

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS
UNIDADE FRUTAL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM CIÊNCIAS
AMBIENTAIS**

**COMPETÊNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL
MUNICIPAL: ASPECTOS NO BRASIL, EM MINAS GERAIS E
EM FRUTAL (MG)**

**Mônica de Sousa Alves
Jornalista**

**FRUTAL–MG
2021**

MÔNICA DE SOUSA ALVES

**COMPETÊNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL
MUNICIPAL: ASPECTOS NO BRASIL, EM MINAS GERAIS E
EM FRUTAL (MG)**

Dissertação apresentada à Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Unidade Frutal, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, para a obtenção do título de Mestra.

Orientador:

Dr. Alexandre Túlio Amaral Nascimento

Co-orientador:

Dr. Alberto de Freitas Castro Fonseca

**FRUTAL - MG
2021**

A474c Alves, Mônica de Sousa
Competência do licenciamento ambiental municipal [manuscrito] :
aspectos no Brasil, em Minas Gerais e em Frutal (MG) / Mônica de
Sousa Alves. – 2021.
109 f. : il., gráf., tab., mapas

Orientador: Alexandre Túlio Amaral Nascimento.

Co-Orientador: Alberto de Freitas Castro Fonseca

Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado de Minas Gerais
- UEMG Unidade Frutal, Mestrado em Ciências Ambientais.

1. Licenciamento ambiental. 2. Descentralização. I. Nascimento,
Alexandre Túlio Amaral. II. Fonseca, Alberto de Freitas Castro. III.
Universidade do Estado de Minas Gerais, UEMG-Unidade Frutal. IV.
Título.

CDU- 349.6



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

MÔNICA DE SOUSA ALVES

COMPETÊNCIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL: ASPECTOS NO BRASIL, EM MINAS GERAIS E EM FRUTAL (MG)

Dissertação apresentada à Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), Unidade Frutal, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais, para a obtenção do título de Mestra.

Aprovada em 12 de julho de 2021.

Prof. Dr. Victor Eduardo Lima Ranieri USP São Carlos

Dr. Carlos Alberto Valera Ministério Público de Minas Gerais (Uberaba – MG)

Prof. Dr. Alexandre Túlio Amaral Nascimento
Orientador



Documento assinado eletronicamente, por **VICTOR EDUARDO LIMA RANIERI**, usuário externo, em 12/07/2021, às 14:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente, por **Alexandre Túlio Amaral Nascimento, Professor de Educação Superior**, em 12/07/2021, às 15:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



Documento assinado eletronicamente, por **Carlos Alberto Valera, Usuário Externo**, em 12/07/2021, às 17:30, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 47.222, de 26 de julho de 2017](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site http://sei.mg.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador 32122951 e o código CRC 9AC649DC.

Dedicatória

Dedico este trabalho a todas as instituições do Brasil que resistem com todas as suas forças ao “projeto” do atual Governo Federal de desmonte das políticas públicas ambientais. A todas as pessoas que questionam e desafiam esta realidade e não se calam.

“Todo ponto de vista é a vista de um ponto. Para entender como alguém lê, é necessário saber como são seus olhos e qual é a sua visão do mundo”.

Leonardo Boff

AGRADECIMENTOS

Os dois anos de escrita desta dissertação coincidiram com o momento que vivenciamos um dos maiores retrocessos das políticas públicas ambientais em nível nacional, inclusive com relação ao licenciamento ambiental e ao desmonte dos órgãos fiscalizadores. Poderia ser uma conjuntura de total desânimo se não fosse pelos seres humanos fortes, resilientes e incansáveis que estiveram ao meu lado durante esta pesquisa – fortalecendo o conhecimento científico como um ato de resistência. A todos e todas que caminharam ao meu lado a minha mais forte gratidão.

A começar pelo meu orientador, professor doutor Alexandre Túlio Amaral Nascimento, que me permitiu voar, mantendo os pés no chão. Foi muito mais que um orientador. Foi um amigo e um incentivador, que fez brotar em mim potencialidades que eu desconhecia. Permitiu-me expandir o olhar para a complexidade da ciência de uma forma grandiosa.

A vida me permitiu também um reencontro com o professor doutor Alberto Fonseca, que conduziu com muita ética a coorientação deste trabalho. Compartilhou conhecimentos tão importantes e enriqueceu de forma fundamental todas as etapas desta pesquisa.

A minha gratidão se estende a um grupo de colegas – que foram não só incentivadores – mas a razão de ser deste trabalho. Refiro-me aos meus companheiros da Secretaria Municipal de Meio Ambiental, que faço questão de nominar, pois cada um contribuiu com o melhor de si: Walter, Gercina, Grazielle, Aline, Débora, Vítor, Reginaldo, Janaína, Welligton, Gaspar, Jamil, Cláudia e Valério.

Sou grata aos meus colegas de Mestrado, que me permitiram vivenciar um universo multidisciplinar tão enriquecedor.

Obrigada a todos os professores e todas as professoras do curso de Pós-Graduação em Ciências Ambientais da UEMG, que fortaleceram os sonhos de cada um dos mestrandos, cujos trabalhos finais, com certeza, vão contribuir para que a “passagem da boiada” não seja tão devastadora.

Sou grata aos professores doutores Carlos Alberto Valera e Victor Ranieri, pelo aceite de participação na Banca de Defesa desta dissertação, cujas contribuições, somaram muito para o produto final deste estudo.

De coração eu agradeço à minha família – de forma muito especial às minhas filhas Nicole e Noelle – que fortalecem em mim os sentimentos mais belos. Gratidão por sonharem os meus sonhos.

Ao João e ao Luiz Felipe (a quem eu aguardo com tanto amor), agradeço pela sorte de habitar o presente com vocês.

Ao Universo, sou grata pelas boas energias que guiaram estes dois anos de tanto aprendizado, (re) encontros, possibilidades, trocas e compartilhamentos.

RESUMO

O Licenciamento Ambiental (LA) é um dos principais instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA – Lei 6.938 de 1981). Esta importante ferramenta de gestão ambiental é compartilhada pela união, estados, distrito federal e municípios. A atribuição e o papel de cada ente federativo no LA só se fizeram claros com a Lei Complementar nº 140 em 2011. Coube aos municípios licenciar os empreendimentos de impacto local. Esta pesquisa teve o objetivo de conhecer e analisar a competência dos municípios com relação ao LA e como está acontecendo este processo de transmissão de responsabilidades dos estados para os municípios. Utilizou-se como abordagem metodológica a revisão da literatura, a análise de conteúdo e a aplicação de questionários amostrais. Constatou-se que a descentralização é realidade em todos os estados brasileiros, ainda que exista diferenças no ritmo em que esse processo vem acontecendo. A falta de arranjos intergovernamentais que contribuam para que os municípios se estruturam para assumir a responsabilidade de licenciar os empreendimentos e atividades de impacto local é apresentada como o principal entrave para a descentralização. Em Minas Gerais, a publicação da Deliberação Normativa (DN) do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) 213/2017 impulsionou os municípios mineiros a assumirem o LA de impacto local. Atualmente, dos 853 municípios de Minas Gerais, 121 emitem licenças ambientais – um percentual de apenas 14,19%. Os consórcios intermunicipais têm sido um caminho utilizado pelos municípios de menor porte. Os dados obtidos permitem apontar como dificuldades para o LA municipal em MG a falta de infraestrutura dos órgãos ambientais municipais e a escassez de técnicos para execução dos processos para emissão da licença ambiental, entre outras. Por outro lado, percebeu-se que o LA no âmbito local é facilitado pela proximidade dos empreendimentos e atividades a serem licenciados, além de empoderar os municípios para o cumprimento da sua responsabilidade constitucional de proteger o meio ambiente em seu território. O estudo e análise da experiência do município de Frutal/MG – que assumiu o LA de empreendimentos de impacto local assim que o estado normatizou este procedimento em 2017 – indicam que a descentralização contribui para o aprimoramento da gestão ambiental municipal, mas que são necessários mais investimentos para o fortalecimento do órgão licenciador.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Descentralização. Licença Ambiental. Gestão Ambiental.

COMPETENCE OF MUNICIPAL ENVIRONMENTAL LICENSING: ASPECTS IN BRAZIL, MINAS GERAIS AND FRUTAL (MG)

ABSTRACT

Environmental Licensing (LA) is one of the main instruments of the National Environmental Policy (PNMA – Law 6938 of 1981). This important environmental management tool is shared by the union, states, federal district and municipalities. The attribution and role of each federative entity in the LA only became clear with Complementary Law No. 140 in 2011. It was up to the municipalities to license projects with a local impact. This research had the objective of knowing and analyzing the competence of the municipalities in relation to the LA and how this process of transmission of responsibilities from the states to the municipalities is happening. As a methodological approach, the literature review, content analysis and application of questionnaires were used. It was found that decentralization is a reality in all Brazilian states, although there are differences in the pace at which this process has been taking place. The lack of intergovernmental arrangements that help municipalities structure themselves to assume the responsibility for licensing enterprises and activities with a local impact is presented as the main obstacle to decentralization. In Minas Gerais, the publication of the Normative Deliberation (DN) of the State Council for Environmental Policy (COPAM) 213/2017 encouraged Minas Gerais municipalities to assume the LA of local impact. Currently, of the 853 municipalities in Minas Gerais, 121 issue environmental licenses - a percentage of only 14.19%. Inter-municipal consortia have been a path used by smaller municipalities. However, the data allowed to point out as difficulties for the municipal LA in MG the lack of infrastructure of the municipal environmental agencies and the shortage of technicians to carry out the processes for issuing the environmental license, among others. On the other hand, the LA at the local level is facilitated by the proximity of the projects and activities to be licensed, in addition to empowering municipalities to fulfill their constitutional responsibility to protect the environment in their territory. The study and analysis of the experience of the municipality of Frutal/MG – which assumed the LA of local impact projects as soon as the state standardized this procedure in 2017 – indicates that decentralization contributes to the improvement of municipal environmental management, but that more is needed investments to strengthen the licensing agency.

Keywords: Public Policy. Decentralization. Environmental license. Environmental management.

LISTA DE FIGURAS

CAPÍTULO 3 - COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM MINAS GERAIS.....38

Figura 1	Municípios demarcados em vermelho correspondem aqueles que responderam ao questionário.....	50
Figura 2	Número de municípios que assumiram o licenciamento ambiental, considerando como parâmetro a entrada em vigor da DN 213/2017....	52
Figura 3	Percentual de municípios que aderiram ao LA de forma individual ou por consórcio (a) e quais atores influenciaram nesta decisão (b), de acordo com as respostas obtidas.....	54
Figura 4	Nível de formação dos titulares dos órgãos licenciadores dos municípios que responderam à pesquisa.....	56
Figura 5	Porcentagem dos respondentes que estavam tendo sua primeira experiência na área ambiental (a) e tempo de trabalho na área daqueles que tinham experiência prévia (b).....	56
Figura 6	Número de servidores que atuam no LA (a) e forma de contratação (b).	58
Figura 7	Percentagem de municípios que contrataram mais técnicos quando assumiram o licenciamento ambiental (a) e número de servidores contratados (b).....	60
Figura 8	Classes dos licenciamentos assumidos pelos municípios amostrados em termos percentuais.....	62
Figura 9	Frequência mensal de protocolos de licenciamento ambiental iniciados nos municípios (a) e modalidades mais frequentes de licenciamento ambiental municipal (LAM) (b).....	63
Figura 10	Procedimentos adotados pelos municípios após a emissão da licença ambiental.....	64
Figura 11	Comparação da modalidade de adesão dos municípios ao LA (individual ou consórcio) com o fator de possuir ou não leis municipais específicas para o licenciamento ambiental.....	68
Figura 12	Comparação entre os municípios que destinam as taxas do LA para o FMMA de acordo com a modalidade de adesão: individual ou consórcio.....	69

CAPÍTULO 4 - EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL: EVIDÊNCIAS E PERCEPÇÃO NO MUNICÍPIO DE FRUTAL (MG).....79

Figura 1	Descrição das etapas do LAM em Frutal.....	89
Figura 2	Relação das Licenças Ambientais emitidas para atividades agrossilvipastoris comparadas com os demais tipos de empreendimentos listados na Deliberação Normativa nº 213 de 2017..	92
Figura 3	Tempo médio (média + SE) de emissão de AAFs pela SUPRAM-Uberlândia e SEMMA-Frutal. Letras diferentes em cima das barras representam diferença significativa ($p < 0.01$). Modelo linear generalizado (GLM), com distribuição de erros tipo Normal, tendo o tempo médio como variável resposta e os diferentes órgãos como variável determinante. Software R (R DEVELOPMENT CORE TEAM, 2018).....	93

Figura 4	Números percentuais dos tipos de danos que levaram a lavratura dos autos de infração pela SEMMA Frutal entre junho de 2017 e junho de 2020.....	95
Figura 5	Valores das multas que foram pagas e das que foram para a dívida atívada do Município.....	97

LISTA DE TABELAS

CAPÍTULO 2 - REFERENCIAL TEÓRICO.....	20
Tabela 1 Dados comparativos da descentralização do Licenciamento Ambiental por estado.....	28
Tabela 2 Vantagens, desvantagens e entraves percebidos na literatura acadêmica e científica em relação à descentralização do Licenciamento Ambiental dos estados para os municípios.....	32
CAPÍTULO 3 - COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM MINAS GERAIS.....	38
Tabela 1 Relação dos 121 municípios que assumiram o licenciamento ambiental em Minas Gerais de acordo com a modo de adesão (individual ou consórcio). Em cinza os 39 municípios que responderam ao questionário amostral desta pesquisa.....	48
Tabela 2 Relação dos principais fatores que motivaram os municípios a assumirem o licenciamento ambiental em dados percentuais.....	55
Tabela 3 Relação das atribuições dos órgãos ambientais dos municípios por porcentagem.....	57
Tabela 4 Instrumentos legais utilizados pelos municípios para gestão ambiental.....	60
Tabela 5 Porcentagem dos municípios amostrados de acordo com os procedimentos informatizados do licenciamento ambiental e com as ferramentas tecnológicas utilizadas.....	65
Tabela 6 Relação das formas de participação dos conselhos municipais nos processos de LA com o percentual dos municípios.....	66
Tabela 7 Dificuldades enfrentadas pelos municípios na descentralização e pontos positivos.....	72
CAPÍTULO 4 - EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL: EVIDÊNCIAS E PERCEPÇÃO NO MUNICÍPIO DE FRUTAL (MG).....	79
Tabela 1 Modalidade dos processos de licenciamento por categoria e ano de atuação da SEMMA Frutal.....	90
Tabela 2 Relação dos números de ações de controle ambiental por ano (relacionadas com a competência originária do LAM).....	95
Tabela 3 Relação das multas ambientais e situações em que se encontram.....	97

LISTA DE ABREVIATURAS

AAF –	Autorizações Ambientais de Funcionamento
AIA –	Avaliação de Impacto Ambiental
CF –	Constituição Federal
CNM –	Conferência Nacional dos Municípios
CONAMA –	Conselho Nacional de Meio Ambiente
COPAM –	Conselho Estadual de Política Ambiental
DN –	Deliberação Normativa
FCE –	Formulário de Caracterização do Empreendimento
FMMA –	Fundo Municipal de Meio Ambiente
FOB –	Formulário de Orientação Básica
IBAMA –	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE –	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
EMATER –	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
LA –	Licenciamento Ambiental
LAC –	Licenças Ambientais Concomitantes
LAM –	Licenciamento Ambiental Municipal
LAS –	Licença Ambiental Simplificada
LC –	Lei Complementar
LI –	Licença de Instalação
LO –	Licença de Operação
LOC –	Licença de Operação Corretiva
LP –	Licença Prévia
MMA –	Ministério do Meio Ambiente
PNMA –	Política Nacional de Meio Ambiente
RAS –	Relatório Ambiental Simplificado
SEMAD –	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEMMA –	Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Frutal
SIAM –	Sistema Integrado de Informação Ambiental
SIC –	Serviço de Informação ao Cidadão
SICAR –	Sistema de Informação do Cadastro Ambiental Rural
SISNAMA –	Sistema Nacional de Meio Ambiente
SUPRAM –	Superintendência Regional de Meio Ambiente

TCCM – Termo de Compromisso de Compensação de Multa
UFMG – Universidade Federal de Meio Ambiente
UNICA – União da Indústria de Cana-de-Açúcar

SUMÁRIO

CAPÍTULO 3 - COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM MINAS GERAIS	24
CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO GERAL	18
1 O caminho da pesquisa	18
CAPÍTULO 2 - REFERENCIAL TEÓRICO	20
1 Aspectos legais e históricos	20
2 Conceitos e diretrizes do licenciamento ambiental	21
3 Descentralização do Licenciamento Ambiental no Brasil	25
3.1 Panorama da descentralização do Licenciamento Ambiental nas regiões e nos estados brasileiras.....	26
3.2 Vantagens, desvantagens e entraves da descentralização do LA	30
REFERÊNCIAS	34
CAPÍTULO 3 - COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM MINAS GERAIS	38
1 INTRODUÇÃO	39
2 REFERENCIAL TEÓRICO	41
2.1 Políticas públicas e o licenciamento ambiental em Minas Gerais	41
2.2 O caminho da descentralização do licenciamento ambiental em Minas Gerais	44
3 METODOLOGIA	46
3.1 Território da Pesquisa.....	47
3.2 Análise dos dados.....	51
4 RESULTADOS	52
4.1 Dados gerais da descentralização do licenciamento ambiental em Minas Gerais ..	52
4.2 Perfil dos atores e estrutura dos órgãos ambientais municipais	55
4.3 Estrutura e procedimentos do LAM.....	61
4.4 Modalidade de adesão por consórcio	66
4.5 Desafios e conquistas do licenciamento ambiental municipal	70
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
REFERÊNCIAS	74
CAPÍTULO 4 - EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL: EVIDÊNCIAS E PERCEPÇÃO NO MUNICÍPIO DE FRUTAL (MG)	79
1 INTRODUÇÃO	80

1.1 O Desafio do Licenciamento Ambiental nos Municípios	81
2 ABORDAGEM METODOLÓGICA	83
2.1 Coleta e Análise de dados.....	84
2.2 O Caso de Frutal.....	85
3 RESULTADOS	86
3.1 Gestão e Institucionalização do Licenciamento Ambiental em Frutal	86
3.2 Procedimentos do LAM em Frutal	88
3.3 Desempenho Administrativo do LAM em Frutal em relação ao estadual	90
3.4 Fiscalização e controle ambiental.....	94
3.5 A percepção dos técnicos da SEMMA	98
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
REFERÊNCIAS	102
APÊNDICES	109


CERTIFICADO DA COMISSÃO DE ÉTICA EM PESQUISA

DETALHAR PROJETO DE PESQUISA

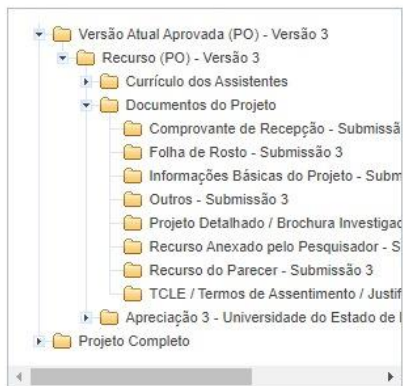
DADOS DA VERSÃO DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: Competência Originária do Licenciamento Ambiental Municipal em Minas Gerais
Pesquisador Responsável: MONICA DE SOUSA ALVES
Área Temática:
Versão: 3
CAAE: 32724720.9.0000.5525
Submetido em: 22/08/2020
Instituição Proponente: Unidade UEMG: Campus Frutal
Situação da Versão do Projeto: Aprovado
Localização atual da Versão do Projeto: Pesquisador Responsável
Patrocinador Principal: Financiamento Próprio



Comprovante de Recepção:  PB_COMPROVANTE_RECEPCAO_1516062

DOCUMENTOS DO PROJETO DE PESQUISA



Tipo de Documento	Situação	Arquivo	Postagem	Ações
-------------------	----------	---------	----------	-------

CAPÍTULO 1 - INTRODUÇÃO GERAL

1 O caminho da pesquisa

O trabalho a seguir é fruto da pesquisa “Competência do Licenciamento Ambiental Municipal: aspectos no Brasil, em Minas Gerais e em Frutal (MG)”, desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Ciências Ambientais e que busca cumprir os pré-requisitos para qualificação – etapa necessária para obtenção do título de mestra.

O estudo tem como objeto de reflexão a competência do licenciamento ambiental no âmbito municipal, que foi intensificada com a publicação da Lei Complementar n.140 de 2011. Parte do contexto que a partir da promulgação da Constituição de 1988, os municípios começaram a assumir um importante papel na implementação de políticas públicas que se associam a concepções de gestão ambiental e sustentabilidade. Entre elas, está o licenciamento ambiental (LA), que passou a fazer parte do ordenamento político administrativo brasileiro desde a promulgação da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938 de 1981). A dissertação foi dividida em três manuscritos para publicações científicas na área de Ciências Ambientais, que serão denominados nesta dissertação de capítulos.

O Capítulo 1 é composto por esta Introdução Geral. No Capítulo 2, apresenta-se o referencial teórico e o estado atual do conhecimento sobre a descentralização do licenciamento ambiental dos estados para os municípios no Brasil. Analisa a regulamentação do Licenciamento Ambiental no Brasil, explorando os fatores históricos e institucionais que regem e norteiam os papéis dos entes federativos na gestão do LA, de forma mais específica na transferência de competências dos estados para os municípios. O estudo parte da premissa de que existem vantagens e desvantagens no processo de municipalização do licenciamento ambiental que merecem ser debatidas.

O Capítulo 3 denominado “Competência Originária do Licenciamento Ambiental no Estado de Minas Gerais”, em formato de artigo científico, traça um parâmetro do licenciamento ambiental municipal em Minas Gerais, com reflexões mais profundas após a publicação, em 2017, da Deliberação Normativa (DN) nº 213 do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COPAM). O estudo investigou como está sendo vivenciado este processo na perspectiva de 39 municípios de Minas Gerais – que integram o universo de 121 municípios mineiros que emitem licenças ambientais de impacto local. Traz o caminho trilhado por estes municípios, como se deu os procedimentos de transferência da competência do Estado para os municípios

e problematiza os pontos positivos e os entraves sobre este processo de transferência de responsabilidades entre dois entes federativos (Estado- Municípios).

O Capítulo 4 apresenta o manuscrito intitulado “Eficiência Administrativa no Licenciamento Ambiental Municipal: evidências e percepção no Município de Frutal (MG)”. O estudo objetivou entender em que medida a municipalização do licenciamento ambiental tem resultado em melhorias ou pioras administrativas no contexto de Frutal (MG), segundo município de Minas Gerais a adotar o licenciamento após a implementação de um programa estruturado, por parte do estado de Minas Gerais, de estímulo à municipalização (DN 213/2017).

Por fim, o Capítulo 5 traz as considerações finais deste trabalho, no sentido de abordar os principais resultados e apontar caminhos para estudos futuros, necessários para melhor compreensão da temática desta pesquisa.

CAPÍTULO 2 - REFERENCIAL TEÓRICO

1 Aspectos legais e históricos

Com a promulgação da Constituição de 1988 – que trouxe um novo modelo de organização político-administrativa – o Brasil assumiu um processo de descentralização do poder, estabelecendo uma divisão de competências entre os entes federados – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O termo descentralização é definido por Di Pietro (1997) como um processo estratégico para redistribuição do poder político do nível central para os níveis periféricos. Motta e Pêgo (2013, p.38) afirmam que a descentralização acontece “quando um ente federativo de maior abrangência territorial delega ou distribui decisões, competências ou atribuições de responsabilidade a um ente federativo de menor abrangência, inserido em seu território”.

Com base neste novo arranjo institucional descentralizador, os municípios brasileiros tiveram suas competências asseguradas constitucionalmente e passaram a assumir responsabilidades, que até então eram centralizadas na União ou nos Estados. Dentro deste novo escopo constitucional foi que nasceu o Sistema Único de Saúde (SUS), instituído pela Lei Orgânica da Saúde (LOS/1990), a Lei Orgânica de Seguridade Social (LOAS/1993) e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDO/1996).

Não foi diferente na área ambiental. Embora a Política Nacional do Meio Ambiental (PNMA), criada pela Lei 6.938, promulgada em 31 de agosto de 1981, já previsse um sistema descentralizado de gestão ambiental no Brasil (SCARDUA, BURSZTYN, 2003), a Constituição de 1988, além do caráter descentralizador, fortaleceu o processo de competência compartilhada (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) sobre a proteção ambiental e elencou o meio ambiente como um direito fundamental.

Previsto na política ambiental, como responsabilidade compartilhada entre a União, Estados e Municípios, está o Licenciamento Ambiental – definido como um instrumento de controle que licencia de forma prévia 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 [...]” (BRASIL, 1981).

A descentralização do Licenciamento Ambiental tem sido objeto de pesquisas acadêmicas, mas não é um tema amplamente explorado. Conforme levantaram Nascimento et

al. (2020), apesar de relativamente numerosos os estudos referentes à competência municipal do Licenciamento Ambiental adotam procedimentos analíticos similares – em sua grande maioria estudos de casos específicos ou que relacionam poucos municípios de uma mesma região territorial. Estes dados mostram que existem lacunas sobre a temática do licenciamento ambiental municipal que precisam ser exploradas pela academia.

Este estudo traz uma narrativa histórica de como está se delineando o processo de transferência da competência da descentralização dos estados para os municípios no Brasil, destacando-se as vantagens, desvantagens e entraves apontados pela literatura científica disponível. Procurou-se analisar como caminha o processo de descentralização do LA no Brasil, por meio de um levantamento e cruzamento de dados já catalogados em pesquisas anteriores, mas ainda não correlacionados. Assim, este trabalho buscou contribuir com a síntese e compreensão do estado da arte do Licenciamento Ambiental municipal no Brasil, sem a pretensão de esgotar o tema.

2 Conceitos e diretrizes do licenciamento ambiental

O marco histórico do Licenciamento Ambiental no mundo relaciona-se à criação de uma legislação de controle e poluição do ar, da água e do manejo de resíduos sólidos nos Estados Unidos da América, no final da década de 1960 (VEROCAI, 2004). Esta iniciativa se deu frente à pressão da opinião pública norte-americana, cobrando do governo por posturas restritivas com relação às atividades desenvolvimentistas, o que resultou na criação da Lei Nacional de Política Ambiental, descrita em inglês como *National Environmental Policy Act* – NEPA (SANCHEZ et al, 2017). A partir de então, os empreendimentos de maior impacto ambiental nos Estados Unidos passam a ser obrigados a elaborar e apresentar à sociedade a Declaração de Impacto Ambiental (*Environmental Impact Statement – EIS*) (WEBB; SIGAL, 1992).

Esta experiência norte-americana foi a base para o desenvolvimento do mecanismo que ficou mundialmente conhecido como Avaliação de Impactos Ambientais (AIA) (CARMO; SILVA, 2013). A AIA tornou-se uma ferramenta importante para assegurar a proteção ambiental e para auxiliar o planejamento das formas de uso de recursos naturais em todo o mundo (SÁNCHEZ, 2017).

A necessidade de obtenção de empréstimos junto a organismos internacionais forçou os demais países a instrumentalizar os procedimentos de AIA (VEROCAI, 2004). Segundo a

pesquisadora, seguindo os Estados Unidos, a Holanda e a Inglaterra começaram a implementar AIA desde 1974, enquanto outros países incorporaram-na mais tardiamente, após entrada na União Europeia (UE), a exemplo da Áustria, da Finlândia e da Suécia no ano de 1985, e da Polônia e da Turquia, apenas em 2000. Somente em meados de 1995, os países europeus instituíram diretrizes a fim de harmonizar critérios para análise dos impactos ambientais pelos Estados-Membros para o processo de concessão de licenças ambientais. Na América Latina, a Colômbia saiu na frente com a regulamentação da AIA no ano de 1974 (SANCHES et al, 2017), que passou a ser o principal instrumento de decisão nos licenciamentos ambientais.

No início dos anos 1970, foram realizados no Brasil os primeiros estudos de AIA para implantação de usinas hidrelétricas (VIANNA, 1989), atendendo a uma exigência do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) – agentes financiadores destas obras (SANCHES et al, 2017).

