambiental).

O papel desta unidade administrativa no que se refere ao licenciamento de parcelamento de solo urbano é elaborar projetos referentes aos programas federais para produção de habitação de interesse social. Nesse sentido, os técnicos elaboram projeto básico e o enviam ao Ministério das Cidades (MCidades) para que seja aprovado. Após autorizado o projeto, a Superintendência solicita aprovação às concessionárias de serviço público; ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia (CREA); e, no caso dos projetos realizados para Maceió, à Secretaria Municipal de Controle e Convívio Urbano (SMCCU) e ao órgão licenciador estadual (IMA).

No entanto, o órgão de desenvolvimento urbano e obras públicas estadual, a Seinfra, não possui equipe própria para elaboração dos estudos ambientais. Em todas as situações em que são necessários estudos ambientais, os serviços são sempre contratados às consultorias.

Em Maceió, o órgão empreendedor público responsável pelo licenciamento ambiental é a SMHPS. Esta secretaria possui dois setores responsáveis pelo licenciamento ambiental: a Diretoria Técnica e a Coordenadoria de Obras. A Diretoria Técnica é responsável pelos processos de parcelamento do solo urbano e conta com uma arquiteta e urbanista (responsável pela diretoria técnica) e uma estudante de arquitetura e urbanismo (estagiária). Já a Coordenadoria de Obras é responsável por coordenar as obras de parcelamento do solo urbano, sendo composta por uma arquiteta urbanista (coordenadora), três engenheiros civis (responsáveis pelos projetos de engenharia), três estudantes de engenharia civil (estagiários) e uma arquiteta e urbanista (responsável pelos projetos de arquitetura).

A SMHPS, no que diz respeito ao licenciamento de parcelamento de solo, é responsável por elaborar projetos referentes a programas federais para produção de habitação de interesse social. Os procedimentos de licenciamento para parcelamento de solo desenvolvido por esta secretaria são os mesmos da Seinfra.

Em relação ao empreendedor privado de Maceió selecionado para esta pesquisa, constatou-se a existência de um departamento encarregado pelo processo de licenciamento ambiental de parcelamento do solo urbano, não sendo possível obter o detalhamento de sua estrutura administrativa.

No município de Maragogi, não existe estrutura administrativa encarregada de empreendimentos públicos de parcelamento do solo urbano. Também não foi identificado nenhum dos tipos de empreendedores privado e público.

No município de Marechal Deodoro, o órgão empreendedor público é a SMPDU, responsável pelo controle e fiscalização do uso e ocupação do solo e pela elaboração de projetos urbanísticos e arquitetônicos municipais. Na secretaria não há setor responsável

pelos procedimentos de licenciamento ambiental. Há apenas um arquiteto urbanista responsável pela análise dos projetos e por procedimentos referentes à implantação de empreendimentos de parcelamento do solo urbano. O fato é que esta secretaria não desempenha uma atuação significativa em projetos de parcelamento de solo. Em Alagoas, o parcelamento de solo por empreendedores públicos tem respondido frequentemente aos programas federais de habitação de interesse social. É notória a participação do empreendedor público estadual (Seinfra) na elaboração de projetos deste tipo realizados em Marechal Deodoro, de modo que não foi realizado parcelamento de solo por iniciativa do poder público municipal nos últimos anos. Em relação ao empreendedor privado de Marechal Deodoro, não foi possível obter informações.

No município de Arapiraca, o órgão empreendedor público é a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), responsável pelo controle do ordenamento do solo urbano. No entanto, não existe nesta secretaria setor responsável pelos procedimentos de licenciamento junto ao órgão ambiental. Para os casos de empreendimentos públicos, em que são necessários estes procedimentos, esta intermediação é feita por meio da Semasa. Enquanto responsável pelo controle ambiental, esta última pode exigir para concessão de autorização do parcelamento do solo a apresentação da licença ambiental, ficando a cargo do empreendedor solicitá-la ao órgão licenciador ambiental (estadual, visto que o municipal ainda não está apto para licenciar parcelamento do solo). O empreendedor público transfere à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Saneamento a incumbência de providenciar junto ao órgão licenciador estadual, o IMA, o licenciamento de seus empreendimentos, que em geral são financiados por instituições financeiras que exigem o licenciamento ambiental. Com relação aos empreendedores privados de Arapiraca, foi identificado um único empreendedor existente no município; no entanto, não se conseguiu obter a sua avaliação.

O município de Arapiraca localiza-se numa região onde não existe Unidade de Conservação e, ainda, não apresenta as condições técnicas necessárias para realizar as atividades de licenciamento do parcelamento do solo urbano. Ressalta-se que o licenciamento da atividade de parcelamento do solo tem sido exigido pelas entidades financiadoras habitacionais como, por exemplo, a Caixa Econômica Federal (CAIXA), especialmente nos casos dos empreendimentos de baixa renda. Identificou-se, nos arquivos do órgão licenciador estadual, apenas um empreendedor que licenciou empreendimentos de parcelamento do solo urbano de baixa renda, porém não foi obtida a sua avaliação pela pesquisa.

Os quadros 1, 2 e 3 assinalam os problemas identificados no processo de licenciamento ambiental efetuado pelo estado e pelos municípios que licenciam, de acordo com as diferentes visões dos atores entrevistados.

QUADRO 1

Problemas identificados no processo de licenciamento ambiental efetuado pelo estado e pelos municípios, na visão do órgão ambiental licenciador (2010)

Problema	Estado Alagoas	Município A Maceió	Município B Marechal Deododo
1. Estudos ambientais inadequados	*	*	*
2. Solicitação excessiva de informações e estudos complementares	*	*	*
3. Infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador insuficiente	x	-	x
4. Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador	x	x	x
5. Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador	x	-	-
6. Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador	x	x	x
7. Tempo excessivo para análise do estudo ambiental	*	*	*
8. Tempo excessivo para expedição das licenças	*	-	*
9. Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental	x	*	*
10. Pouca participação nas audiências públicas	x	x	x
11. Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos	x	x	x
12. Alto valor das taxas de licenciamento ambiental	*	*	*
13. Falta de clareza nas exigências constantes das licenças	*	*	*
14. Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção	*	*	*
15. Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficientes	x	-	x

Fonte: Alagoas – Relatório 4 da pesquisa (original).

Nota: x Existência de problemas.

* Sem informação ou não permite definição.

- Sem identificação.

QUADRO 2

Problemas identificados no processo de licenciamento ambiental efetuado pelo estado e pelos municípios, na visão do empreendedor público (2010)

Problema	Estado Alagoas	Município A Maceió	Município B Marechal Deododo	Município C Arapiraca
1. Estudos ambientais inadequados	*	*	*	*
2. Solicitação excessiva de informações e estudos complementares	*	*	*	*
3. Infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador insuficiente	*	*	*	*
4. Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador	x	*	*	x
5. Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador	*	*	*	*
6. Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador (5)	*	*	*	*
7. Tempo excessivo para análise do estudo ambiental	*	*	*	*
8. Tempo excessivo para expedição das licenças	x	-	*	x
9. Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental	*	*	*	*
10. Pouca participação nas audiências públicas	x	x	x	x
11. Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos	x	x	x	x
12. Alto valor das taxas de licenciamento ambiental	x	*	x	x
13. Falta de clareza nas exigências constantes das licenças	*	*	*	*
14. Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção	*	*	*	*
15. Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficientes	x	-	*	x

Fonte: Alagoas – Relatório 4 da pesquisa (original).

Nota: x Existência de problemas.

* Sem informação ou não permite definição.

\- Sem identificação.

QUADRO 3
Problemas identificados no processo de licenciamento ambiental efetuado pelo estado e pelos municípios, na visão dos empreendedores privados (2010)

Problema	Município A Maceió
1. Estudos ambientais inadequados	*
2. Solicitação excessiva de informações e estudos complementares	*
3. Infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador insuficiente	*
4. Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador	x
5. Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador	x
6. Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador	*
7. Tempo excessivo para análise do estudo ambiental	*
8. Tempo excessivo para expedição das licenças	-
9. Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental	*
10. Pouca participação nas audiências públicas	x
11. Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos	x
12. Alto valor das taxas de licenciamento ambiental	-
13. Falta de clareza nas exigências constantes das licenças	-
14. Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção	*
15. Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficientes	*

Fonte: Alagoas – Relatório 4 da pesquisa (original).

Nota: x Existência de problemas.

* Sem informação ou não permite definição.

- Sem identicação.

6 RELAÇÕES INSTITUCIONAIS COM O MINISTÉRIO PÚBLICO

Em Alagoas, o Ministério Público tem atuado como fiscal da lei, contribuindo de forma crucial para o aprimoramento dos procedimentos de licenciamento. No entanto, na visão do órgão ambiental estadual, tem agido como entidade imperativa no sentido de prevalecer sua interpretação quanto ao licenciamento, compartilhando as atribuições institucionais dos órgãos ambientais, confundindo, muitas vezes, sua atribuição e atuando de forma a coordenar ações junto às instituições de meio ambiente e, em geral, tornando-as suas auxiliares.

Para os órgãos ambientais, tanto o estadual quanto os municipais, o MP tem sido essencial para o desenvolvimento da política ambiental no estado e para a eficiência e eficácia dos processos de licenciamento.

Para o aperfeiçoamento das relações institucionais do órgão ambiental com o MP, recomenda-se maior participação deste último nas audiências públicas e, também, maior envolvimento nas ações de prevenção e correção dos impactos causados pelos empreendimentos de parcelamento do solo urbano.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, P. A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário informal. *In*: ABRAMO, P. (Org.). **A cidade da informalidade**: o desafio das cidades latino-americanas. Rio de Janeiro: Livraria Sette Letras/FAPERJ, 2003. p. 189-223.

ALAGOAS. Governo do Estado. Secretaria de Estado de Planejamento e do Orçamento – Seplan/AL. **Anuário Estatístico 2008**. Maceió, 2009a.

_____. **Informativo conjuntural**. Maceió, 2009b.

ALMEIDA, A. J. P. *et al.* **Monitoria da cobertura vegetal de mangue na área de proteção ambiental de Santa Rita**. Alagoas, 2009. Mimeografado.

ASSIS, J. S. **Um projeto de unidades de conservação para o estado de Alagoas**. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual Paulista. Rio Claro: UNESP, 1998.

_____. Política pública e distribuição de renda: o caso de Alagoas. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA, 13., 2008, João Pessoa. 2008. **Anais** ... São Paulo: SEP, 2008. Disponível em: <www.sep.org.br>. Acesso em: ago. 2009. 25 p.

DEFESA CIVIL divulga balanço das fortes chuvas. **Gazetaweb.com.** Maceió, 13 maio 2009. Disponível em: <http://www.gazetaweb.com>. Acesso em: maio 2009.

ENCICLOPÉDIA Municípios de Alagoas. Maceió: Instituto Arnon de Mello. Coordenação Geral: Leonardo Simões, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro, 2011.

_____. **Cidades, Maceió, produto interno bruto 2010**. 2010a. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?uf=al>. Acesso em 12/06/2013.

_____. **Cidades – Maceió – AL**. 2010b. Disponível em: < http://www.ibge.gov.br/cidadesat/link.php?uf=al>. Acesso em 12/06/2013.

_____. **Sistema de Indicadores Sociais**. Rio de Janeiro, 2010c. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/condicaodevida/indicadoresminimos/sinteseindicsociais2010/SIS_2010.pdf>. Acesso em 12/06/2013.

MARISCO, L. M; LINS, R. D. B. **Relatório de pesquisa**: avaliação do plano diretor do município de Marechal Deodoro. Alagoas, Maceió: FAU/Ufal/NEST, 2009.

MARQUES, R. C. *et al.* **Mapa ambiental do complexo Estuarino-Lagunar Mundaú Manguaba**. Maceió, 1999.

MELO, T. S. **A localização dos pobres nas cidades brasileiras**: um estudo sobre a situação dos assentamentos humanos às margens da Lagoa Mundaú em Maceió. 2010. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo.

SEPLAN/AL – SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO DE ALAGOAS. **Resultado do produto interno bruto de Alagoas**. Disponível em: <http://www.seplande.al.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/2012/junho-2012/publicacao-divulga-os-resultados-do-produto-interno-bruto-de-alagoas>. Acesso em: jun. 2013.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ASSIS, J. S.; ALVES, A. L.; NASCIMENTO, M. C. **Atlas escolar Alagoas**: espaço geo-histórico e cultural. João Pessoa: Grafset, 2007.

CARVALHO, C. P. O. **Economia popular** – uma via de modernização para Alagoas. Maceió: Edufal, 2007.

INSTITUTO ARNON DE MELLO. **Enciclopédia dos municípios de Alagoas**. Maceió, 2008.

LINS, R. D. B. **Avaliação do plano diretor do município de Maceió, Alagoas**. 2010 (Relatório de pesquisa). Disponível em: <http://www.observatoriodasmetropoles.net/planosdiretores/produtos/al/Avaliacaomaceio.pdf>. Acesso em: ago. 2010.

MACEIÓ. Prefeitura municipal. **Órgãos da administração do município**. Portal da Cidade de Maceió, 2010. Disponível em: <www.maceio.al.gov.br>. Acesso em: fev. 2010.

_____. PREFEITURA MUNICIPAL; INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL (IBAM). Assessoria Técnica na Reelaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. **Produto 5**: Documento de Informações Básicas. Maceió: 2005, v. 2.

_____. **Lei nº. 5.528 de 30 de dezembro de 2005**. Institui o Plano Diretor de Maceió, estabelece diretrizes gerais de política de desenvolvimento urbano e dá outras providências. Disponível em: http://www.maceio.al.gov.br; Acesso em 07/03/2006.

CAPÍTULO 14

PERNAMBUCO

Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura*
Maria Eugênia Diniz Figueirêdo Cireno**
Sandra Ferraz**

1 INTRODUÇÃO

1.1 Caracterização geral do estado e dos municípios selecionados

O estado de Pernambuco, localizado na região Nordeste do Brasil, está situado entre as latitudes 8° 4′ 14″ sul e 37° 15′ 57″ oeste. Limita-se, ao norte, com a Paraíba e o Ceará; ao sul, com Sergipe e Bahia; e a oeste, com o Piauí. Tem uma população de 8,8 milhões de habitantes, distribuídos no seu território de 98,1 mil km^2 de área (IBGE, 2010a). Composto por 185 municípios, dos quais aqueles com maior população são: Recife (1,5 milhão de habitantes), Jaboatão dos Guararapes (649,8 mil habitantes), Olinda (378,5 mil habitantes), Caruaru (319,6 habitantes), Paulista (303,4 mil habitantes) e Petrolina (299,8 mil habitantes). Esta pesquisa concentra-se nos municípios de Recife, Ipojuca (1,5 milhão de habitantes) e Garanhuns (129,4 mil habitantes) (IBGE, 2010a).

A economia do estado tem forte sustentação no setor de serviços, como mostram os dados do Produto Interno Bruto (PIB) do setor, em 2010, que foi de R$ 15,0 bilhões, seguido do da indústria, equivalente a R$ 3,2 bilhões, e o PIB do setor agropecuário com R$ 9.547 mil (IBGE, 2010c).

Os indicadores sociais para o estado de Pernambuco indicam uma taxa de analfabetismo no estado de 17,6%, estando acima da média nacional, 9,7% (IBGE, 2010d). A média de anos de estudo varia de 7,6 anos para brancos e 6,1 anos para negros e pardos. No Brasil, essa média foi de 7,5 anos de estudo, sendo que na região Nordeste atingiu apenas 6,7 anos (IBGE, 2010d).

O estado, na sua porção costeira, apresenta domínio tropical oceânico. Esse tipo climático se caracteriza por temperaturas mínimas de 18ºC e chuvas, no outono

---

* Coordenadora da pesquisa e pesquisadora da Fundação Joaquim Nabuco (Fundaj).
**Equipe técnica da pesquisa na Fundaj.

ou no inverno, com precipitação média variando de 1.600 mm a 2.000 mm, na costa, e com uma redução acentuada na precipitação no interior do continente (CPRH, 2008). A vegetação se divide em dois tipos de climas zonais: o tropical nordeste oriental, a leste; e o tropical zona equatorial, a oeste – pertencendo, na porção costeira, ao bioma Mata Atlântica; e no interior do continente, ao bioma da Caatinga. Do meio físico, o estado de Pernambuco é coberto pela Chapada do Araripe, por cristas pré-litorâneas e pelo Planalto da Borborema.

O estado de Pernambuco com uma superfície de 98,1 mil km² constitui polo de atração das regiões Norte e Nordeste. A sua população se encontra desigualmente distribuída nos 184 municípios e no Distrito de Fernando de Noronha, a exemplo do que ocorre no país, com maior ocupação nas áreas urbanas, em detrimento das áreas rurais. Há cerca de 7 milhões de residentes na área urbana e 1,8 milhão na área rural.

Segundo o IBGE (2009), Pernambuco está dividido em cinco mesorregiões: *i)* Metropolitana; *ii)* Zona da Mata; *iii)* Agreste; *iv)* Sertão; e *v)* São Francisco. Já, de acordo com a estratégia da política de investimentos econômicos do governo do Estado, o território está organizado em doze Regiões de Desenvolvimento (RD), quais sejam: *i)* São Francisco; *ii)* Araripe; *iii)* Sertão Central; *iv)* Sertão do Itaparica; *v)* Pajeú; *vi)* Moxotó; *vii)* Agreste Meridional; *viii)* Agreste Central; *ix)* Agreste Setentrional; *x)* Mata Sul; *xi)* Mata Norte; e *xii)* Metropolitana. A zona litorânea, por sua vez, é transversal às RDs Mata Norte, Metropolitana e Mata Sul, e merece análise especial devido a dinâmica territorial própria.

A análise da distribuição da população no estado mostra que três mesorregiões – Mata, Agreste e Sertão –, vêm perdendo participação relativa quanto ao total da população do estado; enquanto duas mesorregiões – São Francisco e a Metropolitana – vêm aumentando sua participação na população total.

A Região Metropolitana foi a que mais atraiu fluxos migratórios, em especial na direção da cidade de Recife. Essa mesorregião aumentou a sua participação de 42,1%, em 2000, para aproximadamente 47,2% em 2010. As perdas de população relativa do Agreste são as mais significativas, tendo a sua participação na população do estado caído de 25,2%, em 2000, para cerca de 20,3% em 2010.

O arquipélago de Fernando de Noronha fica distante 540 quilômetros do litoral recifense e é formado por dezenove ilhas. Foi colônia penal em 1942, tornou-se território federal e, pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), foi transformado em Distrito Estadual de Pernambuco, sendo habitada apenas a maior delas que possui 16,2 km². O Estado de Pernambuco comporta diferentes categorias de cidades, incluindo a Região Metropolitana de Recife, formada por

catorze municípios, compreendendo mais de três milhões de habitantes; as cidades de médio porte, com características de polo regional, e as cidades pequenas. Além disso, ressaltam-se as cidades em faixa costeira e as cidades-patrimônio. Suas potencialidades e fragilidades foram analisadas pela *Agenda 21 do estado Pernambuco*. O quadro 1 traz uma síntese da caracterização do estado.

QUADRO 1
Síntese de caracterização do estado de Pernambuco

Localização geográfica: Centro-leste da região Nordeste do Brasil.

Área do Estado: 98,1 mil km^2.

Relevo: Planície litorânea, Planalto Central, Depressões a Oeste e a Leste.

Principais bacias hidrográficas: São Francisco, Capibaribe, Ipojuca, Una, Pajeú, Jaboatão.

Vegetação característica: Mangue (litoral), Floresta tropical (Zona da Mata), Caatinga (agreste e sertão)

Clima: Tropical atlântico (litoral), semiárido (agreste e sertão).

Número de municípios: 185 e o território de Fernando de Noronha.

Capital: Recife.

Regiões Geográficas: Metropolitana; Zona da Mata; Agreste; Sertão e São Francisco.

População total do estado (Censo de 2010): 8.796.448

População do estado por região geográfica (Censo de 2010):

a) Metropolitana - 3.337.565;

b) Zona da Mata - 1.207.274;

c) Agreste - 1.993.868;

d) Sertão - 919.432; e

e) São Francisco - 458.154.

Cidades mais populosas (Censo de 2010): Recife (1.537.704 hab); Jaboatão dos Guararapes (649.787 hab); Olinda (378.537 hab); Caruaru (319.579 hab); Paulista (303.400 hab); Petrolina (299.751 hab).

Densidade demográfica 2010: 89,63 hab/km^2.

Percentual de população urbana: 76,5%.

Participação no PIB brasileiro 2010: 2,5%.

Principais produtos agrícolas: Mandioca, feijão, cana-de-açúcar e milho.

Maiores rebanhos: Bovinos (1.348.969) e caprinos (1.165.629).

Principais produtos minerais: Calcário e gipsita.

Maiores indústrias: Transformação de minerais não metálicos, confecções, mobiliário e curtume.

Setores de ponta: Polos médico, gesseiro, de informática e turístico.

Fonte: IBGE (Censo Demográfico 2010b). Elaboração das autoras.

Região de Desenvolvimento Metropolitano de Recife

O município de Recife está localizado às margens do oceano Atlântico, possui uma área de 218,498 km² e população de pouco mais de 1,5 milhão[1] de pessoas. É

1. IBGE. Disponível em :<http://www.ibge.com.br/cidadesat/topwindow.htm?> Acesso: 12 ago.2012.

classificado pelo IBGE como uma metrópole nacional. Com relação à rede urbana do Brasil, a Região Metropolitana de Recife aparece como a quarta maior em rede urbana do Brasil em população.[2]

Recife, das capitais estaduais atuais, é a mais antiga do Brasil e desempenha um forte papel centralizador das atividades econômicas em seu estado e na região Nordeste, com uma área de influência que abrange outras capitais, como João Pessoa, Maceió, Natal e Aracaju. Sua área metropolitana concentra 65% do PIB estadual. Recife iniciou seu povoamento em 1637 e foi elevada à categoria de vila, em 1771. O município possui área de 218,50 km^2 onde vivia 1,3 milhão de habitantes, em 1991, e 1,5 milhão, em 2010 (IBGE, 2010b). Destaca-se por possuir o mais importante polo médico do Norte/Nordeste; o polo tecnológico Porto Digital, que abriga várias empresas multinacionais; e dinâmica atividade de construção civil.

Com um grande potencial turístico e forte vocação para o turismo de negócios, frequentemente é escolhida como sede de diversos eventos, como simpósios, jornadas e congressos. A RD Metropolitano de Recife concentra 42,1% da população de Pernambuco. Dos 3,7 milhões de habitantes, 96,9% estão em área urbana e 3,1%, na área rural. O conjunto dos municípios mais populosos da região e do estado é composto por: Jaboatão dos Guararapes, Olinda, Paulista, Igarassu, Abreu e Lima, Camaragibe, Cabo de Santo Agostinho, São Lourenço da Mata, Araçoiaba, Ilha de Itamaracá, Ipojuca, Moreno, Itapissuma e Recife.

Em contraste, na Região Metropolitana de Recife (RMR) 60% da população vivem na linha de pobreza (com renda de um salário mínimo (SM) por mês), e a violência se destaca como um de seus principais indicadores negativos. No contexto metropolitano, os desafios referem-se à redução da pobreza e das desigualdades sociais, à melhoria da segurança pública e das condições de habitabilidade, com destaque para o provimento de coleta e tratamento de esgotos.

A RMR destaca-se por sua base logística, a exemplo do Complexo Industrial Portuário de Suape; do Aeroporto Internacional dos Guararapes e as malhas rodoviária, ferroviária e metroviária; e pela densidade dos recursos humanos qualificados (Governo do Estado de Pernambuco, 2002).

A RMR polariza as atividades econômicas, entre as quais predominam as do setor de serviços , funcionando como centro distribuidor de mercadorias de diversos tipos. Foi na RMR que se concentrou a maior parte da indústria da transformação.

2. IBGE. Disponível em : < www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1246&id_pagina=1 - 44k>

Aos serviços propriamente ditos (serviços pessoais, coletivos, administração pública), soma-se o conjunto de atividades comerciais. Outro pilar da economia metropolitana é a agroindústria voltada para a produção de álcool e de açúcar. Junto à cana-de-açúcar, observa-se o cultivo de coco, banana, inhame, mandioca, acerola, maracujá, entre outras, porém de forma um pouco dispersa.

O município de Recife (mapa 1) apresenta as seguintes características em âmbito estadual.

- única cidade do estado de Pernambuco que realiza o licenciamento ambiental em nível municipal;
- apresenta uso do solo bastante complexo, principalmente por suas características de topografia, por exemplo a existência de rios que atravessam a cidade, merecendo atenção especial na regulação do uso do solo;
- apresenta grandes empreendimentos imobiliários verticalizados; e
- crescente avanço na legislação ambiental.

MAPA 1
Município de Recife

Fonte: Prefeitura de Recife (PR) – Mapas de Recife.
Disponível em: <http://www.recife.pe.gov.br/cidade/projetos/mapas/>.

Ipojuca

Criado em 1608, inicialmente com o nome de Nossa Senhora do Ó de Ipojuca – a formalização do decreto de criação como município ocorre apenas em 1895 – Ipojuca é um município formado pelo distrito sede, distritos de Camela, Nossa Senhora do Ó e pelos povoados das praias de Porto de Galinhas, Muro Alto, Cupe, Maracaípe, Serrambí, Touquinho e seus engenhos. O município apresenta como uma das principais atividades econômicas o turismo. A rede hoteleira é bastante desenvolvida, assim como a gastronômica.É também considerado um dos grandes polos industriais de Pernambuco, pois ali estão localizadas grandes empresas ao redor do Porto de Suape. Em 2005, a Petróleo Brasileiro S/A (Petrobras) anunciou a construção da Refinaria do Nordeste (RNEST), mais conhecida como Refinaria Abreu e Lima, em Ipojuca, como parte do complexo industrial de Suape; a refinaria certamente trará mais crescimento para a indústria da região.

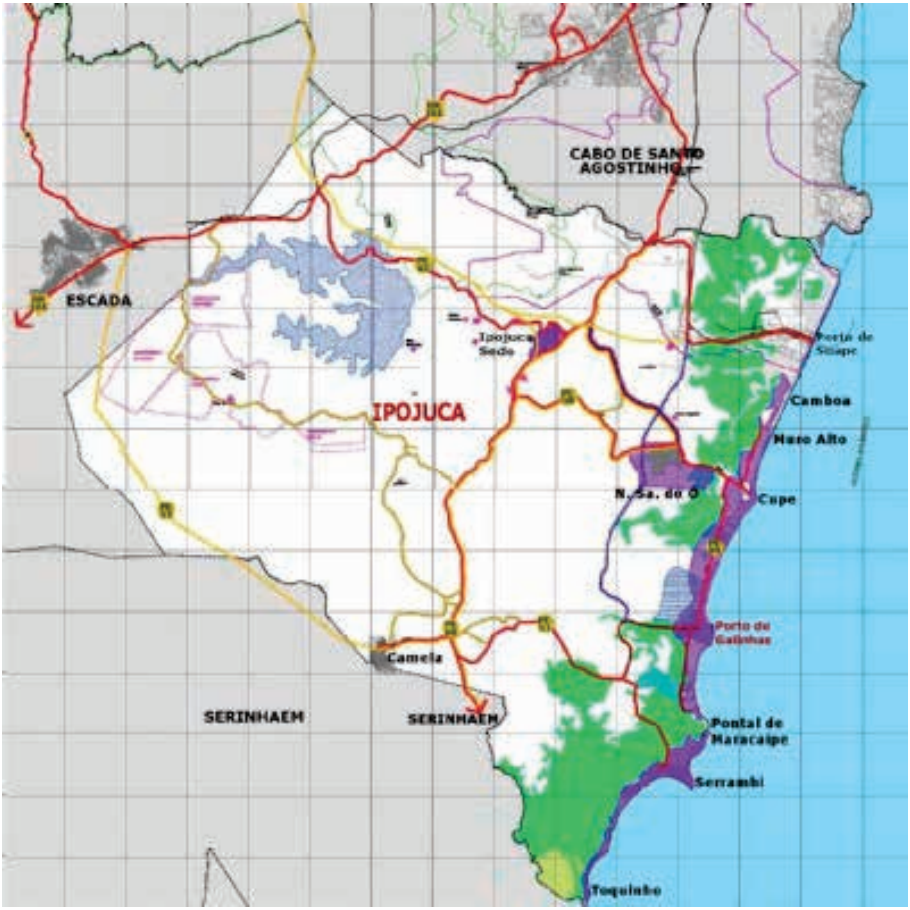
Além disso, por estar localizado na RMR, o município tem o setor de serviços e a indústria de transformação bastante desenvolvidos. Ainda existem algumas usinas de açúcar funcionando em Ipojuca.

Geograficamente, localiza-se a 08º 23’ 56” de latitude sul e 35º 03’ 50” de longitude oeste, a uma altitude de 10 metros. Segundo o Censo 2010 realizado pelo IBGE, o município conta com 80.542 habitantes e ocupa uma área de 527,32 km².

O município de Ipojuca (mapa 2) destaca-se pelas seguintes atividades:

- grande expansão imobiliária que vem ocorrendo nos últimos dez anos;
- grande potencial turístico onde se apresenta um litoral extenso com grandes belezas naturais; e
- localização estratégica como município que compõe o polo industrial do porto de Suape, grande área de desenvolvimento econômico do estado de Pernambuco.

MAPA 2
Município de Ipojuca



Fonte: Prefeitura de Ipojuca. Elaboração: Fundação Joaquim Nabuco (FUNDAJ).
Disponível em: <http://gwmroot.gt.com.br/ipojuca/contentIer.asp?contentId=2424>. Acesso em: 13 ago. 2012.

Região de Desenvolvimento do Agreste Meridional

A RD Agreste Meridional possui área de 10.828 km^2 correspondendo a 10,96% do território estadual e uma população de mais de 561.940 habitantes. A população urbana é de 310.004 habitantes e a rural é de 284.886. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da RD do Agreste Meridional é de 0,59, inferior ao de Pernambuco, que é de 0,70; entre os maiores índices estão os municípios Garanhuns (0,69), Venturosa (0,63) e Lajedo (0,62).