Nesta mesma década, mesmo sem uma legislação nacional, o Brasil viveu as primeiras experiências do Licenciamento Ambiental, tendo a AIA como um dos seus principais instrumentos. A começar pelo Rio de Janeiro (Decreto nº 134/1975) que tornou obrigatória a prévia autorização para operação ou funcionamento de atividades de real potencial poluidor e criou o Sistema de Atividades Poluidoras (Decreto nº 1633/1977). São Paulo estabeleceu em 1976 o Sistema de Prevenção e Controle de Poluição do Meio Ambiente (Lei Estadual nº 997/1976), com previsão de licenças para a instalação e o funcionamento de empreendimentos causadores de impactos ambientais (SÁNCHEZ, 2008). Neste interim, no ano de 1973, foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente no Brasil, ligada ao Ministério do Interior (PAGNOCHESCHI; BERNARDO, 2006).

Somente no início da década de 1980 que o Brasil promulgou a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), pela Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981, atendendo ao chamado mundial para implantação de políticas que abordassem a questão ambiental de forma a possibilitar o planejamento, o controle e a administração dos recursos naturais (PASSOS, 2009). Neves (2016) explica que por motivos políticos a regulamentação da PNMA foi adiada para 1983 (Decreto nº 88.351/1983), retardando a sua aplicação.

A política ambiental brasileira segue uma linha orgânica e de longo prazo, com um escopo que dá sustentação para coordenar os demais marcos regulatórios ambientais do Brasil (SANTIAGO, 2012) e traz uma reorientação radical de rumo para as questões ambientais, dando início a fase holística, na qual o meio ambiente passa a ter proteção integral (BENJAMIM, 1999). Este norte fica claro na própria definição de meio ambiental descrita na

PNMA: “um conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, obriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981). Para Milaré (2016, p.40), a PNMA “significou – senão uma revolução pacífica – uma auspiciosa evolução no relacionamento da sociedade brasileira com o meio ambiente”.

Embora tenha sofrido influências da política ambiental norte-americana (NEPA), a PNMA trouxe características próprias ao optar por uma Lei Geral que estabeleceu regras mais sistêmicas, ao invés de normas específicas (BENJAMIM, 1999). Para a implantação de suas propostas, a PNMA criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e instituiu como uma de suas principais ferramentas de controle ambiental o Licenciamento Ambiental (LA) e como um de seus principais mecanismos a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), “ambos fundamentados no princípio da proteção, da precaução e da cautela” (CARVALHO, 2011, p. 35). Milaré (2009) define o LA como mecanismo legal e institucional da Administração Pública e da sociedade para a efetivação dos objetivos da própria política ambiental.

A matriz da PNMA foi desenhada com base na responsabilidade compartilhada entre os níveis federal, estadual e municipal e recebeu sustentação com a promulgação da Constituição Federal (CF) brasileira de 1988, que elevou os municípios, pela primeira vez, à condição de entes federados, “colocando-os em pé de igualdade com os governos estadual e federal” (NEVES, 2016, p. 501). A CF recepcionou o tema ambiental como um direito fundamental, como um bem de uso do povo e como essencial à qualidade de vida, e estabeleceu que a proteção ambiental seria de competência comum dos três entes federados (Capítulo do Meio Ambiente, Artigo 225).

No ano que sucedeu a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Lei 6.938/1981 sofreu alterações para “atribuir ao Poder Executivo Federal a gestão do Licenciamento Ambiental de empreendimentos e atividades de significativo impacto ambiental nacional ou regional, além do exercício da competência supletiva” (VULCANIS, 2010, p. 28). Segundo a autora, mesmo com a Constituição em vigência, as alterações da Lei 6.938 não incluíram os municípios nas atribuições do Licenciamento Ambiental, somente garantiu a supletividade à União, ou seja, a possibilidade de o ente federativo intervir na impossibilidade ou até mesmo na inércia deixada tanto pelos estados como pelos municípios.

Só no ano de 1994, sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), foi instituído o Programa de Descentralização da Gestão Ambiental, cujo objetivo era o de

“descentralizar as atividades desempenhadas pelo Governo Federal para os Estados, de forma conjunta, articulada e participativa, de acordo com os preceitos da Constituição de 1988” (SANCHES et al, 2017, p. 60). A partir de então, foram editadas inúmeras resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), sendo a Resolução CONAMA nº 237 de 19 de dezembro de 1997 considerada a mais importante, no sentido de procurar dar uma resposta tanto aos problemas de competência, quanto a uniformização dos procedimentos do Licenciamento Ambiental (VULCANIS, 2010). Esta Resolução, fundamentada na PNMA, trouxe base legal e conceitual ao LA (art. 1º inciso 1) e o efetivou como um instrumento de gestão ambiental (CARMO; SILVA, 2013; ROHDE, 2002; VULCANIS; 2010), o mais amplamente utilizado no país.

A Resolução 237/1997 reafirmou as diretrizes do LA no tripé: planejamento, implantação e operação (VEROCAI, 2004), na concepção de assegurar que impactos ambientais sejam identificados e que os danos sejam mitigados ou compensados (CARMO; SILVA, 2013), dividindo o processo nas etapas de Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO) – Artigo 8º da Resolução 237 (modalidades já antecipadas nos decretos que regulamentaram a Lei 6.938/1981). Com o tempo, foram regulamentadas as licenças simplificadas voltadas principalmente para atividades de pequeno potencial poluidor. Instituíram-se também as licenças concomitantes (realizadas em uma única etapa) que abrangem empreendimentos intermediários de potencial de impacto (BRASIL, 2011).

Mais do que definir as etapas do Licenciamento Ambiental, a Resolução 237 estabeleceu critérios e prazos para a análise de Estudos de Impactos Ambientais (a Resolução CONAMA nº 001, de 23 de fevereiro de 1986 – estabeleceu as definições, as responsabilidades, critérios e diretrizes para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) no Brasil, instituindo como ferramentas o Estudo de Impacto Ambiental – EIA e o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA), listou em seu anexo os empreendimentos passíveis de licenciamento e instituiu as possibilidades da emissão das licenças ambientais com procedimentos mais simplificados para as atividades de pequeno potencial de impacto ambiental. Definiu também que cada empreendimento fosse licenciado por apenas um ente federado, mas deixou lacunas sobre como seria a participação dos municípios no LA e quais seriam as suas competências (CARMO, SILVA, 2013).

Vê-se, portanto, que as primeiras regulamentações do Licenciamento Ambiental favoreceram seus vínculos nos âmbitos dos governos federal e estadual (NASCIMENTO, FONSECA; 2017). Somente 14 anos depois da Resolução CONAMA 237/1997 foi promulgada

a Lei Complementar (LC) 140/2011, que esclareceu a competência da União, dos Estados e dos Municípios, definindo seus limites de atuação e estabelecendo instrumentos de cooperação – Capítulo II, Artigos 4º e 5º (BRASIL, 2011).

3 Descentralização do Licenciamento Ambiental no Brasil

A LC 140/2011 veio cumprir o papel previsto no Parágrafo Único do Art. 23 da Constituição Federal, que determina que “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (...)”. Conforme a LC 140/2011, aos municípios coube a gestão do LA de empreendimentos de impacto local, sendo incumbência dos estados conceituarem, por meios dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, quais seriam estes empreendimentos, considerando-se os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade (Art. 9º, inciso XIV, alínea “a”).

Aos conselhos estaduais de meio ambiente coube a definição de diretrizes para que os municípios se tornem aptos a assumirem o LA, definido como exigências básicas, que os municípios tenham um órgão ambiental com técnicos capacitados e tenha constituído um Conselho de Meio Ambiente, além de legislação municipal disciplinando os procedimentos do LA e da fiscalização. Alguns estados consideram como parâmetros para a descentralização que os municípios já tenham instituído o Fundo Municipal do Meio Ambiental e o Plano Diretor Municipal (obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, Estatuto das Cidades, Lei 10.257/2001) e/ou a Lei de Diretrizes Urbanas (para municípios com mais de 20 mil habitantes).

A Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 9.683/1981) já trazia como tônica a gestão compartilhada no entendimento de que “sua execução em uma federação de dimensões continentais como o Brasil só seria possível se admitida a descentralização das ações com o estabelecimento de instrumentos viáveis” (REI; CIBIM, 2011, p. 22). No ano de 2002, esta proposta de gestão ambiental compartilhada ganhou forças com a publicação da Agenda 21 brasileira – “que a recomendou como prática de boa governança e ética para a promoção da sustentabilidade” (CAMARGO, 2012, p. 162).

A descentralização no Brasil “se baseia no princípio da subsidiariedade” (AZEVEDO et al, 2007, p. 40), pela qual “uma determinada ação deve ser tomada no nível mais próximo da população desde que seja consistente e com ações efetivas” (JORDAN, 2000, p. 2). Este princípio é considerado pelos juristas como a “regra de ouro” do federalismo, juntamente com

a Autonomia e a Interdependência (SCARDUA; BURSZTYN, 2003). Montoro (1999) define a subsidiariedade, como o princípio do bom senso.

A descentralização difere da desconcentração – que é o compartilhamento de funções, mas com a permanência de um comando hierárquico de nível central (AZEVEDO et al.,2007). Também não é sinônimo de delegação, aplicado quando “o Estado transfere responsabilidades gerenciais para organizações governamentais que continuam com financiamento e regulação estatais” (PESTANHA; MENDES, 2004, p. 2).

Caracterizada pela emancipação dos governos locais e pressupondo alívio da estrutura administrativa superior e maior controle das políticas e serviços pela população, a descentralização traria qualidade e eficiência às políticas públicas (KRELL, 2005; FILIPIM; ABRUCCIO, 2010). A autonomia da descentralização é geralmente uma conquista, fruto de esforços da gestão municipal na ampliação de sua atuação administrativa (FILIPIM; ABRUCCIO, 2010).

3.1 Panorama da descentralização do Licenciamento Ambiental nas regiões e nos estados brasileiros

Embora alguns estados tenham iniciado o processo de descentralização do LA desde a publicação da Resolução CONAMA 237 em 1997 (principalmente para o LA de impacto local pelas capitais), este processo foi intensificado com a promulgação da LC 140 em 2011. Uma pesquisa realizada pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) – entre agosto e setembro de 2009 – mostrou o cenário da descentralização do Licenciamento Ambiental no Brasil antes da implantação da LC 140. Os resultados, publicados em outubro de 2009 no documento “Estudo Técnico: Diagnóstico da Municipalização do Meio Ambiente no Brasil”, indicaram que 315 dos 5.570 municípios brasileiros já tinham autonomia para emitir licenças ambientais de impacto ambiental local (Tabela 1 – 1ª coluna). Desde 2009 o Rio Grande do Sul já se destacava, com 44,67% (222) de seus municípios já emitindo licenças ambientais, diferente dos estados do Acre, Bahia, Maranhão, Rio Grande do Norte, Rondônia e Sergipe que não haviam iniciado o processo da descentralização.

Outros dados que apresentam um panorama quantitativo da descentralização do Licenciamento Ambiental por estado estão reunidos em um estudo realizado por meio de uma parceria técnica entre o Ministério do Meio Ambiente e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), junto aos órgãos licenciadores em âmbito federal, estadual e distrito federal. O

trabalho resultou na publicação de um *e-book* de 544 páginas intitulado “Procedimentos de Licenciamento Ambiental no Brasil”. O conteúdo deste documento permite a análise da descentralização do LA de todos os estados brasileiros até o ano de 2016. Os resultados mostram que 1.119 (20,09%) municípios brasileiros expediam licenças ambientais de impacto local (Tabela 1 – 2ª coluna). Houve, portanto, um aumento de 13,80% em sete anos, se comparados com os resultados da pesquisa da CNM (2009).

A pesquisa do MMA em parceria com a UFMG indica que em 2016 mais de 96% dos municípios do estado do Rio Grande do Sul já empreendiam processos de Licenciamento Ambiental de impacto local. A Bahia, que em 2009 não havia iniciado o processo de descentralização, em 2016 contava com 48,16% dos municípios aptos ao licenciamento municipal. Seguiram também patamares de aumento significativo os estados do Espírito Santo (32,05%), Pará (41,67%), Rio de Janeiro (53,26%) e Rondônia (30,77%). Dezesesseis estados ainda apresentavam um processo de descentralização tímido em 2016, com menos de 15% dos seus municípios com a competência do LAM (Tabela 1 – 2ª coluna).

Com a proposta de buscar números mais atualizados da descentralização do LA para este estudo, foi enviada via Sistema de Informação ao Cidadão (SIC) de todos os Estados brasileiros, a seguinte pergunta: ‘Quantos municípios do seu Estado já assumiram a gestão do Licenciamento Ambiental de impacto local?’. Pelo SIC, obteve-se resposta de 20 dos 26 estados. Aos seis que não responderam, foi enviado um e-mail para o órgão ambiental refazendo a pergunta, tendo-se obtido a resposta de quatro estados nesta nova tentativa. Dados dos dois estados restantes foram obtidos por meio de ligações telefônicas feitas aos órgãos licenciadores. Obteve-se que em 2020 cerca de 31% (1.731) dos municípios brasileiros emitiam licenças ambientais de impacto local (Tabela 1 – 3ª coluna).

Tabela 1 – Dados comparativos da descentralização do Licenciamento Ambiental por estado.

Região	Estado	Número de Municípios	Descentralização LA					
			2009 (CNM)		2016 (MMA & UFMG)		2020 (este estudo*)	
Norte	Acre	22	0	0,0%	1	4,5%	1	4,5%
	Amapá	16	1	6,3%	2	12,5%	12	75,0%
	Amazonas	62	1	1,6%	1	1,6%	1	1,6%
	Pará	144	19	13,2%	60	41,7%	127	88,2%
	Rondônia	52	1	1,9%	16	30,8%	20	38,5%
	Roraima	15	0	0,0%	3	20,0%	13	86,7%
	Tocantins	139	1	0,7%	3	2,2%	4	2,9%
Região Norte		450	23 (5,1%)		86 (19,1%)		178 (39,6%)	
Nordeste	Alagoas	102	2	2,0%	2	2,0%	5	4,9%
	Bahia	417	0	0,0%	205	49,2%	316	75,8%
	Ceará	184	6	3,3%	6	3,3%	38	20,7%
	Maranhão	217	0	0,0%	18	8,3%	63	29,0%
	Paraíba	223	1	0,4%	5	2,2%	5	2,2%
	Pernambuco	184	1	0,5%	6	3,3%	23	12,5%
	Piauí	224	1	0,4%	13	5,8%	27	12,1%
	Rio G. do Norte	167	0	0,0%	11	6,6%	11	6,6%
Sergipe	75	0	0,0%	4	5,3%	4	5,3%	
Região Nordeste		1.793	11 (0,6%)		270 (15,1%)		492 (27,4%)	
Centro-oeste	Goiás	246	13	5,3%	53	21,5%	91	37,0%
	Mato Grosso	141	5	3,5%	28	19,9%	48	34,0%
	Mato Grosso do Sul	79	7	8,9%	12	15,2%	16	20,3%
Região Centro-Oeste		466	25 (5,4%)		93 (20%)		155 (33,3%)	
Sudeste	Espírito Santo	78	8	10,3%	25	32,1%	75	96,2%
	Minas Gerais	853	4	0,5%	6	0,7%	119	14,0%
	Rio de Janeiro	92	4	4,3%	49	53,3%	57	62,0%
	São Paulo	645	2	0,3%	45	7,0%	64	9,9%
Região Sudeste		1668	18 (1,1%)		125 (7,5%)		315 (18,9%)	
Sul	Paraná	399	1	0,3%	13	3,3%	29	7,3%
	Rio G. do Sul	497	222	44,7%	480	96,6%	492	99,0%
	Santa Catarina	295	15	5,1%	52	17,6%	70	23,7%
Região Sul		1191	238 (20%)		545 (45,8%)		591 (49,6%)	
Total		5568**	315 (5,7%)		1.119 (20,1%)		1.731 (31,1%)	

*dados obtidos entre junho e dezembro de 2020. **A relação do número de municípios (IBGE, 2020) não inclui o distrito insular de Fernando de Noronha e o Distrito Federal.

Fontes: CNM (2009); BRASIL (2016); dados dos autores.

Além do Rio Grande do Sul, que já se destacava em 2016 como o estado com maior descentralização do LA (99,0%), em 2020 observa-se expansão expressiva de municípios assumindo o licenciamento de impactos locais no Espírito Santo (92,2%), Pará (88,2%),

Rondônia (86,7%), Bahia (75,8%) e Amapá (75%). É válido pontuar que o Amapá tem apenas 16 municípios e que todos os cinco municípios do Rio Grande do Sul que não assumiram o Licenciamento Ambiental têm menos que 3 mil habitantes. Ainda, em Roraima – estado com menor número de municípios, com 15 cidades – somente os municípios de Pacaraima e Uiranutã não assumiram o licenciamento.

Considerando-se que 315 municípios licenciavam em 2009 e 1.119 em 2016, a descentralização do LA no Brasil aumentou 255%, quando 804 municípios passaram a licenciar empreendimentos de impactos locais no país. Considerando-se o intervalo de 11 anos entre 2009 e 2020 o aumento foi de 450%, quando 1.416 municípios assumiram o LA. Entre 2016 e 2020, por sua vez, a descentralização cresceu quase 55%, com 612 municípios aderindo ao LA de impacto local. Estes números ilustram como a LC 140 em 2011 impulsionou o LAM no Brasil.

O estado do Rio Grande do Sul, com 99% dos municípios atuando no Licenciamento Ambiental, faz com que a região Sul se apresente o maior avanço na descentralização do LA no país, embora no Paraná e em Santa Catarina apenas cerca de 7% e 24% dos municípios, respectivamente, licenciem empreendimentos de potencial impacto local. Como o RS, o Espírito Santo também está muito avançado com 96,2% dos seus municípios já emitindo licenças ambientais.¹

Por outro lado, conforme nota-se na Tabela 2, é interessante pontuar a região Sudeste, a mais industrializada e populosa do país, é a que menos tem municípios empreendendo o LA de impacto local. Isso se dá devido ao baixo número de municípios que assumiram o LA em Minas Gerais e em São Paulo – estados que apresentam os maiores números de municípios do país. O Espírito Santo e o Rio de Janeiro (62%) (96,20%) destoam desta realidade.

Embora nos estados do Acre e do Amazonas apenas as capitais façam o Licenciamento Ambiental municipal e em Tocantins somente quatro municípios, o Norte figura em segundo lugar no avanço da municipalização do LA por região. Colaboraram para esta realidade as posições do Pará (88,20%), Roraima (86,70%) e Amapá (75%).

¹ Em junho de 2021, o governo do Espírito Santo anunciou que 100% dos municípios capixabas passaram a emitir licenças ambientais, sendo o município de Piúma o último a assumir a competência do licenciamento (ANAMMA, 2021).

3.2 Vantagens, desvantagens e entraves da descentralização do LA

A descentralização do Licenciamento Ambiental acontece dentro de um cenário nacional de controvérsias sobre a efetividade do LA (NASCIMENTO et al, 2017) e de questionamentos sobre as exigências impostas para a sua concessão. Por um lado, há aqueles que consideram que os requerimentos excessivos e a demora nos processos de emissão da licença ambiental comprometem a execução das obras e empreendimentos que causam impacto ambiental (CNM, 2016; VULCANIS, 2010; SCHEMITT, SCARDUA, 2015). Por outro lado, há os que defendem que as licenças são concedidas por pressões econômicas e são excessivamente permissivas (LIMA; MAGRINI, 2010; CARMO; SILVA, 2013). Mas os questionamentos se tornam ainda mais complexos, quando se discute a capacidade institucional, financeira e estrutural dos municípios para assumir a gestão deste instrumento de controle ambiental.

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) defende a descentralização do Licenciamento Ambiental antes mesmo da publicação da Lei Complementar 140/2011. No ano de 2009, a CNM divulgou um documento considerando que 70% dos processos de Licenciamento Ambiental que tramitavam na época nos órgãos estaduais poderiam ser licenciados pelos municípios, pois se referiam em sua grande maioria a empresas de pequeno porte e microempresas. Após a LC 140, a CNM reafirmou sua defesa em prol do LA municipal ao publicar um relatório técnico afirmando que “a gestão ambiental municipal não se restringe ao licenciamento, mas que o licenciamento pode financiar a gestão ambiental municipal” (CNM, 2016, p. 2). Segundo a CNN, o LA aumenta a arrecadação municipal, traz agilidade aos processos e comodidade aos empreendedores locais, que não precisam se deslocar para outros centros para licenciar suas atividades, além de atrair investimentos para os municípios.

Neves (2016) contrapõe aos dados da CNM ao considerar que os recursos dos fundos municipais não atendem as demandas essenciais da gestão ambiental municipal. Para a autora, não é possível para os municípios atenderem a uma agenda ambiental sem estratégias de suporte intergovernamental. Desta forma, a falta de regras quanto às fontes de financiamentos para a descentralização do LA compromete a sua eficiência, em função de equipes reduzidas, com pouca capacidade técnica, com carência de infraestrutura e com instrumentos legais ultrapassados (SCARDUA; BURSZTYN, 2003; NEVES, 2016). Estas deficiências podem desencorajar os municípios de assumirem a gestão do Licenciamento Ambiental. Por outro lado, o grupo focal trabalhado por Nascimento et al. (2020, p. 12) entende que “os gestores

ambientais municipais não devem esperar por melhorias de orçamento, mas sim, a partir da implementação do instrumento, criar as condições para viabilizar o fundo municipal de meio ambiente para ficar independente do orçamento público”.

Além da carência orçamentária, as enormes diferenças territoriais, sociais e históricas dos municípios brasileiros resultam em condições e realidades muito diversas, inclusive para a gestão e Licenciamento Ambiental (NEVES, 2016). O contexto demográfico e geopolítico dos 5.570 municípios brasileiros traz uma realidade de 24% com menos de 5 mil habitantes, 68,30% com menos de 20 mil habitantes e menos de 6% com população superior a 100 mil habitantes (IBGE, 2020).

Faltam também aos municípios, leis locais que normatizem a gestão ambiental em seus territórios. Uma pesquisa realizada pelo IBGE (2019) apontou que no ano de 2018, apenas 37,8% dos municípios brasileiros possuíam legislação municipal específica sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico, 36,1% contavam com regulamentação municipal sobre estudo prévio de impacto ambiental e 31,4% com leis sobre Unidade de Conservação municipais. Essas vulnerabilidades são vistas como entraves à descentralização. Somado a isso, também se questiona o fato das governanças locais tenderem “algumas vezes, ao paternalismo e ao desenvolvimento de práticas clientelistas, comprometendo a qualidade da gestão ambiental” (SCARDUA; BURSZTYN, 2003, p. 307).

Mesmo em meio a estes descompassos, os municípios não podem se furtar da responsabilidade e prerrogativa constitucional da gestão ambiental dentro de seus territórios (ALONSO JÚNIOR, 2002). A determinação política e engajamento dos governos locais são fundamentais para encarar o LA como instrumento promotor da sustentabilidade dos seus territórios, e não apenas mais um rito administrativo e burocrático (NASCIMENTO et al., 2020).

Apesar dos desafios, os estados têm regulamentado a municipalização do LA, sendo o Acre a única exceção (NASCIMENTO et al., 2020). Porém, não basta definir critérios e estabelecer consensos sobre o que venha a ser impacto local. Faz-se necessário estabelecer instrumentos e arranjos intergovernamentais de cooperação que promovam uma descentralização mais comprometida com a sustentabilidade e melhorias socioambientais nos territórios (NEVES, 2016; NASCIMENTO et al., 2020). Neste sentido, os instrumentos previstos no Artigo 4º da LC 140/2011 parecem estar sendo pouco explorados e praticados. Para consolidar um processo de descentralização que já perdura por mais de três décadas, “são

fundamentais os arranjos institucionais que equacionem adequadamente a ação interdependente e equilibrem a ação autônoma dos municípios” (NEVES, 2016, p. 506).

Este estudo identificou nos artigos analisados nesta pesquisa os apontamentos considerados como vantagens e desvantagens da descentralização do Licenciamento Ambiental, além de levantar os entraves mais comumente apontados (Tabela 2).

Tabela 2 – Vantagens, desvantagens e entraves percebidos na literatura acadêmica e científica em relação à descentralização do Licenciamento Ambiental dos estados para os municípios.

Vantagens	<ul style="list-style-type: none"> • Conhecimento local que permite saber como gerir melhor os recursos naturais (SCHIMITT, SCARDUA, 2015). • Maior agilidade (CNM, 2009; SCHIMITT, SCARDUA, 2015). • Aumento da receita com a cobrança de taxas e multas ambientais (CNM, 2016). • Redução da sobrecarga de trabalho aos órgãos ambientais estaduais (CNM, 2016, NASCIMENTO, FONSECA, 2017). • Proximidade entre poder público, comunidade e empreendedores (NASCIMENTO, FONSECA, 2017). • Maior controle social e responsabilidade por parte das pessoas que fazem uso de tais bens e de suas comunidades (KLIKSBURG; 2000; KRELL, 2005). • Condições de criar, executar e fiscalizar políticas públicas com mais eficiência em função do menor espaço territorial (KRELL, 2003). • Proximidade para cobrança de atuação dos órgãos ambientais (KRELL, 2003). • Atrai investimentos e recursos (CNM, 2008).
Desvantagens	<ul style="list-style-type: none"> • Contaminação ideológica do processo (VULCANIS, 2010). • Interferências de políticos e empreendedores nos processos (NASCIMENTO, FONSECA, 2017; SCARDUA, BURSZTYN, 2003; SCHIMITT, SCARDUA, 2015). • Interferência dos entes federados superiores (SCHIMITT, SCARDUA, 2015). • Falta de padronização nos processos (NASCIMENTO, FONSECA, 2016).

Entraves	<ul style="list-style-type: none">• Equipe técnica reduzida e pouco capacitada (SCARDUA, BURSZTYN 2003; NEVES, 2016; NASCIMENTO, FONSECA, 2017).• Carência de recursos financeiros e infraestrutura (SCARDUA, BURSZTYN, 2003; NASCIMENTO, FONSECA, 2017).• Arranjos institucionais e instrumentos legais ultrapassados (SCARDUA, BURSZTYN, 2003, NEVEZ, 2006; NASCIMENTO, FONSECA, 2017; NASCIMENTO et al. 2020).• Auto-organização local dispendiosa (SCARDUA, BURSZTYN, 2003).• Compreensão e fortalecimento dos mecanismos de cooperação para garantir desempenho mínimo dos municípios (NASCIMENTO et al. 2020).
-----------------	--

FONTE: elaborado pelos autores.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, A.; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 37-55, 2007.

BENJAMIN, A. H. Introdução ao Direito Ambiental brasileiro. **Direito Ambiental**, São Paulo, v. 4, n. 14, p. 48-82. 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 5 de outubro 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 de dezembro de 2019.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. DF, 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm. Acesso em: 7 de dezembro de 2019.

BRASIL. Lei Complementar n. 140, de 8 de dezembro de 2011. Diário Oficial da União, Brasília, 9 dez. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp140.htm. Acesso em: 7 de dezembro de 2019.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente Procedimentos de Licenciamento Ambiental do Brasil / Maria Mônica Guedes de Moraes e Camila Costa de Amorim, autoras; Marco Aurélio Belmont e Pablo Ramos Andrade Villanueva (Org.) – Brasília: MMA, 2016. Disponível em: <http://pnla.mma.gov.br/images/2018/08/VERS%C3%83O-FINAL-E-BOOK-Procedimentos-do-Licenciamento-Ambiental-WEB.pdf>. Acessado em 10 de janeiro de 2020.

CAMARGO, A. **Agenda 21 brasileira, descentralização de políticas e democratização do planejamento**. In: FELDMANN, F. (Ed.). RIO+10 Brasil: uma década de transformações. Rio de Janeiro: Quickgrafic, 2002.

CARMO, A. B.; SILVA, A. S.; Licenciamento Ambiental Federal no Brasil: perspectiva histórica, poder e tomada de decisão em um campo em tensão, **Confins** [On-line], [s. l.], 2013. Disponível em: <https://journals.openedition.org/confins/8555?lang=pt#article-8555>. Acesso em 10 de agosto de 2020.

CARVALHO, D. W. A construção probatória para a declaração jurisdicional da ilicitude dos riscos ambientais. **AJURIS**, [s. l.], v. 8, p.33-62, 2011.

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1981. DF, 23 de janeiro de 1981. Disponível em: <http://www.palmares.gov.br/wp-content/uploads/2018/09/res-conama-01-1986.pdf>. Acesso em: 23 de novembro de 2019.

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237, de 19 de dezembro de 1997. DF, 19 de dezembro de 1997. Disponível em: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bra25095.pdf>. Acesso em: 23 de novembro de 2019.

CNM. Diagnóstico da Municipalização do Meio Ambiente no Brasil. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2009. Disponível em:

https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/ET%20Vol%202%20-%204.%20Diagn%20C3%20B3stico%20da%20municipaliza%C3%A7%C3%A3o%20do%20Meio%20Ambiente%20no%20Brasil.pdf. Acessado em 20 de março de 2020.

CNM. Nota Técnica 15/2016. Brasília: Confederação Nacional dos Municípios. Disponível em:

https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_15_2016_Vantagens_Licenciamento_Municipal_Ambiental.pdf. Acessado em 20 de março de 2020.

DI PIETRO, S. M. **Direito Administrativo**, 8º ed. São Paulo: Atlas, 1997.

FILIPPIM, E. S.; ABRUCIO, F. L. Quando Descentralizar é Concentrar Poder: o Papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense. **RAC**, Curitiba, v. 14, n. 2, p. 212-228, 2010.

FÓRUM CB 27. Carta de João Pessoa. 2017. Disponível em:

http://sams.iclei.org/fileadmin/user_upload/SAMS/CB27/Carta_JoaoPessoa.pdf. Acesso em: 29 de agosto de 2020.

IBGE. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas e Municipais. 2018. Disponível em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2020.

JORDAN, A. Subsidiarity and environmental policy: wich level of government should do what in the Euroean Union? **CSERGE Working Paper** [s. l.], p. 99-13, 2000.

KLIKSBERG, B. Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000. **Revista de la Facultad de Ciencias Económica**, [s. l.], v. 5, n. 6, p. 235–269, 2000.

KRELL, A. J. As competências administrativas do artigo 23 da CF, sua regulamentação por lei complementar e o “poder-dever de polícia”. **Interesse Público** [s. l.], n. 20, 2003.

KRELL, A. J. Autonomia Municipal e Proteção Ambiental: Critérios para Definição das Competências Legislativas e das Políticas Locais. Coordenação: KRELL, Andreas J. e MAIA, Alexandre da. A aplicação do Direito Ambiental no Estado Federativo. Rio de Janeiro: Ed. Lumen Juris, 2005.

LIMA, L. H., MAGRINI, A. The Brazilian Audit Tribunal’s role in improving the federal environmental licensing process. **Environmental Impact Assessment Review**, [s. l.], v. 30, n. 2, p. 108-115, 2010.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**: a gestão ambiental em foco. 6.ed. São Paulo: RT, 2009.

MILARÉ, L. T. **O Licenciamento Ambiental: Contribuições para um marco legislativo à luz do pacto federativo ecológico instituído pela Lei Complementar 140/2011**. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

MONTORO, F. Subsidiariedade e fortalecimento do poder local. **Caderno Debates**, [s. l.], n. 6, p. 58-59, 1995.

MOTTA, D. M.; PÊGO, B (Org.). Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos. Rio de Janeiro: **Ipea**, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_licenciamento_ambiental.pdf. Acesso em: 20 de dezembro de 2020.

NASCIMENTO, T.; FONSECA, A. A descentralização do Licenciamento Ambiental na percepção de partes interessadas de 84 municípios brasileiros. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, [s. l.], v. 43, p. 152–170, 2017.

NASCIMENTO, T.; ABREU, E. L.; FONSECA, A. Descentralização do licenciamento e da avaliação de impacto ambiental no Brasil: regulação e estudos empíricos, **Ambiente & Sociedade**, [s. l.], v. 23, p. 1 – 22, 2020.

NEVES, E. M. S. C. Institutions and environmental governance in Brazil: the local government's perspective. **Economia Contemporânea**, [s. l.], v. 20, n. 3, p. 492–516, 2016.

PAGNOCCHESCHI, B.; BERNARDO, M. Política Ambiental no Brasil. In Marília Steinberger (Org.), **Território, Ambiente e Políticas Públicas Espaciais**, Brasília, p. 101-123, 2016.

PASSOS, P. N. C. A conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v 6, p. 1-25, 2009.

PESTANA M., MENDES, E. V. Pacto de gestão: da municipalização autárquica à regionalização cooperativa. **Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais**; Belo Horizonte, 2004.

REI, F.; CIBIM, J. **Direito Ambiental**. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

ROHDE G.M., Estudos de impacto ambiental: a situação brasileira em 2000, In Roberto Verdum e Rosa Maria Vieira Medeiros (Orgs), **RIMA, Relatório de Impacto Ambiental: legislação, elaboração e resultados**, Porto Alegre, p. 43-63, 2002.

SÁNCHEZ, L. E. Por que não avança a avaliação ambiental estratégica no Brasil? [s. l.]. **Estudos Avançados**, v. 31 n.89, p. 167-183, 2017.

SANCHEZ, L. E. Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos. 2. ed. São Paulo. **Oficina de Textos**, 2008.

SANCHES, A. C.; CALEMAN, S. M. Q; MELLO, F. S. L.; SILVA, W. C. Descentralização da gestão ambiental no Brasil: análise histórica dos principais momentos do processo. **Gestão e Desenvolvimento**, Novo Hamburgo, v. 14, n. 2, p. 51-68, 2017.

SANTIAGO, T. M. O. **Análise de instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente**. 2012. Dissertação (Mestrado em Engenharia Florestal) -Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2012.

SCHIMITT, J.; SCARDUA, F. A descentralização das competências ambientais e a fiscalização do desmatamento na Amazônia. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 49, n.5, p. 1121-1142, 2015.

SCARDUA, F.P.; BURSZTYN, M. A. A. Descentralização da política ambiental no Brasil. **Sociedade e Estado** [s. l.], v. 18. n.1-2, p. 291-314, 2003.

VIANNA, A. Hidrelétricas e Meio Ambiente: informações básicas sobre o ambientalismo oficial e o setor elétrico no Brasil. **CEDI**, Rio de Janeiro, v. 1. 18p. 1989.

VEROCAI, I. O Licenciamento Ambiental em outros países. Disponível em: <https://docplayer.com.br/9639879-Avaliacao-de-impacto-ambiental-aia.html>. Acesso em: 20 de agosto de 2020.

VULCANIS, A. Os problemas do Licenciamento Ambiental e a reforma do instrumento. Congresso internacional de direito ambiental. Conferencistas e Teses Profissionais. **Imprensa Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, v. 1 p. 27-42, 2010.

WEBB, W.; SIGAL, L. L. Strategic environmental assessment in the United States. **Project Appraisal** [s. l.], v. 7, n.3, p. 137-141, 1992.

CAPÍTULO 3 - COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM MINAS GERAIS

RESUMO

A descentralização do licenciamento ambiental (LA) alavancou-se em Minas Gerais após a publicação, em 2017, da Deliberação Normativa (DN) nº 213 do Conselho Estadual de Meio Ambiente (COPAM). Até então apenas sete municípios mineiros emitiam licenças ambientais, subindo para 121 municípios (31 de dezembro de 2020). Este estudo procurou conhecer como está sendo vivenciado este processo na perspectiva dos municípios. Utilizou-se como abordagem metodológica a revisão da literatura, a análise de conteúdo e a aplicação de 39 questionários e uma entrevista. Identificou-se que a morosidade da emissão das licenças ambientais pelo Estado e a busca pela agilização dos processos foi o que mais motivou os municípios a assumirem a gestão do LA, considerando como facilitadores deste processo o conhecimento da realidade local e a proximidade entre poder público, comunidade e empreendedores. Por outro lado, os municípios apontaram como dificuldades: equipes técnicas reduzidas, baixo salário dos profissionais, contratações precárias e falta de infraestrutura e estrutura inadequada dos órgãos ambientais municipais. Sugere-se estudos continuados para acompanhar este processo de descentralização em Minas Gerais (estado com maior número de municípios e o quarto maior em extensão territorial), que ainda é incipiente, levando-se em conta que 121 municípios representam apenas 14,19% dos 853 municípios mineiros.

Palavras-chaves: Licenciamento Ambiental. Descentralização. Gestão Municipal. Impacto Ambiental Local.

ORIGINAL COMPETENCE OF ENVIRONMENTAL LICENSING IN MINAS GERAIS

ABSTRACT

The decentralization of environmental licensing (LA) was leveraged in Minas Gerais after the publication, in 2017, of Normative Deliberation (DN) No. 213 of the State Council for the Environment (COPAM). Until then, only seven municipalities in Minas Gerais issued environmental licenses, increasing to 121 municipalities (December 31, 2020). This study investigated how this process is being experienced from the perspective of the municipalities. A literature review, content analysis and the application of 39 questionnaires and an interview were used as a methodological approach. It was identified that the slowness of issuing environmental licenses by the State and the quest to streamline the processes was what most motivated municipalities to assume the management of the LA, considering as facilitators of this process the knowledge of the local reality and the proximity between public authorities, community and entrepreneurs. On the other hand, the municipalities pointed out as difficulties: reduced technical teams, low salaries for professionals, precarious hiring and lack of infrastructure and inadequate structure of municipal environmental agencies. Continued studies are suggested to monitor this decentralization process in Minas Gerais (the state with the largest number of municipalities and the fourth largest in territorial extension), which is still incipient, taking into account that 121 municipalities represent only 14.19% of the 853 municipalities in Minas Gerais.

Keywords: Environmental Licensing. Decentralization. Municipal Management. Local Environmental Impact.

1 INTRODUÇÃO

O licenciamento ambiental (LA) – um dos principais instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) (Lei 6.938/1981) – é um procedimento administrativo do poder público (união, estado ou município) que visa subsidiar a tomada de decisões e proteger o meio ambiente, através do controle prévio da implantação, operação e ampliação das atividades e empreendimentos que utilizem recursos naturais ou causem impactos ambientais. Este processo busca pela concessão das licenças ambientais, que são autorizações que atestam a legalidade ambiental do empreendimento, devendo ser emitidas antes do início de sua operação e funcionamento.

A gestão ambiental compartilhada entre os entes federativos prevista pela PNMA se fortaleceu com a promulgação da Constituição Federal (1988), que dividiu entre união, estados, Distrito Federal e municípios a responsabilidade de proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, assim como preservar as florestas, a fauna e a flora (BRASIL, CF, Art. 23, Incisos VI e VII, 1988). Completando este arcabouço legal, a Lei Federal Complementar 140/2011 (LC 140) regulamentou o Art. 23 da CF e definiu as competências dos entes federativos perante o licenciamento ambiental (SOUZA, VON ZUBEN, 2012; BRITO, 2014; VOLQUIND, NASCIMENTO, 2019).

Antes da LC 140, a Resolução de nº 237 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), publicada em dezembro de 1997 (que ainda se encontra em vigor), traçou os critérios e procedimentos utilizados para o licenciamento ambiental. Embora nesta resolução estivesse definido que o LA teria que ser efetuado em um único nível de competência, repartindo as atribuições entre união, estados e municípios, existiam lacunas conceituais e controvérsias jurídicas (MACHADO, 2013; BRITO, 2014; BIM, 2016; MILARÉ, 2016), principalmente de como seria o papel dos municípios. Estas questões foram esclarecidas com a LC 140 em 2011, que reforçou a efetiva participação dos municípios na gestão ambiental compartilhada do território brasileiro (BRITO, 2014).

Embora a maioria das licenças ambientais no Brasil ainda sejam emitidas pelo Estado, “o licenciamento ambiental municipal tem crescido” (LIMA, FONSECA, 2017, p. 168), principalmente após a promulgação da LC 140. Este processo dos municípios assumirem a

competência originária do LA transferência da competência originária do LA do estado para os municípios é denominado de descentralização – considerada uma ação estratégica para redistribuição do poder político do nível central para os níveis periféricos (GOMES, MAC DOWELL, 2000; DI PIETRO, 2004).

Seis anos após a publicação da LC 140, Minas Gerais definiu as diretrizes da municipalização do LA no âmbito do estado, tendo como marco a publicação da Deliberação Normativa (DN) do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) nº 213 de 22 de fevereiro de 2017. Seguindo as diretrizes da LC 140 – que determina que cabe aos conselhos ambientais dos estados definirem o que é de impacto local – o COPAM trouxe na DN 213, em seu Anexo Único, quais as tipologias de atividades e empreendimentos de impacto local, que seriam de competência dos municípios licenciarem (MINAS GERAIS, 2017). Também foram estabelecidos requisitos a serem atendidos pelos municípios para que eles se tornassem aptos para assumir o LA.

Seguindo este histórico, pode se afirmar que a regulamentação para o processo de transferência (estado para os municípios) de competência do licenciamento ambiental de impacto local tem sua implantação recente em Minas Gerais. Antes da publicação da DN 213/2017, apenas 7 (0,82%) dos 853 municípios mineiros emitiam licenças ambientais por meio de convênio de cooperação técnica por delegação de competência, estabelecidos entre estado e prefeituras, com base sucessivamente nas Deliberações Normativas nº 29 (09 de outubro de 1998) e nº 102 (30 de outubro de 2006) e atualmente pelo Decreto nº 46.937, de 21 de janeiro de 2016. Pioneira neste contexto foi a capital Belo Horizonte, que desde 1985 firmou uma parceria de cooperação técnica com o estado para emissão de licenças ambientais. Entre a publicação da DN 213, em fevereiro de 2017, e o encerramento da coleta de dados deste estudo, em dezembro de 2020, somam-se 121 (14,19%) municípios mineiros que emitem licenças ambientais. Houve, portanto, crescimento expressivo na municipalização, o que é uma tendência no Brasil após a publicação da LC 140 (NASCIMENTO, ABREU, FONSECA, 2020).

O objetivo desta pesquisa foi conhecer a percepção dos municípios que assumiram o licenciamento ambiental no âmbito do Estado de Minas Gerais. Apesar de relativamente numerosos, os estudos desta temática, conforme Fonseca e Nascimento (2015), seguem parâmetros similares de análise, sendo mais comuns os estudos de caso de um município específico ou de um pequeno grupo de municípios relacionados por territorialidade. De acordo com os autores, “estas pesquisas ainda estão restritas a dissertações, teses e anais de congresso,

havendo poucas publicações em periódicos científicos de alto impacto” (NASCIMENTO, FONSECA, 2015, p.155). Ademais, a descentralização, quando abordada na literatura internacional, tende a ser tratada como uma questão marginal e latente (NASCIMENTO, ABREU, FONSECA, 2020). Além de contribuir com a literatura científica, este estudo visa subsidiar o universo dos mais de 85% dos municípios mineiros que ainda não assumiram a competência originária do LA.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Políticas públicas e o licenciamento ambiental em Minas Gerais

Minas Gerais foi um dos primeiros estados brasileiros a instituir legislações específicas para a área ambiental. Um ano antes da implantação da Política Nacional de Meio Ambiente (Lei 6.938/1981), o Estado já havia instituído a Política Estadual de Meio Ambiente – PEMA (Lei 7.772/1980, alterada pela Lei 15.972/2006), que apresentou diretrizes para a gestão ambiental em Minas Gerais (MINAS GERAIS-FJP, 1998). Estes primeiros passos foram dados diante de um contexto de enfrentamento em Minas Gerais dos altos níveis de poluição advindos da industrialização, com maior destaque para o forte crescimento do setor extrativista mineral – que teve um aumento médio de 18% entre 1970 e 1974 (MINAS GERAIS – FJP, 1998), além do desmatamento para a expansão do setor produtivo da agricultura e pecuária. Era também um momento de grande pressão internacional para se pensar a sustentabilidade como política pública, além da atuação de cobrança dos movimentos ambientalistas, que ganhavam força por todo país.

Mas antes de instituir a Política Estadual de Meio Ambiente, o Estado de Minas Gerais já contava com a Diretoria de Tecnologia e Meio Ambiente (1975), que tinha entre outras determinações, a realização de estudos para traçar diretrizes para o controle do uso dos recursos naturais. Minas Gerais já havia instituído também no ano de 1977, a Comissão de Política Ambiental - COPAM (DECRETO Nº 18.466/1977) – a quem foram dados poderes normativos, consultivos e deliberativos para apurar denúncias e enfrentar os problemas ambientais (MINAS GERAIS, 1990). A comissão contava com membros da sociedade civil para coordenar os debates e a implantação da política ambiental mineira, algo pioneiro no país, no contexto da participação popular. Dez anos depois, a COPAM foi transformada no Conselho Estadual de

Política Ambiental (LEI 9.514/87), que permaneceu com a mesma sigla e continua sendo o órgão “que determina os rumos da política ambiental do estado” (SEMAD, 2021).

Três anos depois da criação desta Comissão, no início da década de 1980, o Governo de Minas deu início a um processo de institucionalização dos órgãos ambientais, cujas responsabilidades estariam direcionadas a colocar em prática as políticas públicas no Estado. Foi criada a FEAM – Fundação Estadual de Meio Ambiente (DECRETO Nº 28.163/1988), para execução das políticas públicas ambientais. Em 1991, com a aprovação da Lei Estadual Florestal, o IEF – Instituto Estadual de Florestas (Lei nº 2.606/1962), que até então era vinculado à Secretaria de Agricultura Pecuária e Abastecimento (SEAPA), passa a ter uma agenda ambiental e se incorpora à política de defesa do meio ambiente (MINAS-FJP, 1998). Em 1994, com a publicação da Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei 11.504/1994), os recursos hídricos passam a integrar à política de proteção ambiental. Um ano depois, foi criada a SEMAD – Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Lei nº 11.903/1995), que agregou em seu escopo institucional a FEAM e o IEF e, um ano depois, o IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas (Lei nº 12.584/1997), formando o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SISEMA). Esta reestruturação atendeu a um estudo técnico realizado entre os anos de 1988 e 1991, dentro do Programa Trienal de Política Ambiental para o Estado de Minas Gerais, que apontou uma deficiência estrutural e do corpo técnico para viabilização das políticas de controle e prevenção ambiental. Neste novo escopo, a SEMAD tornou-se a gestora das políticas ambientais de Minas Gerais, tendo a FEAM, o IEF e o IGAM como órgãos executores e o COPAM como a instância superior de deliberação das políticas de meio ambiente no Estado (SEMAD, 2020).

Entre as ferramentas estabelecidas na Política Estadual de Meio Ambiente (1980), destacava-se o licenciamento ambiental, que foi consolidado como principal instrumento da gestão ambiental também na Constituição do Estado de Minas Gerais (1989), seguindo as diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA-1981). Mas a instrumentalização do LA em Minas Gerais, como política pública de gestão ambiental ganhou força no início da década de 1990, com a publicação da Deliberação Normativa COPAM nº 01/1990, que classificou os empreendimentos e atividades passíveis de licenciamento ambiental segundo o porte e potencial poluidor dos mesmos (MINAS GERAIS, 1990). Antes disso, as autorizações ambientais seguiam as diretrizes da Resolução da COPAM (antiga Comissão de Política Ambiental) nº 02 de 26 de maio de 1981 – considerado o primeiro regulamento do licenciamento ambiental de Minas Gerais (MELLO et al, 2019), que previa dois tipos de

licenças ambientais: a de Instalação (LI) e a de Funcionamento (LF). Com a DN nº 01, foram estabelecidos os três tipos de licenças ambientais: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), propostas na Política Nacional de Meio Ambiente.

Até o ano de 2003, os processos de licenciamento ambiental em Minas Gerais eram centralizados em Belo Horizonte, o que além da morosidade (colocada em discussão pelos empreendedores), dificultava a regularização dos empreendimentos mais distantes da capital (RODRIGUES, 2010). Segundo a autora, principalmente estes dois fatores levaram o Estado a criar as Unidades Regionais Colegiadas – URC (LEI DELGADA Nº 62/2003), dotadas de equipes de apoio operacional para atuar nas Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SUPRAMS), “que foram distribuídas considerando as regiões de planejamento do estado, a malha viária e as bacias hidrográficas” (RODRIGUES, 2010, p. 271). Foram instituídas nove SUPRAMs nos seguintes territórios: Alto São Francisco (sede Divinópolis – 55 municípios atendidos); Jequitinhonha (Diamantina – 56), Leste Mineiro (Governador Valadares – 135), Norte de Minas (Montes Claros – 91); Noroeste de Minas (Unaí – 21); Sul de Minas (Varginha – 178), Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (Uberlândia – 67), Zona da Mata (Ubá – 162) e Central (Belo Horizonte – 88), iniciando um processo de desconcentração² do licenciamento ambiental no Estado de Minas Gerais (RODRIGUES, 2010a), que teve como objetivo “agilizar, desburocratizar e dar celeridade à análise dos processos e à concessão das licenças ambientais” (RODRIGUES, 2010, p. 279).

A consolidação desta desconcentração se deu com a publicação da Deliberação Normativa do COPAM nº 74/2004, que trouxe novas diretrizes para o processo de licenciamento ambiental em Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2004). Instituiu-se a modalidade do licenciamento simplificado para atividades de menor impacto ambiental, denominada Autorização Ambiental de Funcionamento (AAF). Esta Deliberação Normativa vigorou por aproximadamente 14 anos.

Em 2016, entrou em vigor a Lei 21.972/2016, que reorganizou o Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA), redefinindo os papéis e a estrutura de cada órgão que o integra. A Lei 21.972/2016 trouxe também novas diretrizes para o licenciamento ambiental, que foram regulamentadas com a publicação da Deliberação Normativa 217/2017 (vigência em 6 de março

² O processo de desconcentração é quando o Estado, como também, outras pessoas de Direito Público, cria e reparte, no interior deles mesmos, os encargos de sua alçada entre diferentes unidades internas, constituindo, cada qual, um núcleo com parcela de atribuições para decidir os assuntos que lhe são afeitos (TAVEIRA, 2011, p. 237).

de 2018), que revogou a DN 74 e unificou as normas que regulamentavam o licenciamento ambiental no âmbito do Estado.

A nova DN 217 trouxe uma reformulação nas modalidades do LA, criando o Licenciamento Ambiental Trifásico (LAT) e o Licenciamento Ambiental Concomitante (LAC). As AAFs foram transformadas em Licenças Ambientais Simplificadas (LAS), divididas em duas modalidades LAS-CADASTRO e LAS-RAS. Nesta reformulação do ano de 2017, o estado instituiu o Programa de Descentralização do Licenciamento Ambiental, com a publicação da DN COPAM 213/2017, e começou a convidar os municípios para assumirem o licenciamento ambiental de impacto local.

No ano de 2018 Minas Gerais introduziu o critério locacional, a ser aplicado – junto com os parâmetros de porte e potencial poluidor – como fator adicional de definição da modalidade de licenciamento e dos estudos ambientais a serem exigidos em todo estado. Em 2019, Minas Gerais informatiza todo o processo do licenciamento ambiental de sua responsabilidade, criando o SLA – Sistema de Licenciamento Ambiental (RESOLUÇÃO SEMAD nº 2.890/2019). Assim, desde 5 de novembro de 2019, todas as solicitações, análises, decisões e emissões das licenças ambientais são feitas de forma virtual, através da plataforma EcoSistemas (SEMAD, 2020).

2.2 O caminho da descentralização do licenciamento ambiental em Minas Gerais

Ao mesmo tempo que estruturava a política pública ambiental no âmbito do estado e traçava diretrizes legais para o licenciamento ambiental, o Governo de Minas buscava desenvolver ações para a descentralização da gestão ambiental. Além de cumprir preceitos legais, uma gestão que não fique centralizada no órgão ambiental estadual faz-se necessária devido à extensão territorial e ao número elevado de municípios (o maior em comparação à federação), sendo a grande maioria de pequeno porte, além de suas peculiaridades econômicas, sociais e ambientais.

Esta discussão em Minas Gerais começou antes mesmo da promulgação da Constituição Federal de 1988, com a criação do Programa de Cooperação Técnica com os Municípios para a Defesa do Meio Ambiente (PRODEMAM) – que visava à cooperação técnica com os municípios mineiros para a criação dos conselhos municipais de meio ambiente, os CODEMAS. Este programa consolidou-se apenas em Belo Horizonte com a criação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente (1983) e do Conselho Municipal de Meio Ambiente

(1985). Para a Fundação João Pinheiro (FJP), o PRODEMAM “constituiu-se, embora timidamente, na primeira experiência para viabilização da descentralização da política ambiental no Estado” (MINAS GERAIS – FJP, 1998, p. 118).

Em 1988 o Programa Trienal de Política Ambiental para o Estado de Minas, desenvolvido pelo Centro de Estudos Históricos e Culturais da FJP em parceria com a SEMAD, sugeriu iniciar a descentralização do licenciamento ambiental com os municípios com mais de 100.000 habitantes, incentivando a criação das secretarias e dos conselhos municipais de Meio Ambiente. Estas proposições, todavia, não se concretizam (MINAS GERAIS-FJP, 1998.).

No início da 1990, a FEAM cria a Divisão de Apoio aos Municípios (DIAMU) para fornecer assessoria técnica aos agentes municipais para a implantação das políticas públicas ambientais locais. Este apoio era condicionado a três premissas: criação dos CODEMAS, instalação de um órgão executivo adequado ao porte do município e formulação de uma legislação no âmbito municipal (MINAS GERAIS-FJP, 1998). Conforme a FJP (1998, p. 167), este trabalho “ficou comprometido pelas limitações da equipe técnica disponível na DIAMU e à precariedade da estrutura de apoio da FEAM”.

O assunto da descentralização volta à pauta no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 1992-1995, com a proposta de incentivo à atuação municipal sob empreendimentos de impacto local, atendendo às demandas levantadas pelos municípios sobre a necessidade de incentivo do Estado para a descentralização da gestão ambiental, discutidas durante a I Conferência Estadual de Meio Ambiente (ECOMINAS), realizada em 1991. Nesta década, “uma série de Deliberações Normativas (DN) do COPAM foram instituídas autorizando os municípios a licenciar determinadas atividades, como, por exemplo, a extração de areia e cascalho para uso imediato na construção civil (DN nº 03/1991) e o garimpo (DN nº 22/1997) (ABREU, 2016, p. 49).

No ano de 1998 foi publicada a DN COPAM nº 29/1998, que de uma forma mais abrangente “estabelecia diretrizes para a cooperação técnica e administrativa do Estado com os órgãos municipais de meio ambiente, visando ao licenciamento ambiental e à fiscalização de atividades de impacto ambiental local” (MINAS GERAIS, 1998). Nascia aí – por meio de convênios de cooperação técnica e administrativa firmado entre a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e os municípios – as primeiras experiências da descentralização do LA em Minas Gerais (AGNES et al., 2009). Entretanto, até fevereiro de 2017 quando foi publicada a DN 213, apenas sete municípios mineiros haviam aderido a este formato de LA via convênio (SEMAD, 2021).

Após a publicação da Lei Complementar nº 140 (8 de dezembro de 2011), Minas Gerais alavancou as discussões da descentralização do licenciamento ambiental para a criação de normas estaduais definindo as atividades licenciáveis e os requisitos técnicos para que os municípios assumam a competência de licenciar. Foram seis anos de debates até a publicação da DN COPAM nº 213/2017, que definiu em seu Anexo Único as tipologias que podem ser licenciadas pelos municípios mineiros – desde que os impactos ambientais não ultrapassem os limites do seu território. A DN 213 também estabeleceu critérios e condições para que os municípios assumam o licenciamento de empreendimentos e atividades de impacto local, dentre os quais destacam-se a necessidade de: (i) Possuir órgão ambiental capacitado, entendido como aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das funções administrativas de licenciamento e fiscalização ambiental de competência do município, (ii) Ter estabelecido seu Conselho Municipal de Meio Ambiente e (iii) Manifestar-se formalmente perante o Estado sobre a capacidade de assumir sua competência originária do LA (SEMAD, 2020).

A partir daí os 853 municípios mineiros foram convidados pelo Estado por meio do Ofício Circular SUPRAM SEMAD nº 30/2017 a assumirem a competência do licenciamento ambiental de impacto local. Não se tratou de uma determinação, mas uma decisão facultativa do município, que tendo atendido as exigências, poderia escolher todas as tipologias listadas na DN 213, somente aquelas de seu interesse ou nenhuma delas. Assim, mantém-se, para a grande maioria dos municípios mineiros, a atuação supletiva do Estado no licenciamento de tipologias que seriam de competência municipal.