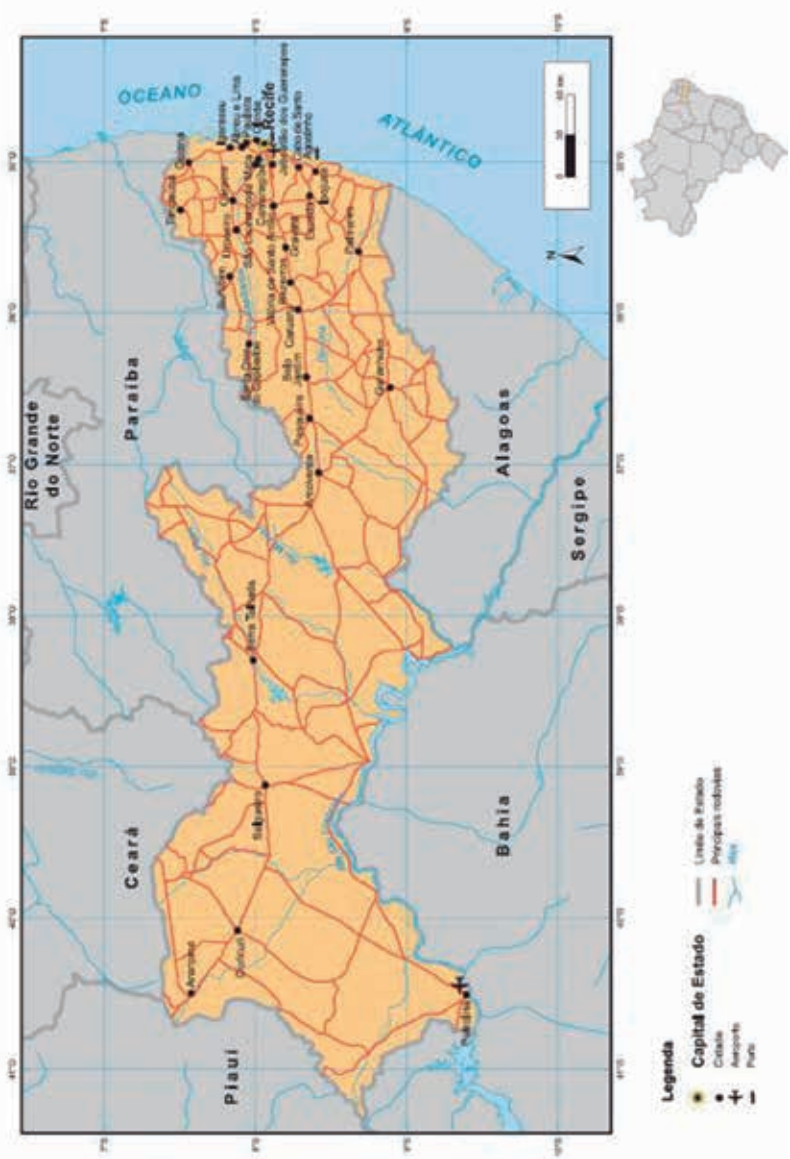
A região é constituída por 26 municípios[3] e sua economia está baseada na pecuária leiteira e no turismo. É reconhecida como a bacia leiteira do estado, pois detém a produção artesanal, semiartesanal e industrial de laticínios, participando com 21% da produção total do leite.

Segundo a Pesquisa Mensal de Emprego[4] (PME) do IBGE a População Economicamente Ativa (PEA) é de 251.224 habitantes, dos quais 227.316 estão ocupados nos seguintes setores produtivos: agropecuária (61,0%), comércio e serviços (10,6%), administração pública (5,3%) e indústria da transformação (4,2%). Os demais, 18,9% estão distribuídos em outros setores produtivos como construção civil, alojamento e alimentação, transporte e armazenagem, entre outros (IBGE, 2010b). Os municípios de Pernambuco, em especial Recife, Garanhuns e Ipojuca podem ser vistos no mapa 3.

3. Águas Belas; Angelim; Bom Conselho; Brejão; Buíque; Caetés; Calçado; Canhotinho; Capoeiras; Correntes; Garanhuns; Iati; Itaíba; Jucati; Jupi; Jurema; Lagoa do Ouro; Lajedo; Palmerina; Paranatama; Pedra; Saloá; São João; Terezinha; Tupanatinga; e Venturosa.

4. IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/trabalhoerendimento/pme_nova/defaulttab_hist.shtm> . Acesso em: 14 ago. 2012.

MAPA 3
Estado de Pernambuco e localização dos municípios de Recife (capital do estado), Ipojuca e Garanhuns



Fonte: CPRH (2012). Elaboração: FUNDAJ.

Garanhuns

O município de Garanhuns localiza-se no Planalto da Borborema latitude 8º 53' 25" sul e longitude 36º 29' 34" oeste, estando a uma altitude média de 900 metros. Localizado dentro do RD Agreste Meridional (mapa 4), seu ponto mais alto é o Monte Magano com 1.030 metros de altitude e seu rio mais importante o rio Mundaú. Sua população é de 131.313 habitantes, segundo estimativas do IBGE para o ano de 2009.

MAPA 4
Região de desenvolvimento do Agreste Meridional

Fonte: Prefeitura de Garanhuns. Elaboração: FUNDAJ.

Elevado à categoria de vila em 1811, o município de Garanhuns possui uma população total de 129.392 habitantes, distribuídos em uma área de 459 km^2 (IBGE, 2010d).

O município de Garanhuns destaca-se pelas seguintes características urbanas e ambientais:

- município de médio porte;
- relevo acidentado, o que provoca impactos ambientais significativos, na ausência de regulamentação do uso do solo;
- existência de voçorocas no perímetro urbano;

- temperatura média anual em torno de 21°C, com clima ameno para a região Nordeste, e um grande potencial de exploração turística pelos atrativos dos elementos naturais exigindo consequentemente grande expansão imobiliária; e
- dinâmica urbana com crescimento populacional significativo.

1.2 Síntese das condições da urbanização dos municípios selecionados

Em geral, os instrumentos de planejamento urbano na cidade de Recife, a exemplo do plano diretor, e a criação das Regiões Político-Administrativas (RPAs) (Decreto Municipal nº 14.452, de 26 de outubro de 1988) têm facilitado a relação dos órgãos gestores da política urbana com a sociedade. De forma específica a Lei do Uso e Ocupação do Solo (Luos), de 1996, e a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) têm contribuído para facilitar o atendimento das demandas das áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda.

O município de Recife conta com o Atlas de Desenvolvimento Humano – um banco de dados eletrônico – que possibilita aos mais diversos usuários conhecer aspectos da realidade socioeconômica e identificar desigualdades sociais da população que ocupa o seu território. Os dados disponíveis demonstram, dentre outros fatores, crescimento entre os anos de 1991 e 2000, não havendo disponibilização de dados mais recentes pela prefeitura.

Segundo Miranda (2008), nas últimas décadas, a luta dos movimentos sociais caracterizou-se pela demanda de "provisão de moradia, infraestrutura, regularização urbanística e fundiária, para melhorar as condições de habitabilidade dos assentamentos precários" no município. Os movimentos sociais voltados para a moradia priorizaram as políticas habitacionais resultando em ações específicas no âmbito da política habitacional do município, como, por exemplo, o projeto Promorar, voltado para a população de baixa renda situada em áreas de risco.

A importância desse novo padrão de intervenção nas áreas de baixa renda foi reconhecida pela Luos, que gravou as Zeis e legislação própria, consubstanciada no Plano de Regularização das Zonas Especiais de Interesse Social (Prezeis). Essa Lei Municipal, de nº 14.947/1987, estabeleceu os parâmetros e procedimentos para a regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários de baixa renda e para gestão participativa desses processos. O sistema integra representantes comunitários eleitos diretamente em suas áreas para compor as Comissões de Urbanização e Legalização (Comuls), assessorias técnicas, Organizações não Governamentais (ONGs) e o poder público em um fórum, em que se delibera sobre as ações e recursos alocados ao fundo do Prezeis.

Segundo Cavalcanti, Lyra e Avelino, (2008, p. 33), Recife também apresenta Zonas Especiais de Proteção Ambiental (Zepas),

> que são áreas de interesse ambiental e paisagístico necessárias à preservação das condições de amenização do ambiente urbano e aquelas destinadas a atividades esportivas ou recreativas de uso público, bem como as áreas que apresentam características excepcionais de matas e açudes são asseguradas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo da Cidade de Recife, de 30 de janeiro de 1997.

Ainda segundo as autoras diversas leis foram criadas para as 25 áreas de proteção ambiental. Em 2008 foram aprovadas as Zepas Açúde de Apipucos, Sítio Grande, Parque das Capivaras e Ilha do Zeca.[5]

Em recife, quando comparados os Censos 2000 e 2010, observa-se uma alta porcentagem de domicílios inadequados (tabela 1).

TABELA 1
Recife: inadequação de domicílios (2000 e 2010)

Área e população	Município	RD	Estado
Área (km²)	218,498	2.790,772	98.145,315
População residente total 2000	1.422.905	3.339.616	7.918.344
População residente urbana 2000	1.422.905	3.236.698	6.058.249
População residente rural 2000	-	102.918	1.866,095
População residente total 2010	1.537,704	3.693.177	8.796.448
População residente urbana 2010	1.537,704	3.591.806	7.052.210
População residente rural 2010	-	101.371	1.744.238
Densidade demográfica (hab/km²) 2010	7.037,61	1.323,35	89,63
Taxa de urbanização (%) 2010	100	97,26	80,17
Taxa geométrica de crescimento populacional 2000 e 2010 – % ao ano (a.a.)	0,78	1,01	1,06
Habitação e saneamento			
Domicílios particulares permanentes 2000	376.022	860.124	1.968.761
Domicílios particulares permanentes 2010	470.754	1.249.372	2.993.825
Domicílios particulares permanentes com saneamento inadequado (%) 2000	0,89	4,90	20,40
Domicílios particulares permanentes com saneamento inadequado (%) 2010	0,38	1,98	12,07
Abastecimento de água (R$ gastos com e no processo de abastecimento) 2010	421.321	902.785	1.842.274
Consumo de energia elétrica (MWh) 2010	2.856.035	6.226.139	10.181.485

Fonte: BDE – Condepe Fidem (2012). Elaboração das autoras.

Diversas leis foram criadas para as 25 áreas de proteção ambiental (quadro 2), e quatro delas estão em discussão: duas no bairro de Apipucos; uma no bairro da Imbiribeira; e, por último, uma no bairro de Afogados.

5. As Unidades de Conservação, Áreas de Proteção do município de Recife e demais reservas serão apresentadas no quadro 2.

QUADRO 2
Relação das Unidades de Conservação de Recife (posição em 29/05/2012)

N° de ordem	Denominação	Instrumento de criação (Lei Municipal n°/ano)	Instrumento de regulamentação (Decreto Municipal n°/ano)	Área (hectares)	Bairro	RPA/MR
01	Unidade Protegida Lagoa do Araçá	16.176/1996 (Luos)	18.029/1998	14,2	Imbiribeira	6 / 6.1
02	Parque Natural Municipal dos Manguezais	16.176/1996 (Luos)	25.565/2010	320,34	Pina	6 / 6.1
03	Unidade de Conservação da Natureza Tamandaré	16.176/1996 (Luos)	23.820/2008	8,5	Areias	5 / 5.2
04	UCN Jordão	16.176/1996 (Luos)	23.812/2008	38,37	Imbiribeira / Boa Viagem	6 / 6.1
05	UCN São Miguel	16.176/1996 (Luos)	23.817/2008	18,77	Afogados	5 / 5.1
06	APA Campo do Jiquiá	16.176/1996 (Luos)	21.828/2006	54,50	Jiquiá	5 / 5.2
07	UCN Joana Bezerra	16.176/1996 (Luos)	23.811/2008	3,51	Joana Bezerra	1 / 1.3
08	UCN Mata do Barro	16.176/1996 (Luos)	23.813/2008	224,2	Barro	5 / 5.3
09	APA Mata do Engenho Uchôa (abriga o RVS Mata do Engenho Uchôa)	16.176/1996 (Luos)	17.548/1996	192	Ibura	6 / 6.2
10	APA Mata da Várzea	16.176/1996 (Luos)	22.154/2006	713,17	Várzea	4 / 4.3
11	UCN Curado (abriga o Jardim Botânico de Recife e parte do RVS Mata do Curado)	16.176/1996 (Luos)	23.806/2008	113,66	Curado	5 / 5.3
12	UCN Dois Unidos (abriga a RFU Mata de Dois Unidos)	16.176/1996 (Luos)	23.808/2008	52,14	Dois Unidos	2 / 2.3
13	UCN Dois Irmãos (abriga o Parque Estadual de Dois Irmãos)	16.176/1996 (Luos)	23.807/2008	467,82	Dois Irmãos	3 / 3.1
14	UCN Beberibe	16.176/1996 (Luos)	23.804/2008	3.674,2	Guabiraba	3 / 3.3
15	UCN Caxangá	16.176/1996 (Luos)	23.805/2008	102,2	Caxangá	4 / 4.3
16	UCN Orla Marítima	16.176/1996 (Luos)	23.816/2008	57,48	Pina, Boa Viagem	6 / 6.1

(Continua)

(Continuação)

Nº de ordem	Denominação	Instrumento de criação (Lei Municipal nº/ano)	Instrumento de regulamentação (Decreto Municipal nº/ano)	Área (hectares)	Bairro	RPA/MR
17	UCN Sítio dos Pintos	16.176/1996 (Luos)	23.818/2008	51,3	Sítio dos Pintos	3 / 3.1
18	UCN Matas do Curado (abriga o RVS Mata São João da Várzea e parte do RVS Mata do Curado)	16.176/1996 (Luos)	23.815/2008	409,88	Curado	5 / 5.3
19	UCN Mata das Nascentes	16.176/1996 (Luos)	23.814/2008	293,19	Várzea	4 / 4.3
20	UCN Iputinga	16.176/1996 (Luos)	23.810/2008	31,71	Apipucos	3 / 3.1
21	UCN Estuário do Rio Capibaribe	16.176/1996 (Luos)	23.809/2008	-	-	-
22	APA Açude de Apipucos	16.609/2000	22.460/2006	89,28	Apipucos	3 / 3.1
23	UCN Sítio Grande	16.751/2002	23.819/2008	35,64	Imbiribeira	6 / 6.1
24	APA das Capivaras	16.719/2001	22.326/2006	20,75	Apipucos	3 / 3.1
25	UP Ilha do Zeca	16.869/2003	23.825/2008	31,87	Ilha Joana Bezerra	1 / 1.3
26	UCP Parque da Jaqueira	17.610/2010	Em andamento	7,15	Jaqueira	3 / 3.1
27	UCP Parque da Tamarineira	17.802/2012	-	-	Tamarineira	3 / 3.1

Fonte: CPRH 2012. Adaptado pelas autoras.
Folha: 2/2
Obs.: 1. Conforme a Lei Estadual nº14.324/2011, as antigas Reservas Ecológicas Estaduais (REE) foram categorizadas conforme segue:
– REE Mata do Engenho Uchôa – como Refúgio da Vida Silvestre Mata do Engenho Uchôa
– REE Mata de Dois Unidos – como Reserva de Floresta Urbana Mata de Dois Unidos
– REE Mata São João da Várzea – como Refúgio da Vida Silvestre Mata São João da Várzea
– REE Matas do Curado – como Refúgio da Vida Silvestre Mata do Curado
2. Conforme a Lei Estadual nº 11.622/1998, a REE Dois Irmãos foi categorizada como Parque Estadual de Dois Irmãos.
3. Siglas: APA – Área de Proteção Ambiental, LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo, REE – Reserva Ecológica Estadual, RVS – Refúgio da Vida Silvestre, RFU – Reserva de Floresta Urbana, UCN – Unidade de Conservação da Natureza, RPA – Região Político-Administrativa, MR – Mesorregião, UP – Unidade Protegida, ZEPA – Zona Especial de Proteção Ambiental, UCP – Unidade de Conservação da Paisagem (posição em: 29/05/2012).
4. Durante o período da pesquisa de campo que originou este trabalho quatro das Zepas apresentadas encontravam-se em processo de regulamentação, que em 2008 foram aprovadas.

As Zepas – áreas de interesse ambiental e paisagístico necessárias à preservação das condições de amenização do ambiente urbano e aquelas destinadas a atividades esportivas ou recreativas de uso público, bem como as áreas que apresentam características excepcionais de matas e açudes conforme mostram o quadro 3 e o mapa 5 – são asseguradas pela Luos do município de Recife, de 30 de janeiro de 1997.

QUADRO 3

Município de Recife: Zonas Especiais de Proteção Ambiental

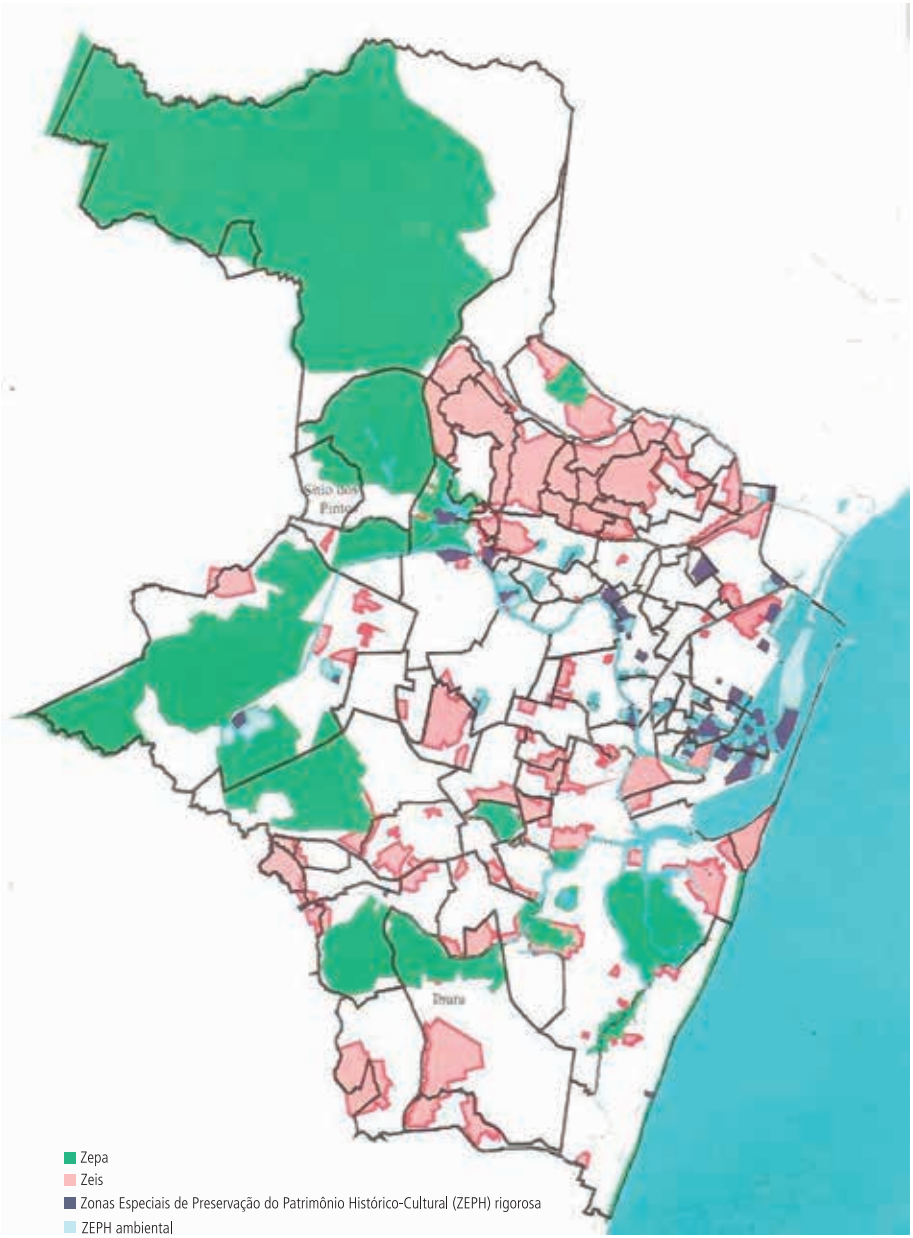
	Zepas	Área (ha)	Bairros
1	Lagoa de Araçá	14,20	Imbiribeira
2	Parque dos Manguezais	212,84	Pina
3	Vila Tamandaré	8,50	Areias
4	Parque do Rio Jordão	38,37	Imbiribeira/Boa Viagem
5	São Miguel/Afogados	18,77	Afogados
6	Parque do Jiquiá	54,50	Jiquiá
7	Ilha Joana Bezerra	3,51	Ilha Joana Bezerra
8	Mata do Barro	224,20	Barro
9	Engenho Uchoa	192,00	Ibura
10	Mata da Várzea	713,17	Várzea
11	Jardim Botânico do Curado	113,66	Curado
12	Dois Unidos	52,14	Dois Unidos
13	Reserva Ecológica Dois Irmãos	467,82	Dois Irmãos
14	Guabiraba/Pau Ferro	3.674,20	Guabiraba/Pau Ferro
15	Caxangá	102,20	Caxangá
16	Praia da Pina/Boa Viagem	57,48	Pina/Boa Viagem
17	Sítio dos Pintos	51,30	Sítio dos Pintos
18	Mata da Várzea/Curado	409,68	Várzea/Curado
19	Mata do Círculo/Militar	293,19	Várzea
20	Iputinga/Apipucos	31,71	Iputinga
21	Área Estuarina do Rio Capibaribe	129,30	-
22	Açude de Apipucos*	88,07	Apipucos
23	Sítio Grande*	35,64	Imbiribeira
24	Parque das Capivaras	24,05	Apipucos
25	Ilha do Zeca*	31,87	Ilha Joana Bezerra

Fonte: Cavalcante, Lyra e Avelino (2008). Elaboração: FUNDAJ.

Nota: * Em processo de regulamentação

MAPA 5

Município de Recife: localização das Zonas Especiais de Proteção Ambiental



Fonte: Prefeitura de Recife, 2007. Base cartográfica: Prefeitura de Recife/Secretaria de Planejamento Participativo, Obras e Desenvolvimento Urbano e Ambiental (SPPODUA), 2005.

Observando mais um município integrante da pesquisa, nota-se que a evolução urbana de Garanhuns tem participação ativa no crescimento econômico da região de desenvolvimento do agreste meridional do estado. A cidade de Garanhuns exerce papel regional de relevante importância para o desenvolvimento socioeconômico do estado, destacando-se nas atividades agropecuárias, no setor educacional, na saúde, e no grande fluxo do capital por meio das atividades de comércio e serviços. No interior do estado de Pernambuco vem ocorrendo diversas ações governamentais para o seu desenvolvimento, como, por exemplo, o incentivo ao turismo e a duplicação de importante rodovia, a BR-232, que mudou a configuração espacial e diminuiu o tempo de circulação entre os municípios, facilitando o fluxo de pessoas e mercadorias.

No município, uma empresa multinacional de fabricação de bens de consumo, como higiene pessoal e limpeza, alimentos e sorvetes, tem influenciado, fortemente, as atividades produtivas locais, especialmente aquelas exercidas por pequenos e médios produtores de leite. Identifica-se, também, a ampliação das suas atividades empresariais e a implantação de instituto de pesquisa e análise leiteira de alta tecnologia.

O setor de saúde apresenta grande destaque pela organização e existência de serviços médicos especializados e rede de hospitais e clínicas interligada, sendo referência regional. No entanto, já é possível identificar sedes de empresas de seguro-saúde, seguindo a lógica nacional do sistema de saúde privado. Atreladas a esse sistema, encontram-se, também, grandes redes de farmácias e drogarias.

Na área de educação, há instituições de ensino superior – Faculdade de Formação de Professores de Garanhuns (FACETEG), Universidade de Pernambuco (UPE), e Faculdade de Administração de Garanhuns –, centros profissionalizantes – Serviço Nacional do Comércio (SENAC) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) –, escolas tradicionais de ensino fundamental e médio e a Diretoria Regional de Educação do Agreste Meridional (setor da Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco), que atendem a 21 municípios do Agreste. O município atrai, também, alunos de toda a região, que vão em busca de serviços educacionais.

A atividade de grande expressão é o comércio e a produção artesanal, cujos bens de produção são comercializados para diversas localidades dentro e fora do estado. O desenvolvimento local tem colaborado para o processo de urbanização, mediante a migração da população da zona rural do município e região resultando na atuação do poder público quanto ao controle do uso e ocupação do solo. Garanhuns conta apenas com o plano diretor como diretriz para o uso e ocupação do solo. O licenciamento

ambiental de empreendimentos no município é realizado pela CPRH. A tabela 2 apresenta uma síntese dos indicadores do município de Garanhuns.

TABELA 2
Garanhuns: inadequação de domicílios (2000 e 2010)

Área e população	Município	RD	Estado
Área (km²)	458,550	10.841,77	98.146,315
População residente total 2000	117.749	594.890	7.918.344
População residente urbana 2000	103.435	310.004	6.058.249
População residente rural 2000	14.314	284.886	1.866,095
População residente total 2010	129.408	641.727	8.796.448
População residente urbana 2010	115.356	370.818	7.052.210
População residente rural 2010	14.052	270.909	1.744.238
Densidade demográfica (hab/km²) 2010	282,21	59,19	89,63
Taxa de urbanização (%) 2010	89,14	57,78	80,17
Taxa geométrica de crescimento populacional 2000 e 2010 (% a.a.)	0,95	0,76	1,06
Habitação e saneamento	-	-	-
Domicílios particulares permanentes 2000	29.622	142.988	1.968.761
Domicílios particulares permanentes 2010	37.368	213.677	2.993.825
Domicílios particulares permanentes com saneamento inadequado (%) 2000	11,16	40,99	20,40
Domicílios particulares permanentes com saneamento inadequado (%) 2010	8,96	30,21	12,07
Abastecimento de água (R$ gastos com e no processo de abastecimento) 2010	36.024	104.130	1.842.274
Consumo de energia elétrica (MWh)2010	127.976	376.803	10.181.485

Fonte: BDE – Condepe Fidem (2012). Elaboração das autoras.

Não existe Zeis em Garanhuns, ainda que o Plano Estadual de Habitação (PEH) preveja a criação destas zonas para os municípios da região do Agreste Meridional. Os conflitos quanto ao uso e ocupação do solo se apresentam nas questões relacionadas aos movimentos sociais nas áreas rurais. Segundo dados apresentados pelo Sistema de Informações Socioeconômicas dos Municípios Brasileiros (Simbrasil) há três unidades de conservação de nível estadual e quatro de nível municipal no município (CAIXA, 2007). Os resultados obtidos apontam fraca relação com o Ministério Público nas questões relacionadas ao meio ambiente.

No município de Ipojuca, a expansão urbana está associada ao complexo portuário de Suape, situado nesse município bem como na exploração do turismo litorâneo. A tabela 3 apresenta uma síntese dos indicadores do município de Ipojuca.

TABELA 3
Ipojuca: inadequação de domicílios (2000 e 2010)

Área e população	Município	RD	Estado
Área (km²)	532,644	2.790,772	98.146,315
População residente total 2000	59.281	3.339.616	7.918.344
População residente urbana 2000	40.310	3.236.698	6.058.249
População residente rural 2000	18.971	102.918	1.866,095
População residente total 2010	80.637	3.693.177	8.796.448
População residente urbana 2010	59.719	3.591.806	7.052.210
População residente rural 2010	20.918	101.371	1.744.238
Densidade demográfica (hab/km²) 2010	151,39	1.323,35	89,63
Taxa de urbanização (%) 2010	74,06	97,26	80,17
Taxa geométrica de crescimento populacional 2000 e 2010 (% a.a.)	3,12	1,01	1,06
Habitação e saneamento	-	-	-
Domicílios particulares permanentes 2000	13.414	860.124	1.968.761
Domicílios particulares permanentes 2010	22.016	1.249.372	2.993.825
Domicílios particulares permanentes com saneamento inadequado (%) 2000	24,53	4,90	20,40
Domicílios particulares permanentes com saneamento inadequado (%) 2010	11,56	1,98	12,07
Abastecimento de água (R$ gastos com e no processo de abastecimento) 2010	12.960	902.785	1.842.274
Consumo de energia elétrica (MWh) 2010	400.324	6.226.139	10.181.485

Fonte: BDE – Condepe/Fidem (2012). Elaboração das autoras.

No período de alta temporada, no verão, a população municipal aumenta cerca de 37%, segundo dados disponibilizados pela Secretaria de Turismo local. Verifica-se, ainda, que os investimentos no complexo portuário têm favorecido o aumento do número de solicitações de licenciamentos na área da construção civil (*resorts*, condomínios de luxo e segunda residência).

Quanto às pressões ambientais decorrentes do crescimento urbano, da ocupação de Área de Preservação Permanente (APP), de mananciais e da pressão urbana sobre unidades de conservação e áreas protegidas, o Plano Diretor Municipal[6] disponibilizado pela prefeitura apresenta a regulamentação das áreas apresentadas a seguir:

1) Zona Especial de Desenvolvimento Rural Sustentável (ZEDR), que corresponde às áreas de assentamentos rurais de reforma agrária, legalmente definidas pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)-PE, e assentamentos organizados pelo Fundo de Terras do Estado de Pernambuco (FUNTEP) e destina-se ao fomento de atividades:

6. Lei Municipal nº 1.490/2008 – Plano Diretor do Município de Ipojuca.

a) econômicas;

b) agropecuárias; e

c) agroindustriais, em especial ao estímulo e apoio à agricultura diversificada e à produção socialmente estruturada de cana-de-açúcar e seus derivados.

2) Zona Especial de Atividades Industriais e Agroindustriais (Zeia), que, conforme o Plano Diretor do município de Ipojuca, corresponde à porção do território destinada à instalação controlada de:

a) atividades industriais, agroindustriais e demais atividades econômicas estruturadoras; e

b) equipamentos especiais de referência regional, com vistas a dinamizar e fortalecer as cadeias produtivas existentes e potenciais no âmbito do município e da região, além de promover inclusão espacial e socioeconômica por meio da geração de trabalho, emprego e renda.

Esta zona deverá considerar a área como estratégica para a instalação de equipamentos sociais de médio e grande portes e também de equipamentos especiais, estruturadores da dinâmica socioeconômica regional, em especial a promoção, distribuição, comercialização e apoio logístico à produção econômica e cultural e a estruturação das atividades turísticas.

2 O SISTEMA DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

2.1 Aspectos institucionais: gestão e administração

O sistema ambiental estadual é constituído por órgãos e entidades responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental.

Os órgãos do Sistema Estadual de Meio Ambiente e suas respectivas atribuições estão listados a seguir.

1) Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema) – órgão consultivo e deliberativo que tem funções normativas, como a fixação de normas necessárias à execução e implementação das diretrizes e ações de política estadual do meio ambiente.

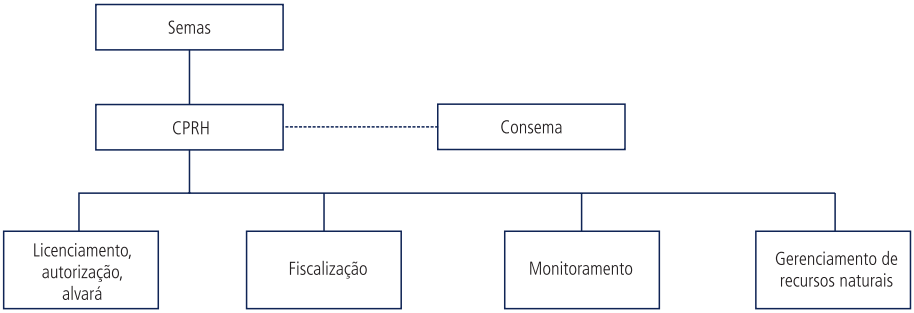
2) Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade (Semas) – órgão central com competência para formular as diretrizes da Política Estadual do Meio Ambiente, especialmente quanto a preservação, conservação e uso racional dos recursos naturais renováveis, e para planejar, coordenar supervisionar e controlar as ações relativas a esta política.

3) CPRH – órgão executor do sistema, tem a finalidade de executar e fazer executar, como órgão estadual, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. É o órgão estadual de meio ambiente com atuação em todo o território pernambucano.
4) Órgãos seccionais – órgãos ou entidades da administração estadual e federal, direta ou indireta, e fundações que tenham atividades relacionadas com a proteção da qualidade ambiental ou o uso dos recursos ambientais, tais como a Secretaria de Recursos Hídricos, Secretaria de Saúde, Fundação Nacional da Saúde, dentre outros.
5) Órgãos locais – órgãos ou entidades municipais responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições. São os órgãos municipais de controle ambiental como, por exemplo, as Secretarias Municipais de Meio Ambiente.

Pernambuco não dispõe de lei consolidada sobre Política Estadual de Meio Ambiente, como ocorre na esfera nacional com a Lei nº 6.938/1981, que cria a Política Nacional de Meio Ambiente. Porém, há várias legislações que definem diretrizes, ações, objetivos, atribuições, entre outros aspectos, de política ambiental. Assim, estas normas esparsas, conjuntamente, formam a política de meio ambiente de Pernambuco, com destaque para:

1) Lei Estadual nº 10.564, de 1991, que dispõe sobre o controle da poluição atmosférica no estado.
2) Lei Estadual nº 11.206, de 1995, que dispõe sobre a política florestal do estado de Pernambuco.
3) Lei Estadual nº 11.899, de 2000, que redefine os critérios de distribuição da parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) que cabe aos municípios, considerando aspectos socioambientais.
4) Lei Estadual nº 12.008, de 2001, que dispõe sobre a política estadual de resíduos sólidos.
5) Lei Estadual nº 12.984, de 2005, que dispõe sobre a política estadual de recursos hídricos.
6) Lei Estadual nº 13.787, de 2009, que institui o Sistema Estadual de Unidades de Conservação da Natureza (SEUC) de Pernambuco. A CPRH de Pernambuco é o órgão integrante do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Sustentabilidade responsável pelo processo de licenciamento ambiental, entre outras atribuições representadas na figura 1.

FIGURA 1
Fluxograma da Secretaria de Meio Ambiente e Sustentabilidade



Fonte: Fluxograma das unidades envolvidas no processo de licenciamento ambiental estadual. Elaboração das autoras.

O organograma institucional simplificado das unidades administrativas da estrutura organizacional da CPRH envolvidas no processo de licenciamento ambiental é apresentado na figura 2, sua estrutura detalhada é formada por:

1) Órgãos colegiados:
   a) Conselho de gestão;
   b) Conselho técnico-científico;
   c) Conselho de licenciamento;
   d) Comissão permanente de licitação; e
   e) Câmara técnica de compensação ambiental.
2) Órgão de direção: Presidência.
3) Órgãos de apoio:
   a) Núcleo de articulação;
   b) Núcleo de comunicação social;
   c) Assessoria; e
   d) Secretaria de gabinete.
4) Órgãos de atividades-meio:
   a) Coordenadoria de gestão;
   b) Coordenadoria técnica; e
   c) Coordenadoria jurídica.

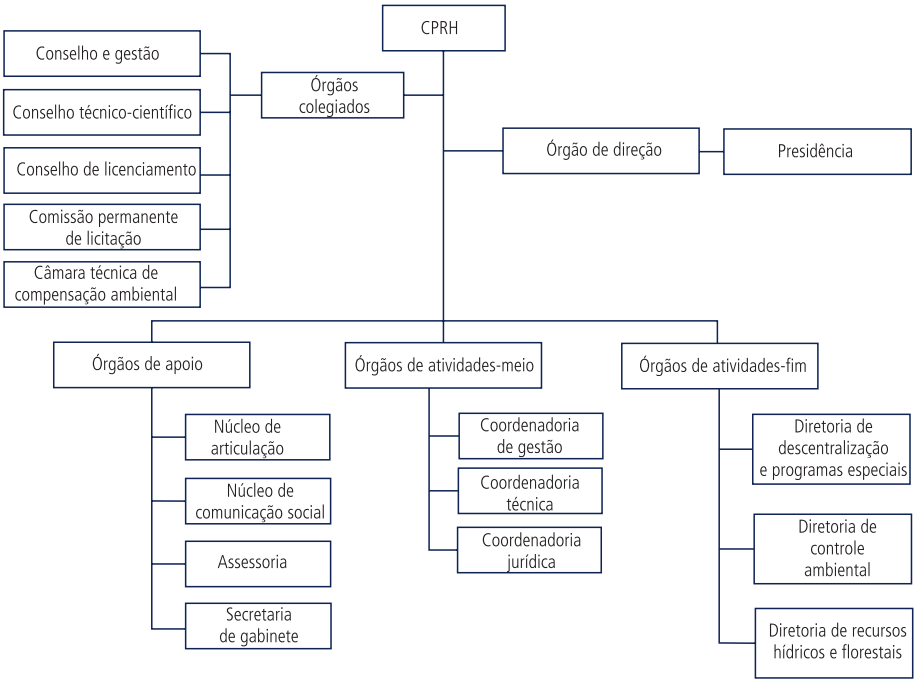
5) Órgãos de atividades-fim:

a) Diretoria de descentralização e programas especiais;

b) Diretoria de controle ambiental; e

c) Diretoria de recursos hídricos e florestais.

FIGURA 2
Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos: organograma institucional



Fonte: CPRH (2009). Elaboração: FUNDAJ.

Para a execução das atividades de licenciamento ambiental a CPRH dispõe de quadro técnico especializado da gerência de licenciamento, conforme o quadro 4.

QUADRO 4
Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos: estrutura administrativa da gerência de licenciamento

Unidade administrativa: gerência de licenciamento					
Atribuição destacada: análise de pedidos de licenças e emissão das respectivas licenças					
Pessoal					
Número	Cargo	Formação	Especialização	Quantidade	Tempo de serviço no setor
1	Supervisor de licenciamento	Engenheiro químico	-		Não informado
2	-	Engenheiro civil	-	1	Não informado
3	Técnico em desenvolvimento institucional	Técnico em desenvolvimento organizacional	-	8	Não informado

Fonte: CPRH (2009). Elaboração das autoras.

Unidades envolvidas no processo de licenciamento ambiental estadual

Atualmente, a CPRH vem desenvolvendo processo de desconcentração e interiorização das ações por meio das Unidades Integradas de Gestão Ambiental (Uigas), onde são realizadas atividades de recepção de processos, orientação à população e atendimento de vistorias para subsidiar procedimentos de licenciamento ambiental com foco em empreendimentos e atividades de pequeno potencial poluidor/degradador e atendimento a denúncias sobre infrações cometidas contra o meio ambiente.

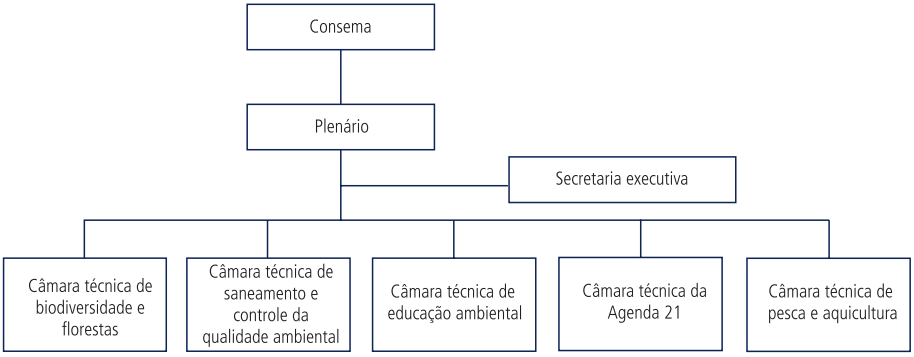
Estão previstas Uigas nos seguintes municípios: Ribeirão, Nazaré da Mata, Petrolina, Araripina, Caruaru, Garanhuns e no Distrito de Fernando de Noronha. Todas as Uigas estão interligadas *online* com a sede, otimizando, desta forma, o processo de recepção de documentos com vistas ao licenciamento. Em média, são três funcionários do quadro da CPRH, podendo este número ser ampliado caso haja disponibilização de pessoal pelas prefeituras dos municípios beneficiados.

Como parte do sistema ambiental estadual vale ressaltar o Conselho Estadual de Meio Ambiente (Consema), sendo este um órgão colegiado, consultivo e deliberativo, formado por representantes de entidades governamentais e da sociedade civil organizada, diretamente vinculado ao governo do estado. É composto por 42 membros, sendo 50% de órgãos governamentais e os demais representantes de entidades da sociedade civil organizada. Seu presidente é o secretário da Semas; e o secretário executivo, o presidente da CPRH.

O Consema utiliza como mecanismos de divulgação a mídia estadual de rádio e TV e, principalmente, páginas na *internet*, especialmente as da Semas, da CPRH e

a página geral do governo do estado. As reuniões ordinárias são realizadas a cada três meses, podendo haver reuniões extraordinárias. Em sua estrutura, há cinco Câmaras Técnicas de Caráter Permanente, instituídas por meio da Resolução Consema nº 03/2000, estando elas dispostas no organograma apresentado na figura 3.

FIGURA 3
Pernambuco: organograma do Conselho Estadual de Meio Ambiente



Fonte: Semas (2009). Elaboração: FUNDAJ.

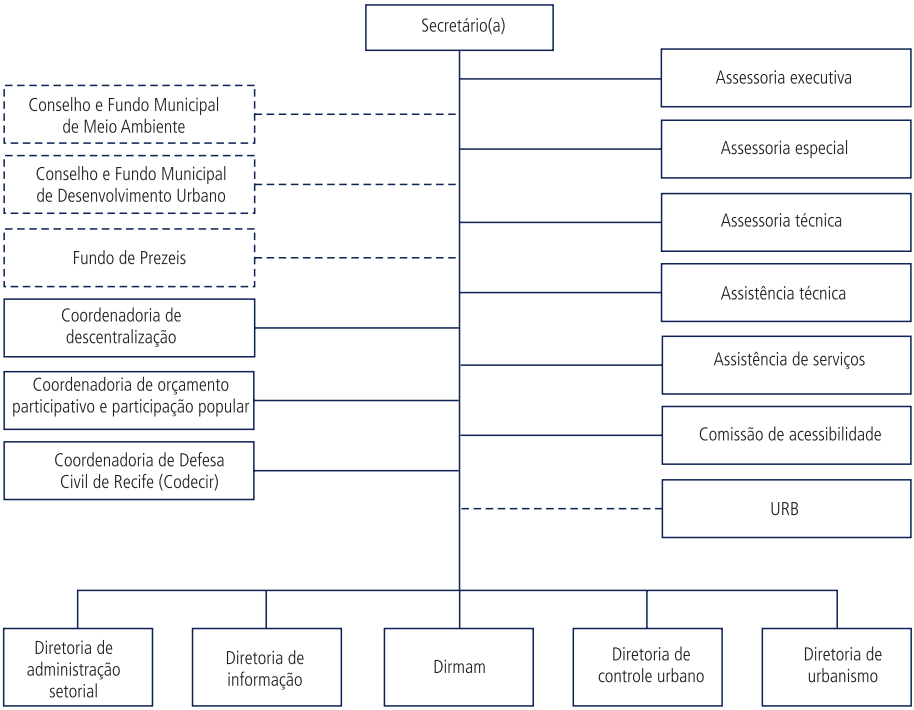
2.2 Descrição do sistema ambiental do município de Recife

No município de Recife a Secretaria de Planejamento Participativo, Obras, Desenvolvimento Urbano e Ambiental (Sppodua) da prefeitura possui cinco diretorias, entre elas a Diretoria do Meio Ambiente (Dirmam), que é o órgão gestor específico que integra o sistema ambiental de licenciamento da prefeitura de Recife. Tem como objetivo planejar, fiscalizar, monitorar e emitir a licença ambiental conforme Decreto Municipal nº 20.402/2004 da Dirmam.

Além da Dirmam, a secretaria apresenta mais dois componentes do sistema ambiental: o Conselho Municipal de Meio Ambiente (Comam) e Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) vinculados diretamente a esta secretaria, como está representado na figura 4.

O Comam tem por objetivo participar das ações de políticas públicas e diretrizes ambientais; sensibilizar a coletividade para a consciência ambiental; e fiscalizar as ações voltadas para o meio ambiente.

FIGURA 4
Município de Recife: organograma da Secretaria de Planejamento Participativo, Obras, Desenvolvimento Urbano e Ambiental



Fonte: Prefeitura de Recife (2009). Elaboração das autoras.

A criação do Conselho está prevista na Lei Orgânica da Cidade de Recife, em seu Capítulo V, que trata da Política de Meio Ambiente. Em 1992, a Lei Municipal nº 15.707 cria o Comam.[7] Nova regulamentação surge com a Lei Municipal nº15.857/1994, que modifica a sigla inicial CMMA para Comam, e da Lei Municipal nº 17.534/2009, que amplia o número de representantes/membros de doze para vinte.

Fazem parte na composição do Comam vinte membros, dos quais seis representam o poder municipal, onde um secretário municipal é responsável pela pasta local; sete membros são da prefeitura da cidade de Recife; e dois da Câmara de Vereadores. Representando a sociedade civil há dois representantes da Universidade Federal Rural de Pernambuco (UFRPE); dois representantes do empresariado local; dois representantes do movimento sindical dos trabalhadores

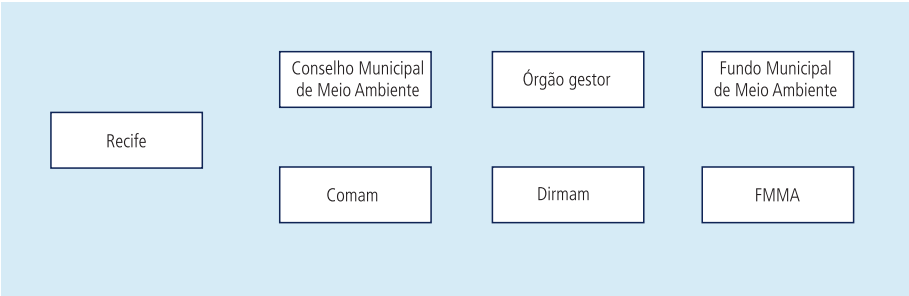
7. Lei Municipal nº 15.707/1992 remete aos Artigos 65, 66, 125, 126, 127, 128, 129 e 130, dispostos na Lei Orgânica da Cidade de Recife, que estão relacionados com o meio ambiente.

de Recife; duas entidades representativas dos movimentos ambientalistas; e dois representantes da associação de conselho de moradores.

O Comam exerce função consultiva e deliberativa; dispõe de página na internet e informes publicitários (*newsletter*); e, no momento, dispõe de uma Câmara Técnica de Arborização (Resolução nº 012/2002). O mesmo realiza reuniões ordinárias uma vez por mês: e extraordinárias, por meio de convocação, quando se julgar necessário pelo Secretário de Planejamento, Obras e Orçamento Participativo. As sessões são abertas ao público, salvo quando envolve matéria de natureza sigilosa.

O FMMA (figura 5), que integra o sistema ambiental da prefeitura de Recife, foi criado pela Lei nº 16.047/1995 assegurando, no âmbito municipal, recursos financeiros necessários ao desenvolvimento de ações de política de meio ambiente. Em 2009, a Lei Municipal nº 17.569/2009 modificou vários artigos da lei que criou o FMMA. A despeito de o FFMA ter sido criado em 1995, o início da sua efetivação se deu em 2009.

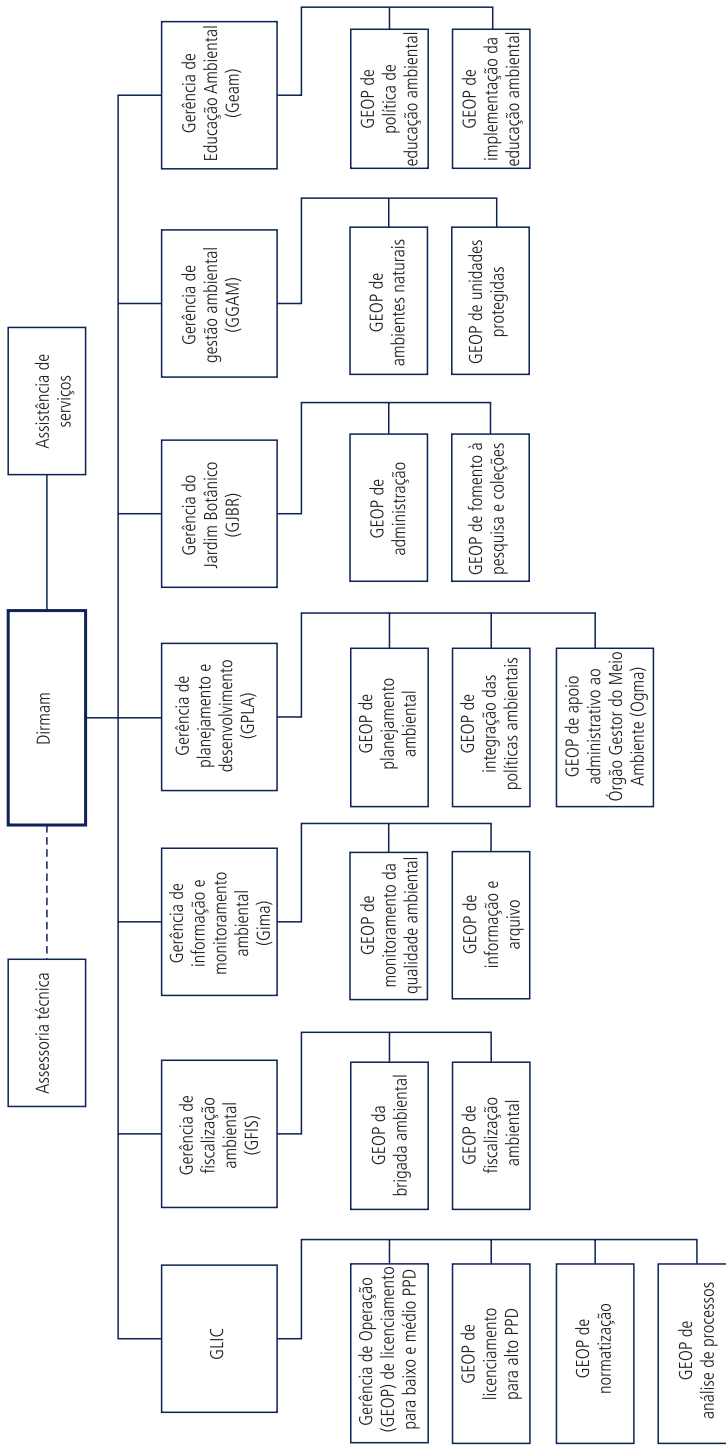
FIGURA 5
Instituições do Sistema Municipal de Meio Ambiente – Recife



Fonte: Manual de Licenciamento – Dirmam/2009. Elaboração: FUNDAJ.

O setor específico para a emissão de licenças é vinculado à Gerência de Licenciamento Ambiental (GLIC) responsável pela normatização e análise dos processos. Vale salientar, no entanto, que a atuação direta no processo de licenciamento apenas teve início em junho de 2009. A figura 6 apresenta a Dirmam após sua criação, com departamentos e gerências para dedicar-se a fiscalização, monitoramento e emissão de licenciamento ambiental na cidade de Recife. A GLIC é subdividida de acordo com o tipo de empreendimento, a saber: licenciamento para baixo e médio Porte Potencial Degradador (PPD); e licenciamento para alto PPD.

FIGURA 6
Prefeitura de Recife: Diretoria de Meio Ambiente



Fonte: Manual de Licenciamento – Dirmam (2009). Elaboração das autoras.

Em 2008, a Prefeitura de Recife realizou concurso para o preenchimento de vagas da Dirmam. Atualmente, a gerência de licenciamento conta com oito novos profissionais capacitados para exercer as funções de analista de desenvolvimento ambiental, com atribuições de responder aos processos de pedidos de licenciamento.

A formação acadêmica é diversificada e conta com os seguintes profissionais: geólogo, geógrafo, biólogo, engenheiro agrônomo, arquiteto, engenheiro florestal, bacharel em direito e suas respectivas especializações solicitadas para execução dos cargos. Todos têm como atribuição o cargo de analista de desenvolvimento ambiental como podem ser observados nos quadros 5 e 6.

QUADRO 5
Gerência de licenciamento ambiental: composição do quadro técnico

Unidade administrativa: GLIC					
Atribuição: analista de desenvolvimento ambiental					
Pessoal					
Número	Cargo	Formação	Especialização	Quantidade	Tempo de serviço no setor[1] (meses)
1	Analista de desenvolvimento ambiental	Geólogo	Mestre em geociências	1	8
2	Analista de desenvolvimento ambiental	Geógrafo	Mestre em geografia	1	8
3	Analista de desenvolvimento ambiental	Bióloga	Mestrado em oceanografia	1	8
4	Analista de desenvolvimento ambiental	Engenheiro agrônomo/ bacharel em direito	-	1	8
5	Analista de desenvolvimento ambiental	Bióloga	Especialista em gestão ambiental e mestrado em oceanografia	1	8
6	Analista de desenvolvimento ambiental	Arquiteto	Especialista em saneamento e mestrado em tecnologia ambiental	1	8
7	Analista de desenvolvimento ambiental	Engenheiro florestal	-	1	8
8	Analista de desenvolvimento ambiental	Bacharel em direito	-	1	8

Fontes: Ipea (2009) e entrevistas (2010). Elaboração das autoras.

Nota: [1] O tempo de serviço especificado pelos funcionários refere-se ao período de atuação dos mesmos após a aprovação no concurso em 2008 e a criação da Dirmam, incluindo o período de treinamento para exercício do cargo.

QUADRO 6
Gerência de licenciamento ambiental: composição do quadro técnico

Unidade administrativa - Gerência de Licenciamento Ambiental (GLA) / Dirmam/ Semam Recife					
Atribuição – Analista de Desenvolvimento Ambiental					
Pessoal					
Número	Cargo	Formação	Especialização	Quantidade	Tempo de serviço no setor[1] (anos)
01	Analista de Desenvolvimento Ambiental	Advogado	-	1	3,4
02	Analista de Desenvolvimento Ambiental	Engenheiro Civil	Doutorado	1	3,4
03	Analista de Desenvolvimento Ambiental	Engenheiro Civil	-	1	3,4
04	Gerente Operacional	Biologia	-	1	1
05	Analista de Desenvolvimento Ambiental	Arquiteto	-	1	0,8
06	Analista de Desenvolvimento Ambiental	Engenheiro Civil	Mestrado	1	0,10
07	Analista de Desenvolvimento Ambiental	Arquiteto	-	1	0,10
08	Analista de Desenvolvimento Ambiental	Engenheiro Florestal	-	1	0,10
09	Analista de Desenvolvimento Ambiental	Engenheiro Agrônomo	-	1	3,4
10	Analista de Desenvolvimento Ambiental	Engenheiro Agrônomo	Mestrado	1	0,1
11	Analista de Desenvolvimento Ambiental	Engenheiro Florestal	-	1	3,4
12	Analista de Desenvolvimento Ambiental	Arquiteto	-	1	3,4
13	Analista de Desenvolvimento Ambiental	Biologia	Doutorado	1	3,4
14	Analista de Desenvolvimento Ambiental	Química	-	1	0,10
15	Analista de Desenvolvimento Ambiental	Biologia	Mestrado	1	2,3
16	Analista de Desenvolvimento Ambiental	Biologia	Mestrado	1	3,4
17	Gerente Operacional	Biologia	-	1	0,5
18	Assistente Técnico de Controle Ambiental	Técnico em Meio Ambiente	-	1	0,9
19	Técnico de Controle Ambiental	Técnico em Química	-	1	0,10

Fontes: Ipea (2009) e Gerência de Licenciamento Ambiental (GLA) (agosto/2012). Elaboração das autoras.

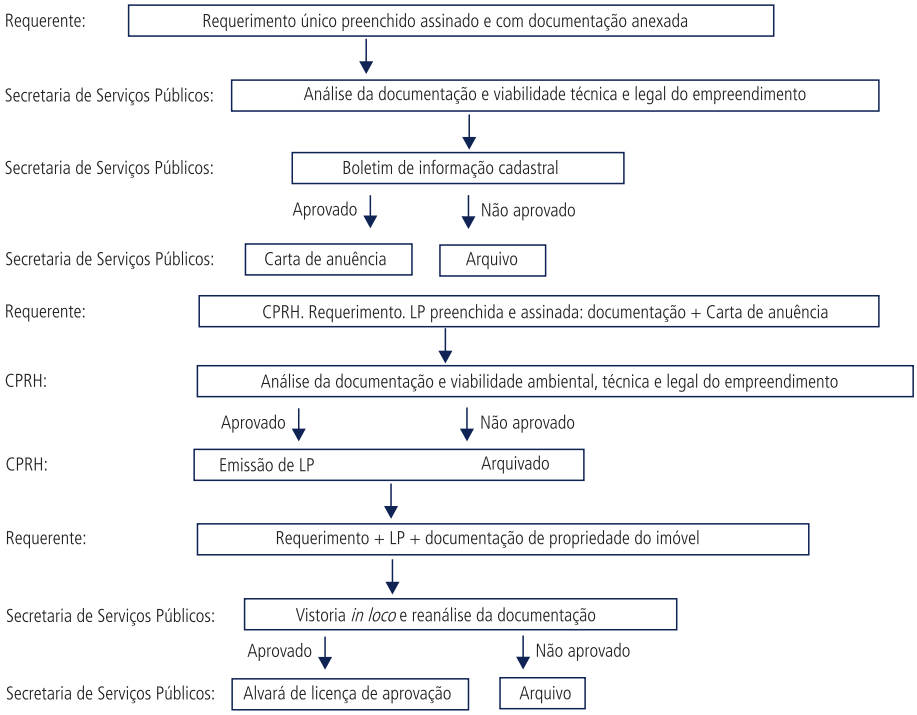
Nota: [1] O tempo de serviço especificado pelos funcionários refere-se ao período de atuação dos mesmos após a aprovação no concurso em 2008 e a criação da Dirmam, incluindo o período de treinamento para exercício do cargo.

2.3 Descrição do sistema ambiental do município de Garanhuns

O município de Garanhuns, à época da pesquisa, ainda não havia instituído o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SMMA) e encontra-se tramitando na Câmara de Vereadores o Projeto de Lei nº 10, de 2009, que propõe os órgãos integrantes do sistema a serem criados: a Secretaria de Agricultura, Abastecimento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos; o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Condema); e a Fundação Municipal do Meio Ambiente (FMMA). A proposta legislativa também estabelece, dentre as atribuições do Órgão Gestor do Meio Ambiente (Ogma) no município, a coordenação do sistema.

A atual norma que rege a organização do Poder Executivo municipal é a Lei nº 3.517, de 2007, que "Reorganiza a estrutura do Poder Executivo municipal, cria Secretaria e dispõe sobre a competência das Secretarias do Município, e dá outras providências" (Miranda, 2008). No entanto, a ausência de legislação específica gera superposições entre secretarias municipais a respeito da competência para licenciar parcelamento do solo, ainda que, na prática, o principal órgão licenciador seja a Secretaria de Serviços Públicos, Transporte e Trânsito, por meio do Departamento de Fiscalização de Obras (figura 7).

FIGURA 7
Município de Garanhuns: fluxograma das etapas do licenciamento ambiental



Fonte: Entrevistados. Elaboração das autoras.

Observa-se que, por não haver regulamentação normativa específica para o caso de parcelamento ou desmembramento de áreas, é utilizado e entregue aos requerentes o trecho da Lei Federal nº 6.766, de 1979 – dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências – e de seu Artigo 52, que estabelece normas de parcelamento do solo e dá ciência da necessidade de atendimento à referida norma.

2.4 Descrição do sistema ambiental de Ipojuca

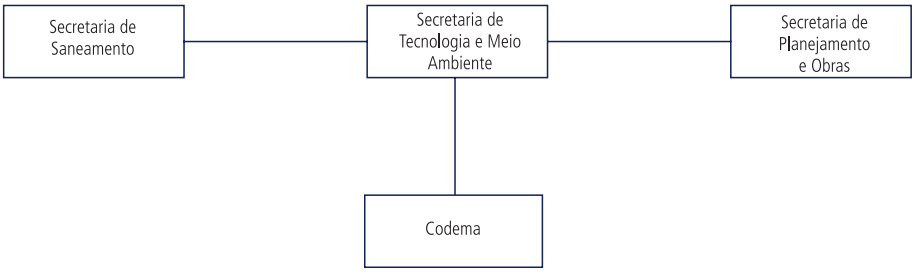
O sistema ambiental apresenta a composição descrita a seguir e é representada pela (figura 8).