Para apoiar os municípios neste processo de transição, o Governo de Minas criou a Diretoria de Apoio à Gestão Municipal (DAGEM).

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa utilizou uma metodologia mista (quantitativa e qualitativa), que se fundamentou em quatro etapas: (i) revisão da literatura; (ii) análise de conteúdo da legislação do Estado de Minas Gerais; (iii) entrevista com 1 (um) representante do Governo de Minas na área ambiental (Apêndice 1); (iv) questionários eletrônicos com os representantes dos órgãos ambientais municipais responsáveis pelo licenciamento ambiental (Apêndice 2).

O questionário foi estruturado em um total de 32 perguntas – 28 fechadas e 4 abertas – divididas em quatro blocos. As questões do primeiro bloco buscaram conhecer o perfil do

responsável pela pasta ambiental e qual a colocação deste órgão no organograma da Prefeitura (secretaria, departamento, diretoria, autarquia, etc.). No segundo bloco, o foco foi conhecer o processo de descentralização do LA em cada município, o que motivou os municípios a assumirem esta competência, qual a estrutura do órgão licenciador e o perfil da equipe técnica responsável. O bloco três buscou identificar os procedimentos do LA em cada município, as demandas mais frequentes, as taxas cobradas e a forma como os recursos arrecadados são aplicados. Por fim, o último bloco se propôs a levantar os principais desafios, as dificuldades e os aspectos positivos vistos pelos municípios que estão vivenciando a descentralização do LA.

O esforço amostral envolveu todos os 121 municípios mineiros que até 31 de dezembro de 2020 estavam aptos a exercer a competência originária do licenciamento, controle e fiscalização ambiental – conforme dados disponibilizados pela SEMAD-MG no *link* : <http://meioambiente.mg.gov.br/component/content/article/13-informativo/3058-clique-aqui-para-consultar-a-manifestacao-dos-municipios-com-competencia-originaria>.

Para aplicação do questionário foi utilizada a plataforma *Google Forms*. A coleta de dados transcorreu entre 15 de abril e 31 de dezembro de 2020. Os 121 municípios foram apresentados à pesquisa e convidados a colaborar respondendo ao *link* do questionário por e-mail enviado ao responsável pelo órgão ambiental de cada município. Esse e-mail foi reenviado até três vezes aos municípios não respondentes. Também foram mantidos contatos via telefone e WhatsApp solicitando o retorno do questionário respondido. O projeto e seu questionário amostral foram apreciados e aprovados pelo Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), sob os números de registro CEP 4.608.349 e CAAE 32724720.9.0000.5525.

No início da pesquisa, foi realizada uma reunião com o secretário de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, na sede da SEMAD em Belo Horizonte, quando foi apresentada a proposta da pesquisa e entregue ao titular da pasta um roteiro de entrevista (Apêndice 1) com 10 perguntas, que posteriormente foram respondidas por escrito pelo secretário e enviadas por e-mail.

3.1 Território da Pesquisa

A pesquisa abrangeu todo o território de Minas Gerais, estado brasileiro com o maior número de municípios (853), sendo cerca de 78% deles com população inferior a 20 mil

habitantes, e o segundo mais populoso do país (21,2 milhões de pessoas – IBGE, 2020), com uma diversidade geográfica, cultural, econômica e social significativa.

Minas tem o terceiro maior PIB industrial do Brasil (PI, 2021) e é também o terceiro estado com o maior rebanho (SEAPA, 2021). MG apresenta a maior diversidade agrícola do país e é o 5º em produção agrícola (IBGE, 2020). O estado também se destaca como o maior minerador brasileiro, com atividades minerárias em mais de 250 municípios. Estão em MG 40 das 100 maiores minas do Brasil (ALAMINO, VILLA VERDE, FERNANDES, 2013).

A Tabela 1 apresenta os 121 municípios que assumiram o licenciamento ambiental em Minas Gerais (para os quais o questionário amostral foi enviado) de acordo com o modo pelo qual aderiram à descentralização (individual ou consórcio). Aqueles municípios que, além da competência originária, firmaram convênio com o Estado para licenciar empreendimentos que não são considerados de impacto local são discriminados. Os 39 municípios (32,23%) que responderam ao questionário estão em cinza.

Tabela 1 – Relação dos 121 municípios que assumiram o licenciamento ambiental em Minas Gerais de acordo com a modo de adesão (individual ou consórcio). Em cinza os 39 municípios que responderam ao questionário amostral desta pesquisa.

Municípios que assumiram a competência originária do licenciamento ambiental em Minas Gerais até dezembro de 2020 de acordo com a modalidade de adesão	
INDIVIDUAL	CONSORCIADOS
	CIMVA – LESTE
Água Comprida (02/04/2019)	Alpercata (10/03/2020)
Além Paraíba (10/06/2018)	Antônio Dias (21/12/2018)
Alto Caparaó (12/12/2018)	Belo Oriente (21/12/2018)
Araporã (11/08/2017)	Bom Jesus do Galho (22/10/2020)
Araújos (26/12/2017)	Braúnas ((03/07/2019)
Barbacena (03/10/2017)	Bugre (21/12/2018)
Belo Horizonte (18/01/1985)*	Caratinga (13/01/2020)
Belo Vale (11/07/2017)	Coronel Fabriciano (11/02/2020)
Betim (07/07/2013)*	Córrego Novo (21/12/2018)
Bom Despacho (23/04/2018)	Dom Cavati (21/12/2018)
Brumadinho (01/10/2012)*	Entre Folhas (21/12/2018)
Capitólio (12/03/2020)	Iapu (21/12/2018)
Carlos Chagas (12/06/2019)	Imbé de Minas (24/03/2020)
Carmo do Cajuru (15/09/2017)	Ipaba (21/12/2018)
Cataguases (24/10/2019)	Ipatinga (08/01/2019)
Conceição do Mato Dentro (03/10/2018)	Joanésia (10/03/2020)
Congonhas (24/06/2003)*	

Contagem (28/04/2020)	Mesquita (15/10/2020)
Divinópolis (03/02/2020)	Naque (23/09/2019)
Dores do Indaiá (03/02/2020)	Periquito (21/12/2018)
Extrema (28/02/2018)*	Piedade de Caratinga (13/01/2020)
Felixlândia (01/12/2017)	Pingo-d'Água (21/12/2018)
Frutal (05/06/2017)	São João do Oriente (21/12/2018)
Governador Valadares (29/10/2018)	Sem-Peixe (03/07/2019)
Ibirité (27/10/2016)*	Ubaporanga (05/03/2020)
Indianópolis ((06/05/2019)	Virginópolis (16/03/2020)
Itabira (13/11/2017)	CISPAR
Itabirito (10/07/2017)	Carmo do Paranaíba (02/07/2019)
Itajubá (22/09/2018)	Cruzeiro da Fortaleza (02/07/2019)
Itaúna (03/09/2018)	Guimarânia (02/07/2019)
Juatuba (01/10/2019)	Rio Paranaíba (02/07/2019)
Juiz de Fora (21/12/2002)*	Serra do Salitre (02/07/2019)
Lagoa Santa (01/02/2018)	Tiros (02/07/2019)
Limeira do Oeste (16/05/2018)	Varjão de Minas (02/07/2019)
Malacacheta (22/09/2017)	CODANORTE
Manhuaçu (05/08/2019)	Augusto de Lima (07/08/2020)
Mariana (15/08/2017)	Bocaiúva (28/11/2018)
Matozinhos (01/08/2019)	Botumirim (28/11/2018)
Monte Alegre de Minas (01/07/2019)	Brasília de Minas (31/05/2019)
Montes Claros (08/12/2017)	Buenópolis (28/11/2018)
Muriaé (09/10/2017)	Capitão Enéas (20/08/2019)
Pains (04/01/2020)*	Catuti (28/11/2018)
Pará de Minas (02/10/2017)	Claro dos Poções (28/11/2018)
Patrocínio (02/05/2017)	Cônego Marinho (20/08/2019)
Pompéu (15/12/2017)	Coração de Jesus (15/05/2020)
Ponte Nova (16/03/2020)*	Francisco Sá (28/11/2018)
Prata (05/02/2018)	Fruta de Leite (07/08/2020)
Ribeirão das Neves (01/12/2017)	Grão Mogol (28/11/2018)
Rio Casca (04/11/2019)	Itacambira (28/11/2018)
Sacramento (22/08/2017)	Itacarambi (08/01/2019)
Santa Luzia (17/07/2017)	Jaíba (31/01/2019)
São Gotardo (11/07/2019)	Joaquim Felício (19/06/2020)
São José da Lapa (14/02/2019)	Manga (30/09/2019)
São Sebastião do Paraíso (01/07/2019)	Mirabela (28/11/2018)
Sete Lagoas (02/01/2020)	Montalvânia (26/04/2019)
Teófilo Otoni (13/02/2019)	Olhos-d'Água (27/03/2019)
Três Marias (11/07/2017)	Patis (23/01/2019)
Tupaciguara (15/09/2017)	Pedras de Maria da Cruz (20/08/2019)

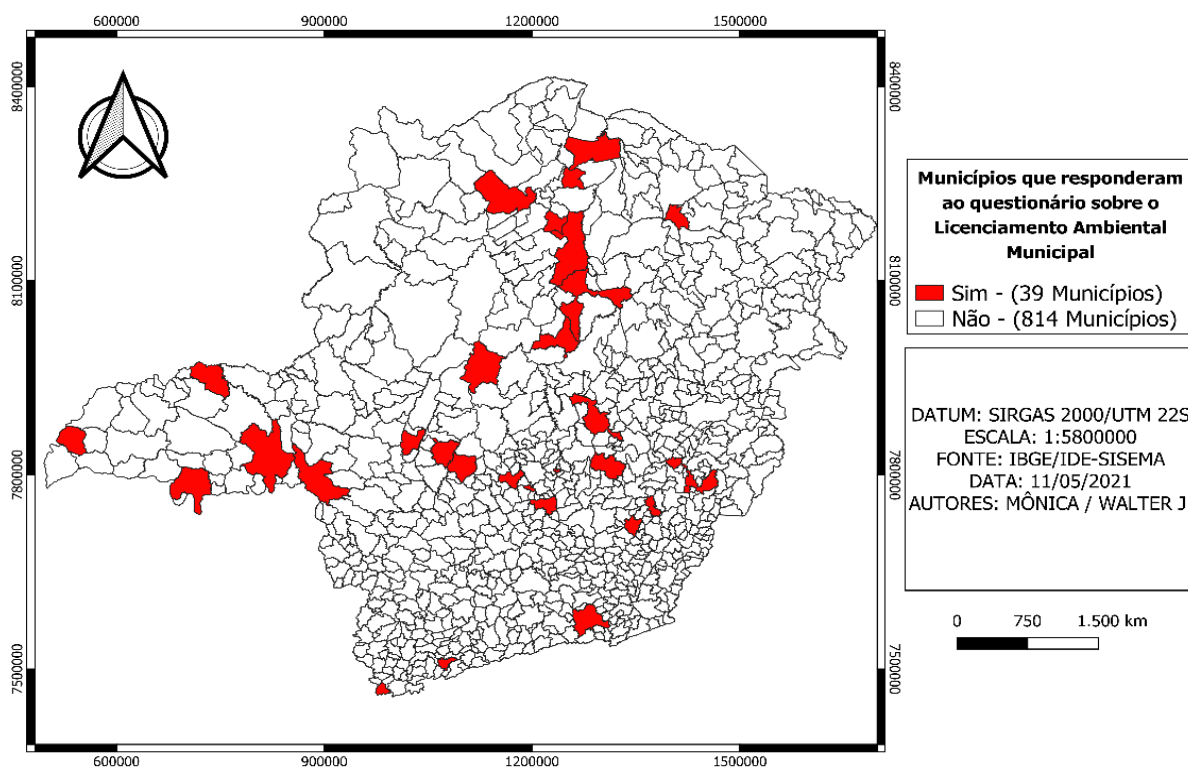
Ubá (29/09/2020)*	Ponto Chique (29/08/2019)
Uberaba (25/11/2012)*	São Francisco (07/08/2020)
Viçosa (10/05/2018)	São João da Ponte (28/11/2018)
	São João do Pacuí (28/11/2018)
	Varzelândia (28/11/2018)

*Municípios que também possuem convênio com Estado para licenciar empreendimentos que não são de impacto local.

Fonte: elaborado pelos autores com base nos dados disponibilizados pela SEMAD/2020.

Na Figura 1 estão demarcados os municípios que responderam ao questionário, posicionados em seus territórios dentro do mapa do Estado de Minas Gerais, permitindo visualizar que praticamente todas as regiões foram amostradas.

Figura 1 - Municípios demarcados em vermelho correspondem aqueles que responderam ao questionário.



Fonte: Walter Júnior/2021

3.2 Análise dos dados

As respostas dos questionários foram analisadas por meio de estatística descritiva e apresentadas na forma de tabelas, quadros e gráficos de distribuição de frequências. Para verificar se existe diferença entre a destinação das taxas cobradas no processo de Licenciamento Ambiental para o Fundo Municipal do Meio Ambiente (nenhuma, parte ou todas) entre as duas formas de adesão: a) consórcio ou b) individual, foi realizado o teste de Chi-quadrado, considerando o nível de significância de 5% ($p < 0,05$). Esse teste foi utilizado por se tratar de dados nominais e sua aplicação foi para testar a hipótese: Há diferença entre a destinação das taxas cobradas no processo de Licenciamento Ambiental para o Fundo Municipal do Meio Ambiente, entre as formas de adesão consórcio e individual.

Para verificar se existe diferença entre o licenciamento de atividades além das previstas na DN213/2017, entre as duas formas de adesão: a) consórcio ou b) individual, também foi realizado o teste de Chi-quadrado (por se tratar de dados nominais), considerando o nível de significância de 5% ($p < 0,05$). O teste foi aplicado para testar a hipótese: Há diferença entre o licenciamento de atividades além das previstas na DN213/2017, entre as formas de adesão consórcio e individual.

Foi utilizado o teste Exato de Fisher para verificar se há diferenças significativas entre a existência de leis específicas para o LAM entre as formas de adesão: a) consórcio ou b) individual, considerando o nível de significância de 5% ($p < 0,05$). O teste Exato de Fisher foi utilizado, pois se tratam de dados nominais e mais de 20% do valor esperado na tabela de contingência são menores que 5, portanto esse teste se mostra mais adequando, quando comparado com o teste de Chi-quadrado. Para a realização desse teste foi testada a hipótese H1: Existe diferença na existência de leis específicas para a LAM entre as formas de adesão consórcio e individual. Essas análises foram realizadas com o programa R (R DEVELOPMENT CORE TEAM, 2021).

As respostas às quatro questões abertas foram submetidas ao método de análise de conteúdo, seguindo o modelo teórico proposto por Bardin (1977), abrangendo os seguintes passos: (a) pré análise dos dados, (b) tabulação temática e (c) agrupamento em categorias e (d) interpretação dos resultados (BARDIN, 1997).

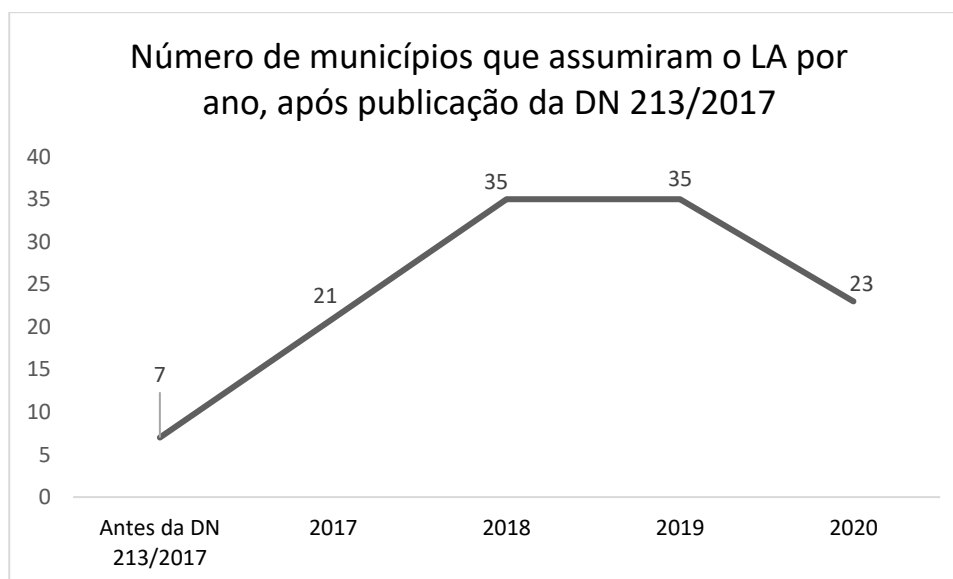
4 RESULTADOS

4.1 Dados gerais da descentralização do licenciamento ambiental em Minas Gerais

Em 31 de dezembro de 2020, dos 853 municípios mineiros apenas 121 estavam aptos a conduzir o licenciamento ambiental com base nas determinações do estado, o que representa 14,18%. Destes 121 municípios, 94,26% assumiram a competência originária do LA após a publicação da DN COPAM nº 213/2017 (alterada pela DN 219/2018 e pela DN 241/2021). Até então, somente Belo Horizonte (1985), Betim (2013), Brumadinho (2012), Contagem (2003), Juiz de Fora (2002), Ibirité (2016) e Uberaba (2012) emitiam licenças ambientais por meio do convênio com o estado por delegação de competência, estabelecidos a princípio na Deliberação Normativa COPAM 102/2006 e atualmente no Decreto nº 46.937, de 21 de janeiro de 2016.

No ano de 2017, quando entrou em vigor a DN 213 (22 de fevereiro), 21 municípios assumiram o LA. Em 2018, subiu para 35 o número de novos municípios que aderiram ao licenciamento. A mesma quantidade (35) se repetiu em 2019. Em 2020, os dados mostram uma redução na quantidade de novos municípios que se habilitaram junto ao Estado para emitir a licença ambiental de impacto local, totalizando 23 municípios. Estes números estão dispostos na Figura 2.

Figura 2 – Número de municípios que assumiram o licenciamento ambiental, considerando como parâmetro a entrada em vigor da DN 213/2017



Fonte: elaborado pelos autores

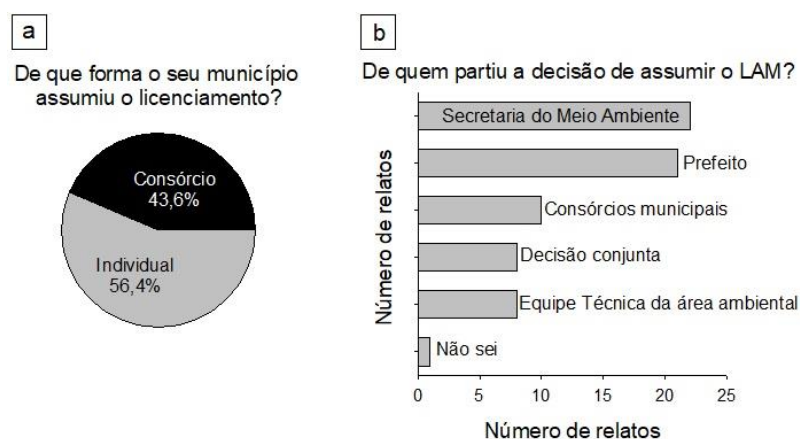
Um estudo mais aprofundado deve ser feito para entender por que houve essa queda de aproximadamente 34,29% em 2020 no número de novos municípios a se habilitarem para o LA. A princípio, há de se considerar a pandemia da COVID-19, que interrompeu as atividades dos órgãos públicos em alguns momentos no ano de 2020. Deve-se observar também o fato de 2020 ter sido um ano de eleição municipal e preparação para transição dos governos locais.

No momento de assumir o licenciamento ambiental os municípios podem optar pela forma individual ou por meio de consórcios públicos. Conforme mostra a pesquisa, dos municípios respondentes 56,4% assumiram de forma individual e 43,6% na modalidade consorciada (Figura 2). Este assunto será melhor detalhado no tópico

4.2 – Modalidade de adesão por consórcio.

Considerando que a decisão de assumir o licenciamento ambiental é facultativa, a pesquisa procurou conhecer os atores que influenciaram na decisão da adesão dos municípios. Era possível assinar uma ou mais respostas dentre as seguintes: prefeito, secretário de meio ambiente, equipe técnica, decisão conjunta, consórcios municipais, não sei e outros. Na análise dos dados, levantou-se que 56,4% dos respondentes afirmaram que a decisão partiu dos secretários municipais. Percentuais muito parecidos apontam (53,8%) como uma decisão dos prefeitos. Os consórcios também tiveram participação importante, conforme apontaram 25,6% dos respondentes. Assinalaram como influência da equipe técnica 20,5% dos entrevistados. O mesmo percentual de 20,5% afirmou que foi uma decisão conjunta. Não responderam 2,6% (Figura 3).

Figura 3 – Percentual de municípios que aderiram ao LA de forma individual ou por consórcio (a) e quais atores influenciaram nesta decisão (b), de acordo com as respostas obtidas.



Fonte: elaborado pelos autores

Os respondentes também foram solicitados a apontar quais os principais fatores que influenciaram na decisão do município em assumir o LA. Foram sugeridas 10 alternativas (TABELA 2). A questão permitia múltipla marcação. Observou-se que 100% dos respondentes assinalaram a opção de “agilidade”, o que vem ao encontro da literatura científica, que aponta a morosidade dos processos como um dos principais problemas do licenciamento ambiental no Brasil (FONSECA; SÁNCHEZ, RIBEIRO, 2016). Correlacionado, a desburocratização dos processos foi assinalada por 61,50% dos entrevistados, o que também já é debatido na literatura científica, que aponta que a desburocratização do processo e a demora na emissão das licenças ambientais pelo Estado motivaram os municípios a assumir a competência originária do licenciamento ambiental com a proposta de agilizar o processo (LIMA, FONSECA, 2017). Nesta análise, observou-se também que os municípios consideraram importante a proximidade dos empreendimentos a serem licenciados (69,20%), o que é também analisado como positivo por Strengers (2004), que acredita que esta proximidade resultaria em ações mais efetivas de proteção ao meio ambiente e mitigação dos impactos ambientais. Assumir o controle dos impactos ambientais locais também impulsionou os municípios para a adesão ao LA (alternativa assinalada por 69,2% dos respondentes). Corroborando com esta análise os pesquisadores Lima & Fonseca (2017), que refletem que esta proximidade (territorial) facilita o controle dos impactos ambientais gerados pelas atividades e empreendimentos licenciados. Também foram apontados pelos respondentes como pontos que motivaram à adesão dos municípios ao LA: autonomia administrativa (61,50%), ganho de arrecadação municipal

(51,30%), autonomia nas tomadas de decisões (56,40%) e insatisfação com o papel do estado (48,70%). A cobrança da classe empreendedora foi apontada por 30,8% dos entrevistados como um fator que foi levado em conta na hora da tomada de decisão dos municípios. Por outro lado, esta porcentagem caiu pela metade (15,45%), quando a alternativa é a cobrança da população em geral, conforme relacionado no Tabela 2.

Tabela 2 – Relação dos principais fatores que motivaram os municípios a assumirem o licenciamento ambiental em dados percentuais.

Aspectos que motivaram a descentralização	% de municípios
Agilidade	100,00%
Proximidade dos empreendimentos a serem licenciados	69,20%
Controle dos impactos ambientais locais	69,20%
Autonomia administrativa	61,50%
Desburocratização	61,50%
Autonomia nas tomadas de decisões	56,40%
Ganho de arrecadação municipal	51,30%
Insatisfação com o papel do Estado	48,70%
Cobrança da classe empreendedora	30,80%
Cobrança da população em geral	15,40%

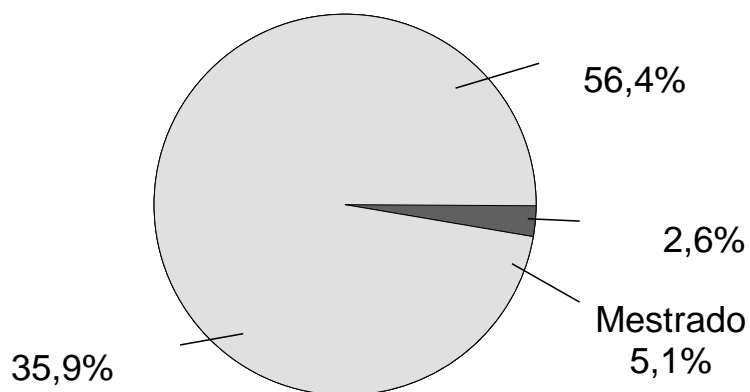
Fonte: elaborado pelos autores

4. 2 Perfil dos atores e estrutura dos órgãos ambientais municipais

A pesquisa também procurou conhecer o perfil dos atores responsáveis pelos órgãos ambientais municipais, que assumiram a responsabilidade de execução dos processos de licenciamento ambiental. Foi possível levantar: o grau de formação, quantos anos de experiência possuem na área ambiental e há quanto tempo estão no cargo. Dos 39 respondentes, 100% afirmaram ter formação de nível superior.³ Deste total, 56,4% têm apenas graduação, 35,9% têm especialização *lato sensu*, 5,1% mestrado e 2,6% pós-doutorado, conforme demonstra a Figura 4.

³ Entre as formações citadas estão: engenharia ambiental, engenharia sanitária, engenharia agrônômica, engenharia Civil, engenharia florestal, engenharia metalúrgica, biologia, tecnologia em alimentos, comunicação social, direito, enfermagem, gestão ambiental e zootecnia.

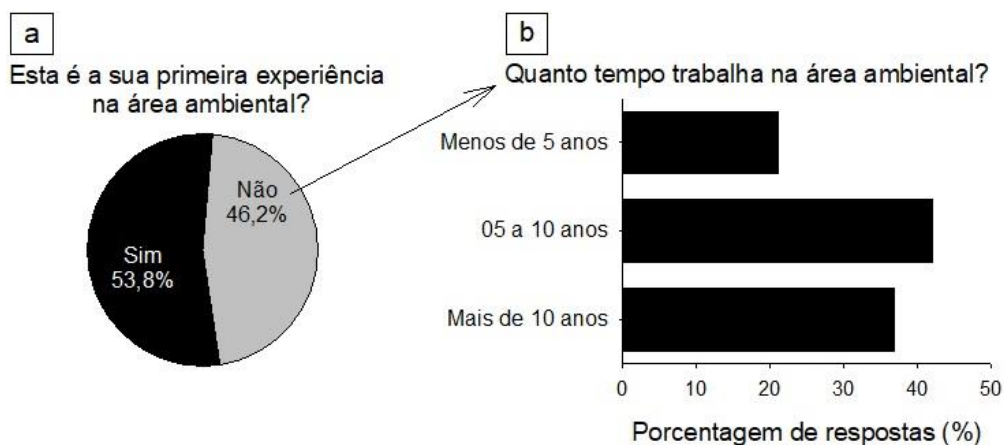
Figura 4 – Nível de formação dos titulares dos órgãos licenciadores dos municípios que responderam à pesquisa.



Fonte: elaborado pelos autores

Quanto à experiência profissional dos atores que estão à frente do licenciamento nos municípios, 53,8% dos respondentes vivem a primeira experiência profissional na área ambiental e 46,2% afirmaram que contam com vivências profissionais anteriores nessa área (FIGURA 5 a). Quando questionados há quanto trabalham na área ambiental: 42,1% disseram entre 5 e 10 anos; 36,8% trabalham a mais de 10 anos e 21,1% a menos de cinco anos (FIGURA 5 b).

Figura 5 – Porcentagem dos respondentes que estavam tendo sua primeira experiência na área ambiental (a) e tempo de trabalho na área daqueles que tinham experiência prévia (b).