1) Condema – participar das ações de políticas públicas e diretrizes ambientais; sensibilizar a coletividade para a consciência ambiental; e fiscalizar as ações voltadas para o meio ambiente. O Condema possui função consultiva e deliberativa e sua criação é atestada pela Lei Municipal nº1.064/1994.[8]

2) Sectma – responsável pela anuência para parcelamento de solo.

3) FMMA – assegura, no âmbito de Ipojuca, os recursos financeiros necessários ao desenvolvimento de ações de política de meio ambiente (em criação).

FIGURA 8
Ipojuca: sistema ambiental municipal – organograma



Fonte: Plano Diretor municipal. Elaboração das autoras.

O Conselho é de caráter consultivo e deliberativo, está em fase de implantação, realizando reuniões quinzenais para a sua formalização. Foi aprovado recentemente o seu regimento interno, e suas formas de comunicação com a comunidade de Ipojuca são por meio de jornais de grande circulação e mala direta.

O objetivo do Condema em Ipojuca é atuar reestruturando o meio ambiente já danificado pela zona canavieira, levando sugestões às secretarias competentes, além da preocupação de regulamentar o turismo de algumas praias do município que sofrem com o desmatamento e o uso e ocupação indevida das áreas de manguezais, como também atuar como órgão fiscalizador junto ao Ministério Público das ações causadoras de impacto ambiental.

8. Lei Municipal nº 1.064/1994.

O Condema é composto por 22 representantes e 22 suplentes, assim distribuídos:

Composição do Conselho de Meio Ambiente:

Instituições governamentais (um representante titular e um suplente):

- Secretaria Municipal de Tecnologia e Meio Ambiente;
- Secretaria Municipal de Turismo;
- Secretaria de Urbanismo;
- Secretaria Municipal de Infraestrutura;
- Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama);
- Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH)
- Capitania dos Portos de Pernambuco;
- Câmara dos Vereadores;
- Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico como membro (Suape);
- Ministério Público Estadual; e
- Instituto Agronômico de Pernambuco.

Instituições não governamentais dos seguintes distritos (um representante titular e um suplente):

- Camela;
- Serrambi;
- Nossa Senhora do Ó;
- Ipojuca, sede;
- Engenhos;
- Porto de Galinhas, setor de atividades náuticas de turismo;
- Porto de Galinhas, setor de hospedagem e comércio;
- Maracaípe;
- Suape (representante das empresas);

- Organizações não governamentais (ONGs) ambientais e/ou associações de defesa do meio ambiente; e
- Representante dos pescadores.

As reuniões são quinzenais, e os mecanismos de comunicação são os jornais de circulação e *mailings*.

A composição do quadro técnico da Secretaria de Meio Ambiente de Ipojuca é descrita a seguir (quadro 7).

QUADRO 7
Ipojuca: Secretaria de Meio Ambiente – composição do quadro técnico

Unidade administrativa: Secretaria de Meio Ambiente					
Atribuição: Analista de desenvolvimento ambiental					
Pessoal					
Número	Cargo	Formação	Especialização	Quantidade	Tempo de serviço no setor (anos)
1	Analista de desenvolvimento ambiental	Advogado	Licenciamento ambiental	2	5
2	Analista de desenvolvimento ambiental	Engenheiro	Edificações	1	3
3	Analista de desenvolvimento ambiental	Bióloga	-	1	Não foi informado
4	Secretária	Ensino médio	-	3	Não foi informado
5	Analista de desenvolvimento ambiental	Administrador	Políticas públicas	1	2

Fontes: Ipea (2009) e entrevistas (2010). Elaboração dos autores.

3 ASPECTOS LEGAIS

3.1 Legislação e procedimentos: estado de Pernambuco

Em Pernambuco, o sistema de licenciamento foi instituído por meio da Lei nº 7.267/1976,[9] que autoriza a constituição de sociedade anônima de economia mista, sob a denominação CPRH e dá outras providências.

Na esfera estadual, há também a Lei Complementar nº 49/2003,[10] que reestruturou o Poder Executivo, sua composição, atuação e atribuições.

A atual lei que dispõe sobre licenciamento no estado é a Lei nº 12.916/2005,[11] que dispõe sobre licenciamento ambiental, infrações administrativas ambientais

9. Lei nº 7.267/1976 – Autoriza a constituição de uma sociedade anônima de economia mista, sob a denominação de CPRH e dá outras providências.

10. Lei Complementar nº 49/2003 – Reestrutura o Poder Executivo Estadual, sua composição, atuação e atribuições.

11. Lei nº 12.916/2005 – Dispõe sobre licenciamento ambiental, infrações administrativas ambientais, e dá outras providências.

e dá outras providências. Há, ainda, o Decreto nº 30.462/2007,[12] que aprova o regulamento da CPRH e dá outras providências; e o Decreto nº 30.369/2007,[13] que aprova o regulamento da Semas e dá outras providências.

O licenciamento de atividades potencialmente poluidoras é instrumento efetivo previsto na legislação ambiental brasileira, cabendo ao estado a sua aplicação. Seu objetivo é a prevenção da degradação ambiental e o controle preventivo da poluição em seus componentes ambientais, hídricos, do solo, atmosféricos e sonoros, e se dá, em Pernambuco, por meio dos seguintes instrumentos: licenciamento, autorização e alvará; fiscalização; monitoramento; e gestão dos recursos ambientais.

O sistema de licenciamento adotado pela CPRH prevê a concessão de quatro documentos, sendo eles: Licença Prévia (LP); Licença de Instalação (LI); Licença de Operação (LO); e Licença Simplificada (LS).

Os procedimentos adotados pela CPRH para o licenciamento ambiental são coordenados pela gerência de licenciamento e constam de cinco fases: *i)* atendimento ao público; *ii)* recebimento dos documentos e formulários; *iii)* análise e encaminhamento do processo às diversas áreas técnicas, objetivando as inspeções; *iv)* elaboração de pareceres; e *v)* emissão das licenças/autorização/indeferimentos.

Cada licença será concedida no prazo máximo de sessenta dias, a contar da data do protocolo do requerimento, até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver Estudo de Impacto Ambiental (EIA) - Relatório de Impacto Ambiental (Rima), quando o prazo será de até nove meses.

3.2 Município de Recife: arcabouço legal e normativo

No âmbito do estado de Pernambuco, o licenciamento ambiental para fins urbanísticos não dispõe de lei específica. Há apenas a lei estadual que trata de licenciamento ambiental de atividades diversas. Aplica-se, neste caso, o disposto na Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências – o que ocorre também nos municípios de Garanhuns e Ipojuca, que não dispõem de legislação própria.

O município de Recife, porém, dispõe de leis que regem o uso e a ocupação do solo, além de contar com plano diretor municipal em execução e normas legais que dizem respeito ao licenciamento ambiental – sendo elas apresentadas a seguir.

12. Decreto nº 30.462/2007 – Aprova o regulamento da CPRH e dá outras providências.

13. Decreto nº 30.369/2007 – Aprova o regulamento da Sectma, e dá outras providências.

1) Lei Municipal nº 16.243/1996, que cria o Código de Meio Ambiente e de Equilíbrio Ecológico da cidade de Recife.
2) Lei Municipal nº 17.071/2004, que institui a taxa de licenciamento ambiental municipal.
3) Decreto Municipal nº 20.402/2004, que estabelece medidas administrativas para a organização e funcionamento da atividade de fiscalização ambiental no município.
4) Lei Municipal nº 17.171/2005, que faz alterações em leis anteriores.
5) Decreto Municipal nº 24.540/2009, que regulamenta o licenciamento ambiental e define procedimentos para a realização de audiências públicas e dá outras providências.

Diante do exposto, verifica-se a necessidade de promulgação de lei semelhante à Lei Federal nº 6.766 em nível estadual e nos municípios de Garanhuns e Ipojuca, além de normas regulamentadoras, caso necessário, considerando as particularidades de cada ente federado.

No caso específico do município de Recife, observa-se que a legislação atual atende à necessidade no que diz respeito ao licenciamento ambiental, não carecendo de novas normas.

3.3 Ipojuca: arcabouço legal e normativo acerca do licenciamento

O município de Ipojuca não possui órgão licenciador municipal e não apresenta muitas leis municipais de controle ambiental, contudo foi aprovado, em 2008, pela Lei Municipal nº 1.490, o Plano Diretor do município, que institui o licenciamento ambiental municipal como instrumento de sua política de meio ambiente, discriminando o prazo para sua regulamentação, conforme a seguir.

> Art. 63 – O licenciamento ambiental municipal é atribuição do Poder Executivo Municipal, tendo como finalidade a avaliação dos impactos ambientais de empreendimentos no território do município.
>
> Parágrafo Único – O Poder Executivo Municipal, nas suas atribuições de licenciamento ambiental observará:
>
> I – licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e daqueles que forem delegados pelo Estado ao Município, por instrumento legal ou convênio de acordo com a Resolução Conama nº 237/1997;
>
> II – descentralização e integração entre os entes federados na gestão da política nacional de meio ambiente, Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981;

III – fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981;

IV – fortalecimento institucional do órgão de gestão ambiental municipal;

V – previsão de legislação complementar, ou outro instrumento que defina as atividades a serem licenciadas pelo Estado e pelo município, considerando:

a) condições, restrições e medidas de controle ambiental, que serão obedecidas por empreendedores, pessoa física ou jurídica, para localizar, instalar, ampliar e operar empreendimentos;

b) atividades que utilizam recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, ou aquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental (Resolução Conama nº 237/1997).

Art. 64. Fica instituído o licenciamento ambiental municipal, de acordo com a Resolução Conama nº 237 de 1997, para fortalecer a participação municipal no Sisnama.

Parágrafo único. O Código de Meio Ambiente do Município do Ipojuca, de que trata o artigo 62 instituirá o licenciamento ambiental municipal como instrumento de sua política de meio ambiente, discriminando o prazo para sua regulamentação.

Artigo 65. No instrumento legal que a União e o Estado delegarão competência ao Município para o licenciamento ambiental, constará a classificação de atividades de impacto ambiental, definindo-se os parâmetros de impacto ambiental local para cada atividade e porte das mesmas, a fim de estabelecer as competências de licenciamento ambiental do Município.

3.4 Garanhuns: arcabouço legal e normativo acerca do licenciamento

Conforme já citado, a cidade de Garanhuns não possui órgão licenciador ambiental municipal e o arcabouço legal vigente sobre a matéria ambiental limita-se às normas abaixo relacionadas:

1) Lei Municipal nº 3.620 de 2007 – Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Garanhuns, instrumento da política urbana e ambiental, e dá outras providencias.

2) Lei Municipal nº 3.517 de 2007 – Reorganiza a estrutura do Poder Executivo Municipal, cria Secretaria e dispõe sobre a competência das Secretarias do Município, e dá outras providências.

3) Lei Municipal nº 3.394 de 2006 – Cria o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (Codema), revoga a Lei Municipal nº 3.093, de 26 de setembro de 2001, e dá outras providencias.

4) Lei Municipal nº 3.601 de 2008 – Dispõe sobre a organização do Codema.

Merece registro a atuação do Codema, que tem provocado discussões acerca de propostas de normas sobre meio ambiente no município. Como exemplo foi citado o Projeto de Lei Municipal nº 010/2009 – "Institui a Política Ambiental e dispõe sobre o Sistema Municipal do Meio Ambiente para a proteção, controle e Licenciamento Ambiental no Município de Garanhuns" que se encontra tramitando na Câmara Municipal.

4 O PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL

4.1 O órgão ambiental licenciador

O quadro 8 assinala os problemas identificados no processo de licenciamento ambiental efetuado pelo estado e pelos municípios que licenciam, de acordo com as visões do órgão ambiental licenciador entrevistado.

QUADRO 8
Na visão do órgão ambiental licenciador

	Problema	Estado	Garanhuns	Ipojuca	Recife
1	Estudos ambientais inadequados	-	-	-	-
2	Solicitação excessiva de informações e estudos complementares	-	-	-	-
3	Infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador insuficiente	X	-	-	-
4	Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador	X	-	-	-
5	Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador	-	-	-	-
6	Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador	X	-	-	-
7	Tempo excessivo para análise do estudo ambiental	-	-	-	X
8	Tempo excessivo para expedição das licenças	-	-	-	-
9	Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental	-	-	-	-
10	Pouca participação nas audiências públicas	-	-	-	-
11	Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos	-	-	-	-
12	Alto valor das taxas de licenciamento ambiental	-	-	-	-
13	Falta de clareza nas exigências constantes das licenças	-	-	-	-
14	Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção	-	-	-	-
15	Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficientes	X	-	-	-
16	Preencher com outros problemas não relacionados acima	-	-	-	-

Fonte: Ipea. Elaboração das autoras.
Notas: X = Existência de problemas.
- Sem informação ou não permite definição.

4.2 O processo de concessão de licenças ambientais

4.2.1 Procedimento básico do licenciamento ambiental

1) Estudos ambientais

Estado de Pernambuco

Do ponto de vista da CPRH, o Rima é apresentado em linguagem acessível aos diferentes atores e é disponibilizado de forma acessível aos diferentes atores sociais, por completo, em página da internet. Também se afirmou que, na elaboração dos estudos ambientais, são considerados os impactos sinergéticos e cumulativos de parcelamentos localizados na mesma zona urbana.

Na opinião do empreendedor público, para os procedimentos de licenciamento ambiental , especialmente na elaboração de estudos, são utilizadas informações do banco de dados do órgão ambiental licenciador, que tem grande importância neste processo, pois dispõe de dados georreferenciados, estatísticos, qualitativos, biológicos, geográficos de todo o estado. Na maioria dos casos de exigência de elaboração de estudos, é contratada consultoria para realizá-los, uma vez que não há equipe técnica específica para tal atividade. Na visão do representante da instituição, o custo dos estudos ambientais não é compatível com as características socioeconômicas do empreendimento.

Município de Recife

O órgão ambiental possui um banco de dados ambientais georreferenciados com as áreas de proteção ambiental, zonas rurais e urbanas para acompanhamento e disponibilização pública para os empreendedores da área de construção civil que desejem utilizar estes dados para colaborar na formação e elaboração dos estudos de impacto ambiental.

O estudo ambiental é frequentemente elaborado por consultoria ou também pelo próprio empreendedor, por meio de sua equipe técnica; em ambos os casos, os custos deste trabalho de elaboração do documento são de responsabilidade do empreendedor interessado na execução do projeto.

2) Aspectos institucionais e de gestão

Estado de Pernambuco

Conforme informação da CPRH, a tramitação do processo de licenciamento ambiental no órgão encontra-se informatizado, havendo sempre atualização quando da realização de qualquer ato referente a cada processo. Para a realização desta atividade, a CPRH possui funcionários qualificados em sua unidade administrativa de gerência do licenciamento, conforme o quadro 9.

QUADRO 9
Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos: estrutura administrativa da gerência de licenciamento

Unidade administrativa: Gerência de licenciamento					
Atribuição destacada: análise de pedidos de licenças e emissão das respectivas licenças					
Pessoal					
Número	Cargo	Formação	Especialização	Quantidade	Tempo de serviço no setor
1	Supervisor de licenciamento	Engenheiro químico	-	1	Não informado
2	-	Engenheiro civil	-	1	Não informado
3	Técnico em desenvolvimento institucional	Técnico de desenvolvimento organizacional	-	8	Não informado

Fonte: CPRH/gerência de licenciamento (outubro/2009). Elaboração das autoras.

Município de Recife

Como único município autônomo que emitiu licença ambiental, em 2008, a prefeitura de Recife realizou concurso para o preenchimento de vagas da Dirmam. Permitiu a contratação de novos profissionais capacitados para exercer as funções de analista de desenvolvimento ambiental, visando responder aos processos de licenciamento, conforme já observado nos quadros 5 e 6.

3) Participação e consulta pública

Estado de Pernambuco

A audiência faz parte do processo de licenciamento ambiental e representa o momento em que o empreendedor, por meio dos técnicos que elaboraram o EIA-Rima, dará explicações a respeito do projeto, inclusive sobre os impactos positivos e negativos que a obra trará ao local, bem como das medidas que serão adotadas para minimizar os impactos causados ao meio ambiente.

A audiência pública pode ser realizada sempre que o empreendimento requerer estudos ambientais, obedecendo aos princípios de publicidade e transparência no licenciamento ambiental.

O processo de consulta do público aos estudos e sobre o empreendimento se dá por meio de divulgação e disponibilização no *site* e na sede da CPRH, até a data da realização da audiência pública.

Qualquer tipo de empreendimento que cause riscos ambientais ou socioeconômicos deve ser submetido à audiência pública no âmbito do processo de licenciamento ambiental. Incluem-se neste caso: a construção de pontes no perímetro urbano e os loteamentos urbanos implantados de forma irregular em áreas de risco e áreas protegidas.

A participação popular tem sido o enfoque da audiência pública, quando os participantes fazem questionamentos e sugestões à mesa diretora da sessão. Dessa maneira, configura-se a transparência das questões ambientais que afetam a população no entorno dos grandes empreendimentos. Observa-se, em muitos casos, que as audiências vêm sendo politizadas, pois na maioria das vezes a discussão técnica não suscita a participação da população.

Município de Recife

O estudo ambiental é disponibilizado para conhecimento público na *internet*, sem data definida para sua retirada, nos jornais de grande circulação e, também, na Dirmam. Em geral, as associações comunitárias e ONGs que representam movimentos ambientais repassam para a população as informações. Todos os empreendimentos realizados pela Diretoria de Urbanismo (DIRURB) também são levados ao conhecimento público por meio das audiências do orçamento participativo.

Segundo alguns participantes da pesquisa, especialmente engenheiros atuantes na construção civil, em sua maioria para os empreendedores privados, grande parte das audiências atrasa o processo de licenciamento e a construção de empreendimentos. Estes afirmam que por mais que sejam apresentados os dados solicitados, referentes aos estudos ambientais realizados,[14] sempre são exigidas mais informações da construtora.

4) Custo do licenciamento

Pernambuco

Constata-se que o custo da licença inibe a regularização de parcelamentos de iniciativa privada, sejam estes empreendimentos de grande, médio ou pequeno porte, conforme opinião dos técnicos da CPRH.

Do ponto de vista da Companhia Estadual de Habitação e Obras (CEHAB), os custos relativos à cobrança pela emissão da licença prévia e da licença de instalação são compatíveis com as características socioeconômicas do empreendimento, porém, o tempo médio decorrido para emissão das licenças ambientais compromete os prazos para implementação dos parcelamentos e regularização do solo urbano de iniciativa do poder público (quadro 10).

14. A população por meio de suas representações e associações.

QUADRO 10
Taxas, por ano, para obtenção de licenças e autorizações
(Em R$ correntes de 2010)

Tipo de licença/ autorização	Licença Prévia	Licença de Instalação	Licença de Operação	Autorização
H	483,94	967,88	725,91	725,91
I	725,91	1.451,83	967,88	967,88
J	967,88	1.935,77	1.451,83	1.451,80
L	1.451,83	2.903,64	1.935,77	1.935,77
M	1.935,77	3.871,52	2.903,64	2.903,64
N	2.903,64	5.807,29	3.871,52	3.871,52
O	3.871,52	7.743,05	5.807,29	5.807,29
P	4.839,41	9.678,82	7.743,05	7.743,05

Fonte: CPRH, 2010. Elaboração: FUNDAJ.

Município de Recife

O porte e potencial poluidor constituem a base de cálculo para os custos do licenciamento, conforme o anexo I da Lei nº 17.171/2005, observando a tipologia do empreendimento. O valores devem ser pagos por meio da guia de recolhimento do FMMA.

Os prazos de validade para cada tipo de LP é de um ano e o de concessão, de 30 a 120 dias. Durante o processo de análise da documentação para a emissão, a equipe técnica da Dirmam poderá solicitar vistoria no local para verificar a adequação territorial[15] e, em seguida, emitir o parecer técnico conclusivo ou não conclusivo. Neste último caso, o empreendedor tem que provar que seu projeto se adequou e atende a todas as exigências, pois se o parecer técnico não for conclusivo perderá a concessão da licença e terá seu projeto embargado.

5) Termos de Referência

Pernambuco

No órgão ambiental estadual, não há modelos de Termos de Referência específicos para o licenciamento ambiental de parcelamento e/ou regularização do solo urbano. Havendo demanda para o processo de elaboração dos Termos de Referência, os atores sociais e instituições afetos ao empreendimento são ouvidos e suas sugestões, quando pertinentes, incorporadas ao documento.

15. O caso é referente a empreendimentos em encostas, barreiras, locais de alagados que necessitam de aterros, manipulação de terra como corte de solo.

Recife

Os modelos de Termos de Referência específicos para o licenciamento de parcelamento e regularização do solo são regidos pelo Decreto-Lei nº 24.540/2009. Neste caso, o empreendedor pode sugerir uma consulta pública a atores sociais e instituições afetos ao empreendimento para discutir os Termos de Referência com a participação da DIRURB.

Vale salientar que os empreendedores entrevistados nesta pesquisa contaram com a colaboração da DIRURB para elaborarem os Termos de Referência. Apenas dois empreendedores, que construíram conjuntos habitacionais de baixa renda, sugeriram audiência pública para a elaboração dos Termos de Referência.

6) Licenciamento estadual

Pernambuco

Podem-se destacar como principais aspectos positivos no processo de licenciamento ambiental de parcelamentos urbanos no estado, os itens que se seguem:

- implantação das Uigas em municípios considerados estratégicos do ponto de vista ambiental;
- realização do concurso público em 2008 para reforço da equipe técnica, cujo número dos servidores concursados, nomeados e em exercício na área de licenciamento ambiental é de 155 profissionais; e
- equipe técnica qualificada.

Os principais aspectos negativos que podem ser destacados no processo de concessão de licenças ambientais para fins urbanísticos em nível estadual são elencados a seguir:

- o monitoramento ambiental é insuficiente, para a cobertura de todo o estado e se dá em uma parcela pouco representativa da realidade estadual. Isso ocorre devido ao fato de todo o licenciamento do estado concentrar-se na CPRH, exceto o município de Recife;
- número ainda insuficiente de técnicos nos setores de licenciamento e fiscalização para atendimento da demanda do estado; e
- fiscalização deficitária, diante das dificuldades de logística e de pessoal.

Basicamente, a principal diferença entre os processos de licenciamento de parcelamentos novos e os já existentes é que, na regularização de empreendimento já implantado, não há possibilidade de emissão de LP e de LI. Em Pernambuco, não há normas disciplinadoras específicas para a matéria.

Os Termos de Referência são elaborados pela CPRH, e os empreendedores, na maioria das vezes, cumprem as condições sem registrar reclamações de dificuldades. A qualidade dos estudos apresentados é satisfatória na maioria dos casos, porém, sempre há solicitação de informações complementares, que, conforme citado por técnicos da CPRH, sempre são atendidas, uma vez que está vinculada à emissão de licenças.

De acordo com informações da CPRH, a infraestrutura física (instalações, veículos, equipamentos) precisa ser reforçada. Com relação aos recursos humanos, merecem registro a qualidade do corpo técnico e o reforço após a realização de concurso público, ainda que o número seja insuficiente para atendimento da demanda.

Quanto aos dados relacionados às LPs não emitidas nos anos referentes à pesquisa, não foi possível obter este quantitativo, devido à não informatização das licenças não concedidas. Os dados informatizados referem-se às licenças concedidas.

Em 2009, foi implantado novo sistema informatizado para agilidade e aperfeiçoamento da tramitação das informações e procedimentos de licenciamento, a fim de manter os usuários dos serviços da CPRH informados quanto ao *status* da requisição das licenças solicitadas. No entanto, atualmente, este referido sistema encontra-se em fase de ajustes. Os prazos para definição do tipo de estudo ambiental a ser solicitado ao empreendedor; análise do(s) estudo(s) ambiental(ais) solicitado(s); e emissão das licenças estão estabelecidos na Lei nº 12.916/2005, em seu Artigo 12, *in verbis*:

> Art. 12. A CPRH poderá estabelecer prazos de análise diferenciados para cada modalidade de licença, em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento, bem como para a formulação de exigências complementares, desde que observado o prazo máximo de três meses a contar do ato de protocolar o requerimento até seu deferimento ou indeferimento, ressalvados os casos em que houver EIA e respectivo RIMA ou audiência pública, quando o prazo será de até doze meses.

A frequência e o número de participantes nas audiências públicas e consultas aos estudos são bastante satisfatórios do ponto de vista dos técnicos da CPRH, porém, tendo em vista que, em geral, não apresentam qualificação técnica, as contribuições são bastante superficiais no que diz respeito ao aperfeiçoamento dos estudos.

Os custos para emissão de licenças são vistos pelos empreendedores privados como elevados. Para os órgãos públicos, contudo, são valores considerados normais, tendo em vista a estrutura necessária para a emissão.

Foi registrado pela CPRH que a relação deste órgão com os requerentes é satisfatória e há bom diálogo entre eles e que a necessidade, importância e cumprimento das exigências são assimiladas pelos empreendedores.

Como sugestões para aperfeiçoamento do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos no estado de Pernambuco, são identificados os aspectos que se seguem:

- necessidade de reforço na equipe técnica da CPRH;
- incremento da infraestrutura logística necessária à realização de atividades, em especial as de fiscalização e monitoramento, bem como para emissão de licenças; e
- aperfeiçoamento do sistema informatizado de acompanhamento do processo de tramitação de licenças.

Município de Recife

No âmbito municipal, os aspectos positivos do licenciamento ambiental em Recife são os listados adiante:

- realização do concurso em 2008 para preenchimento de cargos na Dirmam;
- aumento da arrecadação do FMMA;
- autonomia do processo de licenciamento perante a CPRH;
- equipe qualificada e motivada;
- agilidade do processo entre a entrada e a emissão da licença;
- maior disponibilidade de equipe para fiscalização; e
- agilidade nas demandas do Ministério Público.

Os aspectos negativos do processo de licenciamento ambiental iniciado pela Dirmam são destacados a seguir:

- a transferência dos procedimentos da CPRH para a Dirmam demanda tempo para adaptação do público externo; e
- o papel da Dirmam como órgão licenciador ainda não é conhecido entre os empreendedores.

O município de Recife, por meio da Dirmam, em acordo de cooperação com a CPRH, utiliza modelos de Termos de Referência baseados na colaboração da CPRH,

que firmou parceria para a transferência de tecnologia do licenciamento ambiental do estado para o município.

A diferença dos processos de licenciamento de parcelamentos novos para os já existentes no município é que, na regularização de empreendimento já implantado, a LP não é emitida, e sim a licença de instalação ou a licença de operação conforme o caso.

A Dirmam possui, para a demanda de licenciamento apresentada pelo município, quantidade de funcionários suficiente e qualificada. A infraestrutura física e mobiliária para atender o público também é satisfatória.

4.3 Fluxogramas do licenciamento no município de Recife

Disponibilizados pela Dirmam, os fluxogramas do processo de licenciamento e de suas etapas, apresentados nas figuras a seguir, estão no manual de licenciamento da Dirmam, que pode ser acessado pelo empreendedor público ou privado por meio da página da diretoria na *internet*, bem como está disponível ao público em sua sede.

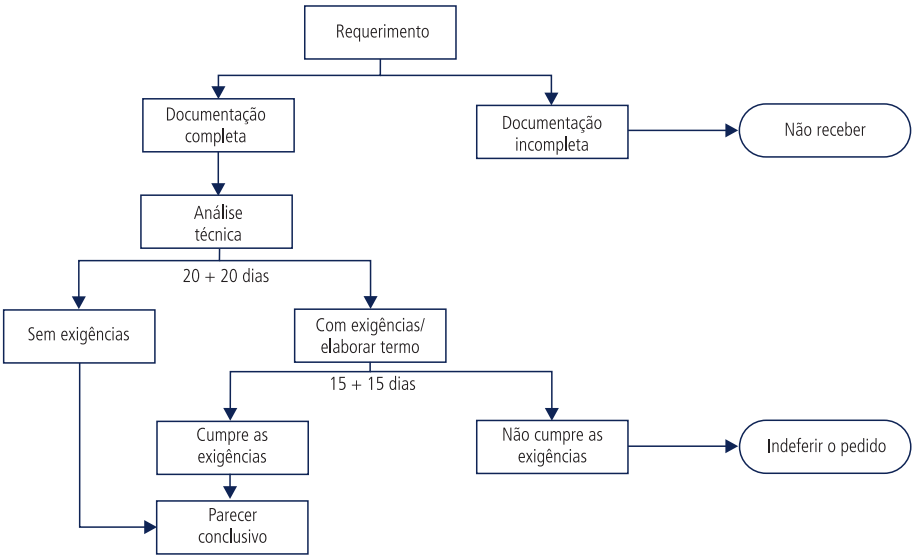
Consulta prévia: trâmite processual (figura 9)

- entrada do pedido – protocolo verifica se os documentos exigidos foram apresentados;
- não sendo apresentados todos os documentos, não aceitar protocolo do pedido;
- se a documentação estiver completa, receber o formulário preenchido e os documentos respectivos;
- gerar o Documento de Arrecadação Municipal (DAM);
- organizar os autos do processo;
- encaminhar o processo à gerência competente;
- na gerência competente, verificar no sistema se o DAM foi pago;
- se negativo, indeferir o pedido;
- se positivo, avaliar o teor da consulta, formular parecer com a resposta e proceder aos encaminhamentos necessários para informar ao requerente da resposta; e
- arquivar os autos em local adequado.

A análise técnica confere a documentação do empreendedor, que recebe as informações e orientações iniciais para solicitar o licenciamento. Observa-se,

entretanto, que a consulta prévia tem sido obstaculizada pelo não pagamento da guia de recolhimento DAM exigida pela Dirmam, pois sem o preenchimento deste requisito os pedidos são indeferidos.

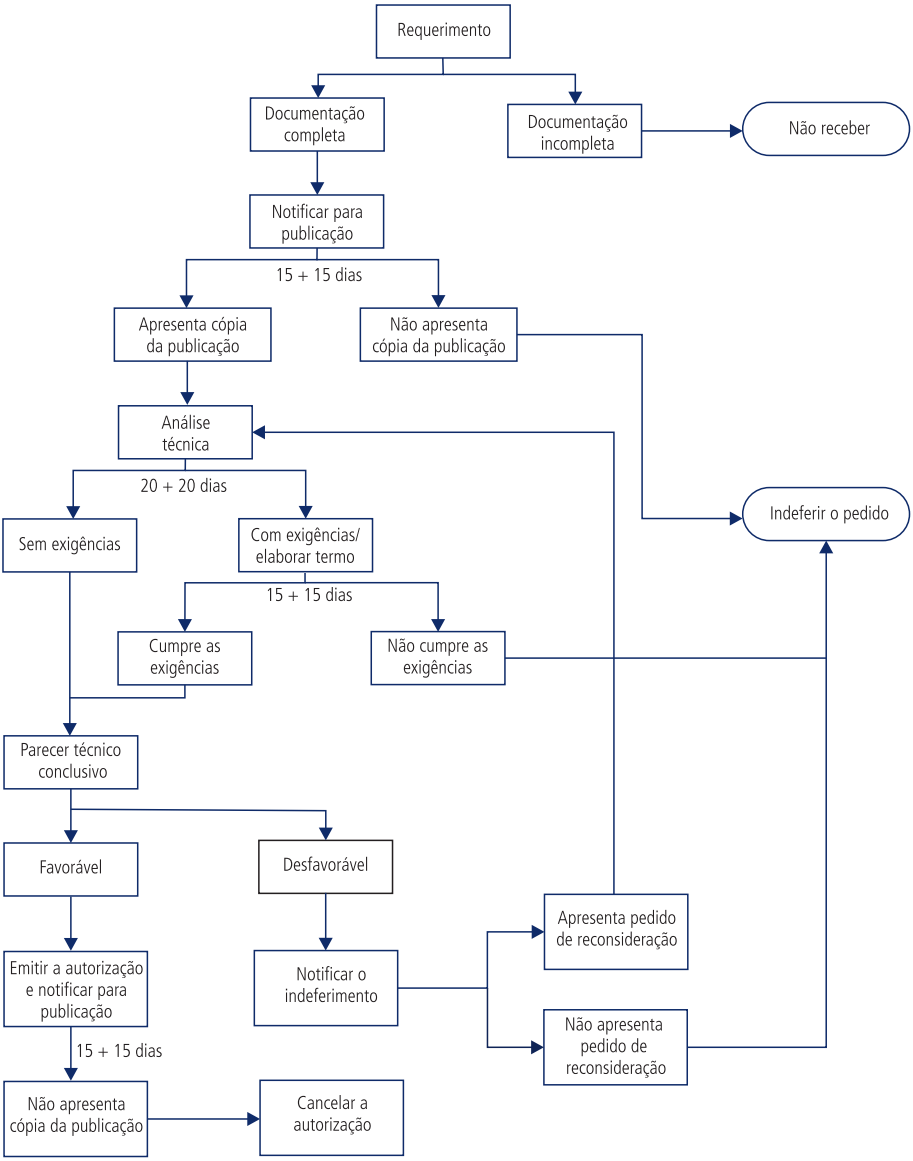
FIGURA 9
Consulta prévia



Fonte: Manual de licenciamento da PCR – Dirmam (2009). Elaboração: FUNDAJ.

Autorização Ambiental (AA): trâmite processual (figura 10)

FIGURA 10
Autorização Ambiental



Fonte: Manual de Licenciamento da PCR – Dirmam (2009). Elaboração: FUNDAJ.

- entrada do pedido – protocolo verifica se os documentos exigidos foram apresentados;
- não sendo apresentados todos os documentos, não aceitar protocolo do pedido;
- se a documentação estiver completa, receber o formulário preenchido e os documentos respectivos;
- gerar o DAM;
- organizar os autos do processo;
- encaminhar o processo à gerência competente;
- na gerência competente, verificar no sistema se o DAM foi pago;
- se negativo, indeferir o pedido;
- se positivo, notificar o requerente para publicação do pedido;
- indeferir o pedido se o interessado não apresentar cópia da publicação no prazo fixado; caso apresente, ir ao item seguinte;
- reunir equipe técnica, a depender da natureza do pedido; avaliar sua possibilidade; proceder à vistoria quando necessária;
- se houver necessidade de complementações, elaborar termo de exigências; cumpridas as exigências, ir ao item seguinte; não cumpridas as exigências, indeferir o pedido;
- se não houver necessidade de complementações ou se cumpridas as exigências, ir ao item seguinte;
- emitir parecer técnico conclusivo;
- emitir a AA, com exigência para publicar a concessão da AA, se favorável o parecer técnico conclusivo;
- se a cópia da publicação não for apresentada no prazo fixado, cancelar a AA concedida; e
- indeferir o pedido, se desfavorável o parecer técnico conclusivo e cientificar o requerente.

Para o órgão licenciador, a autorização ambiental deve considerar o seguinte: Se no curso da vigência da AA concedida for identificado descumprimento dos seus condicionantes ou do objeto da AA, o gestor ambiental cancelará a licença.[16]

16. Manual de licenciamento da PCR. Dirmam (2009). Elaboração: FUNDAJ.

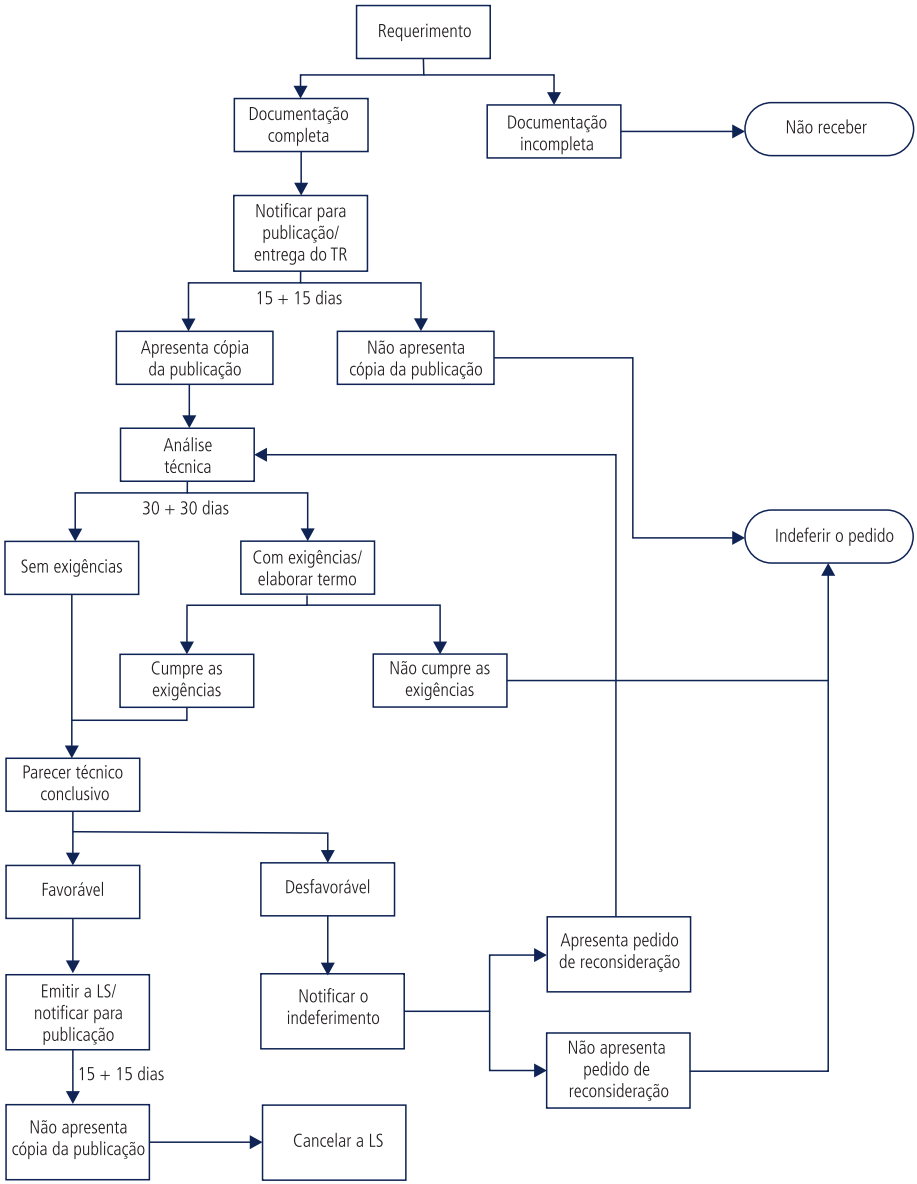
A análise técnica consiste em avaliar a documentação apresentada; verificar se o terreno está inserido em Unidade de Conservação da Natureza (UCN), APP ou Setor de Sustentabilidade Ambiental (SSA); verificar se há árvore tombada no local; e verificar se existe vegetação arbórea no terreno. Para retirada de árvores que estejam ou não previstas no projeto, pode ser dispensada AA, desde que atendida a exigência do Código Municipal de Meio Ambiente, que prevê a manutenção da arborização urbana e a ampliação das áreas vegetadas municipais.

Para o órgão licenciador, a autorização ambiental deve considerar o seguinte:

- a solicitação de supressão de árvores antes ou depois do pedido de autorização deve sujeitar-se a autorização à parte;
- observar a forma de abastecimento de água a ser utilizada (rede pública, poços ou outras); no caso de rede pública, exigir declaração da Companhia Pernambucana de Saneamento (Compesa) ou conta preexistente; no caso de poço: exigir licença da CPRH;
- observar o sistema previsto para destino final dos esgotos: exigir declaração da Compesa;
- observar o sistema previsto para drenagem de águas pluviais;
- analisar a adequação das caixas coletoras;
- identificar o destino final para a rede pública (se será feito superficialmente, por meio de linha d'água, ou lançado em galerias);
- analisar a adequação do local e as instalações previstas para disposição temporária de resíduos;
- analisar planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais exigências no memorial descritivo do empreendimento ou atividade;
- verificar se o empreendimento ou atividade está sendo implantado de acordo com os projetos originais apresentados; e
- ao analisar o memorial descritivo, observar as diretrizes do planejamento e zoneamento ambiental e demais legislações pertinentes.

Licença Simplificada: trâmite processual

FIGURA 11
Licença Simplificada



Fonte: Manual do licenciamento da PCR – Dirmam (2009). Elaboração das autoras.

- entrada do pedido – protocolo verifica se os documentos exigidos foram apresentados;
- não sendo apresentados todos os documentos, não aceitar protocolo do pedido;
- se a documentação estiver completa, receber o formulário preenchido e os documentos respectivos;
- gerar o DAM;
- organizar os autos do processo;
- encaminhar o processo à gerência competente;
- na gerência competente, verificar no sistema se o DAM foi pago;
- se negativo, indeferir o pedido;
- se positivo, propor Termos de Referência para elaboração da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e entregar ao requerente junto com a notificação para publicação do pedido;
- se o requerente não apresentar a AIA ou cópia da publicação nos respectivos prazos, indeferir o pedido;
- se o requerente apresentar ambos os documentos no prazo fixado, reunir equipe técnica, a depender da natureza do pedido; avaliar sua possibilidade; proceder à vistoria quando necessária;
- se houver necessidade de complementações, elaborar termo de exigências; cumpridas as exigências, ir ao item seguinte; não cumpridas as exigências, indeferir o pedido;
- se não houver necessidade de complementações ou se cumpridas as exigências, ir ao item seguinte;
- emitir parecer técnico conclusivo;
- emitir a LS, com a exigência para publicar a concessão da licença, se favorável o parecer técnico conclusivo;
- se a cópia da publicação não for apresentada no prazo fixado, cancelar a LS concedida; e
- indeferir o pedido e cientificar o requerente, se desfavorável o parecer técnico conclusivo.

Para o órgão licenciador, a autorização ambiental deve considerar o seguinte: se, no curso da vigência da LS concedida, for identificado descumprimento dos seus condicionantes ou do objeto da LS, o gestor ambiental cancelará a licença.

A análise técnica consiste em:

- analisar a documentação apresentada;
- verificar se o terreno está inserido em UCN, APP e SSA;
- verificar se há árvore tombada no local; e
- verificar se existe vegetação arbórea do terreno; identificada a existência de indivíduos arbóreos nativos ou exóticos e previsão no projeto para sua retirada, pode ser dispensada a AA, desde que atendida a exigência do Código Municipal de Meio Ambiente.

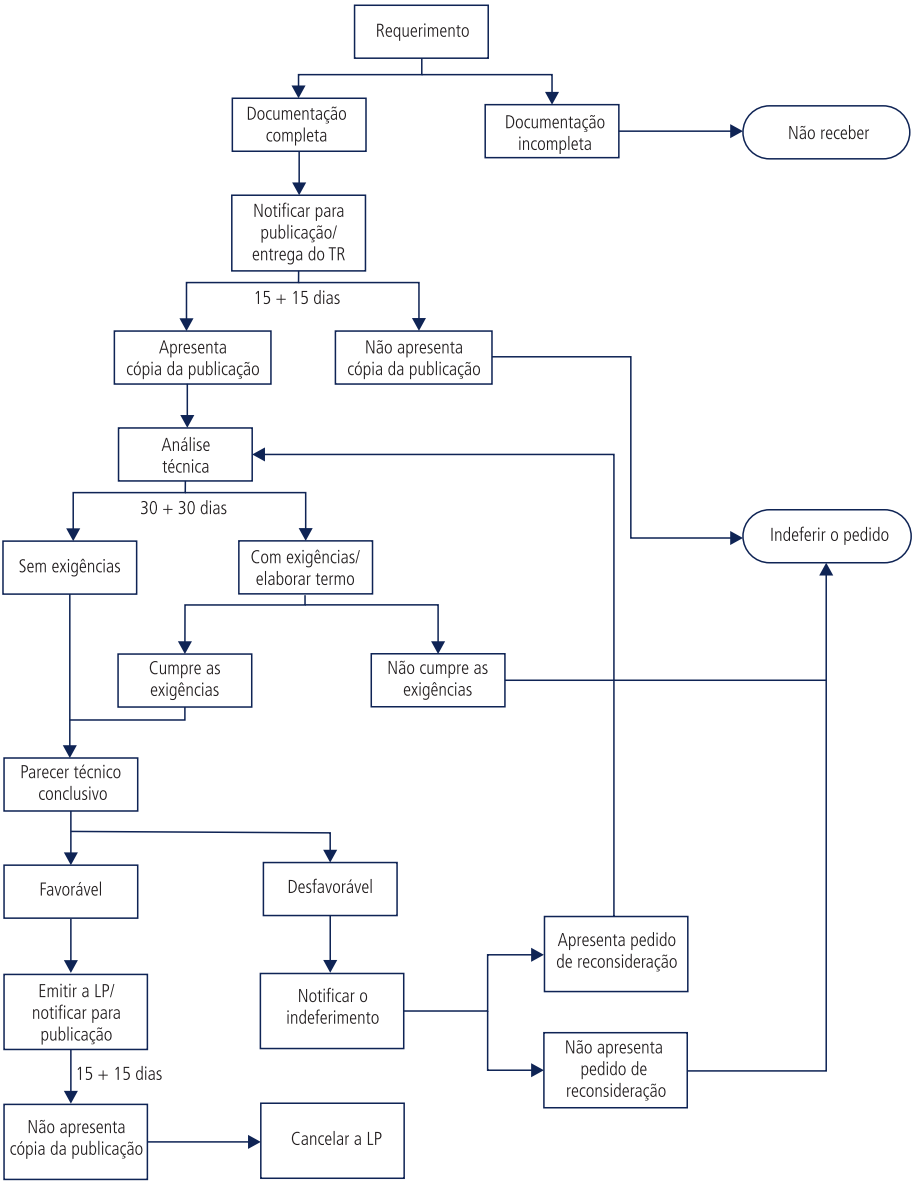
Para o órgão licenciador autorização ambiental destaca-se o seguinte:

- a solicitação de supressão arbórea antes ou depois da licença deve sujeitar-se à autorização;
- observar a forma de abastecimento de água a ser utilizada (rede pública, poços ou outras); no caso de rede pública, exigir declaração da Compesa ou conta preexistente; no caso de poço, exigir licença da CPRH;
- observar o sistema previsto para destino final dos esgotos: exigir declaração da Compesa;
- observar o sistema previsto para drenagem de águas pluviais;
- analisar a adequação das caixas coletoras;
- identificar o destino final para a rede pública (se será feito superficialmente, por meio de linha d'água, ou lançado em galerias);
- analisar a adequação do local e as instalações previstas para disposição temporária de resíduos;
- analisar planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais exigências no memorial descritivo do empreendimento ou atividade;
- verificar se o empreendimento ou atividade está sendo implantado de acordo com os projetos originais apresentados; e
- ao analisar a AIA, observar as diretrizes do planejamento e zoneamento ambiental e demais legislações pertinentes.

4.4 Licença Ambiental

Licença Prévia: trâmite processual

FIGURA 12
Licença Prévia



Fonte: Manual do licenciamento da PCR – Dirmam (2009). Elaboração: FUNDAJ.

- entrada do pedido – protocolo verifica se os documentos exigidos foram apresentados;
- não sendo apresentados todos os documentos, não aceitar protocolo do pedido;
- se a documentação estiver completa, receber o formulário preenchido e os documentos respectivos;
- gerar o DAM;
- organizar os autos do processo;
- encaminhar o processo à gerência competente;
- na gerência competente, verificar no sistema se o DAM foi pago;
- se negativo, indeferir o pedido;
- se positivo, propor Termos de Referência para elaboração da AIA, entregar ao requerente junto com a notificação para publicação do pedido;
- se o requerente não apresentar a AIA ou cópia da publicação, nos respectivos prazos, indeferir o pedido;
- se o requerente apresentar ambos os documentos no prazo fixado, reunir equipe técnica, a depender da natureza do pedido; avaliar sua possibilidade; proceder à vistoria quando necessária;
- se houver necessidade de complementações, elaborar termo de exigências; cumpridas as exigências, ir ao item seguinte; não cumpridas as exigências, indeferir o pedido;
- se não houver necessidade de complementações ou se cumpridas as exigências, ir ao item seguinte;
- emitir parecer técnico conclusivo;
- emitir a LP, com exigência para publicar a concessão da licença, se favorável o parecer técnico conclusivo;
- se a cópia da publicação não for apresentada no prazo fixado, cancelar a LP concedida; e
- indeferir o pedido e cientificar o requerente, se desfavorável o parecer técnico conclusivo.

Para o órgão licenciador, a autorização ambiental deve considerar que, se no curso da vigência da LP concedida for identificado descumprimento dos seus condicionantes ou do objeto da LP, o gestor ambiental cancelará a licença.

A análise técnica consiste em:

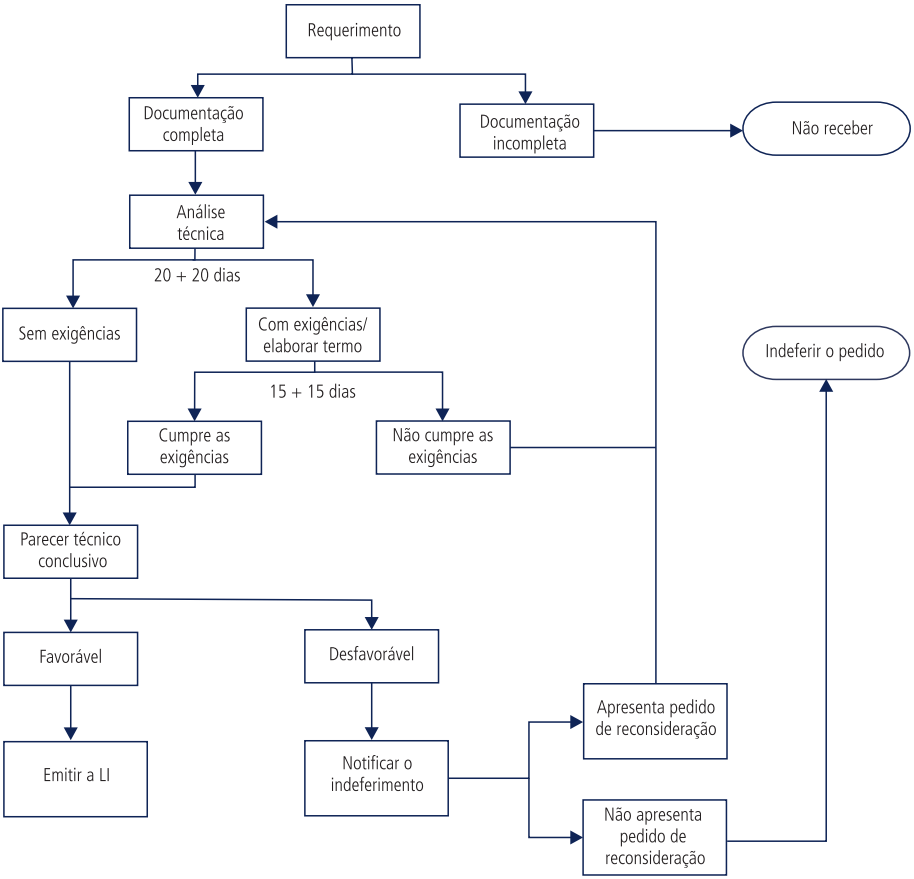
- analisar a documentação apresentada;
- verificar se o terreno está inserido em UCN, APP, e SSA;
- verificar se há árvore tombada no local;
- verificar a existência de indivíduos arbóreos nativos ou exóticos e previsão no projeto para sua retirada; neste caso, pode ser dispensada a AA, desde que atendida a exigência do Artigo 82, § 3º do Código Municipal de Meio Ambiente.

Destaca-se que:

- a solicitação de supressão de indivíduos arbóreos, antes ou depois do pedido de licença, deve sujeitar-se à autorização;
- observar a forma de abastecimento de água a ser utilizada (rede pública, poços ou outras); no caso de rede pública, exigir declaração da Compesa ou conta preexistente (exigir na LP e colocar como condicionante para concessão da LI); no caso de poço, exigir licença da CPRH (exigir na LP e colocar como condicionante para concessão da LO);
- observar o sistema previsto para destino final dos esgotos, exigir declaração da Compesa (exigir na LP e colocar como condicionante para concessão da LI);
- observar o sistema previsto para drenagem de águas pluviais;
- analisar a adequação das caixas coletoras;
- identificar o destino final para a rede pública (se será feito superficialmente, por meio de linha d'água, ou lançado em galerias);
- analisar a adequação do local e as instalações previstas para disposição temporária de resíduos;
- analisar planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais exigências no memorial descritivo do empreendimento ou atividade;
- verificar se o empreendimento ou atividade estão sendo implantados de acordo com os projetos originais apresentados; e
- ao analisar a AIA, observar as diretrizes do planejamento e zoneamento ambiental e demais legislações pertinentes.

Licença de Instalação: trâmite processual

FIGURA 13
Licença de Instalação



Fonte: Manual do licenciamento da PCR – Dirmam (2009). Elaboração: FUNDAJ.

- entrada do pedido – protocolo verifica se os documentos exigidos foram apresentados;
- não sendo apresentados todos os documentos, não aceitar protocolo do pedido;
- se a documentação estiver completa, receber o formulário preenchido e os documentos respectivos;
- gerar o DAM;
- organizar os autos do processo;

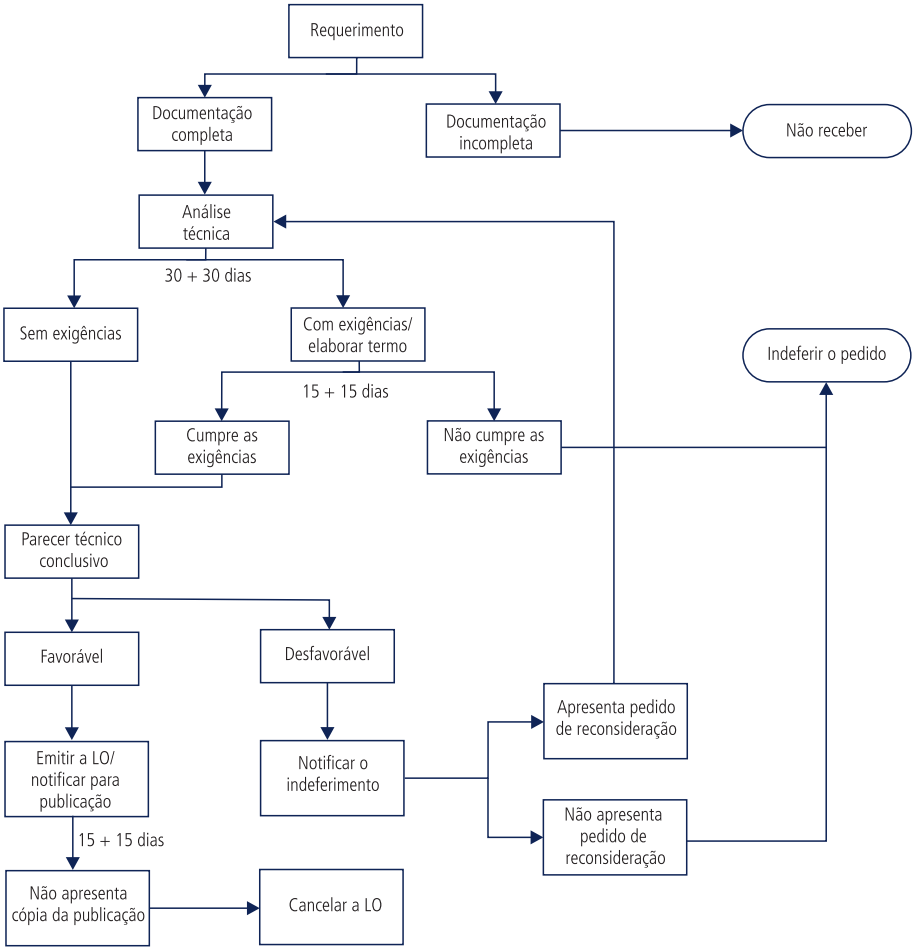
- encaminhar o processo à gerência competente;
- na gerência competente, verificar no sistema se o DAM foi pago;
- se negativo, indeferir o pedido;
- se positivo, reunir equipe necessária e analisar o pedido;
- se houver necessidade de complementações, elaborar termo de exigências; cumpridas as exigências, ir ao item seguinte; não cumpridas as exigências, indeferir o pedido;
- se não houver necessidade de complementações, ir ao item seguinte;
- emitir parecer técnico conclusivo;
- emitir LI, se favorável o parecer técnico conclusivo; e
- indeferir o pedido, se desfavorável o parecer técnico conclusivo e cientificar o requerente.

Se, no curso da vigência da LI concedida, for identificado descumprimento dos seus condicionantes ou do objeto da LI, o gestor ambiental cancelará a licença.

A análise técnica consiste em analisar planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes propostos na LP e na AIA.

Licença de Operação: trâmite processual

FIGURA 14
Licença de Operação



Fonte: Manual do licenciamento da PCR – Dirmam (2009). Elaboração: FUNDAJ.

- entrada do pedido – protocolo verifica se os documentos exigidos foram apresentados;
- não sendo apresentados todos os documentos, não aceitar protocolo do pedido;
- se a documentação estiver completa, receber o formulário preenchido e os documentos respectivos;

- gerar o DAM;
- organizar os autos do processo;
- encaminhar o processo à gerência competente;
- na gerência competente, reunir equipe necessária e analisar o pedido;
- se houver necessidade de complementações, elaborar termo de exigências; cumpridas as exigências, ir ao item seguinte; não cumpridas as exigências, indeferir o pedido;
- se não houver necessidade de complementações, ir ao item seguinte;
- emitir parecer técnico conclusivo;
- verificar no sistema se o DAM foi pago;
- se negativo, indeferir o pedido;
- se positivo, emitir LO, se favorável o parecer técnico conclusivo, com exigência para publicar a concessão do pedido;
- se a cópia da publicação não for apresentada no prazo fixado, cancelar a LO concedida; e
- indeferir o pedido, se desfavorável o parecer técnico conclusivo e cientificar o requerente.

Se no curso da vigência da LO concedida for identificado descumprimento dos seus condicionantes ou do objeto da LO, o gestor ambiental cancelará a licença.

A análise técnica consiste em verificar o cumprimento de exigências solicitadas nas fases anteriores; verificar se o empreendimento ou atividade foi implantado na forma aprovada; e verificar se as medidas mitigadoras e compensatórias foram devidamente executadas (prazo e forma aprovados).

5 IMPLICAÇÕES DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA ATIVIDADE DO PARCELAMENTO DO SOLO URBANO

5.1 Análise do empreendedor público

5.1.1 Empreendedor público municipal de Recife

O órgão principal encarregado pelos empreendimentos públicos é a DIRURB, por intermédio da URB. A DIRURB é responsável pelo lançamento de editais de licitação para contratação de empreendedores que atendam aos requisitos específicos de determinada ação. Desde junho de 2009, ao ganhar a licitação, o

empreendedor privado deverá requerer licenciamento na Dirmam. As obras serão fiscalizadas por ambas as diretorias.

Os processos seguem as exigências da Dirmam e da Lei Federal nº 6.766/1979[17] para a elaboração de projetos por parte do empreendedor, que, além disso, deverá seguir as diretrizes do uso e ocupação do solo do município.[18]

5.1.2 Empreendedor público municipal de Garanhuns

A Secretaria de Planejamento (Seplan), órgão municipal responsável pela construção de empreendimentos públicos de Garanhuns, não conta em sua estrutura organizacional com um departamento ou setor responsável pelos procedimentos de licenciamento ambiental junto ao órgão ambiental estadual, CPRH.

Na prática, estes assuntos e todas as providências são de responsabilidade do chefe do Departamento de Informatização, escolhido para desempenhar estas atribuições tendo em vista sua habilidade e formação profissional em direito.