Fonte: elaborado pelos autores

Também se levantou qual a natureza jurídica e as atribuições do órgão responsável pelo licenciamento ambiental dentro do organograma da prefeitura. Dos 39 municípios respondentes, 33 contam com secretarias municipais de Meio Ambiente (que são responsáveis pelo licenciamento). Em 3 municípios, são departamentos de meio ambiente; em 2 diretoria de meio ambiente e em 1 subsecretaria de meio ambiente. Considerando a amostra desta pesquisa, 84,62% dos municípios contarem com secretarias de meio ambiente é um ponto positivo, visto que de acordo com um relatório do IBGE (2017) o ideal seria a existência de órgãos ambientais em nível de secretaria para melhor gestão ambiental municipal.

Além do licenciamento ambiental, procurou-se levantar quais outras atividades relacionadas à proteção e cuidado com o meio ambiente são de responsabilidade dos órgãos ambientais municipais. As alternativas de respostas eram fechadas e os respondentes tinham a opção de assinalar todas as que estiverem dentro da realidade do seu município. Os resultados estão relacionados na Tabela 3.

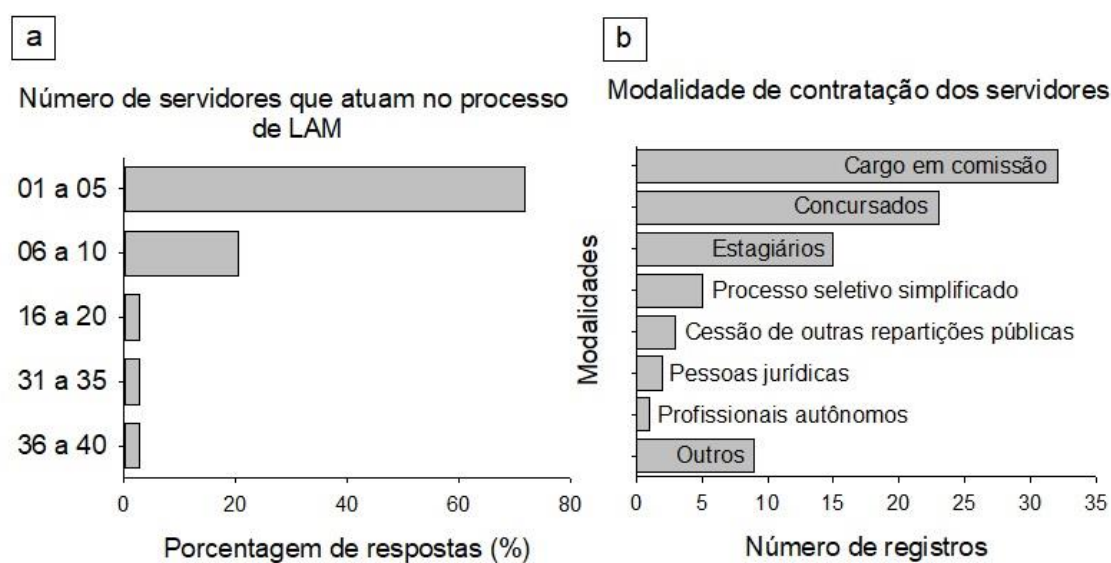
Tabela 3 – Relação das atribuições dos órgãos ambientais dos municípios por porcentagem

ATRIBUIÇÕES DO ÓRGÃO AMBIENTAL	PORCENTAGEM
Prestar suporte técnico e administrativo ao Conselho Municipal de Meio Ambiente.	87,20%
Zelar pela observância das normas de conservação, controle e uso sustentável dos recursos ambientais, em articulação com os órgãos federais, estaduais e municipais.	79,50%
Promover ações que visem à educação ambiental da população.	74,40%
Normatizar e promover a aplicação da legislação e das normas específicas de meio ambiente e recursos naturais, bem como coordenar e supervisionar as ações voltadas para a proteção ambiental.	69,20%
Coordenar o Sistema Municipal de Meio Ambiente.	64,10%
Gerir o(s) Conselho(s) e Fundo(s) Municipal da sua competência ou a ela relacionado(s).	56,40%
Identificar os recursos naturais do município essenciais ao equilíbrio do meio ambiente, compatibilizando as medidas conservacionistas com a exploração racional, conforme diretrizes do desenvolvimento sustentável.	51,30%
Outros	17,90%

Fonte: elaborado pelos autores

A pesquisa procurou conhecer a formação quantitativa da equipe técnica que atua no licenciamento ambiental dos municípios. Dos 39 respondentes, 71,8% atestaram que a equipe conta com 1 a 5 servidores; 20,5% entre 6 e 10; 2,6% entre 16 e 20; 2,6% entre 31 e 35 e 2,6% entre 36 e 40. Foi aferida também a forma de contratação desta equipe técnica: assinalaram a alternativa de cargo em comissão (32 municípios), concursados (23); Processo Seletivo Simplificado (5); estagiários (15); cessão de outras repartições públicas (3); pessoas jurídicas (2), profissionais autônomos (1) e outros (9). A Figura 6 ilustra estes dados.

Figura 6 – Número de servidores que atuam no LA (a) e forma de contratação (b).



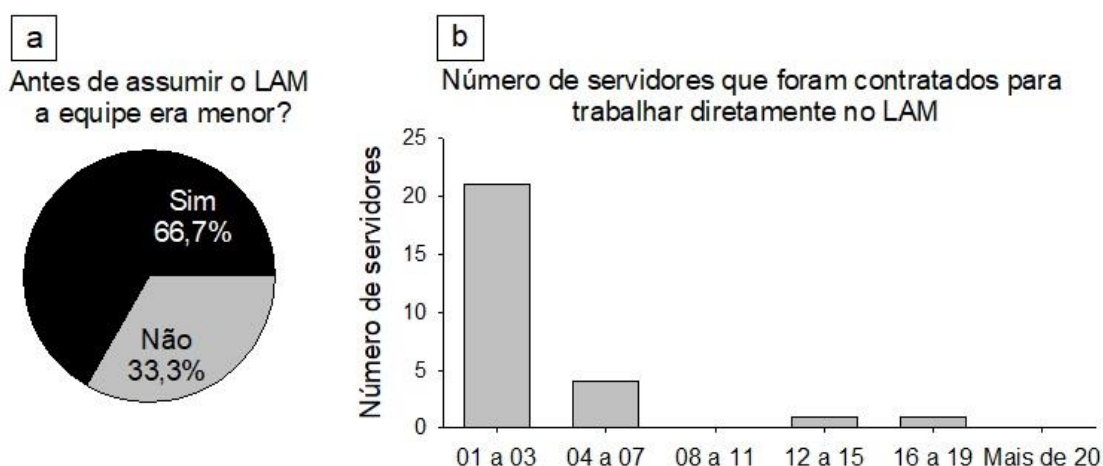
Fonte: elaborado pelos autores

Observa-se que na maioria das vezes (71,8%) os municípios têm equipes reduzidas de técnicos, com no máximo cinco profissionais e um índice elevado (82,1%) de contratação como cargo em comissão. Estes dados se sustentam na literatura científica que aponta equipes técnicas resumidas como um dos aspectos que dificulta a efetividade da municipalização do licenciamento ambiental (SCARDUA & BURSZTYN, 2003; LEME, 2020, FONSECA et al, 2017, VERONEZ, 2018, LEME, 2010). Além disso, para Leme (2010), um número significativo dos técnicos ambientais no âmbito municipal mantém essa relação de trabalho (cargos comissionados), que ele denomina de “precária” e incompatível com a continuidade necessária para implantação das políticas públicas ambientais. Para Agnes et al (2009), ter profissionais em cargos de comissão leva à maior suscetibilidade para pressões políticas e à

rotatividade de servidores - um fator comprometedor que impede a continuidade e aprimoramento da qualidade técnica dos serviços.

Pôde-se levantar que o número de técnicos nos órgãos ambientais municipais era ainda menor antes de assumirem o LA. Ao serem questionados se houve ou não a contratação de mais técnicos quando o município assumiu o LA, 66,7% dos municípios responderam que sim, sendo que 33,3% permaneceram com a mesma quantidade. No entanto, dos 27 municípios que responderam sobre a quantidade de técnicos contratados 77,8% (21) contrataram de 1 a 3 servidores. Entre 4 e 7 funcionários foram apontados somente por 14,8% (4) respondentes. Apenas um município apontou entre 12 a 15 servidores e outro município assinalou a opção de 16 a 19 técnicos. Ambos os municípios têm mais de 300 mil habitantes, atuam de forma individual e possuem convênio com o estado para licenciar as classes 5 e 6. Estes dados podem ser vistos na Figura 7.

Figura 7 – Percentagem de municípios que contrataram mais técnicos quando assumiram o licenciamento ambiental (a) e número de servidores contratados (b).



Fonte: elaborado pelos autores

Embora não seja uma exigência do Estado de Minas Gerais que os municípios tenham regulamentações locais referentes ao LA para que possam assumir a competência originária, as leis municipais são importantes para assegurar o bom funcionamento da descentralização dentro das peculiaridades de cada município (OLIVEIRA et al, 2019). Dos 39 respondentes a esta pesquisa, 76,9% disseram contar com leis municipais específicas que regem o LA. Este fato é considerado positivo, pois, conforme Oliveira et al (2019, p. 422), “os municípios que possuem legislação própria para o licenciamento conseguem desenvolver suas atividades de

forma mais precisa e eficaz, respeitando suas características sem, contudo, sobrepor aos padrões já estabelecidos pelo Estado e União”. A falta de regulamentos municipais foi apontada por 23,1% dos municípios.

Além da presença de lei municipal específica para o LA, foram identificados quais os outros instrumentos legais que contemplam as bases da gestão ambiental local, conforme descrito na Tabela 4.

Tabela 4 – Instrumentos legais utilizados pelos municípios para gestão ambiental.

Instrumentos legais	% de municípios
Conselho Municipal de Meio Ambiente	97,4% (38)
Fundo Municipal do Meio Ambiente	87,2% (34)
Plano Municipal de Saneamento Básico	61,5% (24)
Plano Diretor Municipal	61,5% (24)
Sistema Municipal de Fiscalização Ambiental	51,3% (20)
Política Municipal de Meio Ambiente	43,6% (17)
Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos	28,2% (11)
Sistema Municipal de Informações sobre o Meio Ambiente	28,2% (11)
Zoneamento Ecológico Econômico	20,5% (8)

Fonte: elaborado pelos autores

Observa-se na Tabela 4, que por ser uma exigência do Estado (conforme Inciso VIII do parágrafo 2º, Artigo 1º da DN 213/2017) para assumir o Licenciamento Ambiental, todos os municípios deveriam contar com um conselho municipal de Meio Ambiente. Acredita-se que provavelmente por falta de atenção na resposta, um único município tenha marcado que não conta com conselho municipal. Por outro lado, menos da metade dos municípios respondentes (43,6%) têm uma Política Municipal de Meio Ambiente, instrumento legal norteador para a gestão ambiental municipal.

Levantou-se que 87,2% dos 39 municípios que responderam ao questionário contam com um Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), que é o órgão responsável pela captação e pelo gerenciamento dos recursos financeiros alocados para o meio ambiente no município. Um dado bastante positivo, considerando que no ano de 2015, o IBGE incluiu como indicador da estrutura de governança dos municípios a existência do FMMA. Para Ávila & Malheiros (2012, p. 43), o FMMA “constitui-se em um incentivo para a implementação de uma estrutura ambiental local e traz à área ambiental a possibilidade de estabelecer estratégias de ação para tratar a questão ambiental em nível local de maneira autônoma”.

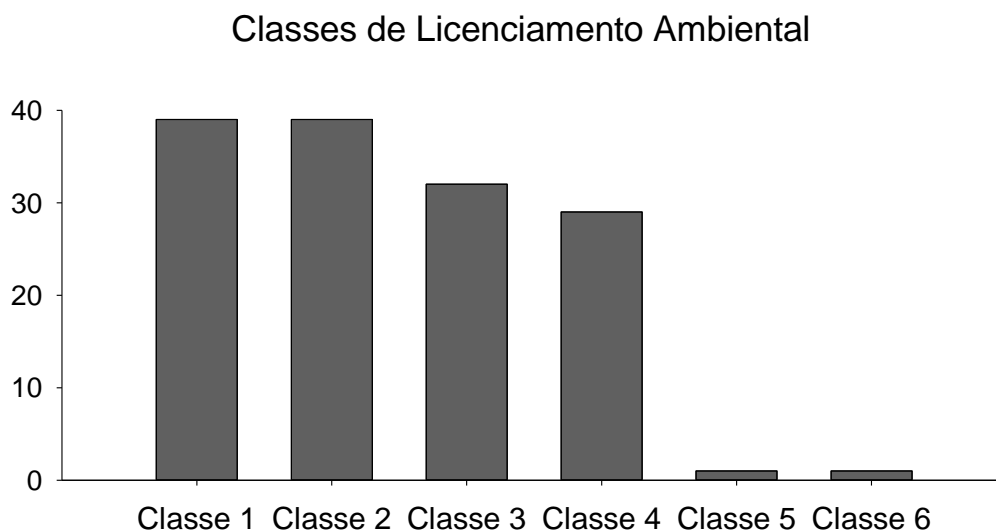
Ainda com relação ao FMMA, levantou-se que os mesmos também recebem aportes de: multas (79,5%) e compensações ambientais (59%), ICMS ecológico (33,3%), repasses do município (17,9%), doações (17,9%) e outros (7,8%). Apenas 10,3% dos respondentes disseram que não há nenhuma outra fonte de arrecadação para o FMMA além do LA. Para complementar esta análise, uma questão aberta solicitava ao respondente: “Descreva como e onde são aplicados os recursos financeiros advindos do licenciamento ambiental”. As respostas foram agrupadas de acordo com as suas semelhanças e dispostas na seguinte ordem decrescente: (i) manutenção da Secretaria Municipal de Meio Ambiente; (ii) manutenção do consórcio intermunicipal; (iii) estruturação do sistema de licenciamento ambiental; (iv) manutenção das unidades de conservação e parques ecológicos municipais; (v) aquisição de equipamentos; (vi) retorno para o caixa único da prefeitura; (vii) implantação da Política Municipal de Resíduos Sólidos e (viii) educação ambiental. Observa-se que a manutenção dos consórcios foi o segundo item mais citado.

4.3 Estrutura e procedimentos do LAM

No estado de Minas Gerais, os empreendimentos e atividades a serem licenciados são divididos em classes de forma crescente de 1 a 6. Essas classes são definidas ao relacionar o fator locacional, o porte produtivo (tamanho e produção) e o potencial poluidor/degradador. Além disso, leva-se em conta também o tipo de atividade. Nas classes de 1 a 4 estão os empreendimentos que podem ser licenciados pelos municípios, considerados de impacto local. Os municípios só podem assumir as classes 5 e 6 por delegação do Estado (convênio).

Ao se habilitar para a competência originária do LA, os municípios têm a opção de escolher quais classes (de 1 a 4) irão licenciar. Esta pesquisa levantou que todos os 39 municípios respondentes assumiram as classes 1 e 2; 82,1% assumiram também a classe 3 e 74,4% a classe 4. Somente 2,6%, que são os municípios que possuem convênio com o estado para licenciarem empreendimentos que não são de impacto local, assinalaram as classes 5 e 6, conforme mostra a Figura 8.

Figura 8 – Classes dos licenciamentos assumidos pelos municípios amostrados em termos percentuais.



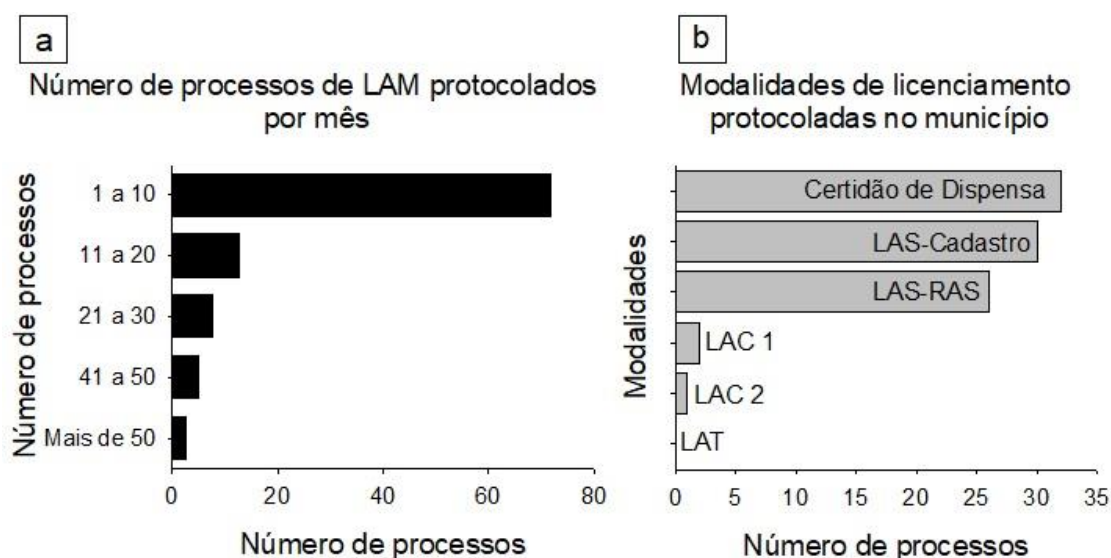
Fonte: elaborado pelos autores

Ao assumir a competência originária, os municípios podem, por meio de leis municipais, incluir atividades e empreendimentos não listados pelo Estado na obrigatoriedade ao licenciamento ambiental local. De acordo com as respostas obtidas, 57,9% dos municípios afirmaram que licenciam atividades que não constam na DN 213, 39,5% se atêm às sugeridas pelo Estado e 2,6% não souberam responder. Foram citados os seguintes empreendimentos e atividades que foram acrescidas pelos municípios: oficinas automotivas, lava-jatos, lavanderias, depósito de material de construção, bar e restaurantes com músicas e show ao vivo, coleta e transporte de resíduos não perigosos, gráficas, serrarias, madeireiras, marcenarias, serralherias e área de triagem e transbordo de resíduos (nenhuma delas consta na DN 213).

Quanto à demanda dos processos de licenciamento nos municípios, 69,2% dos respondentes afirmaram que são protocolados entre 1 a 10 processos por mês; 12,8% entre 11 e 20; 7,7% de 21 a 30; 2,6% de 41 a 50 e 5,10% mais de 50 (FIGURA 9). Dentro deste contexto, os municípios informaram também quais as modalidades de licenciamento têm maior incidência de protocolos. Nesta questão, os respondentes poderiam escolher até duas opções: 82,1% afirmaram que a maior procura é para emissão da Certidão de Dispensa de Licença Ambiental, 76,9% Licença Ambiental Simplificada com Cadastro (LAS-CADASTRO), 66,71% afirmaram ser a Licença Ambiental Simplificada com Relatório Ambiental Simplificado (LAS-RAS), 5,1% de Licença Ambiental Concomitante 1 (LAC1) e 2,6% de

Licença Ambiental Concomitante 2 (LAC 2). Nenhum dos municípios assinalaram a Licença Ambiental Trifásica (LAT), conforme pode ser visto também na Figura 9.

Figura 9 – Frequência mensal de protocolos de licenciamento ambiental iniciados nos municípios (a) e modalidades mais frequentes de licenciamento ambiental municipal (LAM) (b).



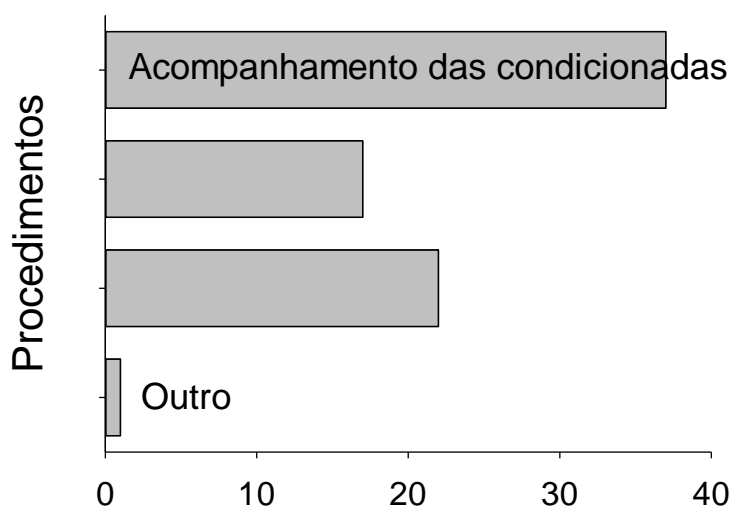
Fonte: elaborada pelos autores

Estes dados corroboram com os estudos de Nascimento e Fonseca (2017), que concluem que as emissões de licenças ambientais de âmbito local geralmente são de atividades ou empreendimentos de pequeno porte e/ou de baixo impacto ambiental e que por isso, a maioria dos casos, dispensam a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA). Apenas 17,9% dos 39 municípios amostrados exigem AIA em seus licenciamentos, sendo os municípios que mantêm convênio com o estado para licenciar as classes 5 e 6. Detectou-se ainda que, segundo o universo amostral da pesquisa, os estudos ambientais mais solicitados pelos municípios mineiros que praticam o LA são: Relatório Ambiental Simplificado (RAS) (89,7%), Relatório de Controle Ambiental (RCA) (64,1%), Plano de Recuperação de Área Degradada (PRAD) (28,2%) e Relatório de Avaliação de Desempenho Ambiental (RADA) (17,9%).

No que se refere aos procedimentos adotados pelos municípios após a emissão das licenças ambientais, todos os respondentes (100%) afirmaram fazer o acompanhamento das

condicionantes⁴, 59,5% disseram cobrar dos empreendedores a apresentação de relatórios e 45,9% que realizam vistorias nos empreendimentos licenciados (FIGURA 10).

Figura 10 – Procedimentos adotados pelos municípios após a emissão da licença ambiental



Fonte: elaborada pelos autores

Outro aspecto abordado na pesquisa se refere à informatização do licenciamento ambiental, cabendo lembrar que Minas Gerais implantou em 2019 seu sistema digital e eletrônico de LA por meio do Portal EcoSistemas. O propósito foi o de investigar se os municípios estão seguindo neste mesmo caminho. A análise dos dados, estratificados na Tabela 5, identificou que 48,7% (19) dos municípios amostrados fazem todas as etapas do licenciamento de forma física e apenas 15,4% (6) contam com o procedimento totalmente informatizado. Apesar destes números, observa-se que o licenciamento ambiental nos municípios segue uma tendência de informatização, visto que para a maioria deles ao menos alguma das etapas do licenciamento já acontece de forma *on-line*, conforme descrito na Tabela 5. Além disso, como também pode ser visto na Tabela 5, a maioria dos municípios amostrados utiliza ferramentas tecnológicas e digitais no LA.

⁴ “Condicionantes Ambientais consistem nos compromissos e garantias que o empreendedor deve assumir com base em seu projeto e nos programas e medidas mitigadoras previstos nos estudos ambientais” (BRANDT & AVELAR, 2017, p. 38)

Tabela 5 – Porcentagem dos municípios amostrados de acordo com os procedimentos informatizados do licenciamento ambiental e com as ferramentas tecnológicas utilizadas.

Procedimentos digitais do licenciamento ambiental nos municípios	% de municípios
Nenhuma das etapas	48,7% (19)
Todas as etapas	15,4% (6)
Emissão do Formulário de Orientação Básica (FOB)	28,2% (11)
Emissão do Formulário de Caracterização do Empreendimento (FCE)	23,1% (9)
Emissão de taxas	23,1% (9)
Protocolo de pedido de licenciamento	20,5% (8)
Envio de documentação	10,3% (4)
Emissão da certidão do licenciamento ambiental municipal	7,7% (3)
Ferramentas tecnológicas e digitais utilizadas pelos municípios	% de municípios
GPS (da sigla em inglês para o Sistema de Posicionamento Global)	89,7% (35)
Dados Espaciais do Sistema Estadual de Meio Ambiente (IDE-SISEMA)	87,2% (34)
Máquina fotográfica	87,2% (34)
Imagens de satélite	82,1% (32)
Dados do SICAR (Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural)	71,8% (28)
Metadados espaciais do IBGE	61,5% (24)
Sistema de Informações Geográficas de Mineração (SIGMERE-ANM)	53,8% (21)
Drones e Vans	23,1% (9)
Decibelímetro (medidor de som)	2,6% (1)
Sonda Multiparamétrica (medidor de qualidade da água)	2,6% (1)

Fonte: elaborado pelos autores

Conforme já foi dito, Minas Gerais foi o primeiro estado brasileiro a instituir um conselho ambiental (Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM), com representação paritária entre o poder público e a sociedade civil, com papel consultivo e deliberativo nos processos do licenciamento ambiental. Uma das exigências do estado para que os municípios fossem considerados aptos para assumir o licenciamento ambiental era ter constituído um Conselho Municipal de Meio Ambiente. Conforme visto na Tabela 5, isso é realidade nos municípios que aderiram ao LA. Procurou-se também nesta pesquisa conhecer qual o papel destes conselhos nos processos de licenciamento do município. Os resultados estão descritos na Tabela 6.

Tabela 6 – Relação das formas de participação dos conselhos municipais nos processos de LA com o percentual dos municípios.

Papel dos conselhos municipais no licenciamento ambiental	% de municípios
Votação para aprovação (ou negação) dos licenciamentos ambientais	89,7% (35)
Análise de pareceres técnicos	69% (27)
Representatividade dos interesses da sociedade civil perante os processos do LA	61% (24)
Proposição de políticas públicas municipais	46,2% (18)
Definição sobre o uso e direcionamentos dos recursos arrecadados com o LA	43,6% (17)
Formulação de políticas públicas ambientais junto a Câmara de Vereadores	25,6% (10)
Elaboração de pareceres técnicos	12,8% (5)
Vistorias	12,8% (5)
Não participa	5,1% (2)
Outros	5,1% (2)

Fonte: elaborado pelos autores

Além da participação da sociedade civil nos processos do licenciamento (compondo os conselhos municipais), a transparência nas ações de concessão das licenças ambientais é um pré-requisito legal. Ferreira (2015) apontou que é motivo de questionamento, principalmente dos ambientalistas, a falta de transparência dos procedimentos mais complexos do LA. Neste sentido, a pesquisa buscou conhecer quais os meios utilizados pelos municípios para publicização dos processos do LA: 71,8% (28) responderam que os dados sobre o licenciamento ambiental são disponibilizados nos *websites* oficiais das prefeituras, 33,3% (13) responderam que são divulgados nas reuniões dos CODEMAs que são abertas para a participação da comunidade, 25,6% (10) assinalaram que são publicados em jornais locais, 20,5% (8) apontaram o Diário Oficial de Minas Gerais e 5,1% (2) as rádios locais. Nenhum dos municípios amostrados faz uso das redes sociais, canais de vídeos na internet ou TVs locais para divulgação de seu trabalho de LA, exceto um respondente que assinalou, dentre as outras potenciais respostas, o uso do Instagram.

4.4 Modalidade de adesão por consórcio

Como já dito, os municípios, ao assumirem o licenciamento ambiental, podem optar pela forma individual ou por meio de consórcios públicos, cuja natureza está prevista no Art. 241⁵ da Constituição Federal, regulamentada pela Lei Federal 11.107/2005. No contexto

⁵ **Art. 241.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços

ambiental, a Lei Complementar 140/2011 considerou o consórcio público como um de seus instrumentos de cooperação, permitindo a utilização dos mesmos para unificar e implantar ações ambientais (CORRALO, BOANOVA, 2017). Para isso, basta que os consórcios tenham técnicos habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas (BRASIL, 2011).

O Estado de Minas Gerais regulamentou na DN 213, em seu Art. 5º, parágrafo 2º, a possibilidade da adesão ao licenciamento ambiental por meio dos consórcios intermunicipais. Praticamente a metade dos 120 municípios optantes o fez de forma consorciada. São 60 municípios divididos em três consórcios. O Consórcio Ambiental do Norte de Minas (CODANORTE), com sede em Montes Claros, reúne 28 municípios para o exercício do licenciamento ambiental. O Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Vale do Aço (CIMVA-LESTE), com sede em Ipatinga, conta com 25 municípios e o Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável (CISPAR), com sede em Patos de Minas, agrega 7 municípios.