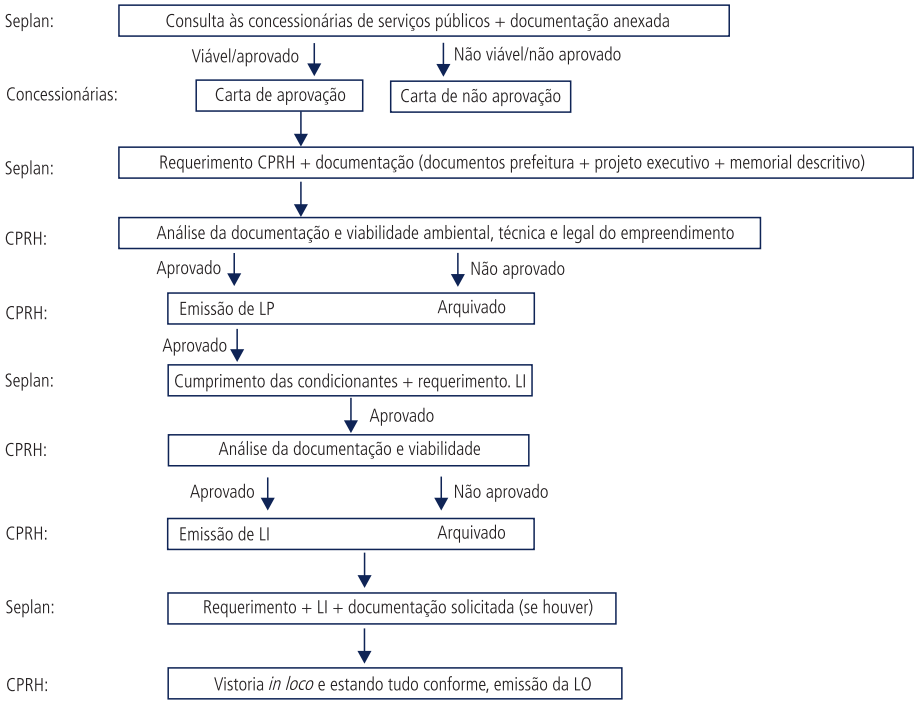
A título de esclarecimento, registra-se que o roteiro dos procedimentos para aprovação de empreendimentos públicos municipais de competência da Seplan, é na forma disposta a seguir na figura 15.

Deve-se ressaltar que, por parte da Seplan, não há qualquer consulta formal ou comprovação de adequação do empreendimento, que é objeto de análise e licenciamento, às Leis de Uso e Ocupação do Solo Municipal, em especial o Plano Diretor do Município aprovado pela Lei nº 3.620/2007, que "Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Garanhuns instrumento da Política Urbana e ambiental, e dá outras providencias".

17. Contratos e licitações públicas.

18. Exemplo da lei municipal que rege sobre doze bairros do município de Recife, onde limita o porte e o tipo de edificação.

FIGURA 15
Roteiro de empreendimentos públicos municipais: fluxograma



Fonte: Seplan. Elaboração das autoras.

5.1.3 Empreendedor público municipal de Ipojuca

O município de Ipojuca não possui órgão empreendedor de parcelamento urbano. A prefeitura, por intemédio da Secretaria de Infraestrutura e Obras, licita empresas para efetuar obras públicas. As empresas que ganham a licitação se submetem às exigências do órgão estadual para o licenciamento.

Por ser município integrante da área industrial do Porto de Suape e das obras do estaleiro Atlântico Sul, e mais recentemente inserido na zona de exportação, o número de obras na área de infraestrutura urbana aumentou.

O município tem recebido mais moradores permanentes, que participam das obras do estaleiro e do complexo portuário de Suape, aumentando, assim, o número de obras privadas para construção de condomínios e *resorts*. Como, geralmente, estes empreendimentos estão em áreas pouco exploradas, a prefeitura necessita cada vez mais abrir licitações para construção de vias de acesso, praças e ruas.

Ao licitar uma obra, é observado se o terreno utilizado para a sua realização é parcelamento regular. Caso não esteja regularizado, a prefeitura inicia o processo de regularização, na CPRH, e faz requerimento da LP.

O quadro 11 apresenta os problemas identificados no processo de licenciamento ambiental efetuado pelo estado e pelos municípios que licenciam, de acordo com as diferentes visões dos empreendedores públicos entrevistados.

QUADRO 11
Na visão do empreendedor público

	Problema	Estado	Garanhuns	Ipojuca	Recife
1	Estudos ambientais inadequados	-	-	-	-
2	Solicitação excessiva de informações e estudos complementares	x	-	x	x
3	Infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador insuficiente	x	x	x	x
4	Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador	x	x	x	-
5	Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador	-	-	-	-
6	Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador	x	-	x	x
7	Tempo excessivo para análise do estudo ambiental	x	x	x	x
8	Tempo excessivo para expedição das licenças	x	x	x	x
9	Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental	x	-	-	-
10	Pouca participação nas audiências públicas	-	-	-	-
11	Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos	x	-	-	x
12	Alto valor das taxas de licenciamento ambiental	x	-	x	x
13	Falta de clareza nas exigências constantes das licenças	x	-	x	x
14	Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção.	x	-	x	-
15	Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficientes	x	x	x	-

Fonte: Ipea (2009). Elaboração das autoras.

Notas: x = Existência de problemas.
- Sem informação ou não permite definição.

5.2 Análise do empreendedor privado

5.2.1 Empreendedores privados municipais em Recife

Na aplicação dos questionários desta pesquisa, utilizou-se o Cadastro Industrial da Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco (Fiepe), em que estão listadas as empresas da área de construção civil que atendem às exigências dos questionários aplicados por tipo de empreendimento.

Em Recife, foram visitadas 23 empresas, de junho a agosto de 2009. Durante esse período, foram encontradas dificuldades, pois o acesso ao setor de licenciamento das empresas é bastante restrito, e as informações são tratadas como confidenciais.

Das seis empresas visitadas, todas retornaram os contatos com disponibilidade de visita, porém com ressalvas a determinadas questões do questionário, como os itens relacionados à quantidade de licenças negadas e aprovadas e ao prazo médio da emissão da licença prévia.

5.2.2 Empreendedores privados municipais em Garanhuns

Em Garanhuns, os critérios de seleção dos empreendedores privados decorreram do levantamento, junto à Secretaria de Serviços Públicos, das empresas que empreendem o uso do solo urbano no município.

De posse das informações e diante do número reduzido de empresas deste setor, foram contatadas todas as opções disponibilizadas, e agendadas entrevistas para aplicação do questionário. Porém, diante do conteúdo do questionário, alguns empresários não concordaram em respondê-lo.

Convém ressaltar que, apesar de o número de entrevistados ser aparentemente reduzido, é de significativa importância e de grande representatividade da realidade local a aplicação do questionário, tendo em vista ter sido respondido pelo maior empreendedor do parcelamento do solo urbano, que executa, dentre outros empreendimentos, a implantação de loteamentos para população de alta e média rendas, bem como loteamentos de interesse social.

O quadro 12 assinala os problemas identificados pelo município de Garanhuns de acordo com as diferentes visões dos empreendedores privados entrevistados.

QUADRO 12
Na visão dos empreendedores privados

	Problema	Garanhuns		
		A	B	C
1	Estudos ambientais inadequados	-	-	-
2	Solicitação excessiva de informações e estudos complementares	-	-	-
3	Infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador insuficiente	-	-	-
4	Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador	-	-	-
5	Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador	-	-	-
6	Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador	-	-	-
7	Tempo excessivo para análise do estudo ambiental	-	-	-
8	Tempo excessivo para expedição das licenças	-	-	-
9	Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental	-	-	-
10	Pouca participação nas audiências públicas	x	-	-
11	Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos	-	-	-
12	Alto valor das taxas de licenciamento ambiental	-	-	-
13	Falta de clareza nas exigências constantes das licenças	-	-	-
14	Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção	-	-	-
15	Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficientes	x	x	x

Elaboração das autoras.

Notas: x = Existência de problemas.

- Sem entrevista.

Obs.: A, B e C são empresas privadas entrevistadas.

5.2.3 Relações institucionais com o Ministério Público

Pernambuco

Há conflitos entre a CPRH e o Ministério Público, porém a participação do Ministério Público é de grande importância, pois sua atuação contribui para a efetividade e eficácia do processo de licenciamento ambiental. A sociedade civil também tem se manifestado por intermédio do Ministério Público com denúncias e o comparecimento em audiências públicas.

Recife

Conforme a percepção do órgão de desenvolvimento urbano (DIRURB), a relação do Ministério Público no município de Recife, é de órgão colaborador, que ajuda na fiscalização dos empreiteiros que não atendem às regras, principalmente as de licitação e legislação ambiental. Os conflitos surgem nos tipos de demanda acatadas dentro do Ministério Público, que poderiam ser resolvidas diretamente com a prefeitura – o que demonstra falta de conhecimento da população em relação ao direcionamento de determinadas denúncias. Destaca-se a atuação do Ministério Público após emissão da LP, pois o mesmo contribui para que a execução do embargo seja eficiente quando surgem irregularidades no decorrer da implantação do empreendimento.

Garanhuns

No município de Garanhuns, os agentes entrevistados observaram a importância do Ministério Público, mas fazem a ressalva quanto à pouca atuação na área de meio ambiente.

Ipojuca

As relações com o Ministério Público são um tanto conturbadas, porque existem obras privadas em áreas de proteção ambiental necessitando do devido licenciamento ou termo de compromisso assumido para recuperação das regiões.

Durante a pesquisa de campo, identificaram-se pequenos condomínios não licenciados ou, quando licenciados, enquadrados irregularmente.

Segundo informações da Secretaria de Meio Ambiente de Ipojuca, o mesmo acontece com as obras públicas estaduais no território municipal:

> São obras de extrema importância para o crescimento do estado e do município, mas, às vezes, por alguns metros calculados erroneamente, causam dano ambiental. Para estes casos, a CPRH finge não ver, mas o MP embarga a obra de todo jeito.
>
> (Fonte: Entrevista para a equipe – Ipea, 2009).

Sugere-se pelos próprios entrevistados da secretaria de meio ambiente em Ipojuca que sejam realizados mais informes publicitários em parceria do Ministério Público com prefeituras, mostrando exemplos de onde as denúncias podem ser realizadas, assim como é feito em campanhas contra dengue, campanha de resíduos, violência contra mulher, entre outras veiculadas na mídia.

5.3 Dinâmica urbana e habitacional

Recife

No âmbito municipal, em Recife e Ipojuca, o crescimento urbano está associado ao crescimento populacional. Ambos os municípios apresentam dinamismo no segmento industrial, atraindo população do interior e de demais estados do Nordeste. Segundo Cavalcanti (2008), como a maioria da população é de baixa renda, a tendência natural é o surgimento das ocupações informais – assim, todo este recorrente processo de favelização entra em conflito com as perspectivas de urbanização por meio do parcelamento de solo.

O município de Recife apresenta crescimento da oferta habitacional, e os grandes empreendedores apostam nas facilidades de crédito imobiliário e no aumento do poder aquisitivo do trabalhador de baixa renda, impulsionado por meio de programas do governo. Desta forma, a dinâmica imobiliária aumenta a cada dia. O movimento crescente de busca por habitações interfere nos parcelamentos de solo urbano. A cada dia, mais empreendimentos são lançados, além disso, a facilidade de crédito para a compra da casa própria aumenta ainda mais a demanda – a exemplo do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Em Pernambuco, segundo o IBGE, o estado apresenta um déficit habitacional de 380 mil moradias, sendo 250 mil somente em Recife e Região Metropolitana (RM). Até o ano de 2008, segundo técnicos da CEHAB e Secretaria das Cidades do Estado de Pernambuco (SECID), 20 mil moradias foram construídas em municípios do interior atendendo a 80 mil famílias.

Pode-se afirmar que o licenciamento do parcelamento contribui para a melhoria da qualidade ambiental urbana, principalmente como instrumento de controle da oferta habitacional. Quanto à regularização dos parcelamentos, em Recife, a experiência das Zeis deve ser enfatizada, devido às melhorias urbanísticas apresentadas depois do parcelamento.

Garanhuns

As condições de desenvolvimento e o atendimento da infraestrutura urbana frente às características do crescimento urbano, para Garanhuns, são aceitáveis e em nível desejável dentro do Plano de Habitação Estadual, que está em fase de diagnóstico final.

Não existe Zeis em Garanhuns, porém no Plano de Habitação Estadual está prevista a criação destas zonas para os municípios da região Agreste Meridional. Os conflitos quanto ao uso e ocupação do solo se apresentam nas questões relacionadas a movimentos sociais nas áreas rurais, não sendo constantes. O Ministério Público tem pouca atuação.

Ipojuca

Observam-se pressões decorrentes do crescimento urbano, ocupação de APPs e mananciais, pressão urbana sobre unidades de conservação e áreas protegidas, Ipojuca busca por meio do Plano Diretor Municipal a regulamentação das seguintes áreas:

- Zona Especial de Desenvolvimento Rural Sustentável (ZEDR), que corresponde às áreas de assentamentos rurais de reforma agrária, legalmente definidas pelo Incra-PE e assentamentos organizados pelo Fundo de Terras do Estado de Pernambuco (FUNTEP).

  Estima-se ao fomento de atividades:

  1) Econômicas.
  2) Agropecuárias.
  3) Agroindustriais, em especial:
     a) ao estímulo e apoio à agricultura diversificada; e
     b) à produção socialmente estruturada de cana-de-açúcar e seus derivados.

- ZEIA: conforme o Plano Diretor do município de Ipojuca, corresponde à porção do território destinada à instalação controlada de:

1) Atividades industriais, agroindustriais e demais atividades econômicas estruturadoras.
2) Equipamentos especiais de referência regional, com vistas a:
   a) dinamizar e fortalecer as cadeias produtivas existentes e potenciais no âmbito do município e da região; e
   b) promover inclusão espacial e socioeconômica por meio de geração de trabalho, emprego e renda.

Esta zona deverá considerar a área como estratégica para a instalação de:

1) Equipamentos especiais, estruturadores da dinâmica socioeconômica regional, em especial a:

   a) promoção, distribuição, comercialização e apoio logístico à produção econômica e cultural; e

   b) estruturação das atividades turísticas.

2) Equipamentos sociais de médio e grande portes.

5.3.1 Recomendações para a ação de política pública

Os trabalhos da Pesquisa Licenciamento ambiental para fins urbanísticos, em Pernambuco, iniciaram-se com a coleta de dados por meio de entrevistas, com aplicação de questionários dirigidos a agentes públicos e empreendedores privados referentes ao estado de Pernambuco e aos municípios de Recife, Ipojuca e Garanhuns.

Na fase inicial do desenvolvimento dos trabalhos, houve dificuldades pontuais como a não disponibilização de alguns dados pelos empreendedores privados, que temiam o repasse das informações à CPRH.

O sistema estadual de licenciamento ambiental é coordenado pela CPRH que, entre outras atribuições, é responsável pela concessão de licenças ambientais de atividades realizadas em todos os municípios, exceto Recife, como explicitado anteriormente. A CPRH está em fase de implantação de Uigas, órgãos de desconcentração administrativa, já implantadas nos municípios de Araripina, Petrolina, Ribeirão, Nazaré da Mata, Caruaru e Garanhuns. Esta ação merece destaque por ser um marco no processo de aperfeiçoamento do processo de licenciamento.

Com relação ao arcabouço legal, o estado de Pernambuco rege-se pela Lei Federal nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, não havendo lei estadual específica para a matéria. Observa-se que seria de grande valia a edição de lei que viesse a regulamentar esta citada norma federal.

Diante das considerações, sugerem-se os quatro itens a seguir para aperfeiçoamento do processo estadual de licenciamento ambiental para fins urbanísticos.

1) Necessidade de reforço na equipe técnica da CPRH.

2) Incremento da infraestrutura e da logística necessárias à realização de atividades, em especial as de fiscalização e monitoramento, bem como para a emissão de licenças ambientais estaduais.

3) Aperfeiçoamento do sistema informatizado de acompanhamento do processo de tramitação de licenças.

4) Incentivo à descentralização administrativa para os municípios.

Entre os municípios inseridos na amostra do estado de Pernambuco, apenas Recife, desde junho de 2009, realiza o licenciamento ambiental. O processo de implantação do sistema de licenciamento nesse município está demandando apoio da CPRH, tanto na capacitação de pessoal quanto na transferência de tecnologia.

No que diz respeito à legislação, no âmbito dos municípios objeto da pesquisa, apenas Recife dispõe de leis esparsas que regulam o uso do solo urbano municipal e nos municípios de Garanhuns e Ipojuca há, apenas, o Plano Diretor Municipal.

Com relação às sugestões de aperfeiçoamento nos municípios que não licenciam, observa-se que deve ser estimulada a desconcentração do órgão ambiental estadual e, como consequência, a sua estruturação, no que diz respeito a normas, pessoal e logística.

Os resultados alcançados pela pesquisa no estado de Pernambuco reflete a deficiência da gestão dos recursos ambientais por parte das prefeituras visitadas nos municípios de Ipojuca e Garanhuns.

No município de Ipojuca, essa situação revela-se emergente, devido ao polo de Suape e seus empreendimentos de grande porte, que têm resultado em impacto no licenciamento. A pesquisa constatou, ainda, a deficiência de legislação municipal para o parcelamento de solo, e de mecanismos institucionais de fiscalização das áreas exploradas. No município, apenas o Plano Diretor constitui a base de referência para o licenciamento ambiental, e o parcelamento do solo urbano. No entanto, o Plano Diretor é recente e ainda não implantado.

No município de Garanhuns, a situação institucional também carece de atenção, valendo destacar a existência de Uiga da CPRH, o que caracteriza a desconcentração do órgão licenciador do estado.

Em Recife, há a legislação que rege o uso e a ocupação do solo, e a prefeitura de Recife (PCR) por meio da Dirmam em convênio com a CPRH, iniciou o processo de licenciamento em junho de 2009. É a única cidade do estado que atualmente licencia.

Todas as cidades inseridas na pesquisa encontram-se em fase de atendimento das exigências da Resolução nº 237/1997 do Conama para o licenciamento ambiental. No entanto, em Ipojuca e Garanhuns, o que se constata é a morosidade desses processos no âmbito do calendário municipal. Por exemplo, o processo de

instituição dos conselhos municipais também é lento, resultando no atraso da formalização dos Fundos municipais de meio ambiente prejudicando, assim, a aprovação de projetos. Entre os entrevistados dos órgãos públicos, que seriam responsáveis pelo parcelamento urbano, há a percepção de morosidade do processo.

REFERÊNCIAS

CAIXA – CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Sistema de informações socioeconômicas dos municípios brasileiros**. Brasília, 2007.

CAVALCANTI, H.; LYRA, M. R. D. B.; AVELINO, E. **Mosaico urbano de Recife**. 1. ed. Recife: Massangana, 2008. v. 1, cap. 1, p. 15-44.

CONAMA – CONSELHO NACIONAL DE MEIO AMBIENTE. **Resolução nº 237**. Conama, Brasil, 1992.

CONDEPE/FIDEM – AGÊNCIA ESTADUAL DE PLANEJAMENTO E PESQUISAS DE PERNAMBUCO. **Base de dados do estado (BDE)**. 2010. Disponivel em: <http://www.bde.pe.gov.br/estruturacaogeral/PerfilMunicipios.aspx>. Acesso em: 15 ago. 2012.

CPRH – AGÊNCIA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE E RECURSOS HIDRÍCOS. **Relatório de atividades 2008**. Recife: CPRH, 2008. p. 10-83. Disponível em: <http://www.cprh.pe.gov.br/central_servicos/centro_documentacao_informacao_ambiental/impressos/39745%3B39641%3B020712%3B0%3B0.asp>. Acesso em: 12 nov. 2009.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Agenda 21 do estado de Pernambuco**. Recife: SECTEC, 2002. p. 268.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais (MUNIC)**. Perfil dos municípios brasileiros 2008. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/munic2008.pdf>. Acesso em: 6 out. 2009.

_____. **Mesorregiões**. Rio de Janeiro, 2009.

_____. **Censo demográfico**. Rio de Janeiro, 2010a.

_____. **Pesquisa mensal de emprego**. Rio de Janeiro, 2010b.

_____. **Produto interno bruto**. Rio de Janeiro, 2010c.

_____. **Síntese de indicadores sociais**. Rio de Janeiro, 2010d.

MIRANDA, L. **Atlas do desenvolvimento humano**. 2008. Acesso em: 6 nov. 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ABEMA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENTIDADES ESTADUAIS DE MEIO AMBIENTE. Brasil, 2010.

ASSIS, A. I. D. **O licenciamento ambiental**. São Paulo: Iglu, 1999. 14 p.

CAOP – CENTRO DE APOIO OPERACIONAL ÀS PROMOTORIAS DE DEFESA DO MEIO AMBIENTE. Uso e ocupação do solo. *In*: _____ **Compêndio de legislação ambientel**. Recife: Ministério Público Estadual, 2008. cap. 5. p. 355-412.

FIGUEIREDO, G. J. P. D. Curso de direito ambiental. 4 ed. **Revista dos tribunais**, São Paulo, v. 1, p. 315-316, 2011.

GOVERNO DO ESTADO DE PERNAMBUCO. **Plano estadual de habitação**: produto 3 – relatório parcial 2 – diagnóstico final. Secretaria das Cidades, Companhia Estadual de Habitação (CEHAB). Recife, 2008. p. 134.

MAIOR, G. S. **Licenciamento ambiental de parcelamentos do solo no Distrito Federal**. Brasília: BIRD (GDF), 2006. p. 36.

MUNICÍPIO DE IPOJUCA. **Plano Diretor**. Lei Municipal nº 1.490/2008. Ipojuca, 2008.

PREFEITURA DA CIDADE DO RECIFE. **Código do meio ambiente e do equilíbrio ecológico**. Lei nº 16.243/1996 com as alterações da Lei nº 17.171, de 30 de dezembro de 2005. Recife : PCR. 2005. capítulo 1 arto 101-111.

_____. **Licenciamento ambiental municipal**: manual técnico. Sppodua/ Diretoria de Meio Ambiente. Recife, 2009. p. 8-47.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GARANHUS. **Plano diretor do município de Garanhus**. Lei Municipal nº 3620/2008, Garanhus, 2008. p. 40.

PREFEITURA MUNICIPAL DO IPOJUCA. **Plano diretor do município de Ipojuca**. Ipojuca, PE: [s.n.], 2008.

SOUZA, D. C. **O meio ambiente das cidades**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 54-129.

APÊNDICE
PLANO DE TRABALHO
FASES I E II

APÊNDICE A

METODOLOGIA DA PESQUISA PARA LEVANTAMENTO, ANÁLISE DE DADOS E PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ÂMBITO LOCAL

PLANO DE TRABALHO

Fase I – Relatórios I e II

Dirur/CDU

PROJETO

ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL: O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

PESQUISA

LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA FINS URBANÍSTICOS

Etapa II – Fase I

Versão: 18 de março de 2010

Equipe Técnica CDU

Coordenador: Bolívar Pêgo

Sérgio Ulisses Jatobá

Juliana Dalboni Rocha

Adriana Maria Magalhães de Moura

Consultora: Maria Augusta Bursztyn

PLANO DE TRABALHO

Etapa II – Fase I

Versão: 7 de julho de 2009

Este plano de trabalho é composto por quatro partes, sendo elas: *i)* detalhamento metodológico da pesquisa; *ii)* detalhamento da Fase I da Etapa II; *iii)* conteúdo dos produtos da Fase I – Relatório I das instituições locais; e *iv)* conteúdo dos produtos da Fase I – Relatório II das instituições locais. As partes 3 e 4 referem-se especificamente às instruções para elaboração dos relatórios I e II.

PARTE 1

DETALHAMENTO METODOLÓGICO DA PESQUISA

1 Introdução

O estudo *Licenciamento Ambiental para Fins Urbanísticos* integra a linha de pesquisa *Análise e Avaliação dos Instrumentos de Gestão Ambiental: o licenciamento ambiental como instrumento de política pública* e tem por objetivo analisar o processo de licenciamento ambiental para o parcelamento e regularização do solo urbano no Brasil e propor aperfeiçoamento dos instrumentos visando à adequação às condições sociais e econômicas urbanas.

A pesquisa possui três etapas, discriminadas a seguir.

1) Etapa I – Consolidação e detalhamento da metodologia com definição dos instrumentos de pesquisa e dos critérios básicos para a coleta – elaboração dos questionários a serem aplicados – e análise de dados – definição dos indicadores de eficácia operacional e efetividade do processo de licenciamento de parcelamentos urbanos.

2) Etapa II – Fase I – Diagnóstico situacional do processo de licenciamento ambiental de parcelamentos do solo urbano em órgãos selecionados; Fase II – Avaliação específica do processo de licenciamento ambiental do parcelamento do solo urbano em órgãos selecionados.

3) Etapa III – Proposição de aperfeiçoamento e adequação dos instrumentos de licenciamento ambiental às condições sociais e econômicas urbanas.

A Etapa I é de responsabilidade da equipe de pesquisadores do Ipea com o apoio da consultora da pesquisa, devendo haver a participação das instituições estaduais por meio de sugestões ao aperfeiçoamento da metodologia nas reuniões de trabalho da pesquisa (*workshops*). A Etapa II ficará a cargo das instituições estaduais e terá o acompanhamento da consultora e da equipe de pesquisadores do Ipea. A Etapa III ficará a cargo da equipe de pesquisadores do Ipea com o apoio da consultora da

pesquisa, devendo as proposições ser debatidas e aperfeiçoadas com a participação das instituições estaduais nas reuniões de trabalho da pesquisa (*workshops*).

2 Objetivos da Pesquisa

Objetivo geral

Propor o aperfeiçoamento dos procedimentos e instrumentos de licenciamento ambiental existentes no Brasil e sua adequação às condições sociais e econômicas urbanas.

Objetivos específicos

- Identificar e descrever os mecanismos legais, operacionais e institucionais do licenciamento ambiental de parcelamentos do solo nos estados analisados.
- Identificar os aspectos positivos e entraves institucionais, legais, operacionais associados ao licenciamento ambiental de parcelamentos do solo.
- Analisar a eficiência e efetividade do licenciamento ambiental na prevenção e mitigação dos impactos ambientais de parcelamentos de solo.
- Analisar a contribuição dos instrumentos de licenciamento ambiental no ordenamento territorial e no desenvolvimento urbano.

3 Definição do Escopo da Pesquisa

A pesquisa terá seu foco centrado nos procedimentos e instrumentos de licenciamento ambiental de parcelamentos urbanos, coerente com seu objetivo finalístico que é o aperfeiçoamento dos procedimentos e instrumentos, visando à sua adequação às condições sociais e econômicas nas quais se dá o processo de implantação de parcelamentos urbanos no país.

De forma específica, a pesquisa propõe a agilização do processo de licenciamento ambiental de parcelamentos urbanos em geral, especialmente os de baixa renda, seja na implantação de parcelamentos novos ou na regularização de parcelamentos já implantados, tanto de iniciativa do poder público como de empreendedores privados. Com isto se pretende contribuir para a redução das situações de irregularidade urbana, incentivando a formalização nos processos de parcelamentos do solo urbano, visando atender à demanda habitacional e à conservação ambiental, o que trará benefícios para as populações afetadas, melhorias para a qualidade ambiental urbana e para a gestão das cidades.

Deve ser dada especial atenção aos parcelamentos urbanos de baixa renda, nos quais as dificuldades quanto ao licenciamento ambiental ficam mais evidenciadas em função de sua localização em áreas inadequadas ambientalmente, ocupação

de Áreas de Preservação Permanente (APPs), carência de infraestrutura urbana, especialmente de saneamento.

O desafio maior do estudo será buscar a agilização dos procedimentos de licenciamento ambiental de parcelamentos urbanos por meio da eliminação de procedimentos generalizantes e melhor especificação de exigências. A adoção de padrões únicos (Termos de Referência Gerais) para situações diversificadas pode, em vez de simplificar os procedimentos, gerar exigências desnecessárias para empreendimentos de menor impacto ou o relaxamento de exigências para os de maior impacto. A especificação de procedimentos (categorização), portanto, visa definir de forma mais direta as exigências específicas a serem cumpridas pelos empreendedores, otimizando os trâmites. A intenção é reduzir o grau de subjetividade das análises e definir parâmetros claros para as mesmas.

Dimensões da pesquisa

Quanto ao tipo de empreendedor:

- Poder público.
- Empreendedores privados.

Quanto ao tipo de empreendimento:

- Implantação de novos parcelamentos.
- Regularização de parcelamentos do solo existentes.

Hipóteses

São hipóteses básicas da pesquisa:

- Morosidade no processo de licenciamento ambiental de parcelamentos do solo tem contribuído para o aumento da informalidade urbana.
- Entraves institucionais e operacionais dificultam a superação dos problemas associados ao licenciamento ambiental de parcelamentos urbanos.

Fonte de coleta de dados

- Órgão ambiental licenciador (estadual e municipal).
- Órgão de desenvolvimento urbano (estadual e municipal).
- Empreendedores (público e privado).
- Ministério Público, quando for o caso.

Instrumentos legais a serem analisados

- EIA/Rima e demais estudos prévios de avaliação ambiental exigidos nos processos de licenciamento ambiental de parcelamentos do solo urbano.
- Licenças ambientais: LP, LI e LO de parcelamentos do solo urbano.

PARTE 2

DETALHAMENTO DA ETAPA II DA FASE I

Este plano de trabalho, em específico, tem por objetivo orientar tecnicamente os trabalhos de pesquisa relativos à Etapa II da Fase I, que corresponde ao diagnóstico situacional do processo de licenciamento ambiental de parcelamentos do solo urbano em órgãos selecionados, integrante do conjunto de atividades definidas no âmbito dos termos de referência da pesquisa. A intenção é estabelecer um elenco de aspectos e questões relevantes para a organização da pesquisa. Estas atividades serão desenvolvidas pelas instituições estaduais sob a coordenação do Ipea e orientação técnica da consultora do estudo.

A Etapa II da Fase I da pesquisa é destinada ao diagnóstico do processo de licenciamento ambiental nos estados a serem pesquisados, por meio da coleta de dados nos órgãos licenciadores e envolvidos diretamente no processo de licenciamento de parcelamentos do solo urbano e será subsídio para a próxima etapa que envolverá os trabalhos de análise, avaliação e proposição.

A Etapa II da Fase I se constituirá nos itens a seguir.