Esta modalidade consorciada é defendida pelos pesquisadores Rezende (2013) e Farias (2017), que consideram que pelo fato de a falta de recursos financeiros e de pessoal técnico atingirem a maioria dos municípios mineiros os consórcios intermunicipais são uma solução para a descentralização das políticas públicas de meio ambiente. Nesta mesma direção, é interessante a discussão de Leme (2010, p. 47), que analisa que ao se unirem em consórcios os municípios pequenos se fortalecem e ganham “força de diálogo com os outros entes [...], além de equacionar problemas regionais”. Para o Governo de Minas, o consórcio é o caminho mais viável para os municípios com menos de 20 mil habitantes assumirem o LA – “Ele funciona como um suporte técnico, jurídico e administrativo para municípios que individualmente não conseguem absorver esta demanda” (ENTREVISTADO 1, 2019 – roteiro da entrevista no Apêndice 1).

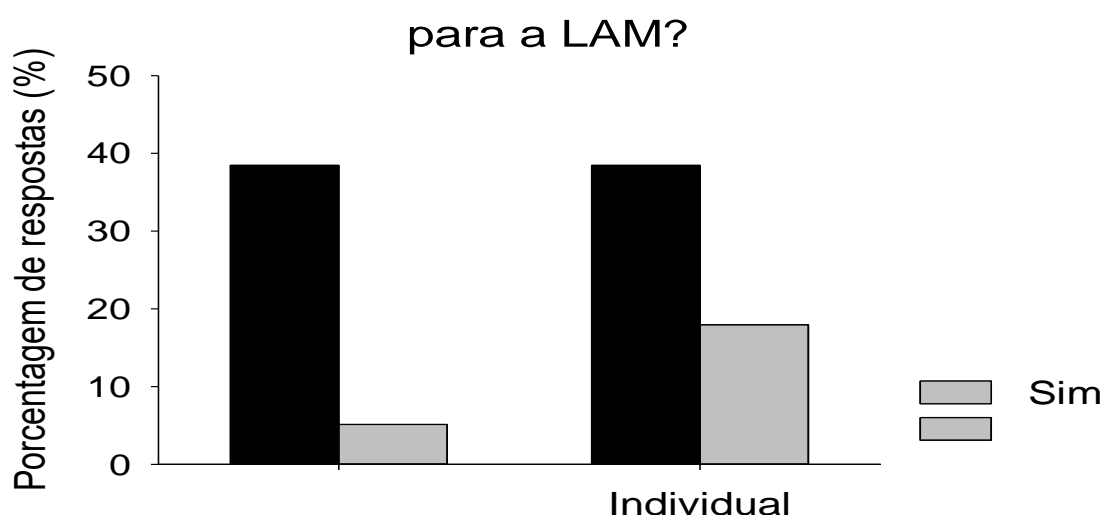
Dos 59 municípios consorciados, 47 contam com população inferior a 20 mil habitantes – CIMVA-LESTE (21); CODANORTE (20); e CISPAR (5). Estes números representam em percentual que 79,66% dos municípios que aderiram ao licenciamento ambiental por meio dos consórcios são de pequeno porte, com população inferior a 20 mil habitantes. Diferente da modalidade individual que mostra que dos 61 municípios que aderiram ao licenciamento apenas 22,95% tem uma população inferior a 20 mil habitantes. Observou-se

públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 1988).

também que nenhum dos 59 municípios que assumiram o LA na modalidade consorciada assinou convênio com o Estado para emitir licenças ambientais das classes 5 e 6 (por delegação).

Para verificar se a forma de adesão (individual ou via consórcio) interferiu no fato dos municípios terem ou não leis municipais específicas sobre o LA ($p = 0,13745$), foi aplicado o teste exato de Fischer. Constatou-se que independente da forma como assumiram a responsabilidade originária do LA, a maioria dos municípios apresentam leis específicas para o LA, com 88,24% para os que realizaram a adesão por consórcio e 68,18% para os que fizeram a adesão individual, conforme mostra a Figura 11.

Figura 11 – Comparação da modalidade de adesão dos municípios ao LA (individual ou consórcio) com o fator de possuir ou não leis municipais específicas para o licenciamento ambiental.

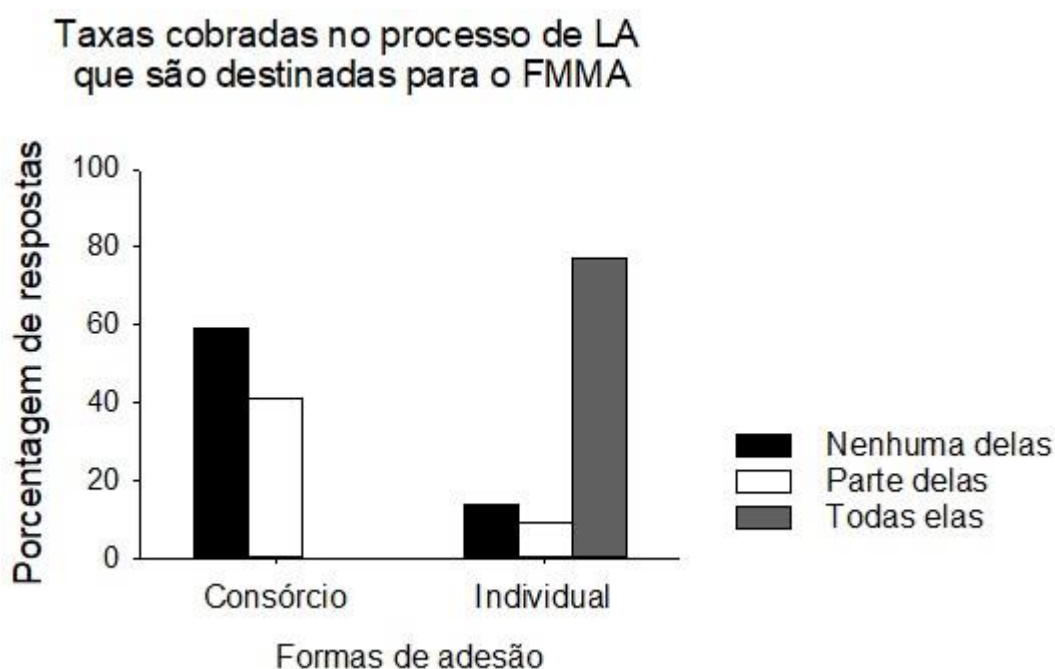


Fonte: elaborado pelos autores

Analisou-se também se as taxas cobradas no processo de licenciamento ambiental são destinadas para o Fundo Municipal de Meio Ambiente: 46,6% dos municípios responderam que todas as taxas vão para o FMMA; 23,1% que parte delas e 33,3% que as taxas não são destinadas para o fundo. O teste de qui-quadrado ($\chi^2 = 23,289$; $p < 0.001$) demonstra que há diferença entre a destinação das taxas cobradas no processo de licenciamento que vão para o Fundo Municipal do Meio Ambiente entre as duas formas de adesão: individual ou consórcio, sendo que quando

a adesão é por meio de consórcio, 58,82% dos respondentes indicam que nenhuma taxa arrecadada vai para o Fundo Municipal do Meio Ambiente e 41,18% dos respondentes indicam que uma parte vai para o fundo, sendo que nenhum dos municípios respondentes tem todas as taxas destinadas a esse fundo, enquanto que quando a adesão é por meio individual, 77,27% dos respondentes indicam que todas as taxas vão para o fundo, 9,09% indicam que parte das taxas vão para o fundo e somente 13,64% indicaram que nenhuma das taxas vão para o fundo (FIGURA 12), o que está relacionado à porcentagem de municípios que não contam com o FMMA (12,8%).

Figura 12 – Comparação entre os municípios que destinam as taxas do LA para o FMMA de acordo com a modalidade de adesão: individual ou consórcio.



Fonte: elaborado pelos autores

Um estudo mais aprofundado se faz necessário para uma análise mais complexa sobre os dados da Figura 11, mas é importante observar que os consórcios utilizam estas taxas para custearem a equipe técnica, não havendo assim o retorno destes recursos para os cofres dos municípios, que, por outro lado, não precisam investir no custeio destes profissionais.

Também foi aplicado o teste chi-quadrado para verificar se existe diferença entre os municípios consorciados e aqueles que assumiram o LA de forma individual com relação ao fato de licenciarem atividades além daquelas previstas na DN 213/2017. Dos municípios consorciados 25% não licenciam atividades fora da DN 213 e 75% licenciam; já os individuais

52,38% não licenciam e 47,62% licenciam. O resultado ($\chi^2 = 2,901282$; $p = 0,08851$) mostra que não existe diferença de licenciaram outras atividades fora da DN 213 comparado à modalidade de adesão.

4.5 Desafios e conquistas do licenciamento ambiental municipal

O número reduzido de técnicos, baixos salários destes profissionais e falta de infraestrutura dos órgãos ambientais municipais são apontados pela ciência como complicadores para a descentralização do licenciamento ambiental (SCARDUA, BURSZITYN, 2003, AGNES et al, 2009; NASCIMENTO & FONSECA, 2017; ABREU & FONSECA, 2017). Esse conhecimento apontado pela literatura foi corroborado neste estudo. Ao questionar-se “Quais as dificuldades encontradas no processo de implantação do LAM?” as opções de respostas mais frequentemente apontadas pelos respondentes foram: equipe técnica reduzida (71,8%), baixos salários dos técnicos e servidores (46,2%) e falta de infraestrutura ou estrutura inadequada dos órgãos municipais licenciadores (43,6%), conforme pode ser visto na Tabela 7. Dentre as dificuldades apontadas, destacam-se também a dificuldade de monitoramento das condicionantes (35,9%), o que pode estar relacionado à equipe reduzida. Também foram assinaladas: falta de apoio do Estado no processo de descentralização (28,2%), Interferência dos políticos nos processos de licenciamento (20,5%), Interferência de empresários-empresendedores nos processos de licenciamento (15,5%), Falta de padronização nos processos (12,8%), Demora e excesso de burocracia na análise dos processos (7,7%) e outros 7,7 disseram que não existem dificuldades na implantação do LA.

Estas dificuldades já haviam sido analisadas na literatura científica e definidas por Scardua & Burszityn (2003) como fragilidades institucionais e financeiras dos municípios. Dentro deste contexto, Azevedo, Pesquis e Burszityn (2007, p. 51), que também apontaram esta deficiência, consideram que o êxito dos processos de descentralização está na “sustentabilidade institucional” (capacidade financeira e administrativa dos municípios).

Por outro lado, também foi possível mensurar qual a percepção dos municípios com relação aos pontos positivos da descentralização do LA. Dois aspectos foram considerados principais por serem apontados por 87,2% dos respondentes: o conhecimento da realidade local e a proximidade entre poder público, comunidade e empreendedores. Estes dois pontos são citados por Nascimento e Fonseca (2017) como aspectos positivos do licenciamento ambiental municipal o que dialoga com as considerações de Schmitt & Scardua (2017, p.1.126) que

consideram “que o conhecimento local possibilita saber como gerenciar melhor os recursos naturais”.

Na sequência das análises vieram: empenho e comprometimento da equipe técnica (64,1%), aproximação da população dos desafios da gestão ambiental e territorial (61,5%), conscientização ambiental da população (59%), subsídio e aperfeiçoamento das políticas públicas municipais (53,8%), geração de receita (53,8%), acesso de informações privilegiadas sobre o território (33,35) e ainda 01 respondente (2,6) apontou não existir nenhum aspecto positivo, conforme descrito na Tabela 7.

Tabela 7 – Dificuldades enfrentadas pelos municípios na descentralização e pontos positivos

Dificuldades	% municípios	Pontos positivos	% municípios
Equipe técnica reduzida	71,8% (28)	Conhecimento da realidade local	87,2% (34)
Baixos salários dos técnicos e servidores	46,2% (18)	Proximidade entre poder público, comunidade e empreendedores	87,2% (34)
Falta de infraestrutura ou estrutura inadequada	43,6% (17)	Empenho e comprometimento da equipe técnica	64,1% (25)
Dificuldade de monitoramento das condicionantes	35,9% (14)	Aproximação da população dos desafios da gestão ambiental e territorial	61,5% (24)
Falta de apoio do Estado no processo de descentralização	28,2% (11)	Conscientização ambiental da população	59% (21)
Interferência dos políticos nos processos de licenciamento	20,5% (8)	Subsídio e aperfeiçoamento das políticas públicas municipais	53,8% (21)
Interferência de empresários-empREENDEDORES nos processos de licenciamento	15,5% (6)	Geração de receita	53,8% (21)
Falta de padronização nos processos	12,8% (5)	Acesso de informações privilegiadas sobre o território	33,3% (13)
Demora e excesso de burocracia na análise dos processos	7,7% (3)	Não existem aspectos positivos	2,6% (1)
Não existem dificuldades na implantação do LA	7,7% (3)		

Fonte: elaborado pelos autores

Ao final do questionário amostral foi perguntado “Que recomendação você daria a um município (e a seus gestores) que está se preparando para assumir a responsabilidade do Licenciamento Ambiental?”, tendo 27 dos 39 respondentes apresentado alguma resposta a esta

questão aberta. Estas foram sintetizadas e agrupadas nas seguintes sugestões e recomendações, apresentadas em sua ordem decrescente de ocorrência: (i) Possuir equipe técnica e jurídica competente, preparada e em constante capacitação, bem como a infraestrutura necessária para o LAM – presente em quase todas as respostas; (ii) Ter ciência da responsabilidade e das dificuldades do LAM, bem como paciência e persistência com o processo; (iii) Recomendação direta para que os municípios assumam o LA, destacando que há mais vantagens que desvantagens; (iv) Formular leis municipais específicas para o LA; (v) Planejar e assumir o LAM aos poucos e em etapas, de acordo com as classes e tipologias possíveis; (vi) Monitorar a demanda do LAM e de sua arrecadação e (vii) Aprender com os municípios que já licenciam.

Embora Minas Gerais tenha dado passos importantes para a descentralização do licenciamento ambiental, criando normas e regulamentos, há ainda um longo caminho a ser percorrido. Além de ser o estado com o maior número de municípios, cerca de 80% com menos de 20 mil habitantes, a extensão territorial e as distintas realidades ambientais e socioeconômicas dificultam a descentralização na área ambiental (KLIKSBURG, 2000).

Observou-se nesta pesquisa que os municípios – em sua maioria – apresentam fragilidades de infraestrutura e de pessoal para gerir o licenciamento ambiental de impacto local – talvez por isso a modalidade de consórcio tem sido tão procurada em Minas Gerais. Considera-se que essa falta de infraestrutura tem tornado o processo de descentralização lento em MG e pode ser um agravante, quando se pensar nos municípios com menos de 5 mil habitantes – que é uma realidade significativa no estado. Por outro lado, observa-se um protagonismo dos municípios descentralizados na gestão ambiental com maior participação dos atores locais (por meio dos conselhos municipais) nas tomadas de decisão. De toda forma, descentralizar a gestão do LA é um preceito constitucional, que deve ser cumprido. Os municípios precisam assumir a sua responsabilidade no contexto da gestão ambiental dos seus territórios. No entanto, quando se fala em gestão cooperada deve se pensar no apoio institucional da União e dos estados para que os municípios se estruturam melhor antes assumirem a competência do LA.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo procurou conhecer, analisar e sistematizar a experiência dos municípios mineiros perante o licenciamento ambiental municipal (LAM), visando fomentar o aperfeiçoamento deste importante instrumento de tomada de decisões e de gestão ambiental e

territorial. Para isso, categorizou-se os dados apresentados por 39 municípios mineiros que responderam a um questionário de 32 perguntas – amostragem que representa 32,23% dos 121 municípios que emitem licenças ambientais em Minas Gerais.

Os resultados da pesquisa apontam que, após a publicação da DN COPAM nº 213 em 2017, houve crescimento expressivo do LAM em Minas Gerais, ainda que menos de 15% dos municípios tenham assumido essa responsabilidade. Percebe-se os consórcios intermunicipais têm sido um caminho adotado pelos municípios mineiros, principalmente os de menor porte, para adesão ao LA. Os dados obtidos por este estudo reforçam a importância desta estratégia.

A diferença mais expressiva que pôde ser detectada entre os municípios que aderiram ao LA via consórcios em relação àqueles que o fizeram individualmente foi em relação ao aporte dos recursos advindos do licenciamento. Os municípios que atuam de forma individual utilizam e movimentam mais o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) para a gestão dos recursos. Já os municípios consorciados, em sua quase totalidade, não fazem uso do FMMA para gestão dos recursos advindos do licenciamento. Recomenda-se estudos específicos para analisar e monitorar como os municípios estão gerindo e aplicando estes recursos, considerando seu potencial relevância para projetos, ações e melhorias socioambientais.

Apesar de 87% dos municípios amostrados contarem com secretarias municipais de Meio Ambiente, as principais dificuldades enfrentadas estão diretamente relacionadas à falta de infraestrutura organizacional – principalmente equipe técnica reduzida e baixos salários. Por outro lado, a maioria dos municípios reconhecem aspectos positivos advindos do LA, tais como o ganho de conhecimento da realidade local e a aproximação do poder público, dos empreendedores e da comunidade em geral dos desafios da gestão ambiental em seu território. A estes pontos favoráveis soma-se a observação de que a agilidade e desburocratização dos processos são as principais motivações à adesão ao LA ambiental pelos municípios e descentralização pelo estado.

Observou-se que os municípios mineiros se preocuparam em instituir instrumentos legais de gestão ambiental antes de assumirem o LA, sendo os mais citados: conselhos municipais (97,4%); Fundo Municipal de Meio Ambiente (87,2%), Plano Municipal de Saneamento (61,5%) e Plano Diretor Municipal (61,5%). Pôde-se notar, com base nos resultados obtidos, que os municípios mineiros têm seguido o histórico do estado, na medida em que parece haver um envolvimento efetivo dos conselhos ambientais municipais nos processos de licenciamento.

Os municípios que já licenciam recomendam, principalmente, que aqueles que ainda vão assumir essa responsabilidade o façam com ciência, planejamento, paciência e persistência, mas, que acima de tudo, estruturarem-se com uma equipe técnica e jurídica competente e em constante capacitação.

Minas Gerais pode ser considerado um dos estados em que a descentralização do licenciamento ambiental se mostra mais complexa e desafiadora, dado sua grandeza territorial e quantidade de municípios, o que é refletido em heterogeneidade social, econômica e ambiental. Por isso, espera-se que mais estudos desta natureza sejam empreendidos, de modo a acompanhar e a aprimorar a ainda incipiente descentralização do licenciamento ambiental em Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

ABREU, E. L.; FONSECA, A. Análise comparada da descentralização do licenciamento ambiental em municípios dos estados de Minas Gerais e Piauí. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 8, n. 3, 2017, p. 167– 180.

AGNES, C. C.; CALEGARI, L.; GATTO, D. A.; STANGERLIN, D. M. Uma Discussão Sobre a Descentralização da Gestão Ambiental. **Revista Científica Eletrônica de Engenharia Florestal**, Garça, v. 14, n. 8, p. 53-73, 2009.

ALAMINO, R. C. J.; VILLA-VERDE; R. B. R.; FERNANDES, F. R. C. **O peso da mineração na região Sudeste.** Disponível em <http://verbetes.cetem.gov.br/verbetes/Texto.aspx?p=7&s=10#:~:text=Minas%20Gerais%20é%20o%20maior,Itabira%20o%20maior%20do%20país>. Acesso em 03 de fevereiro de 2021.

ÁVILA, R. D.; MALHEIROS, T. F. O sistema municipal de meio ambiente no Brasil: avanços e desafios. **Saúde e Sociedade**, [s. l.], v. 21, 2012, p. 33-47.

AZEVEDO, A.; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, n. 1, p. 37- 55, 2007.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70. 1997.

BRANDT, W.; AVELAR, S. **Definições nos processos de licenciamento ambiental e consequências na efetividade de seus resultados**. Artigo produzido para a 1ª Conferência da rede de língua portuguesa de avaliação de impactos – Lisboa, 2010.

BRASIL. Lei Nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 23 de março de 2021.

BRASIL. Decreto N° 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em 23 de março de 2021.

BRASIL. Perfil da Indústria; site. Disponível em: <https://perfildaindustria.portaldaindustria.com.br/ranking>. Acessado em: 2 de fevereiro de 2021.

BRITO, F. P. M. Licenciamento ambiental municipal e a LC nº 140/2011. **Revista de Direito**, v. 6, n. 01, 2014, p. 105-141.

CORRALO, G. S.; BOANOVA, A. M. S. Consórcios intermunicipais para licenciamento ambiental: um instrumento de garantia do direito fundamental à boa administração pública. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Maranhão, 2017, p. 58 – 75.

CRESWELL, J. W. **Research Design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches**. 3. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications, Inc., 2009.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo**. São Paulo: Atlas. 2004.

FARIAS, T. Consórcios Públicos Ambientais são caminho adequados para os municípios. **Revista Consultor Jurídico**, [s. l.], p 1-5. 2017.

FERREIRA, L.R.M. Boas Práticas de Transparência, Informatização e Comunicação Social da Avaliação de Impacto e do Licenciamento Ambiental nos Websites dos Órgãos Licenciadores Estaduais. Dissertação UFOP, 2015.

FIGUEIREDO, G. J. P. de. **Curso de Direito Ambiental**. 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 158.

FONSECA, A.; SÁNCHEZ, L. E.; RIBEIRO, J. C. J. Reforming EIA systems: a critical review of proposals in Brazil. **Environmental Impact Assessment Review**, [s. l.], v. 62, p. 90-97, 2017.

GOMES, G. M.; MAC DOWELL, M. C. **Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social**. Brasília: IPEA, Texto para Discussão nº 706, 2000

HOFMANN, R. M. **Gargalos do Licenciamento Ambiental Federal no Brasil**. Brasília: Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2015.

IBGE. Perfil dos municípios brasileiros. Coordenação de População e Indicadores Sociais, Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_mediaibge/arquivos/496bb4fbf305cca806aa167aa4f6dc8.pdf. Acessado em: 4 de fevereiro de 2020.

IBGE. Indicadores de Desenvolvimento Sustentável, Rio de Janeiro: 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94254.pdf>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

LEME, T. N. Os municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s. l.], 35, 2010, p.25-71.

LOPES, S. R. M.; CARVALHO, I. R. Cooperação entre Estados e municípios para o licenciamento ambiental na Amazônia legal após a Lei Complementar nº 140 de 2011. **Revista Thesis Juris – RTJ**, São Paulo, v. 5, n.2, 2016, p. 439-458.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 21ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELO, M. C.; REIS, A. M.; TOEQUETI, Z. S. C.; VIEIRA, G.L.G. A evolução do licenciamento ambiental em Minas Gerais. In: AGUILERA, J. G.; ZUFFO, A. M. (org.). **Ciências exatas e da terra e a dimensão adquirida através da evolução tecnológica** 4 Ponta Grossa, Atena Editora, p. 1-10. 2019. Disponível em: <https://www.finersistemas.com/atenaeditora/index.php/admin/api/artigoPDF/15034>. Acesso em: 13 de dezembro de 2020.

MARCONI, BORINELLI, CAPELARI A **Descentralização do Licenciamento Ambiental no Estado do Paraná: o caso de Londrina – PR**. Congresso Internacional de Administração, 2012. Ponta Grossa. Disponível em: <http://www.admpg.com.br/revista2012a/artigos/artigos/Ambiental/14-01339356891.pdf>. Acesso em 12 de janeiro de 2021.

MILARÉ, L. T. O licenciamento ambiental: Contribuições para um marco legislativo à luz do pacto federativo ecológico instituído pela Lei Complementar 140/2011. Tese (Doutorado em Direito das Relações Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2016.

MINAS GERAIS. Decreto nº 21.228, de 10 de março de 1981. Regulamenta a Lei nº 7.772, de 8 de setembro de 1980, que dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente no Estado de Minas Gerais. Disponível em:. Acesso em: 12 ago. 2018.

MINAS GERAIS. COMISSÃO DE POLÍTICA AMBIENTAL – COPAM. Resolução n.º 02/81, de 26 de maio de 1981. Estabelece diretrizes para implantação do licenciamento de fontes poluidoras no Estado. Legislação ambiental/ COPAM. 3ª ed. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1986. p. 112-114. 1981.

MINAS GERAIS. CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL – COPAM. Deliberação Normativa n.º 01, de 22 de março de 1990. Estabelece os critérios e valores para indenização dos custos de análise de pedidos de licenciamento ambiental, e dá outras providências.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estudos Históricos Culturais. A questão ambiental em Minas Gerais: discurso e política. Belo Horizonte, 1998. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=42986&c odUsuario=0>. Acesso em 14 de dezembro de 2020.

MINAS GERAIS. CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL – COPAM. Deliberação Normativa n.º 74, de 09 de setembro de 2004. Estabelece critérios para classificação, segundo o porte e potencial poluidor, de empreendimentos e atividades

modificadoras do meio ambiente passíveis de autorização ou de licenciamento ambiental no nível estadual, determina normas para indenização dos custos de análise de pedidos de autorização e de licenciamento ambiental, e dá outras providências.

MINAS GERAIS. CONSELHO ESTADUAL DE POLÍTICA AMBIENTAL - COPAM. Deliberação Normativa Copam nº 217, de 06 de dezembro de 2017. Estabelece critérios para classificação segundo o porte e potencial poluidor, bem como os critérios locais a serem utilizados para definição das modalidades de licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais no Estado de Minas Gerais e dá outras providências.

NASCIMENTO, T.; FONSECA, A. A descentralização do licenciamento ambiental na percepção de partes interessadas de 84 municípios brasileiros. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, v. 43, Edição Especial: Avaliação de Impacto Ambiental, p. 152-170, 2017.

OLIVEIRA, D. O.; BARROS, V. C. C.; BORGES, L. C. B.; COSTA JÚNIOR, J.E.V; MARQUES, R.T. Impedimentos e motivação da descentralização do Licenciamento Ambiental em Minas Gerais. **Espaço & Geografia**, [s. l.], v. 22, nº 2, p: 407-436.

REZENDE, F. A **crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências**, In REZENDE, Fernando (org.). O Federalismo Brasileiro em seu Labirinto: crise e necessidades de reformas. FGV Editora: Rio de Janeiro, 2013, p. 13-66.

RODRIGUES, G. S. S. C. A análise interdisciplinar de processos de licenciamento ambiental no Estado de Minas Gerais: conflitos entre velhos e novos paradigmas. **Sociedade & Natureza**, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 267-282, 2010.

R DEVELOPMENT CORE TEAM. R: A language and environment for statistical computing. Vienna: R Foundation for Statistical Computing. 2020. Disponível em: <https://www.r-project.org/>. Acesso em: 15 de janeiro de 2020.

RODRIGUES, M. M. Política Nacional do Meio Ambiente e a eficácia de seus instrumentos. **Âmbito Jurídico**, [s. l.], v. 13, n. 74, 2010a .

SEAPA. Balanço do Agronegócio de Minas Gerais. Disponível em http://agricultura.mg.gov.br/images/documentos/Balanco_Agronegocio_2020.pdf . Acesso em 12 de janeiro de 2021.

SCHMITT, J.; SCARDUA, F. A descentralização das competências ambientais e a fiscalização do desmatamento na Amazônia. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], p. 1121-1142. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v49n5/0034-7612-rap-49-05-01121.pdf>. Acessado em: 22 de fevereiro de 2021.

SOUZA, J. F. V. VON ZUBEN, E. O Licenciamento Ambiental e a Lei Complementar nº. 140/2011. **Cadernos de Direito**, Piracicaba, p. 11-44, 2012,

STRENGERS, Y. Environmental culture change in local government: A practised perspective from the International Council for Local Environmental Initiatives - Australia/ New Zealand. **Local Environment**, [s. l.], p. 621–628, 2004.

TAVEIRA, A. V. A. Descentralização e desconcentração da atividade estatal. **Revista Paradigma**. São José do Rio Preto; 2011, p 236-247.

CAPÍTULO 4 - EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL: EVIDÊNCIAS E PERCEPÇÃO NO MUNICÍPIO DE FRUTAL (MG)

RESUMO

Apesar dos benefícios da gestão ambiental descentralizada, a municipalização do licenciamento ambiental no Brasil tem sido muito criticada em razão da baixa capacidade administrativa dos municípios. Todavia, faltam evidências empíricas da suposta ineficiência (ou eficiência) administrativa da gestão municipal. Este capítulo objetivou compreender no contexto de Frutal, município do triângulo mineiro, que foi o segundo do estado a municipalizar o licenciamento no estado após a publicação da DN 213, os procedimentos de implantação e os números iniciais do licenciamento ambiental municipal. Com base em análises estatísticas dos procedimentos e indicadores de desempenho administrativo do município e em entrevistas estruturadas com os técnicos da secretaria de meio ambiente de Frutal, ficou evidenciado que o licenciamento tem sido um importante vetor de fortalecimento institucional da gestão ambiental local. Além disso, alguns indicadores municipais sugerem que o licenciamento no nível local pode ter desempenho administrativo superior ao estadual. Apesar dos indicadores positivos, técnicos da secretaria ainda destacaram a importância de prover capacitação continuada e de fortalecer o quadro de pessoal, dentre outras melhorias institucionais. Todavia, os impactos da municipalização no território ainda são incertos. O capítulo conclui sugerindo estudos futuros e discutindo suas implicações práticas e acadêmicas.

Palavras-chave: Licenciamento Ambiental. Gestão Ambiental. Descentralização. Municipalização.

LOCAL ENVIRONMENTAL LICENSING ADMINISTRATIVE EFFICIENCY: EVIDENCE AND PERCEPTION

ABSTRACT

Despite the benefits of decentralized environmental management, the municipalization of environmental licensing in Brazil has been much criticized due to the low administrative capacity of municipalities. However, there is a lack of empirical evidence of the supposed administrative inefficiency (or efficiency) of municipal management. This chapter aimed to understand, in the context of Frutal, a municipality in the mining triangle, which was the second in the state to municipalize licensing in the state after the publication of DN 213, the implementation procedures and the initial numbers of the municipal environmental licensing. Based on statistical analysis of administrative procedures and performance indicators in the municipality and on structured interviews with technicians from the secretariat for the environment of Frutal, it became clear that licensing has been an important vector for institutional strengthening of local environmental management. Furthermore, some municipal indicators suggest that licensing at the local level may have better administrative performance

than at the state level. Despite the positive indicators, technicians from the secretariat still highlighted the importance of providing continuous training and strengthening the staff, among other institutional improvements. However, the impacts of municipalization on the territory are still uncertain. The chapter concludes by suggesting future studies and discussing their practical and academic implications.

Keyword: Environmental Licensing; Environmental Management; Decentralization, Municipalization.

1 INTRODUÇÃO

Diante do agravamento da crise socioambiental, os municípios vivenciam o desafio de assumir a responsabilidade do Licenciamento Ambiental (LA) em seus territórios. Instituído pela Lei nº 6.938/1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), o LA, junto a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), ajuda o estado a fazer o controle prévio de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras ou utilizadoras de recursos naturais. O processo de LA envolve a análise da localização, instalação, operação e ampliação dos empreendimentos e suas atividades. De caráter plurifuncional, é um instrumento para tomada de decisões, que impõe limites de tolerância aos impactos ambientais adversos e medidas de compensação e mitigação para a degradação (Machado, 2010; Farias, 2013).

As Resoluções 01/1986 e 237/1997 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e a Lei Complementar nº 140/2011 (LC 140/2011) definiram os principais procedimentos e competências dos entes federativos para o LA. Apesar de os municípios terem parte na responsabilidade compartilhada pela gestão e conservação ambiental desde a Constituição de 1988, foi com a publicação da LC 140 em 2011 que estas atribuições foram mais claramente especificadas para o licenciamento, visando evitar sobreposições entre União, Estado, Distrito Federal e Municípios. Na mesma LC 140 ficou estabelecido que caberia aos conselhos estaduais de meio ambiente o papel de estabelecer as listas de atividades e empreendimentos de impacto local – cujos danos não ultrapassem o limite territorial municipal. Desde então, diversos estados criaram ou revisaram suas legislações de licenciamento ambiental, de modo a disciplinar a municipalização do licenciamento em seus territórios. Todavia, tais regulamentos vieram em meio a controvérsias.

Apesar dos benefícios da gestão ambiental descentralizada, que são frequentemente destacados na literatura internacional (Larson, 2002; Batterbury, Fernando, 2006; Lemos, Agrawal, 2006; Bedner, 2010), a municipalização do licenciamento ambiental no Brasil tem

sido muito criticada. E, dentre os principais motivos dessas críticas, destaca-se a baixa capacidade administrativa dos municípios, que poderia prejudicar a implementação do sistema (Azevedo, Pasquis, Bursztyn, 2007; Guilherme, Henkes, 2013; Neves, 2016; Abreu, Fonseca, 2017; Nascimento; Fonseca, 2017). Porém, conforme recentemente argumentaram Nascimento; Abreu; Fonseca (2020), ainda são poucos os estudos empíricos sobre a gestão do licenciamento ambiental municipal. Os autores apontam que, historicamente, tais críticas contra a municipalização do licenciamento basearam-se essencialmente em percepções de entrevistados, e que ainda faltam evidências empíricas da suposta ineficiência (ou eficiência) administrativa da gestão municipal do licenciamento ambiental.

Com a publicação da LC 140/2011, as experiências de municipalização no Brasil se multiplicaram, ofertando diversas oportunidades de estudos empíricos, particularmente nos estados onde a municipalização se deu por meio de políticas públicas estruturadas. Por exemplo, em 22 de fevereiro de 2017 o Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) de Minas Gerais, por meio da Deliberação Normativa nº 213, definiu os tipos de empreendimentos e atividades classificadas como de impacto local, considerando os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade. Até junho de 2020, 108 dos 853 municípios mineiros haviam assumido a competência do LA (SEMAD, 2020), o que representa 12,7% dos municípios mineiros. Todavia, ainda são poucos os estudos que avaliaram as implicações dessa recente política estadual de fomento à municipalização do licenciamento.

Este capítulo, ciente dessa lacuna de conhecimento, objetivou compreender no contexto de Frutal, município do triângulo mineiro, que foi o segundo do estado a municipalizar o licenciamento no estado após a publicação da DN 213, os procedimentos de implantação e os números iniciais do licenciamento ambiental municipal. A ata de transmissão da competência do Governo de Minas para Frutal foi assinada no dia 1º de maio de 2017. A experiência de Frutal com a implementação do licenciamento ambiental oferece uma janela de conhecimento para a municipalização de um dos mais importantes instrumentos da política ambiental brasileira.

1.1 O Desafio do Licenciamento Ambiental nos Municípios

Com a promulgação da Constituição de 1998, no âmbito da estrutura federativa brasileira, os municípios passaram a ser uma terceira esfera de poder, ao lado da União e dos estados. Ampliou-se a atuação dos municípios nos aspectos administrativos, financeiros e

político, e entre os poderes de atuação está a competência para legislar e implementar políticas na esfera ambiental (Milaré, 2004). Em consonância com a Carta Magna, as normas ambientais propõem a gestão ambiental compartilhada, envolvendo a administração municipal, conforme recomendava a Agenda 21 (Carvalho, 2010).

Dentre os principais instrumentos que podem ser utilizados pelas administrações municipais estão o Licenciamento Ambiental (LA) e a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), ambos previstos na PNMA de 1981 (Rodrigues, 2010). Porém, a descentralização do LA e o exercício da competência originária dos municípios não tem sido um processo simples. Conforme argumentam Nascimento *et al.* (2020), os municípios têm enfrentado a descentralização em contextos de baixa capacidade institucional e de severas barreiras financeiras. Souza (2009) também já destacou que os municípios brasileiros apresentam enormes desigualdades e limitações financeiras e técnicas, que comprometem a gestão ambiental. Para Neves (2016), esta situação torna os municípios altamente dependentes de cooperação intergovernamental para implantação das suas políticas ambientais.

Além dos problemas estruturais, administrativos e financeiros a competência dos municípios é questionada em vários aspectos. Leme (2010, p.31) vê como agravante o fato “(...) dos interesses locais, muitas vezes apontarem no sentido da promoção do crescimento econômico imediato em detrimento do cumprimento da legislação ambiental”. Vários outros riscos que envolvem o processo de descentralização são apontados pelos pesquisadores, entre eles a “(...) captura do poder local por grupos que se beneficiam de práticas predatórias; corrupção de políticos e funcionários públicos; e exercício do poder oligárquico pelas elites locais, com prejuízo da qualidade dos serviços prestados” (Carlo, 2006, p.68). Burmann (2012) relata ainda que a questão ambiental, no nível local, sempre teve um espaço reduzido dentro das administrações municipais e argumenta que os municípios têm uma iniciativa ainda tímida diante da amplitude e complexidade do tema. Nascimento *et al* (2020) destacam a heterogeneidade dos municípios brasileiros na dificuldade para adoção de fórmulas simples para o problema. Essa heterogeneidade é ainda mais notória em Minas Gerais – estado com o maior número de municípios do país, inseridos no domínio de três biomas: o Cerrado, a Mata Atlântica e a Caatinga, além de ser o Estado onde se encontra o maior número de bacias hidrográficas do Brasil. Contribui para esse contexto o fato de 70,07% dos municípios mineiros terem menos de 20 mil habitantes (IBGE, 2020).

Outro aspecto tratado na literatura científica sobre a descentralização do licenciamento ambiental “é a resistência do poder central à perda do poder” (Azevedo *et al.*, 2007, p. 43).

Marshall (2008, p.82) também segue este raciocínio ao destacar que “existe relutância em descentralizar tarefas para subunidades de nível inferior antes que sua capacidade seja comprovada, mesmo que seja impossível estabelecer tal prova até que ocorra a descentralização” (tradução própria).

Contrapondo estas colocações, Azevedo e colaboradores (2007) consideram que a descentralização ambiental está sendo forçada de cima para baixo, sem observar-se a capacidade de governança dos municípios. Nesta linha é interessante a discussão de Nascimento e Fonseca (2017) que consideram que a municipalização do LA pode aliar as administrações estaduais, reduzindo seus respectivos processos, “trazendo benefícios sinérgicos aos entes federados” (p.154), sendo por isso de interesse dos estados.

Não há como desconsiderar o papel dos municípios na tutela preventiva do meio ambiente não somente no aspecto da divisão de responsabilidades dos entes federativos, mas na consideração de que são os municípios que estão mais próximos dos danos ambientais e que, portanto, sentem os impactos de forma mais direta. Por isso, para Dallagnol (2006), o município é a instância mais adequada para realizar o licenciamento ambiental, “visto que todo impacto ambiental é, antes de tudo, local, atingindo outras instâncias, como a regional ou nacional, apenas em casos especiais” (p.6). Complementa este pensamento, a compreensão de que quando as políticas públicas acontecem mais próximas dos cidadãos, os mesmos são mais participativos (Azevedo *et al.*, 2007; Leme 2010). Além disso, vários estudos apontam que a descentralização da gestão ambiental pode empoderar os municípios com ferramentas mais efetivas de controle ambiental, governança territorial e sustentabilidade (Panta, 2006; Machado, Krieger, 2014; Tassi, Kuhn, 2015; Brandt *et al.*, 2013).

A recorrente preocupação com a incapacidade administrativa dos municípios em implementarem o licenciamento demanda estudos que busquem entender a eficiência dos municípios nesse processo de assumirem o protagonismo da gestão ambiental dos seus territórios. Todavia, conforme dito anteriormente, ainda são poucos os estudos empíricos, que vão além da mera coleta de percepções, sobre a gestão do licenciamento ambiental municipal.

2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Para realização desta pesquisa optou-se pelo Estudo de Caso que é um processo metodológico que busca reunir informações detalhadas e sistemáticas sobre um fenômeno (Patton, 2002). O caso é o processo de implementação do licenciamento ambiental no

Município de Frutal (MG), de responsabilidade da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. De acordo com Martins (2008, p. 11), “esse método possibilita a penetração em uma realidade não conseguida plenamente por um levantamento amostral e avaliação exclusivamente quantitativa”.

Nesta pesquisa, o processo do Estudo de Caso seguiu as diretrizes exploratória e descritiva. Ao utilizar-se o método exploratório permitiu-se procurar padrões, ideias ou hipóteses ao invés de testar hipóteses ou confirmá-las (Collis; Hussey, 2005). Agregou-se à essa metodologia, a pesquisa descritiva, na sua proposta de descrever os fenômenos observados (Roesch, 2005). O Estudo de Caso se fundamentou em três ferramentas de coleta de dados: revisão da literatura, análise documental e aplicação de questionário.

2.1 Coleta e Análise de dados

A pesquisa iniciou com a revisão da literatura científica-acadêmica disponível e estudo das políticas e normas vigentes para o LA nas escalas federal, estadual e municipal. O processo seguinte foi a análise dos documentos de todos os processos do LA municipal (LAM) já empreendidos pela Secretaria de Meio Ambiente (SEMMA) de Frutal, que foram categorizados de acordo com os tipos de licença, modalidades dos empreendimentos, etapas seguidas, prazos utilizados e a tramitação final. A estrutura física, condições, instrumentos e ferramentas técnicas utilizadas pela SEMMA para os procedimentos do LAM também foram considerados. O recorte temporal foi de 5 de junho de 2017 (quando a Prefeitura de Frutal assumiu a competência do LAM) até 5 de junho de 2020.

Para as análises dos dados estaduais de licenciamento que foram confrontados com os municipais, o recorte temporal foi de 5 de junho a 31 de dezembro de 2016 (dados SUPRAM) e 5 de junho a 31 de dezembro de 2017 (dados SEMMA- Frutal) – período que coincidiu com a mesma Deliberação Normativa de classificação dos empreendimentos e dos tipos de licenças ambientais a serem emitidas. Os dados da SUPRAM foram obtidos pelo Sistema Integrado de Informação Ambiental (SIAM), disponibilizado no sítio eletrônico da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) (<http://www.siam.mg.gov.br/siam/processo/index.jsp>).

Por último, foi aplicado um questionário com oito profissionais da SEMMA, que trabalham diretamente com o LAM, sendo três analistas ambientais, dois fiscais ambientais (que atuam também na vistoria dos empreendimentos a serem licenciados), dois chefes de

departamentos e um assistente administrativo. Todos eles responderam ao questionário elaborado de forma estruturada com 12 perguntas (8 fechadas e 4 abertas). Para aplicação, utilizou-se a plataforma *Google Forms*. O questionário foi elaborado procurando esclarecer as seguintes questões: (a) Qual a visão desses profissionais sobre os instrumentos e procedimentos de LA adotados pelo município? (b) O que dá mais certo no LAM em Frutal? (c) O que dá mais errado? (d) Quais as maiores dificuldades? (e) Como melhorar e aperfeiçoar? (f) Quais as principais lições aprendidas até agora?

2.2 O Caso de Frutal

Frutal (MG) tem população estimada de 60.012 habitantes (IBGE, 2020) e está localizado na região Sudeste do Brasil, no Estado de Minas Gerais, na Mesorregião Geográfica do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba. O município ocupa uma área aproximada de 244 mil hectares. A zona urbana corresponde a apenas 0,66% (IBGE, 2019) desta área, enquanto na zona rural estão localizadas 2.525 propriedades, conforme dados do Sistema de Informação do Cadastro Ambiental Rural (SICAR, 2020).

Localizado no bioma Cerrado, o município tem vocação econômica agrossilvipastoril, ocupando a 12ª posição do índice do Valor Adicional Bruto (VAB) da agropecuária no Estado de Minas Gerais (FJP, 2019). Por décadas, o município foi conhecido pela prática da pecuária e pelo cultivo de soja, milho e abacaxi (EMATER, 2019). Atualmente, Frutal vivencia um processo complexo de consolidação da monocultura da cana-de-açúcar, que já ocupa cerca de 27% da área agricultável do Município (EMATER, 2019), figurando como o segundo maior produtor de Minas Gerais e o 9º do país (ÚNICA, 2019). Encontra-se também no ranking dos três maiores produtores de abacaxi de Minas Gerais, junto aos municípios de Canápolis e Monte Alegre de Minas, com uma área plantada de 3.200 hectares (EMATER, 2019).

O LA é uma preocupação histórica dos produtores rurais. Esse processo no município de Frutal exigia que os empreendedores rurais e seus consultores se deslocassem até a cidade de Uberlândia (MG), distante a 180 Km de Frutal, onde está sediada a Superintendência Regional de Meio Ambiente (SUPRAM) do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba. Até 2017, a SUPRAM regional era responsável pela emissão dos licenciamentos de todas as classes (1 a 6) de 67 municípios, incluindo Frutal.

3 RESULTADOS

3.1 Gestão e Institucionalização do Licenciamento Ambiental em Frutal

Frutal assumiu a competência do Licenciamento Ambiental em junho de 2017 em um contexto, relativamente recente, de estruturação de um órgão municipal específico para a agenda ambiental, que se originou na Lei nº 5.183 de 2005 que institui a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMMA). No dia 11 de janeiro de 2013 uma nova estrutura administrativa da Prefeitura de Frutal foi instituída com a Lei 6.038, que criou unidades de assessoramento diretamente ligadas à SEMMA, sendo: Departamento de Apoio Legal e Ambiental, Departamento de Projetos Ambientais e Divisão de Saneamento. Este arranjo é o que vigorava durante a escrita deste capítulo. Embora existente desde 2013, esta estrutura organizacional da SEMMA, como é comum em outros municípios, tinha institucionalizado, até 2016, apenas a Divisão de Saneamento.

A partir de janeiro de 2017 a SEMMA passou por uma reestruturação física e de pessoal. Mudou-se para um prédio próprio, localizado no centro de Frutal, que conta com oito salas. Houve contratação de funcionários e remanejamento de servidores de outras secretarias para a SEMMA. No momento de redação deste estudo, em julho de 2020, o corpo de funcionários da SEMMA era formado por 19 profissionais, dos quais oito estavam ligados diretamente ao Licenciamento Ambiental. Três destes 19 servidores ocupam as posições de chefias: Departamentos de Apoio Legal e Ambiental, Projetos Ambientais, e Divisão de Saneamento. Os demais (16) são concursados para as áreas administrativa e de educação, mas passaram a atuar na SEMMA. A secretaria contava ainda com uma consultoria para elaboração de projetos e um prestador de serviços para atuação no projeto de Coleta Seletiva da Associação dos Catadores de Materiais Recicláveis de Frutal (ASCAFRU). Em termos de infraestrutura, a SEMMA dispunha de três carros, oito desktops, quatro *notebooks*, quatro impressoras, um *drone* e um aparelho celular com GPS.

Cumprе salientar que, quando a DN 213 do COPAM MG foi publicada, em 22 de fevereiro de 2017, a SEMMA Frutal já cumpria os requisitos de infraestrutura e pessoal impostos pelo governo do estado, com técnicos próprios, habilitados e em número compatível com o licenciamento e fiscalização ambiental. Frutal também já se enquadrava na exigência de ter um conselho ambiental desde 2001, quando o Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental (CODEMA) foi criado pela Lei nº 4.835. Todavia, foi necessário adequá-lo para o

processo de implantação do LAM, visando atender ao princípio da paridade de representação do setor público e da sociedade civil, previsto pela *Lei Federal Complementar nº 108 de 29 de maio de 2001*.

As atribuições do CODEMA permanecem as mesmas desde a sua fundação em 2001: (i) garantir o cumprimento da Política Municipal do Meio Ambiente – que normatiza a gestão, controle, proteção e fiscalização ambiental; (ii) a emissão da Declaração de Conformidade Ambiental; (iii) a homologação de Termos de Ajustamentos de Condutas (TAC) e de Termos de Compromisso de Conversão de Multa (TCCM); (iv) a aprovação e acompanhamento de projetos, programas, ações e atividades a serem financiadas com recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente; (v) decisão, em caráter recursal, como última instância administrativa, sobre as penalidades administrativas impostas (advertências, multas, suspensão e embargo de atividades poluidoras e outras penalidades previstas na lei municipal).

Conforme análise das atas, antes do LAM, o CODEMA em Frutal enfrentava problemas de falta de quórum para as reuniões ordinárias e suas atividades resumiam-se a expedição de autorizações de corte de árvores e emissão da Declaração de Conformidade Ambiental. Após o LAM, a participação das entidades representativas da sociedade nas reuniões (mensais) ordinárias e extraordinárias passou a ter maior controle de frequência, conforme determinado pelo Estatuto do CODEMA (Frutal, 2019).

Embora não fosse uma exigência do Governo de Minas para os municípios assumirem o LAM, Frutal já havia instituído desde 2008 o Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA), por meio da Lei nº 5. 427/2008. Entretanto, este fundo só passou a ser movimentado após a municipalização do licenciamento, com o recebimento de taxas e multas ambientais, uma vez que o Município passou a contar com estas receitas. Estes recursos, antes do LAM, eram direcionados aos cofres do Estado e não ao município. Com a municipalização, passaram a ser destinados ao Fundo Municipal de Meio Ambiente. Na Lei de criação do FMMA de Frutal, também são destinados para este fundo: o ICMS Ecológico; recursos da União, do estado ou de outras entidades públicas e privadas para fins ambientais; recursos de acordos, convênios, contratos e consórcios, de ajuda e cooperação interinstitucional; doações, legados, contribuições em dinheiro, valores, bens moveis e imóveis recebidos de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais; dotações orçamentárias específicas; entre outros.

Conforme previsto na lei de criação do fundo, estes recursos podem ser aplicados em projetos que vão desde a criação, manutenção de praças e unidades de conversação municipais

à investimentos em pesquisas científicas e tecnológicas voltadas para as temáticas ambientais. Permite-se também a aplicação na qualificação dos profissionais da SEMMA, a contratação de consultorias e a aquisição de material permanente e de consumo necessários para o desenvolvimento de programas na área ambiental, entre outros.

3.2 Procedimentos do LAM em Frutal

Frutal não conta com leis municipais específicas para o Licenciamento Ambiental. Durante a escrita deste capítulo estava em elaboração o Código Ambiental Municipal, que irá reger não somente o LA, mas toda gestão ambiental do município. Para a execução do LAM, a SEMMA segue os parâmetros legais do Estado (DN 213 e Decreto 47.383/2018), que foram regulamentados em nível municipal pela Deliberação Normativa nº 001/2018 do CODEMA que dispõe sobre a “uniformização do sistema de classificação, enquadramento e os procedimentos de licenciamento municipal com o estadual”. Conforme aponta a literatura científica, a falta de um aparato legal específico para área de meio ambiente municipal já é um ponto complexo para a consolidação do LAM, considerando que a ausência de uma legislação específica pode comprometer a autonomia municipal (Monteiro, 2009). Neste sentido, escreveu Carlo (2006, p. 270), ao incentivar os municípios a criarem seus “próprios procedimentos e as suas exigências contemplando a realidade local e o tipo de atividade a ser desenvolvida”.

Quando assumiu o LAM, Frutal emitia a Certidão de Não Passível de Licenciamento e as Autorizações Ambientais de Funcionamento (AAF) das classes 1 e 2 – tipologias estabelecidas na DN COPAM nº 74/2004. Com a entrada em vigor da DN COPAM nº 217/2017, que redefiniu as tipologias de LA em Minas Gerais, Frutal passou a poder emitir: Certidão de Dispensa de Licenciamento Ambiental; Licença Ambiental Simplificada (LAS/CADASTRO); Licença Ambiental Simplificada com Relatório Ambiental Simplificado (LAS/RAS); Licenças Ambientais Concomitantes (LAC) 1 e 2 das classes 1, 2, 3 e 4.

O processo de licenciamento ambiental em Frutal, ao contrário do que tem sido preconizado nos âmbitos estaduais e federais (Fonseca; Resende, 2016), ainda não utiliza sistema eletrônico. Todas as etapas do LAM – protocolo, entrega de documentos, emissão de taxas e expedição da licença – são feitas de forma presencial e em documentos impressos na SEMMA. Todavia, depoimentos dos técnicos revelaram que se pretende implantar primeiro o Sistema de Informações Ambientais Municipais (SIAM-Frutal) para então avançar na implementação de um sistema eletrônico para o LAM. Existia, porém, um sistema piloto do

SIAM-Frutal que está sendo criado e alimentado pela SEMMA com dados das vistorias e da atuação dos técnicos do LAM para ser discutido junto ao CODEMA, para que se utilize recursos do FMMA para a sua implementação.

Enquanto Frutal não tem todo seu sistema de licenciamento informatizado e *on-line*, a SEMMA disponibiliza todas as informações necessárias para o LAM em seu portal na internet, incluindo listagem dos documentos a serem apresentados pelos empreendedores, o valor das taxas e as leis que orientam o licenciamento ambiental. Como de praxe, o Formulário de Caracterização do Empreendimento (FCE) deve ser protocolado para dar início ao processo do LAM. Neste portal consta também são publicadas todas as licenças concedidas pela SEMMA.

A tramitação do LAM em Frutal segue cinco etapas estipuladas pela própria SEMMA (Figura 1). Todo o processo – do protocolo do FCE à emissão ou negação da licença – decorre no máximo em 180 dias.

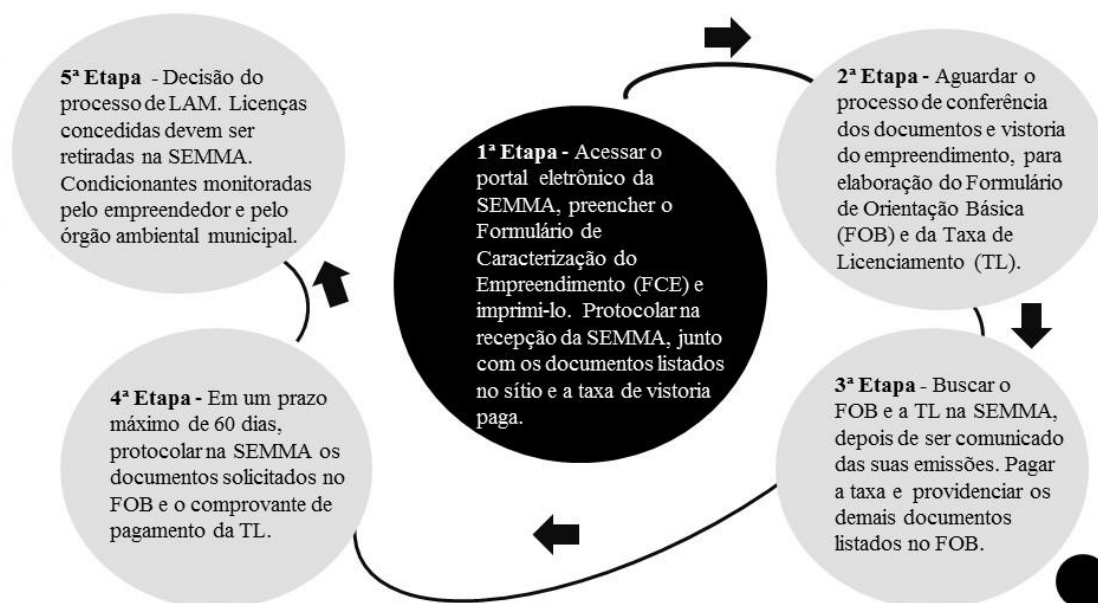


FIGURA 1 – Descrição das etapas do LAM em Frutal.

FONTE: Elaborado pelos autores com base em informações da SEMMA

As mesmas etapas e procedimentos descritos na Figura 1 são seguidos para a emissão da Certidão de Dispensa de Licenciamento (antigo Não Passível). Antes da emissão do documento é realizada uma vistoria no empreendimento para certificação do cumprimento dos preceitos legais, para que se previnam impactos ambientais e para conferência *in loco* se realmente aquele empreendimento se enquadra na dispensa do licenciamento.

3.3 Desempenho Administrativo do LAM em Frutal em relação ao estadual

Entre 5 de junho de 2017 e 4 de junho de 2020 havia na SEMMA 369 processos de licenciamento ambiental (Tabela 1). A média mensal de protocolos no primeiro ano (05/06/2017 a 04/06/2018) foi de 9,25. No ano seguinte (05/06/2018 a 04/06/2019) subiu para 11,6. E no terceiro ano (05/06/2019 a 04/06/2020), foi de 10,33 processos/mês. Entre o primeiro e o segundo ano do LAM em Frutal, o número de protocolos aumentou de 111 para 134 (Tabela 1). A expectativa era que no terceiro ano o número de processos de LAM protocolados continuasse a aumentar. Entretanto, devido às restrições impostas pela pandemia de Covid-9 (SARS-CoV-2), os serviços ficaram suspensos por 60 dias, o que, provavelmente, contribuiu para a redução de cerca de 8% no montante de processos protocolados entre o terceiro (124) e o segundo ano (134) do LAM em Frutal. A Tabela 1 discrimina a quantidade de processos por cada categoria de LA, considerando-se aqueles que foram arquivados e os que ainda estão em tramitação.