- Consolidação dos instrumentos de pesquisa e dos critérios básicos para a coleta e análise de dados (definição dos questionários a serem aplicados).
- Definição pelas instituições locais dos procedimentos para coleta dos dados e aplicação dos indicadores de análise selecionados.
- Pesquisa documental e coleta de informações (aplicação de questionários) nos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente, visando levantar as etapas do processo de licenciamento ambiental de parcelamentos do solo urbano; legislação e normas específicas, formulários utilizados e demais documentos pertinentes.
- Pesquisa documental e coleta de informações (aplicação de questionários) nos órgãos responsáveis pela implementação da política de desenvolvimento urbano, visando levantar dados e principais entraves para licenciamento ambiental de parcelamentos do solo urbano.
- Coleta de informações (aplicação de questionários) aos empreendedores públicos e privados que elaboram e implantam projetos de parcelamentos do solo urbano.

- Pesquisa documental e coleta de informações (aplicação de questionários) ao MP visando levantar processos de licenciamento ambiental de parcelamentos do solo urbano que tenham sido objeto de análise, acompanhamento e mediação por parte do MP – quando for o caso.
- Processamento e análise dos dados coletados.
- Sistematização dos dados e elaboração dos relatórios (Etapa II da Fase I).
- Realização de reunião de trabalho *(workshop)* da Fase I em Brasília.

As atividades da Etapa II da Fase I terão o acompanhamento do consultor e da equipe de pesquisadores do Ipea, que definiram o escopo do trabalho e os procedimentos metodológicos. As instituições locais serão responsáveis pela execução das atividades previstas neste plano de trabalho.

1 Coleta de Informações

O trabalho a ser desenvolvido pelas instituições estaduais deve atender a uma única metodologia para todas as instituições envolvidas, de modo a obter-se comparabilidade e integração entre os diversos relatórios.

Os trabalhos de levantamento de dados serão realizados com base nos seguintes procedimentos:

- aplicação de questionários e entrevistas exploratórias às representantes de entidades públicas, privadas ou de representação popular e comunitária;
- análise de fontes secundárias de dados; e
- levantamento de campo complementar, quando necessário.

Os trabalhos de levantamento e avaliação serão centrados na capital do estado e nos municípios selecionados, de acordo com critérios já estabelecidos.

Para o levantamento e a avaliação de dados são estabelecidos quatro níveis de tratamento de informação e compatibilização.

1) Informações do Tipo A – destinadas à análise do processo de licenciamento ambiental de parcelamentos de solo urbano e regularização de parcelamentos existentes nos órgãos de meio ambiente (estaduais e municipais). Este questionário deverá ser aplicado aos seguintes órgãos: *i)* estadual de meio ambiente, responsável pela concessão de licenças ambientais; e *ii)* municipal de meio ambiente (em cada município a ser pesquisado), responsável pela concessão de licenças ambientais.

2) Informações do Tipo B1 – destinadas à análise do processo de licenciamento ambiental de parcelamentos de solo urbano e regularização de parcelamentos existentes junto aos empreendedores públicos.[1] Refere-se ao levantamento de informações nos órgãos estaduais de desenvolvimento urbano e regularização de parcelamentos de iniciativa do poder público estadual e municipal – empresa ou órgão público que empreende parcelamento do solo urbano, ou seja, que figura no processo de licenciamento ambiental como responsável pelo empreendimento. Este questionário deverá ser aplicado aos seguintes órgãos: *i)* empresa pública ou órgão de desenvolvimento urbano estadual que empreende parcelamento do solo urbano; e *ii)* empresa pública ou órgão de desenvolvimento urbano municipal que empreende parcelamento do solo urbano (em cada município a ser pesquisado).

3) Informações do Tipo B2 – destinadas à análise do processo de licenciamento ambiental de parcelamentos de solo urbano e regularização de parcelamentos existentes junto aos empreendedores privados – empresas privadas, loteadores, associações, cooperativas ou outros que empreendem parcelamento do solo urbano. Este questionário deverá ser aplicado seis vezes em cada município pesquisado, sendo dois empreendedores em cada uma das seguintes modalidades: *i)* parcelamento do solo para alta e média rendas; *ii)* parcelamento do solo de interesse social; e *iii)* regularização de parcelamentos existentes.

4) Informações do Tipo C – refere-se à caracterização, descritiva e analítica, do estado e dos municípios pesquisados. Essa caracterização deverá fornecer dados gerais e sintéticos da estrutura físico-territorial, ambiental, político-administrativa, socioeconômica e demográfica do município. Sempre que possível, as informações deverão ser espacializadas em mapas padronizados.

Os dados e informações dos tipos A, B e C serão utilizados para a definição dos indicadores de análise (efetividade do processo e eficácia operacional) a serem aplicados na Etapa II da Fase II da pesquisa, referente à avaliação do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos.

1. Empresa ou órgão público que empreende parcelamento do solo urbano, ou seja, que figura no processo de licenciamento ambiental como responsável pelo empreendimento. Geralmente, o órgão público responsável pelo desenvolvimento urbano (secretaria municipal ou estadual) é o empreendedor de parcelamento do solo urbano de iniciativa do poder público. No entanto, existem municípios em que essa atividade é desenvolvida por outra empresa pública (como companhias de habitação e desenvolvimento urbano).

Instruções para coleta de informações

1) Anexar cópias dos documentos legais, convênios e outros atos administrativos que forem citados.

2) Destacar os itens que não se aplicarem à situação atual do sistema de licenciamento no estado ou no município.

3) As informações que não estejam disponíveis devem ser assinaladas, identificando-se as causas de cada uma das omissões e os meios necessários para coletá-las.

4) Os quadros devem servir de modelo podendo ter suas linhas e colunas aumentadas, na medida da necessidade do responsável pelas informações.

5) O questionário completo deve ser enviado ao Ipea também em meio digital, mantendo-o em linguagem *Microsoft Word* 2003.

6) As eventuais dúvidas devem ser esclarecidas com o Ipea.

7) Encaminhar documentação e solicitação de informações para os *e-mails*: <bolivar.pego@ipea.gov.br>; <juliana.rocha@ipea.gov.br>; e <sergio.jatoba@ipea.gov.br>.

2 Produtos Esperados – Etapa II, Fase I

- Relatório I das Instituições de Pesquisa: diagnóstico situacional do licenciamento ambiental nos estados integrantes da pesquisa, em relação ao parcelamento do solo urbano – *informações dos tipos A e B*.

- Relatório II das Instituições de Pesquisa: caracterização dos estados e dos municípios a serem pesquisados – *informações do tipo C*.

PARTE 3

CONTEÚDO DOS PRODUTOS DA FASE I – RELATÓRIO I DAS INSTITUIÇÕES LOCAIS[2]

Relatório I.E: "Diagnóstico situacional do processo de licenciamento ambiental de parcelamentos do solo urbano no estado de _____".

Instruções gerais

Os itens abaixo devem ser preenchidos com as informações coletadas nos questionários dos tipos A e B1. Nesses questionários existem duas categorias de questões: descritivas e analíticas. A primeira parte deste relatório é dedicada

2. O Relatório I da pesquisa será desmembrado em: Relatório I.E – elaborado com as informações coletadas nos órgãos estaduais de meio ambiente e desenvolvimento urbano; Relatório I.M – elaborado com as informações coletadas nos órgãos municipais de meio ambiente e desenvolvimento urbano, incluindo empreendedores privados, sendo um relatório para cada município pesquisado.

às questões descritivas. Observar que algumas questões se enquadram nas duas categorias e, por isso, devem ser inseridas em ambas as partes.

1 Descrição do Sistema Ambiental Estadual

Questões tipo A: 2.1 a 2.4.

2 Legislação e Procedimentos Estaduais

Descrever sinteticamente o que foi solicitado nas questões tipo A 3.1; 3.2 e 3.3, anexando cópia dos referidos documentos.

3 Empreendedor Público Estadual

Questões tipo B1: itens 3 e 7.

4 Descrição do Processo de Concessão de Licenças Ambientais

Descrição do processo de licenciamento ambiental considerando basicamente as respostas às questões descritivas dos questionários tipo A e B1.

Fluxograma

Questão tipo A: 3.4.

Etapas do processo de licenciamento ambiental

1) Definição de critérios de licenciamento ambiental

   a) Questão tipo A: 4.30; e

   b) Questão tipo B1: 4.23.

2) Requerimento de LP

   a) Questões tipo A: 4.1; 4.2; 4.3; 4.4; 4.5; 4.6; 4.7; 4.8 e 4.9; e

   b) Questões tipo B1: 4.1; 4.2; 4.3; 4.4; 4.5 e 4.6.

3) Definição dos estudos ambientais necessários

   a) Questões tipo A: 4.10; 4.11; 4.13; 4.14; 4.15; 4.47 e 4.55; e

   b) Questões tipo B1: 4.7; 4.9; 4.10; 4.32 e 4.34.

4) Termos de Referência para elaboração do estudo ambiental

   a) Questões tipo A: 4.16 e 4.17; e

   b) Questões tipo B1: 4.11 e 4.12.

5) Elaboração do estudo ambiental pelo empreendedor

   a) Questões tipo A: 4.18 e 4.19; e

   b) Questões tipo B1: 4.13 e 4.14.

6) Consulta pública do estudo ambiental e audiência pública
   a) Questões tipo A: 4.22 e 4.23; e
   b) Questão tipo B1: 4.17.
7) Análise do estudo ambiental e elaboração do parecer técnico
   a) Questões tipo A: 4.25; 4.26; 4.27; 4.28 e 4.29; e
   b) Questão tipo B1: 4.19.
8) Custos e prazos de emissão das licenças
   a) Questões tipo A: 4.38; 4.40 e 4.41
9) Concessão das licenças para novos parcelamentos
   a) Questão tipo A: 4.46; e
   b) Questão tipo B1: 4.31.
10) Concessão das licenças de regularização de parcelamentos existentes
   a) Questões tipo A: 4.48; 4.49; 4.50; 4.51 e 4.54; e
   b) Questões tipo B1: 4.27; 4.29 e 4.33.
11) Acompanhamento das licenças concedidas para parcelamentos urbanos
   a) Questões tipo A: 5.1; 5.2; 5.3 e 5.4; e
   b) Questões tipo B1: 5.4 e 5.5.
12) Outras questões
   a) Questões tipo A: 4.31; 4.32; 4.36; 4.37; 4.42; 4.43; 4.44; 4.45 e 4.52; e
   b) Questões tipo B1: 4.20 e 4.28.
13) Relações institucionais com o Ministério Público
   a) Questões tipo A: 6.1; 6.2; 6.3; 6.4 e 6.5; e
   b) Questões tipo B1: 6.1; 6.2; 6.3 e 6.4.

5 Análise Preliminar do Processo de Licenciamento Ambiental

Análise preliminar sistematizada do processo de licenciamento ambiental considerando basicamente as respostas às questões analíticas dos questionários aplicados.

Ressaltar as diferentes visões de cada um dos atores aos quais foi aplicado o questionário (órgão licenciador de meio ambiente, órgão de desenvolvimento urbano e empreendedor público).

1) Definição dos estudos ambientais necessários
   a) Questão tipo A: 4.12; e
   b) Questão tipo B1: 4.8.
2) Elaboração do estudo ambiental pelo empreendedor
   a) Questões tipo A: 4.20 e 4.21; e
   b) Questões tipo B1: 4.13; 4.15 e 4.16.
3) Consulta pública do estudo ambiental e audiência pública
   a) Questão tipo A: 4.24; e
   b) Questão tipo B1: 4.18.
4) Análise do estudo ambiental e elaboração do parecer técnico
   a) Questão tipo B1: 4.19.
5) Custos e prazos de emissão das licenças
   a) Questão tipo A: 4.39; e
   b) Questões tipo B1: 4.21 e 4.26.
6) Acompanhamento das licenças concedidas para parcelamentos urbanos
   a) Questão tipo A: 5.5; e
   b) Questões tipo B1: 5.1; 5.2 e 5.3.
7) Outras questões
   a) Questões tipo A: 4.35; 4.36; 4.43 e 4.53; e
   b) Questões tipo B1: 4.24; 4.25 e 4.30.
8) Relações institucionais com o Ministério Público
   a) Questões do tipo A: 6.6 e 6.7; e
   b) Questão do tipo B1: 6.5.
9) Problemas identificados
   a) Questões tipo A: 4.33 e 4.34; e
   b) Questão tipo B1: 4.22.

10) Aperfeiçoamento dos procedimentos de licenciamento ambiental

a) Questão tipo A: 4.56; e

b) Questão tipo B1: 4.35.

6 Anexos

- Informações tipo A: itens 1.1 e 1.2.
- Informações tipo B1: itens 1.1 e 2.1.

Relatório I.M:[3] "Diagnóstico situacional do processo de licenciamento ambiental de parcelamentos do solo urbano no município de _____".

Instruções gerais

Os itens a seguir devem ser preenchidos com as informações coletadas nos questionários dos tipos A, B1 e B2. Nesses questionários existem duas categorias de questões: descritivas e analíticas. A primeira parte deste relatório é dedicada às questões descritivas. Observar, no entanto, que algumas questões se enquadram nas duas categorias e, por isso, devem ser inseridas em ambas as partes.

1 Introdução

- Justificativa da seleção dos municípios.
- Municípios selecionados.

2 Descrição do Sistema Ambiental Municipal

- Questões tipo A: 2.1; 2.2 e 2.3.

3 Legislação e Procedimentos Municipais

- Apresentar e descrever sinteticamente o que foi solicitado nas questões do tipo A 3.1; 3.2 e 3.3, anexando cópia dos referidos documentos.

4 Empreendedor Público Municipal

- Questões do tipo B1: itens 3 e 7.

5 Empreendedores Privados Municipais

- Questões do tipo B2: item 2; e
- Justificar a seleção dos empreendedores.

6 Caracterização do Processo de Concessões de Licenças Ambientais no Município

Descrição do processo de licenciamento ambiental considerando basicamente as respostas às questões descritivas dos questionários dos tipos A, B1 e B2.

3. O Relatório I.M corresponde ao relatório que conterá as informações coletadas nos órgãos municipais de meio ambiente e desenvolvimento urbano, incluindo empreendedores privados, sendo um relatório para cada município pesquisado.

Fluxograma

1) Questão do tipo A: 3.4.

Etapas do processo de licenciamento ambiental

1) Definição de critérios de licenciamento ambiental
   a) Questão tipo A: 4.30; e
   b) Questão tipo B1: 4.23.
2) Requerimento de LP
   a) Questões tipo A: 4.1; 4.2; 4.3; 4.4; 4.5; 4.6; 4.7; 4.8 e 4.9;
   b) Questões tipo B1: 4.1; 4.2; 4.3; 4.4; 4.5 e 4.6; e
   c) Questões tipo B2: 3.1; 3.2; 3.3; 3.4; 3.5 e 3.6.
3) Definição dos estudos ambientais necessários
   a) Questões tipo A: 4.10; 4.11; 4.13; 4.14; 4.15; 4.47 e 4.55;
   b) Questões tipo B1: 4.7; 4.9; 4.10; 4.32 e 4.34; e
   c) Questões tipo B2: 3.7 e 3.22.
4) Termo de Referência para elaboração do estudo ambiental
   a) Questões tipo A: 4.16 e 4.17;
   b) Questões tipo B1: 4.11 e 4.12; e
   c) Questão tipo B2: 3.9.
5) Elaboração do estudo ambiental pelo empreendedor
   a) Questões tipo A: 4.18 e 4.19;
   b) Questões tipo B1: 4.13 e 4.14; e
   c) Questões tipo B2: 3.10 e 3.11.
6) Consulta pública do estudo ambiental e audiência pública
   a) Questões tipo A: 4.22 e 4.23;
   b) Questão tipo B1: 4.17; e
   c) Questão tipo B2: 3.13.

7) Análise do estudo ambiental e elaboração do parecer técnico
   a) Questões tipo A: 4.25; 4.26; 4.27; 4.28 e 4.29;
   b) Questão tipo B1: 4.19; e
   c) Questão tipo B2: 3.15.
8) Custos e prazos de emissão das licenças
   a) Questões tipo A: 4.38; 4.40 e 4.41.
9) Concessão das licenças para novos parcelamentos
   a) Questão tipo A: 4.46;
   b) Questão tipo B1: 4.31; e
   c) Questão tipo B2: 3.21.
10) Concessão das licenças de regularização de parcelamentos existentes
   a) Questões tipo A: 4.48; 4.49; 4.50; 4.51 e 4.54; e
   b) Questões tipo B1: 4.27; 4.29 e 4.33.
11) Acompanhamento das licenças concedidas para parcelamentos urbanos
   a) Questões tipo A: 5.1; 5.2; 5.3 e 5.4;
   b) Questões tipo B1: 5.4 e 5.5; e
   c) Questões tipo B2: 4.4 e 4.5.
12) Outras questões
   a) Questões tipo A: 4.31; 4.32; 4.36; 4.37; 4.42; 4.43; 4.44; 4.45 e 4.52; e
   b) Questões tipo B1: 4.20 e 4.28.
13) Relações institucionais com o Ministério Público
   a) Questões tipo A: 6.1; 6.2; 6.3; 6.4 e 6.5;
   b) Questões tipo B1: 6.1; 6.2; 6.3 e 6.4; e
   c) Questão tipo B2: 5.1.

7 Análise Preliminar do Processo de Licenciamento Ambiental

Análise preliminar sistematizada do processo de licenciamento ambiental considerando basicamente as respostas às questões analíticas dos questionários aplicados.

Ressaltar as diferentes visões de cada um dos atores aos quais foi aplicado o questionário (órgão licenciador de meio ambiente, órgão de desenvolvimento urbano e empreendedor público).

1) Definição dos estudos ambientais necessários

   a) Questão tipo A: 4.12;

   b) Questão tipo B1: 4.8; e

   c) Questão tipo B2: 3.8.

2) Elaboração do estudo ambiental pelo empreendedor

   a) Questões tipo A: 4.20 e 4.21; e

   b) Questões tipo B1: 4.13; 4.15 e 4.16.

3) Consulta pública do estudo ambiental e audiência pública

   a) Questão tipo A: 4.24;

   b) Questão tipo B1: 4.18; e

   c) Questão tipo B2: 3.14.

4) Análise do estudo ambiental e elaboração do parecer técnico

   a) Questão do tipo B1: 4.19; e

   b) Questão do tipo B2: 3.15.

5) Custos e prazos de emissão das licenças

   a) Questão tipo A: 4.39;

   b) Questões tipo B1: 4.21 e 4.26; e

   c) Questão tipo B2: 3.17 e 3.20.

6) Acompanhamento das licenças concedidas para parcelamentos urbanos

   a) Questão tipo A: 5.5;

   b) Questões tipo B1: 5.1; 5.2 e 5.3; e

   c) Questões tipo B2: 4.1; 4.2 e 4.3.

7) Outras questões

   a) Questões tipo A: 4.35; 4.36; 4.43 e 4.53;

   b) Questões tipo B1: 4.24; 4.25 e 4.30; e

   c) Questão tipo B2: 3.8; 3.16; 3.19 e 3.23.

8) Relações institucionais com o Ministério Público

a) Questões tipo A: 6.6 e 6.7;

b) Questão tipo B1: 6.5; e

c) Questão tipo B2: 5.2.

9) Problemas identificados

a) Questões tipo A: 4.33 e 4.34;

b) Questão tipo B1: 4.22; e

c) Questão tipo B2: 3.18.

10) Aperfeiçoamento dos procedimentos de licenciamento ambiental

a) Questão tipo A: 4.56;

b) Questão tipo B1: 4.35; e

c) Questão tipo B2: 3.24.

Anexos

- Informações tipo A: itens 1.1 e 1.2.
- Informações tipo B1: item 1.1.
- Informações tipo B2: item 1.

PARTE 4

CONTEÚDO DOS PRODUTOS DA FASE I – RELATÓRIO II DAS INSTITUIÇÕES LOCAIS

Relatório II: Caracterização dos estados e dos municípios pesquisados

Instruções gerais

Os itens abaixo devem ser preenchidos com as informações coletadas no roteiro de coleta de informações do tipo C. Refere-se à caracterização, descritiva e analítica, do estado e dos municípios pesquisados. Essa caracterização deverá fornecer dados gerais e sintéticos da estrutura físico-territorial, ambiental, político-administrativa, socioeconômica e demográfica do município. Sempre que possível, as informações deverão ser espacializadas em mapas padronizados.

1 Caracterização Geral do Estado

Caracterização político-administrativa, física e econômica

- Mapa político-administrativo do estado com a localização dos municípios selecionados. Escala: ajustada ao tamanho A4 (indicar escala no mapa).
- Descrição geral e resumida da rede urbana estadual.

Análise da dinâmica urbana e demográfica estadual

- Comparar dados demográficos, a partir de 1970, identificando os fluxos migratórios e de expansão urbana, relacionando a urbanização aos fatores econômicos e de pressão ambiental.

2 Caracterização Geral do Município

Caracterização político-administrativa, física e econômica

- Mapa de caracterização física geral do município, incluindo, no mínimo, divisões administrativas, mancha urbana, malha viária, rede fluvial básica, UCs e parques. Escala: ajustada ao tamanho A3 (indicar escala no mapa).

Formação do município

- Breve descrição dos fatores condicionantes da formação do município e de sua evolução urbana.

Dados relativos a oferta habitacional e informalidade

- Núcleos de habitação informal – favelas, cortiços, loteamentos clandestinos e demais parcelamentos de solo irregulares, localizados em mapa do município e com os principais dados expressos em tabela (ano de implantação/surgimento, número aproximado de habitantes e unidades domiciliares, características gerais resumidas).

- Evolução das ocupações informais – formação e crescimento de favelas e loteamentos irregulares, políticas de regularização adotada, relação entre áreas urbanas legais e informais.

Observação: Caso as informações não estejam facilmente disponíveis ou demandem levantamento de dados primários, a tabela pode ser substituída por um texto geral e sintético sobre a situação dos núcleos de habitação informal no município.

MODELO DE TABELA
Núcleos de habitação informal

Nome	Ano de implantação	Número aproximado de habitantes	Número aproximado de unidades	Características

Elaboração dos autores.

3 Análise da Evolução Urbana e das Condições Habitacionais

As análises e avaliações previstas dizem respeito ao processo de urbanização e às condições habitacionais no município a ser pesquisado.

A seguir são indicados os elementos objetivos de conteúdo. A eles corresponderão textos explicativos sintéticos sobre os processos em análise.

Análise da evolução e da dinâmica urbana

Com base na evolução demográfica e nos instrumentos de planejamento urbano, regulação do uso do solo e parcelamento do solo, obtidos junto aos órgãos de desenvolvimento urbano (conforme roteiro tipo B1), apresentar uma análise da evolução urbana do município, focando a dinâmica da urbanização e as tendências de expansão e adensamento urbanos, em especial a dinâmica do parcelamento do solo urbano. Comentar se os instrumentos de planejamento urbano, regulação do uso do solo e parcelamento do solo são adequados e se atendem às demandas da dinâmica urbana e da oferta habitacional. Se disponível, anexar mapa com evolução da mancha urbana.

Análise das condições habitacionais e urbanas e suas tendências de evolução

Com base nas características socioeconômicas da população do município, suas condições de habitação, infraestrutura urbana, oferta habitacional e informalidade, apresentar uma análise das condições habitacionais e urbanas no município e suas tendências de evolução. Enfocar, entre outros aspectos:

- Condições de cobertura e acesso à infraestrutura no município em geral e nas áreas informais em particular.
- Relação entre ocupação urbana e meio ambiente – pressões ambientais decorrentes do crescimento urbano, ocupação de APPs e mananciais, pressão urbana sobre UCs e áreas protegidas.
- Conflitos existentes no uso e ocupação do solo.

Observação geral: Se julgar necessário e sempre que disponíveis, complementar essa caracterização com outras informações pertinentes.

APÊNDICE B

METODOLOGIA DA PESQUISA PARA LEVANTAMENTO, ANÁLISE DE DADOS E PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ÂMBITO LOCAL

PLANO DE TRABALHO
Fase II – Relatório III
Dirur/CDU

PROJETO

ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL: O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

PESQUISA

LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA FINS URBANÍSTICOS

Etapa II – Fase II

Versão: 18 de março de 2010

Equipe Técnica CDU

Coordenadora: Diana Meirelles da Motta
Sérgio Ulisses Jatobá
Juliana Dalboni Rocha

Consultora: Maria Augusta Bursztyn

PLANO DE TRABALHO

Etapa II – Fase II

Este plano de trabalho é composto por duas partes, sendo elas: *i)* detalhamento da Fase II da Etapa II; e *ii)* conteúdo dos produtos da Fase II – Relatório III das instituições locais.

PARTE 1

DETALHAMENTO DA FASE II DA ETAPA II

1 Objetivo

Este plano de trabalho tem por objetivo orientar tecnicamente os trabalhos de pesquisa relativos à Etapa II-Fase II que correspondem à avaliação específica do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos em cada estado pesquisado e à proposição de adequações dos procedimentos e instrumentos analisados. As análises terão como base o diagnóstico situacional do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos do estado e municípios pesquisados, constante dos Relatórios I e II. Estas atividades serão desenvolvidas pelas instituições estaduais sob a coordenação do Ipea e orientação técnica da consultora do estudo.

A Etapa II da Fase II se constituirá conforme os procedimentos a seguir.

- Processamento e análise dos dados e informações coletados na Fase 1 (Relatórios I e II).
- Análise dos procedimentos de licenciamento ambiental de parcelamentos urbanos visando identificar pontos positivos e negativos quanto aos aspectos institucionais, legais e operacionais.
- Análise dos dados obtidos e identificação dos itens e processos a serem aprimorados, visando a adequações às questões urbanas.
- Proposição para adequação e aperfeiçoamento dos procedimentos e instrumentos analisados.
- Sistematização dos dados e informações e elaboração do Relatório III (análise e proposições).
- Realização de reunião de trabalho (*workshop*) da Fase II em Brasília (a confirmar).

As atividades da Etapa II da Fase II terão o acompanhamento da consultora e da equipe de pesquisadores do Ipea, que definiram o escopo do trabalho e os procedimentos metodológicos expostos no Termo de Referência e neste plano de trabalho. As instituições locais serão responsáveis pela execução das atividades previstas neste plano de trabalho.

2 Produtos Esperados

Relatório III das instituições de pesquisa: avaliação do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos no estado e municípios pesquisados e proposição para adequação e aperfeiçoamento dos procedimentos e instrumentos analisados.

PARTE 2

CONTEÚDO DOS PRODUTOS DA FASE II – RELATÓRIO DAS INSTITUIÇÕES LOCAIS

Relatório III : Avaliação do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos no estado de (o) _____e proposição para adequação e aperfeiçoamento dos procedimentos e instrumentos analisados.

Instruções gerais

As análises dos tópicos a seguir devem considerar as informações constantes dos Relatórios I e II. Os textos devem ser objetivos, claros e coerentes, apresentando as observações decorrentes da análise das informações e dados coletados na Fase I, bem como as proposições de adequações e sugestões para aperfeiçoamento do tópico correspondente. Os comentários e proposições devem considerar as diferentes visões de cada um dos atores pesquisados sobre cada tópico, citar exemplos e apresentar dados quantitativos, sempre que possível, e destacar os pontos positivos e negativos de cada tópico.

1 Coleta de Dados

Descrever brevemente e comentar o procedimento adotado e as eventuais dificuldades enfrentadas na coleta de dados e informações, tais como as decorrentes de descontinuidade administrativa nos municípios, resistências no fornecimento de dados por parte de empreendedores privados, falta de sistematização de dados nos órgãos públicos consultados etc.

2 Sistemas de Licenciamento Estadual e Municipais

- Comentar a estrutura do sistema de licenciamento ambiental estadual e dos municípios que licenciam, analisando o seu funcionamento, principais características positivas e negativas e se atendem às necessidades para cumprir os requisitos legais para o licenciamento ambiental no estado e nos municípios pesquisados.
- Analisar comparativamente os sistemas ambientais municipais.
- Comentar se a estrutura do sistema de licenciamento é adequada para a tramitação dos processos de licenciamento ambiental de parcelamentos urbanos no estado e municípios pesquisados.

- Descrever brevemente e comentar os processos de descentralização ou desconcentração do licenciamento ambiental no estado. Informar como é formalizado o processo de descentralização (considera-se *descentralização* a transferência da responsabilidade de licenciar para o município diretamente e *desconcentração* a instalação de unidades regionais do órgão ambiental estadual em determinados municípios, mantendo-se a responsabilidade pelo licenciamento no nível estadual).
- Comentar se há aumento da eficiência do licenciamento ambiental nos municípios que licenciam em relação aos municípios que não licenciam.
- Comentar a interação entre os órgãos licenciadores municipais e estaduais.
- Outros comentários pertinentes.
- Sugestões para aperfeiçoamento do sistema de licenciamento ambiental estadual e municipal.

3 Arcabouço Legal e Normativo Estadual e Municipais

- Analisar sucintamente e comentar o arcabouço legal e normativo para o licenciamento ambiental de parcelamentos de solo urbano no estado e nos municípios pesquisados.
- Especificar se o marco legal, bem como os padrões e normas adotados são suficientes e adequados.
- Sugestões para aperfeiçoamento do arcabouço legal.

4 Processo de Concessão de Licenças Ambientais

- Analisar e comentar de forma integrada[4] os *principais pontos positivos e negativos* no processo de licenciamento ambiental de parcelamentos urbanos no estado e nos municípios que licenciam.
- Ressaltar as *diferentes visões dos atores envolvidos* (órgão licenciador de meio ambiente, órgão de desenvolvimento urbano e empreendedores público e privados) sobre o processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos.
- Sempre que possível, e houver dados quantitativos disponíveis, ilustrar os comentários com gráficos e tabelas.
- Destacar as diferenças nos processos para licenciamento de parcelamentos novos e regularização de parcelamentos existentes.

4. Significa não comentar individualmente cada município, mas abordar o tópico de forma geral, fazendo ressalvas para situações individuais, se necessário. Também não é necessário subdividir cada subtópico nos itens assinalados.

- Este tópico deve ser subdividido nos seguintes subtópicos, abordando-se, no mínimo, os itens assinalados. Sempre que pertinente ao subtópico, acrescentar comentários adicionais, se houver.

Estudos ambientais

a) termos de referência;

b) qualidade dos estudos apresentados; e

c) solicitações de informações complementares.

Logística dos órgãos ambientais licenciadores

a) infraestrutura física (instalações, veículos, equipamentos);

b) recursos humanos (quantidade, qualidade, capacitação); e

c) informatização do processo de licenciamento, organização de banco de dados e arquivos.

Tramitação dos processos

a) prazo para definição do tipo de estudo ambiental a ser solicitado ao empreendedor;

b) prazo para análise do(s) estudo(s) ambiental(ais) solicitado(s);

c) prazo para emissão das licenças;

d) esclarecer se os procedimentos de análise são padronizados;

e) esclarecer se são frequentes os pedidos de complementação de informações por parte do órgão licenciador; e

f) visão dos diferentes atores sobre os critérios adotados na análise dos processo.

Participação e consulta pública

a) intensidade e qualidade da participação nas audiências públicas e consultas aos estudos; e

b) contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos.

Custo do licenciamento

a) valores médios de cobrança de taxas de licenciamento pelo órgão ambiental; e

b) visões dos custos por parte dos diferentes atores (órgãos ambientais e empreendedores públicos e privados).

Acompanhamento das licenças e exigências

a) clareza e compreensão das exigências constantes das licenças;

b) grau de cumprimento das medidas de intervenção (mitigadoras e compensatórias); e

c) medidas de monitoramento dos impactos e fiscalização.

Outros aspectos

a) comentar outros aspectos relevantes, se houver;

b) comentar as particularidades e os aspectos subjetivos dos processos de licenciamento municipais, tal como eventual pressão política local para a concessão de licenças.

Sugestões para aperfeiçoamento do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos

a) apresentar sugestões para aperfeiçoamento dos pontos negativos identificados.

5 Relações Institucionais com o Ministério Público

- Comentar o relacionamento do órgão ambiental com o MP.
- Comentar se a atuação do MP tem auxiliado nos processos de licenciamento ambiental ou gerado conflitos.
- Sugestões para aperfeiçoamento do relacionamento do órgão ambiental com o MP.

6 Relação entre a Dinâmica Urbana e Habitacional Estadual e dos Municípios Pesquisados com o Licenciamento Ambiental de Parcelamentos de Solo Urbano

- Comentar como a dinâmica urbana e habitacional interfere no licenciamento ambiental de parcelamentos de solo urbano e se este licenciamento tem contribuído para melhorar a qualidade ambiental urbana, a oferta habitacional, e para diminuir os níveis de informalidade.

7 Conclusão

- Resumo dos comentários e considerações apresentadas.
- Comentários finais.

8 Anexos

Principais problemas identificados no licenciamento ambiental para fins urbanísticos.

- Preencher os quadros a seguir, assinalando os problemas identificados no processo de licenciamento ambiental efetuado pelo estado e pelos municípios que licenciam, de acordo com as diferentes visões dos atores entrevistados.

QUADRO B.1

Principais problemas identificados no licenciamento ambiental para fins urbanísticos na visão do órgão ambiental (identificar os municípios e assinalar, em cada célula, SIM ou NÃO)

	Problema	Estado	Município A	Município B	Município C
1	Estudos ambientais inadequados				
2	Solicitação excessiva de informações e estudos complementares				
3	Infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador insuficiente				
4	Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador				
5	Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador				
6	Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador				
7	Tempo excessivo para análise do estudo ambiental				
8	Tempo excessivo para expedição das licenças				
9	Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental				
10	Pouca participação nas audiências públicas				
11	Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos				
12	Alto valor das taxas de licenciamento ambiental				
13	Falta de clareza nas exigências constantes das licenças				
14	Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção				
15	Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficiente				
16	Preencher com outros problemas não relacionados acima				

QUADRO B.2

Principais problemas identificados no licenciamento ambiental para fins urbanísticos na visão do empreendedor público (identificar os municípios e assinalar, em cada célula, SIM ou NÃO)

	Problema	Estado	Município A	Município B	Município C
1	Estudos ambientais inadequados				
2	Solicitação excessiva de informações e estudos complementares				
3	Infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador insuficiente				
4	Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador				
5	Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador				
6	Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador				
7	Tempo excessivo para análise do estudo ambiental				
8	Tempo excessivo para expedição das licenças				
9	Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental				
10	Pouca participação nas audiências públicas				
11	Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos				
12	Alto valor das taxas de licenciamento ambiental				
13	Falta de clareza nas exigências constantes das licenças				
14	Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção				
15	Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficiente				
16	Preencher com outros problemas não relacionados acima				

QUADRO B.3

Principais problemas identificados no licenciamento ambiental para fins urbanísticos na visão do empreendedor privado (identificar os municípios e assinalar, em cada célula, SIM ou NÃO)

	Problema	Estado	Município A	Município B	Município C
1	Estudos ambientais inadequados				
2	Solicitação excessiva de informações e estudos complementares				
3	Infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador insuficiente				
4	Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador				
5	Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador				
6	Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador				
7	Tempo excessivo para análise do estudo ambiental				
8	Tempo excessivo para expedição das licenças				
9	Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental				
10	Pouca participação nas audiências públicas				
11	Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos				
12	Alto valor das taxas de licenciamento ambiental				
13	Falta de clareza nas exigências constantes das licenças				
14	Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção				
15	Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficiente				
16	Preencher com outros problemas não relacionados acima				

Elaboração dos autores.

APÊNDICE C

METODOLOGIA DA PESQUISA PARA LEVANTAMENTO, ANÁLISE DE DADOS E PROPOSIÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EM ÂMBITO LOCAL

PLANO DE TRABALHO
Fase II – Relatório IV
Dirur/CDU

PROJETO

ANÁLISE E AVALIAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL: O LICENCIAMENTO AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA

PESQUISA

LICENCIAMENTO AMBIENTAL PARA FINS URBANÍSTICOS

Etapa III

Equipe técnica CDU

Coordenador: Bolívar Pêgo
Sérgio Ulisses Jatobá
Adriana Maria Magalhães de Moura
Cecília Teles Leite Moraes

Consultora: Maria Augusta Bursztyn

PLANO DE TRABALHO

Este plano de trabalho é composto por duas partes, sendo elas: *i)* detalhamento da Etapa III – Relatório IV das instituições estaduais; e *ii)* conteúdo dos produtos da Etapa III – Relatório IV das instituições estaduais.

PARTE 1

DETALHAMENTO DA ETAPA III – RELATÓRIO IV DAS INSTITUIÇÕES ESTADUAIS

1 Objetivo

Este plano de trabalho tem por objetivo orientar tecnicamente os trabalhos de pesquisa relativos à Etapa III, que corresponde ao Relatório Final da pesquisa, sintetizando os resultados apresentados nos Relatórios I, II e III.

O Relatório IV terá como base o diagnóstico situacional do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos do estado e municípios pesquisados, constante dos Relatórios I e IV, bem como a avaliação do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos em cada estado pesquisado e as proposições de adequações dos procedimentos e instrumentos analisados, constantes no Relatório III.

Estas atividades serão desenvolvidas pelas instituições estaduais sob a coordenação e orientação técnica do Ipea.

A Etapa III se constituirá conforme os procedimentos a seguir.

- Apresentação do resultado final da pesquisa sobre o processo de licenciamento ambiental de parcelamento do solo urbano no Estado e nos municípios pesquisados consubstanciado no Relatório Final (Relatório IV) a ser elaborado pelas instituições estaduais individualmente.
- Realização de seminário de apresentação do resultado final da pesquisa pelas instituições estaduais em Brasília.

2 Produtos Esperados

Relatório IV das instituições estaduais de pesquisa: Relatório final da pesquisa, sintetizando os resultados apresentados nos Relatórios I, II e III.

PARTE 2

CONTEÚDO DOS PRODUTOS DA ETAPA III – RELATÓRIO IV DAS INSTITUIÇÕES ESTADUAIS

Relatório IV: Relatório final da pesquisa sobre a análise e avaliação do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos no estado de (o) _____.

Instruções gerais

Os tópicos a seguir devem considerar o conteúdo dos Relatórios 1, 2 e 3. Os textos devem ser objetivos, claros e coerentes, apresentando a síntese das informações e dados

obtidos, bem como das análises e proposições apresentadas na pesquisa empreendida pela instituição. Especial atenção deve ser dada ao formato, linguagem e apresentação do documento, tendo em vista sua possível publicação. As análises devem estar *embasadas* e *referenciadas* em dados obtidos na pesquisa e informações (depoimentos) fornecidos pelos atores entrevistados (gestores dos órgãos ambientais estaduais e municipais, empreendedores privados e públicos). Quando os depoimentos dos diversos atores apresentarem visões opostas ou forem contraditórios, cabe uma explicação e análise, por parte dos pesquisadores, sobre a questão. Acrescentar tabelas e gráficos ilustrativos aos dados obtidos.

1 Introdução

O texto da introdução deve obedecer ao padrão a seguir.

Este Relatório constitui o resultado final da pesquisa sobre a análise e avaliação do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos no estado de (o) (nome do estado) e sintetiza o conteúdo apresentado nos Relatórios I, II e III elaborados pelo (nome da instituição de pesquisa).

O licenciamento ambiental para fins urbanísticos envolve a implantação de parcelamentos de solo nas áreas urbanas, bem como a sua regularização nos casos em que estes foram implantados sem a autorização do poder público. As atividades de implantação e regularização de parcelamentos do solo urbano, além de atenderem à legislação urbanística, devem se submeter ao licenciamento ambiental, de acordo com a Resolução Conama nº 237/1997.

O objetivo do licenciamento ambiental para fins urbanísticos é mostrar aos empreendedores de parcelamentos e regularização do solo urbano a importância da prevenção e da mitigação dos impactos ambientais dos seus empreendimentos. O que se pretende é garantir aos moradores dos loteamentos condições adequadas de habitabilidade, segurança e bem-estar, além da conservação dos atributos ambientais. Entre outros aspectos, o licenciamento ambiental para fins urbanísticos regula a implantação da infraestrutura básica nos parcelamentos, a não ocupação de áreas de preservação permanente e de risco, a previsão de um percentual mínimo de áreas verdes nos parcelamentos e a proteção de unidades de conservação. A intenção é proteger, especialmente as populações de baixa renda, de situações de risco ambiental, vulnerabilidade aos desastres naturais e insalubridade, melhorando em contrapartida a qualidade ambiental urbana para toda a coletividade.

Entretanto, o licenciamento ambiental para fins urbanísticos, em geral, não tem conseguido ser efetivo na prevenção e mitigação dos impactos ambientais de empreendimentos de parcelamento e regularização do solo urbano. Os motivos

para isto abrangem desde questões relativas aos procedimentos administrativos do processo de licenciamento ambiental até o inevitável conflito entre as intenções de proteção e preservação ambiental e a realidade urbana brasileira.

Por um lado, as condições sociais e urbanas brasileiras, caracterizadas pela irregularidade legal e informalidade de grande parte das ocupações urbanas dificultam a aplicabilidade da legislação ambiental brasileira, comparável às melhores do mundo. Por outro lado, essa dissintonia entre legislação e realidade gera entraves legais, operacionais e institucionais dificultando também o relacionamento entre os órgãos ambientais licenciadores e os empreendedores urbanos.

Em função deste contexto, a pesquisa foi norteada pelas questões centrais que se seguem.

- Até que ponto o processo de licenciamento ambiental tem sido efetivo na prevenção e mitigação dos impactos ambientais de parcelamento e regularização da ocupação do solo urbano?
- Quais os entraves legais, institucionais e operacionais que dificultam o equacionamento dos problemas associados ao licenciamento ambiental?
- Quais os mecanismos legais, operacionais e institucionais que devem ser aperfeiçoados e aplicados para a melhoria do licenciamento ambiental?
- Como os resultados do estudo podem contribuir para proposição de avanços no licenciamento ambiental?

Desta forma, definiu-se como objetivo principal da pesquisa realizar um diagnóstico amostral do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos em alguns estados da federação e municípios, sugerindo mudanças para o aperfeiçoamento dos procedimentos e instrumentos de licenciamento ambiental existentes no Brasil e sua adequação às condições sociais e econômicas urbanas.

Os seus objetivos específicos são:

- Identificar e descrever os mecanismos legais, operacionais e institucionais do licenciamento de parcelamentos do solo nos estados e municípios analisados.
- Identificar os aspectos positivos e entraves institucionais, legais, operacionais associados ao licenciamento ambiental de parcelamentos do solo.

- Analisar a eficiência e efetividade do licenciamento ambiental na prevenção e mitigação dos impactos ambientais de parcelamentos de solo.
- Analisar a contribuição dos instrumentos de licenciamento ambiental no ordenamento territorial e no desenvolvimento urbano.

Observação: Apresentar a estrutura do Relatório IV, descrevendo sucintamente o conteúdo de cada capítulo ou item.

2 Contextualização

Apresentação do contexto geral da problemática urbana e do licenciamento ambiental para fins urbanísticos no Brasil e particularmente no estado e municípios pesquisados, discorrendo, de forma geral, sobre as principais questões envolvidas no licenciamento ambiental para implantação e regularização de parcelamentos do solo urbano.

Observação: Considerar como referencial os itens 8 e 9, Justificativa e Referencial Teórico, constantes do Termo de Referência Global da pesquisa atualizado em 20 maio de 2010.

3 Detalhamento Metodológico da Pesquisa

- Apresentar e descrever os passos metodológicos da pesquisa no estado e municípios pesquisados considerando as orientações estabelecidas pelo Ipea nos *workshops* e Planos de Trabalho para a elaboração dos relatórios de pesquisa.
- Apresentar os critérios para seleção dos municípios pesquisados (acrescentado e informado aos coordenadores em 14 de junho de 2010).
- Destacar o processo de coleta de informações e suas dificuldades, tais como as decorrentes de descontinuidade administrativa nos municípios, resistências no fornecimento de dados por parte de empreendedores privados, falta de sistematização de dados nos órgãos públicos consultados etc.

Observação: Considerar como referencial os itens 10, 11 e 12 *Metodologia*, *Atividades e Procedimentos* e *Produtos e Resultados Esperados*, constantes do *Termo de Referência Global* da pesquisa atualizado em 20 maio de 2010 no anexo.

4 Caracterização Geográfica do Estado e Municípios Pesquisados

Apresentação da síntese do Relatório II, constando, no mínimo, dos subitens a seguir.

- Síntese da caracterização político-administrativa, física e econômica do estado.
- Síntese da análise da dinâmica urbana e demográfica estadual.

- Síntese da caracterização político-administrativa, física e econômica dos municípios pesquisados.
- Síntese da evolução e da dinâmica urbana dos municípios pesquisados.
- Síntese das condições habitacionais dos municípios pesquisados.

5 Sistemas de Licenciamento Ambiental Estadual e Municipais

Apresentar uma breve descrição, acompanhada de análise, da estrutura do sistema de licenciamento ambiental estadual e dos municípios que licenciam, analisando o seu funcionamento, principais características, adequação e atendimento aos requisitos legais. No caso dos municípios pesquisados que não licenciam, explicar como se dá o licenciamento ambiental dos empreendimentos locais.

- Descrição e análise comparativa dos sistemas ambientais municipais. Comentários gerais sobre o licenciamento ambiental nos municípios que licenciam em relação aos municípios que não licenciam e a interação entre os órgãos licenciadores municipais e estaduais.
- Descrição breve e comentário sobre os processos de descentralização ou desconcentração do licenciamento ambiental no estado. Informar como é formalizado o processo de descentralização (considera-se *descentralização* a transferência da responsabilidade de licenciar para o município diretamente e *desconcentração* a instalação de unidades regionais do órgão ambiental estadual em determinados municípios, mantendo-se a responsabilidade pelo licenciamento no nível estadual).
- Sugestões para aperfeiçoamento dos sistemas de licenciamento ambiental estadual e municipal. As sugestões devem estar embasadas em dados obtidos na pesquisa.

6 Arcabouço Legal e Normativo Estadual e Municipais

- Breve descrição, acompanhada de análise, do arcabouço legal e normativo para o licenciamento ambiental de parcelamentos de solo urbano no estado e nos municípios pesquisados.
- Sugestões para aperfeiçoamento do arcabouço legal nos níveis estadual e municipal.

7 Empreendedores Públicos e Privados

- Identificação dos empreendedores públicos e privados pesquisados com breve descrição e análise, no caso dos empreendedores públicos, das suas atribuições, estrutura administrativa, quadro de pessoal e seu papel no licenciamento ambiental de parcelamentos de solo urbano no estado e nos municípios pesquisados.

8 Quadros Sintéticos dos Principais Problemas Identificados no Licenciamento Ambiental para Fins Urbanísticos

Preencher os quadros a seguir, assinalando os problemas identificados no processo de licenciamento ambiental efetuado pelo estado e pelos municípios, de acordo com as diferentes visões dos atores entrevistados. Indicar em cada coluna os municípios que licenciam e assinalar em cada célula SIM ou NÃO. No caso dos municípios que não licenciam, sua situação deve ser representada pelo estado que licencia os empreendimentos locais.

QUADRO C.1
Principais problemas identificados no licenciamento ambiental para fins urbanísticos na visão do órgão ambiental licenciador

	Problema	Estado	Município A	Município B	Município C
1	Estudos ambientais inadequados				
2	Solicitação excessiva de informações e estudos complementares				
3	Infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador insuficiente				
4	Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador				
5	Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador				
6	Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador				
7	Tempo excessivo para análise do estudo ambiental				
8	Tempo excessivo para expedição das licenças				
9	Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental				
10	Pouca participação nas audiências públicas				
11	Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos				
12	Alto valor das taxas de licenciamento ambiental				
13	Falta de clareza nas exigências constantes das licenças				
14	Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção				
15	Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficientes				
16	Preencher com outros problemas não relacionados acima				

Elaboração dos autores.

QUADRO C.2

Principais problemas identificados no licenciamento ambiental para fins urbanísticos na visão do empreendedor público

	Problema	Estado	Município A	Município B	Município C
1	Estudos ambientais inadequados				
2	Solicitação excessiva de informações e estudos complementares				
3	Infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador insuficiente				
4	Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador				
5	Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador				
6	Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador				
7	Tempo excessivo para análise do estudo ambiental				
8	Tempo excessivo para expedição das licenças				
9	Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental				
10	Pouca participação nas audiências públicas				
11	Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos				
12	Alto valor das taxas de licenciamento ambiental				
13	Falta de clareza nas exigências constantes das licenças				
14	Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção				
15	Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficientes				
16	Preencher com outros problemas não relacionados acima				

Elaboração dos autores.

QUADRO C.3

Principais problemas identificados no licenciamento ambiental para fins urbanísticos na visão dos empreendedores privados[1]

	Problema	Estado			Município A			Município B		
1	Estudos ambientais inadequados	A	B	C	A	B	C	A	B	C
2	Solicitação excessiva de informações e estudos complementares									
3	Infraestrutura física e logística do órgão ambiental licenciador insuficiente									
4	Insuficiência de técnicos no órgão ambiental licenciador									
5	Qualificação técnica insuficiente no órgão ambiental licenciador									
6	Falta ou deficiência na informatização do órgão ambiental licenciador									
7	Tempo excessivo para análise do estudo ambiental									
8	Tempo excessivo para expedição das licenças									
9	Falta de padronização dos procedimentos de análise do órgão ambiental									
10	Pouca participação nas audiências públicas									
11	Pequena contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos									
12	Alto valor das taxas de licenciamento ambiental									
13	Falta de clareza nas exigências constantes das licenças									
14	Baixo grau de cumprimento das medidas de intervenção									
15	Monitoramento e fiscalização do órgão ambiental deficientes									
16	Preencher com outros problemas não relacionados acima									

Nota:[1] Identificar, em legenda abaixo do quadro, cada um dos empreendedores entrevistados no estado e em cada município.

Elaboração dos autores.

A análise crítica do quadro deve ser feita na seção 9 e inserida nos subitens correspondentes.

9 Processo de Concessão de Licenças Ambientais

Apresentar breve descrição de forma integrada,[5] acompanhada de análise, do processo de licenciamento ambiental de parcelamentos urbanos no estado e nos municípios que licenciam e nos que não licenciam. Fazer referência aos seus *pontos positivos* e *negativos*. Ressaltar as *diferentes visões dos atores envolvidos* (órgão licenciador de meio ambiente, órgão de desenvolvimento urbano e empreendedores público e privados). Apresentar sugestões de aperfeiçoamento do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos e dos pontos negativos identificados em cada subitem. Abordar, no mínimo, os subitens assinalados a seguir (sempre que pertinente, acrescentar comentários adicionais, se houver).

1) Estudos ambientais: *i)* termos de referência; *ii)* qualidade dos estudos apresentados; e *iii)* solicitações de informações complementares.

2) Logística dos órgãos ambientais licenciadores: *i)* infraestrutura física (instalações, veículos, equipamentos); *ii)* recursos humanos (quantidade, qualidade, capacitação); e *iii)* informatização do processo de licenciamento, organização de banco de dados e arquivos.

3) Tramitação dos processos: *i)* prazo para definição do tipo de estudo ambiental a ser solicitado ao empreendedor; *ii)* prazo para análise do(s) estudo(s) ambiental(ais) solicitado(s); e *iii)* prazo para emissão das licenças;

4) Esclarecer se os procedimentos de análise são padronizados; *i)* esclarecer se são frequentes os pedidos de complementação de informações por parte do órgão licenciador; e *ii)* visão dos diferentes atores sobre os critérios adotados na análise dos processo.

5) Participação e consulta pública: *i)* intensidade e qualidade da participação nas audiências públicas e consultas aos estudos; e *ii)* contribuição das audiências públicas no aperfeiçoamento dos estudos.

6) Custo do licenciamento: *i)* valores médios de cobrança de taxas de licenciamento pelo órgão ambiental; e *ii)* visões dos custos por parte dos diferentes atores (órgãos ambientais e empreendedores públicos e privados).

7) Acompanhamento das licenças e exigências: *i)* clareza e compreensão das exigências constantes das licenças; *ii)* grau de cumprimento das

5. Significa não separar os comentários por estado e municípios, mas comentar as situações específicas do estado e de cada município, destacando as visões de cada ator, de forma integrada, por tema.

medidas de intervenção (mitigadoras e compensatórias); e *iii)* medidas de monitoramento dos impactos e fiscalização.

8) Outros aspectos: comentar outros aspectos relevantes, se houver. Comentar as particularidades e os aspectos subjetivos dos processos de licenciamento municipais, tal como eventual pressão política local para a concessão de licenças.

Observações:

1. Destacar as diferenças nos processos para licenciamento de parcelamentos novos e regularização de parcelamentos existentes.
2. Sempre que possível, e houver dados quantitativos disponíveis, ilustrar os comentários com gráfico e tabelas.
3. Ilustrar com fluxograma do processo de licenciamento ambiental de parcelamentos urbanos no estado e nos municípios que licenciam. No caso dos municípios que não licenciam, deve ser feito o fluxograma do encaminhamento e do recebimento do licenciamento por parte do órgão estadual licenciador.

10 Relações institucionais com o Ministério Público

Descrever e comentar sinteticamente o relacionamento do órgão ambiental licenciador e dos demais atores com o MP.

Comentar se a atuação do MP tem auxiliado nos processos de licenciamento ambiental ou gerado conflitos.

Apresentar sugestões para aperfeiçoamento do relacionamento do órgão ambiental com o MP.

11 Análise da Relação entre a Dinâmica Urbana e Habitacional Estadual e dos Municípios Pesquisados dom o Licenciamento Ambiental de Parcelamentos de Solo Urbano

Comentar como a dinâmica urbana e habitacional interfere no licenciamento ambiental de parcelamentos de solo urbano e se este tem contribuído para melhorar a qualidade ambiental urbana, a oferta habitacional, e para diminuir os níveis de informalidade.

12 Conclusão do Relatório Final

Na conclusão devem ser ressaltados os resultados mais relevantes obtidos ao longo da pesquisa e consolidadas as sugestões e proposições para aperfeiçoamento do processo de licenciamento ambiental para fins urbanísticos no estado e municípios pesquisados, bem como outras considerações a que se deva dar destaque. A conclusão deve remeter para os dados e informações obtidos na pesquisa.

13 Anexos

1) Modelos dos Roteiros de Informações Tipo A, B1, B2 e C aplicados nas coletas de informações e pesquisa de campo.

2) Identificação das instituições e empreendedores pesquisados.

3) Organograma do órgão municipal de meio ambiente, detalhando as unidades administrativas encarregadas do licenciamento ambiental e da fiscalização do cumprimento das condições das licenças (quadro 1 do Relatório I – Roteiro de Informações Tipo A).

4) Organograma geral dos sistemas ambientais estadual e municipais.

5) Composição do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

6) Legislação ambiental e de ordenamento territorial urbano básica, estadual e municipais constando de:

   a) ementa de leis, decretos, resoluções e outros diplomas legais referentes ao licenciamento ambiental para o estado e o município (não é preciso apresentar a legislação na íntegra a não ser as leis e decretos base para o licenciamento ambiental estadual e/ou municipal);

   b) instituição do sistema de licenciamento;

   c) diretrizes gerais e procedimentos administrativos para a implantação do licenciamento ambiental, inclusive para projetos sujeitos à avaliação de impacto ambiental (exigência de EIA/Rima); e

   d) regulamentação, no âmbito estadual, da Resolução Conama nº 237/1997.

7) Formulários ou guias para a requisição de licenças.

8) Normas e procedimentos específicos para o licenciamento de parcelamento (ou regularização) do solo urbano.

9) Critérios de cobrança de licença.

10) Convênios ou outras formas de cooperação técnica, com vistas ao licenciamento ambiental, com outras entidades estaduais e municipais; convênios com outras instituições normativas (por exemplo, Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), Companhia de Pesquisa de Recursos Minerais – Serviço Geológico do Brasil (CPRM), Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel), Agência Nacional de Águas (ANA), outras secretarias de estado); com instituições acadêmicas e de pesquisa; seus objetivos e principais atividades.

11) Roteiro e fluxograma geral dos procedimentos para o processo de licenciamento ambiental no estado e municípios pesquisados que licenciam.

12) Outros documentos julgados pertinentes.

REFERÊNCIAS

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais**. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **Pesquisa de informações básicas municipais**. Rio de Janeiro, 2008.

SALGADO, G. S. M. **Licenciamento ambiental de parcelamentos do solo no Distrito Federal**. Brasília: BIRD, 2006. Mimeografado.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Editorial

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração
Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)

Capa
Aline Cristine Torres da Silva Martins

Brasília
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES,
Térreo – 70076-900 – Brasília – DF
Fone: (61) 3315-5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 11/14 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

O licenciamento ambiental é o procedimento administrativo destinado a permitir atividades ou quaisquer empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar a degradação ambiental. Trata-se, portanto, de um instrumento essencial para conciliar o meio ambiente e o desenvolvimento econômico e social – por meio do qual o órgão competente verifica a adequação de um projeto ou atividade ao meio ambiente, licenciando, em diferentes etapas, sua implantação. No âmbito do desenvolvimento urbano, o licenciamento ambiental é aplicado para a aprovação de empreendimentos, especialmente destinados ao parcelamento e à regularização do solo urbano.

O grande desafio das políticas públicas reside na sua efetividade. Assim, no caso da política urbana, o resultado das ações nas três esferas de governo depende fortemente de um ambiente legal e normativo eficiente, consentâneo com as características socioeconômicas da população e as condições ambientais.

A precariedade habitacional e os problemas urbanos associados à pobreza, especialmente aqueles relacionados à favelização e outras formas – e a necessidade de regularização urbanística, fundiária e ambiental nas cidades brasileiras – revelam os desafios urbanos a serem enfrentados. Esta situação decorre, em parte, da insuficiência e da inadequação dos instrumentos de planejamento e gestão do uso do solo, que não têm conseguido acompanhar as transformações da realidade urbana. Nesse contexto, o licenciamento ambiental cumpre papel decisivo na solução desses problemas.

O agravamento dos problemas urbanos nos municípios limítrofes às aglomerações urbanas, especialmente aqueles que apresentam menos condições operacionais e de gestão para executar políticas públicas, impõe-se como desafio institucional da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios brasileiros para o atendimento das necessidades habitacionais da população. Nesse contexto, o licenciamento ambiental para fins urbanísticos tem um papel essencial na viabilidade dos projetos de desenvolvimento urbano, em especial naqueles voltados à habitação de interesse social, situados nos municípios das regiões metropolitanas que absorvem grande parte da população de baixa renda.

A pesquisa *Licenciamento ambiental para fins urbanísticos* foi realizada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) em parceria com a Associação Nacional das Instituições de Planejamento, Pesquisa e Estatística (Anipes) e desenvolvida em rede nacional constituída pelos estados do Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Alagoas e Pernambuco e em 23 municípios selecionados.

Logotipo/slogan de governo removido em observancia ao disposto no art. 40 da Lei n 9.504/1997

Missão do Ipea
Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

Adalgisa César de Cerqueira Cavalcante
Adriana Maria Magalhães de Moura
Alexandrina Saldanha Sobreira de Moura
Ana Cláudia de Paula Müller
Ana Paula Moreira da Silva
Andréa dos Santos Coelho
Andréia Aguiar Nascimento
Bolívar Pêgo
Carlos Augusto Ferreira
Carlos Eduardo Nobre
Cecília Teles Leite Moraes
Cibele Riva Rumel
Cristina Botti de Souza
Daniel da Mata
Diana Meirelles da Motta
Elisete Carvalho S. Hurtado
Fernando Luiz Araújo Sobrinho
Geraldo Sandoval Góes
José Aroudo Mota
José Maria Reganhan
José Roberto da Silva Lunas
Juliana Dalboni Rocha
Leodete B. S. Miranda e Silva
Luciana Ferreira da Silva
Lucrécia Z. Rocha
Luiz Antônio Cortesi
Magda Eva Soares de Faria Wehrmann
Márcia Pimentel
Maria Aparecida Martins Alves
Maria Augusta Bursztyn
Maria do Rosário Leão Ciríaco Lima
Maria Eugênia Diniz Figueiredo Cireno
Maria Eterna Pereira da Silva
Maria Lúcia Cavalli Neder
Melissa Midori Yamada
Onélia Carmem Rossetto
Paulo Cesar Vaz Guimarães
Paulo José Villela Lomar
Regina Dulce Barbosa Lins
Regina Helena Rosa Sambuichi
Rosa Maria Farias Asmus
Sandra Ferraz
Sérgio Ulisses Silva Jatobá
Silvia Fazzolari-Corrêa
Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo
Tainá Silva Melo
Viviane Santos

ISBN 978-85-7811-189-2

ANIPES
ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Secretaria de Assuntos Estratégicos