TABELA 1 – Modalidade dos processos de licenciamento por categoria e ano de atuação da SEMMA Frutal.

Modalidades	1º ano do LAM	2º ano do LAM	3º ano do LAM
	05 de junho de 2017 a 4 de junho de 2018	05 de junho de 2018 a 4 de junho de 2019	05 de junho de 2018 a 4 de junho de 2020
Certidão de Dispensa de Licenciamento	39	47	37
AAF (Autorização Ambiental de Funcionamento)	40	-	-
LAS/Cadastro (Licença Ambiental Simplificada)	-	13	12
LAS/RAS (LAS com Relatório Amb. Simplificado)	-	4	3
LOC (Licença de Operação Corretiva)	-	-	2
Indeferidos	2	5	1
Encerramento da LAM (fechamento da empresa)	1	1	2
Arquivados	29	64	30
Em tramitação	-	-	37
Total de protocolos	111	134	124

FONTE: SEMMA/Frutal (2020)

Os dados da Tabela 1 permitem observar que a maioria dos empreendimentos de Frutal demandam apenas a Certidão de Dispensa de Licenciamento e que os processos de licenciamento ambiental são simplificados (LAS), na maioria das vezes com cadastro de informações pelo empreendedor (LAS/CADASTRO) e menos frequentemente por Relatório Ambiental Simplificado (LAS/RAS). Processos de Licenciamento Ambiental Concomitante (LAC), em nenhum dos tipos permitidos em lei (tipo 1: unificadas licenças prévia, de instalação e de operação – LP+LI+LO e tipo 2: duas fases, podendo ser LP + LI e LO ou LP+LI e LO),

foi trabalhado, até 4 de junho de 2020, pela SEMMA Frutal. Esta realidade é observada em grande parte dos municípios de pequeno e médio porte, onde o licenciamento ambiental é voltado em geral para atividades com menor impacto ambiental (Nascimento; Fonseca, 2017).

A maioria dos licenciamentos de Frutal (MG) é de atividades agrossilvipastoris (Figura 2) (Listagem G da DN COPAM 213/2017) em propriedades menores que quatro módulos fiscais (MF). De acordo com dados do Sistema de Informações do Cadastro Ambiental Rural (SICAR, 2020), 82,51% das propriedades rurais de Frutal têm até 120 hectares, sendo 30 hectares o valor do MF no município. Essas propriedades, entretanto, correspondam a apenas 35,40% da extensão territorial de Frutal. Propriedades menores que 4 MF são consideradas pequenas propriedades rurais de agricultura familiar⁶ e se encaixam nas classes mais simples de licenciamento (1 e 2) da DN 217/2017. Esta realidade de Frutal – município com área predominantemente rural com maioria das propriedades menores que 4 MF – é comum no Brasil, sendo as licenças simplificadas de empreendimentos de pequeno potencial poluidor são as mais emitidas em todo território brasileiro (Fonseca; Rodrigues, 2017).

A Figura 2 apresenta a proporção dos empreendimentos agrossilvipastoris em relação aos demais tipos de empreendimentos nos três anos de competência do LAM em Frutal. Entre 60 e 65% das licenças são de atividades agrossilvipastoris e entre 26 a 34% dos setores industrial, comercial e de prestação de serviços. Ainda, de 1 a 11% das licenças são de empreendimentos que buscam o licenciamento, mesmo que sua atividade não conste na DN COPAM 213/2017.

⁶ Conforme Art. 3º da Lei 11.326/2006 que estabelece a Política Nacional da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais e pelo inciso V e parágrafo único do Art. 1º da 12.651/2012 – Lei de Proteção da Vegetação Nativa ou Novo Código Florestal.

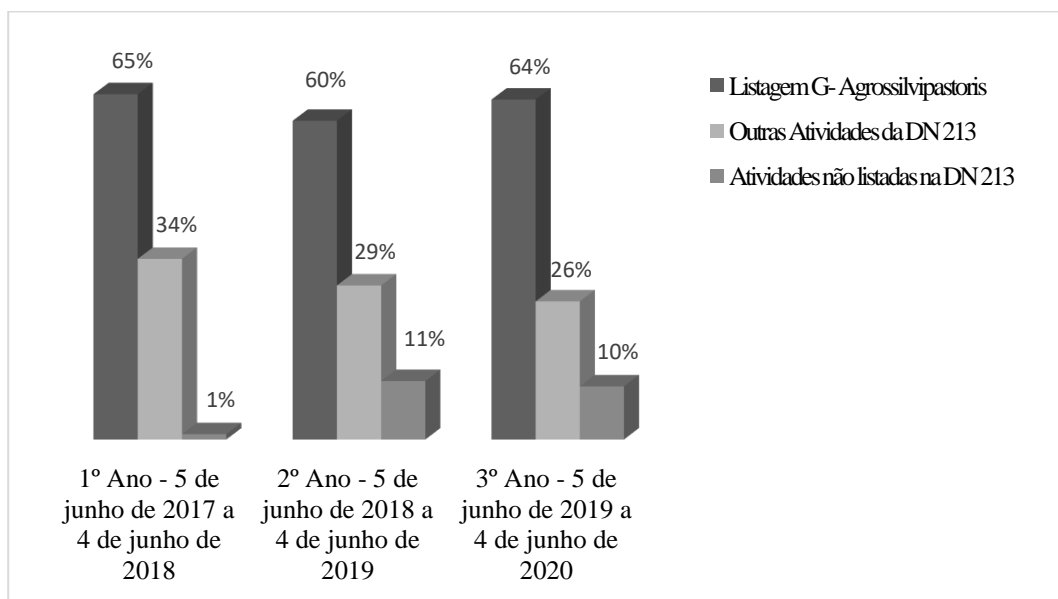


FIGURA 2 – Relação das Licenças Ambientais emitidas para atividades agrossilvipastoris comparadas com os demais tipos de empreendimentos listados na Deliberação Normativa nº 213 de 2017.

FONTE: Elaborado pelos autores a partir de dados da SEMMA/Frutal

Buscando analisar se houve aumento ou redução do número de licenças emitidas após a municipalização, foram levantados dados junto à SUPRAM Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba dos últimos 7 meses de 2016 e correlacionados com os dados da SEMMA-Frutal dos primeiros 7 meses da competência do licenciamento. Os levantamentos se referem às Autorizações Ambientais de Funcionamento (AAF), modalidade de licenciamento vigente na época, cuja competência era do Estado e que foi transferida para o Município, tendo sido extinta em 2018 e substituída pela Licença Ambiental Simplificada, quando passou a valer a DN COPAM 217/2017. Verificou-se que nos últimos sete meses de 2016 a SUPRAM expediu 20 AAFs, no mesmo período de 2017 a SEMMA emitiu 39 AAFs. A SUPRAM emitia 0,66 autorizações por semana, a SEMMA 1,30 a cada sete dias. Estes números demonstram que a quantidade de AAFs emitidas foi quase o dobro quando Frutal assumiu o LAM. Isso pode significar que a municipalização do licenciamento deu incentivos para a regularização do licenciamento ambiental na região. Porém, estudos futuros precisam confirmar se esta situação não se deriva de uma mera coincidência de variação econômica nesse período que teria provocado um aumento na demanda por licenças – seja via estado ou município.

A expectativa de o licenciamento ambiental tornar-se mais célere quando conduzido localmente foi testada através da análise do tempo médio para as emissões das AAFs, considerando-se o número de dias decorridos entre o protocolamento do FCE e a emissão da autorização ou conclusão do processo. Este critério foi aplicado aos dados da SUPRAM-Uberlândia e da SEMMA-Frutal. A emissão de AAFs pelo Município foi mais célere que pelo Estado ($p < 0,001$, $F = 293,75$, GLM) (Figura 3). Os GLMs (modelo linear generalizado) foram submetidos a análise de resíduos para adequação da distribuição de erros (Crawley, 2002). Os dados foram analisados no teste de normalidade de Shapiro, cumprindo todas as premissas para a realização do teste estatístico.

O Município apresentou resposta em cerca de um terço do tempo despendido pelo estado – a média temporal do estado ultrapassava os 300 dias, enquanto do Município foi inferior a 100 dias (Figura 3).

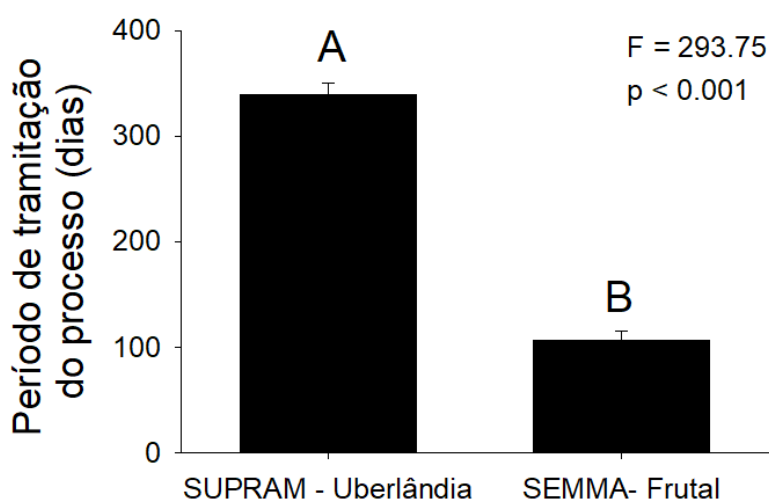


FIGURA 3 – Tempo médio (média + SE) de emissão de AAFs pela SUPRAM-Uberlândia e SEMMA-Frutal. Letras diferentes em cima das barras representam diferença significativa ($p < 0,01$). Modelo linear generalizado (GLM), com distribuição de erros tipo Normal, tendo o tempo médio como variável resposta e os diferentes órgãos como variável determinante. Software R (R DEVELOPMENT CORE TEAM, 2018).

FONTE: Elaborado a partir da análise dos dados da SEMMA/Frutal (2020) e SUPRAM/Uberlândia (2020).

Estas análises consideram os dados apenas dos sete primeiros meses do licenciamento em Frutal comparado ao mesmo período do ano anterior com os dados da SUPRAM. A comparação de um período mais prolongado foi inviabilizada pela mudança ocorrida em 2018,

quando passou a valer a DN 217/2017. Ainda assim, é válido registrar que em 2018 o tempo médio para emissão do licenciamento ambiental em Frutal foi de 97 dias. Em 2019, a média foi de 99 dias. De acordo com dados apresentados pela SEMAD (2019), a média do Estado nos anos de 2018 e 2019 foi de 210 dias.

A celeridade do processo e o aumento do número de licenças podem ser considerados um ponto positivo da descentralização do LA no município de Frutal. Porém, do ponto de vista da efetividade do instrumento, outras questões de natureza mais substantiva, tais como as melhorias biofísicas no território e a redução de conflitos sociais, teriam que ser consideradas (Sadler, 1996; Glasson; Therivel, 2019). Esta análise seria importante, visto que a maior proposta do licenciamento ambiental é a proteção e o controle ambientais. Neste sentido, seriam importantes novas pesquisas que pudessem mencionar os resultados do LAM em Frutal na prevenção e mitigação dos impactos ambientais no território.

3.4 Fiscalização e controle ambiental

Ao assumir o LAM, a SEMMA passou a ser responsável também pelo controle e fiscalização ambiental. Para esse fim, o poder executivo municipal regulamentou “o poder de polícia dos fiscais ambientais” (Decreto Municipal nº 10.458/2017) e dispôs sobre o “controle corretivo e repressivo das situações que causem ou possam causar impactos ambientais pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente” (Decreto Municipal nº 10.530/2017).

Os processos de fiscalização da SEMMA, como de praxe nos licenciamentos estaduais (Garcia; Fonseca, 2018), começam sempre pela emissão do Auto de Fiscalização, que resulta em Notificação (quando não houve dano ambiental e o empreendedor recebe orientações a serem cumpridas) e Auto de Infração (quando constatado o dano ambiental). Passado o período de defesa na SEMMA (20 dias) e em segunda instância no CODEMA (30 dias contados da ciência do parecer da SEMMA) gera-se a multa, quando as defesas não são acatadas.

A Tabela 2 discrimina estas ações de controle ambiental por ano e modalidade. De 5 de junho de 2017 a 4 de junho de 2020 a SEMMA realizou 119 notificações, 244 autos de fiscalização e 222 autos de infração. Somando-se as notificações, os autos de infração e os de fiscalização, foram realizadas pela SEMMA, nos três anos de competência do LAM, 585 ações de controle ambiental. Uma média de 16,25 procedimentos por mês. Dos 222 autos de infração, 139 resultaram em multas (Tabela 2), uma média de 3,86 por mês. Esses dados permitem inferir

que o LAM, dada sua proximidade dos infratores, de certa forma potencializou o poder fiscalizatório do poder público.

TABELA 2 – Relação dos números de ações de controle ambiental por ano (relacionadas com a competência originária do LAM)

Ano	Notificações	Autos de Fiscalização	Autos de Infração	Multas
2017(a partir de 5 de junho)	13	25	22	13
2018	31	66	63	48
2019	48	99	95	47
2020 (até 4 de junho)	27	54	42	31
Total	119	244	222	139

FONTE: SEMMA/Frutal (2020)

Antes da implantação do LAM, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente não exercia a função de órgão fiscalizador. Os 222 autos de infração (Tabela 2) lavrados pela SEMMA em três anos de LAM relacionam-se às seguintes irregularidades: danos aos recursos hídricos (58); danos ao solo (47); danos à flora (28); falta de Licença Ambiental (27); descumprimento de exigências impostas em notificações (24); danos atmosféricos (18), outros (14) e danos à fauna (6). A Figura 4 apresenta estes números de forma percentual.

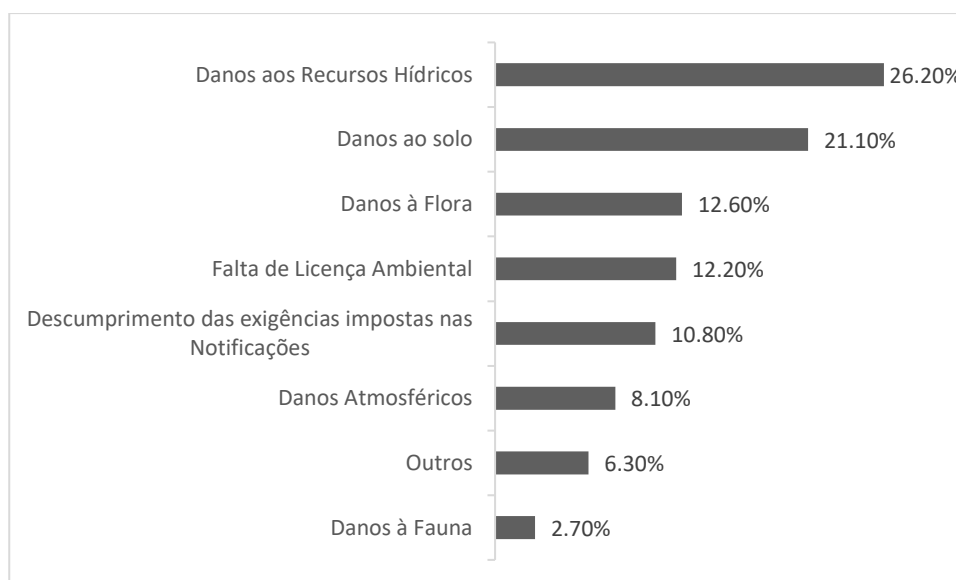


FIGURA 4– Números percentuais dos tipos de danos que levaram a lavratura dos autos de infração pela SEMMA Frutal entre junho de 2017 e junho de 2020.

FONTE: Elaborado a partir da análise dos dados da SEMMA/Frutal (2020)

Conhecer os tipos de infração mais comuns nos territórios é fundamental para a construção das políticas públicas mais efetivas para a gestão ambiental. Os três anos em que a SEMMA Frutal assumiu a competência da fiscalização permitiram identificar os principais problemas ambientais do município e colocá-los em pauta na discussão do Código Ambiental Municipal, que vem sendo elaborado pelo município com a participação da comunidade.

O Termo de Compromisso de Compensação de Multa (TCCM), previsto no Decreto Estadual nº 47.383/2018, que estabelece procedimentos administrativos de fiscalização ambiental e aplicação das penalidades, permite que o autuado converta o valor da multa em financiamento de obras e de eventos de educação ambiental ou na doação de equipamentos, desde que tragam algum ganho ambiental para o Município. Em Frutal, os TCCM foram revertidos em doação de notebooks, impressoras, qualificação de professores das escolas municipais em educação ambiental, construção da calçada no entorno do Ecoparque Municipal, destinação de EPIs para associados dos catadores de materiais recicláveis, confecção de placas educativas, dentre outros.

A Tabela 3 apresenta o *status* das multas aplicadas por cada ano de LAM em Frutal. A inadimplência no pagamento das multas foi de 39%, 44%, 63,30% e 35,50% em 2017, 2018, 2019 e 2020 (sem computar as 7 multas a vencer – Tabela 3), respectivamente. A soma do percentual de multas pagas com os TCCMs executados demonstra retorno para o Município de 55% do número de multas em 2017, 52% em 2018, 34% em 2019 e 32,50% em 2020 (até 5 de junho). Esses percentuais são superiores aos de multas ambientais que são pagas aos governos estadual e federal. Um estudo realizado pela InfoAmazônia⁷ mostra que apenas 3,3% das multas aplicadas pelo Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) entre 1980 e 2019 foram pagas. De acordo com informações da Secretaria de Estado de Meio Ambiente (SEMAD), o índice de adimplência de multas ambientais em Minas Gerais é de 30%. A necessidade de manter vínculos comerciais e de prestação de serviços com a Prefeitura pode ser responsável pela maior inadimplência em Frutal, uma vez que com dívida ativa os empreendimentos não recebem a Certidão Negativa de Débito (CND) e ficam impedidos de quaisquer contratos com o Município.

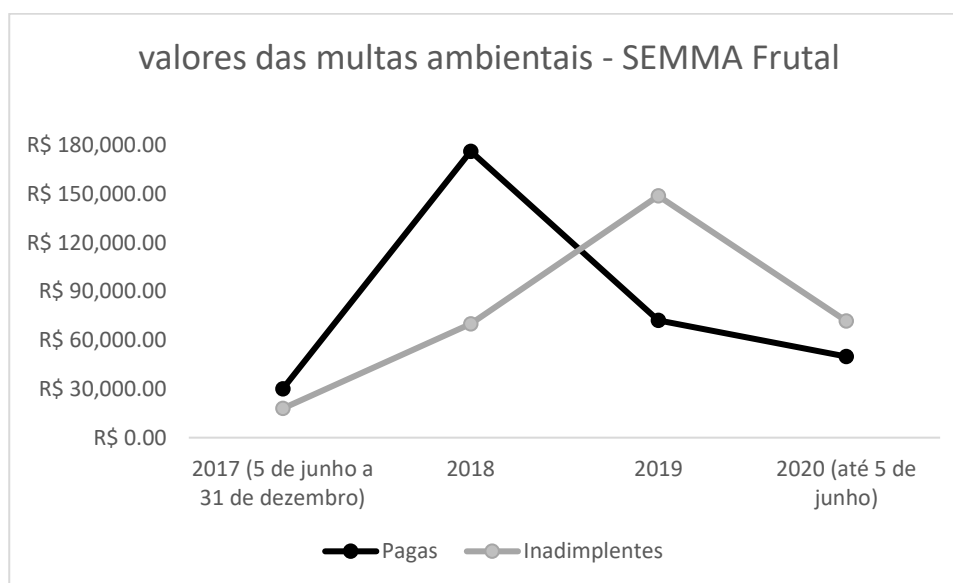
⁷ Este estudo foi publicado pela The Intercept Brasil em 21 de outubro de 2019. Disponível em: <https://theintercept.com/2019/10/21/ibama-bilhoes-multas-ambientais/>. Acesso em: 10 de julho de 2020.

TABELA 3 – Relação das multas ambientais e situações em que se encontram.

MULTAS	2017 (05/06 a 31/12)	2018	2019	2020 (Até 4/06)
Pagas	5	18	11	10
TCCM	2	7	5	3
Inadimplentes	5	21	30	11
Judicializadas	1	2	1	0
A vencer	-	-	-	7
TOTAL	13	48	47	31

FONTE: SEMMA/Frutal (2020)

Entre junho de 2017 a junho de 2020, Frutal arrecadou R\$ 328.285,41 em multas ambientais – R\$30.002,00 em 2017 (a partir de 5 de junho), R\$ 176.223,82 em 2018, R\$ 72.186,59 em 2019 e 49.873,00 em 2020 (até 5 de junho). Há ainda outros R\$ 308.490,85 em dívida ativa do Município – R\$ 17.943,72 referentes ao ano de 2017 (a partir de 5 de junho), R\$ 69.964,12 a 2018, R\$ 148.760,01 a 2019, e R\$ 71.823,00 a 2020 (até 5 de junho). Os valores pagos e inadimplentes das multas ambientais ao longo dos três anos em análises são apresentados pela Figura 5.

**FIGURA 5**– Valores das multas que foram pagas e das que foram para a dívida ativa do Município.

FONTE: SEMMA/Frutal (2020)

Observa-se que no ano de 2018 os valores pagos foram superiores aos demais períodos, e no ano de 2019 observa-se o inverso, a inadimplência foi maior que a quantidade de multas quitadas. Esta situação pode ser explicada pelo fato de ser comum em Frutal a

reincidência de multas de um mesmo empreendimento, o que aconteceu em 2 dos 3 anos sobre análises desta pesquisa. Desde modo, em 2018 um empreendimento com várias multas pagou suas dívidas ao município, o que não aconteceu em 2019 (Figura 5). Em 2020 verificou-se que a queda das multas pagas foi ainda maior, porém houve também queda na inadimplência.

3.5 A percepção dos técnicos da SEMMA

Conforme salientado, os estudos críticos sobre a municipalização do licenciamento ambiental, do ponto de vista metodológico, basearam-se essencialmente em entrevistas e questionários de percepção (Nascimento; Abreu; Fonseca, 2020). Este capítulo pretendeu explorar o tema analisando os dados administrativos da prática do licenciamento, porém, de modo complementar, também foram exploradas as percepções de oitos servidores da SEMMA que atuam no LAM desde a sua implantação em 5 de junho de 2017.

Seis dos oito profissionais respondentes têm curso superior – dois em Geografia, um em Ecologia, um em Direito, um em Engenharia Ambiental e um em Nutrição. Dois servidores estão cursando Graduação – Gestão Ambiental e Direito. Um dos técnicos é mestre em Biologia Vegetal, dois têm especialização (Agroecologia no Cerrado e Gestão Pública) e dois estão cursando Mestrado em Ciências Ambientais. Três desses servidores possuem duas graduações: Direito e Economia, Sistemas de Informação e Geografia, Engenharia Ambiental e Engenharia Civil. Embora seis desses servidores sejam concursados, cinco estão em desvio de função e estariam originalmente lotados nos setores de Administração e de Educação, situação que mostra a necessidade de concursos para servidores específicos da SEMMA Frutal. Esta deficiência de falta de funcionários de carreira nos órgãos ambientais municipais é, há muito, debatida na literatura científica (Ávila, Malheiros, 2012; Santos, Mendez, 2015).

Os servidores entrevistados relataram ter passado por treinamento na SUPRAM-Uberlândia antes da implantação do LAM em Frutal. Os técnicos reportaram terem tido uma série de dificuldades e dúvidas no início do processo de licenciamento em Frutal, as quais muitas vezes não eram esclarecidas pela SUPRAM, devido ao ineditismo do LAM em MG. Como forma de contornar esses desafios, os técnicos do LAM Frutal criaram um grupo de estudos que passou a se reunir uma vez por semana, utilizando um turno de trabalho em um dia fixo para leitura, análise e discussão dos fundamentos legais que regem o licenciamento ambiental. Contribuiu nesse processo a aprovação pelo CODEMA da utilização de recursos do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FMMA) para capacitação desses técnicos. Em três anos

de trabalho eles participaram de 14 cursos – entre seminários, congressos, simpósios e palestras – pertinentes ao LAM.

Cinco destes profissionais afirmaram que, após três anos de experiência e contínua qualificação, se sentem mais seguros em avaliar e elaborar os pareceres técnicos dos processos de LAM. Os técnicos definiram diretrizes para o LAM em Frutal que não são aplicadas pelo estado, como a vistoria *in loco* para todos os tipos de licença, inclusive para a Certidão de Dispensa de Licenciamento, prevista nas DNs COPAM 213 e 217. Conforme apontaram em suas respostas ao questionário, as vistorias permitiram constatar situações não declaradas pelo empreendedor, tais como barramentos em corpos d'água e poços artesianos sem outorga, ausência de fossas sépticas em propriedades rurais, áreas de preservação permanente (APP) com livre acesso da pecuária, dentre outras irregularidades. As vistorias ainda geram dados importantes para a composição do Sistema de Informações Ambientais do Município de Frutal (SIAM-Frutal), que está em fase de elaboração e delineamento.

Quando questionados sobre “Como melhorar e aperfeiçoar o sistema do LAM em Frutal? ”, todos os servidores apontaram a necessidade de investimentos na informatização do processo. Também foram citadas a necessidade de melhorias na infraestrutura da SEMMA e de contratação de mais profissionais.. A falta de infraestrutura também foi mencionada quando os técnicos foram questionados sobre “*os principais desafios*” enfrentados na implantação do LAM, junto aos baixos salários e às mudanças constantes das leis ambientais.

A alternativa indicada para suprir a necessidade de mais técnicos foi a realização de concurso público com vagas específicas para a área ambiental, criando-se os cargos de fiscal e analista ambiental, que não existem no quadro de servidores da Prefeitura de Frutal, com salário compatível com a função de nível superior. A efetivação por concurso público seria também uma forma de coibir pressões políticas e a rotatividade entre mandatos, um dos pontos que preocupam a equipe. Neste contexto de aprimoramento de sua equipe, Frutal demanda por profissionais com expertise na área agrossilvipastoril, uma vez que a maior demanda do LAM vem desses empreendimentos. Os técnicos em atividade indicaram que engenheiros agrônomo e florestal seriam especialmente bem-vindos à equipe.

Apesar da necessidade de ampliação do quadro de servidores responsáveis pelo LAM, Frutal tem equipe média maior do que o observado no estado. A SUPRAM-Uberlândia, por exemplo, conta com 72 profissionais que respondem por todas as atividades da SUPRAM, no atendimento a 67 municípios (SEMAD, 2019), uma média 1,07 profissionais por cidade, visto

que mesmo com a municipalização a SUPRAM continua licenciando os empreendimentos de classes 6 e 5.

Os servidores da SEMMA apontaram como os principais aspectos positivos do LAM: (i) a oportunidade de Frutal conhecer melhor sua própria realidade, (ii) a maior proximidade entre poder público, comunidade e empreendedores, (iii) a geração de recursos e a viabilização do Fundo Municipal de Meio Ambiente.

A dificuldade de integração com as demais secretarias do município, demandada pelo caráter multisetorial do licenciamento ambiental, foi apontada pelos técnicos da SEMMA como o principal aspecto negativo do LAM. Os entrevistados destacaram que o processo de licenciamento poderia ser mais célere caso não houvesse morosidade no compartilhamento de informações atualizadas por parte das demais secretarias, principalmente dos setores de Obras, Serviços Urbanos, e Agricultura.

Os técnicos da SEMMA ainda apontaram quatro aspectos de especial importância e que merecem a atenção dos municípios que pretendem assumir o licenciamento ambiental: (i) uma secretaria estruturada com equipe técnica e equipamentos, (ii) capacitação continuada dos analistas e fiscais ambientais, (iii) investimento em meios e estratégias capazes de tornar o licenciamento cada vez mais transparente e (iv) coordenação do órgão ambiental por um profissional com formação e conhecimento técnico na área ambiental. Tais fatores estão alinhados com os resultados de estudos prévios sobre a municipalização, o que sugere que, independentemente do desempenho administrativo do sistema municipal, aqueles envolvidos diretamente no licenciamento tendem a ver problemas de natureza institucional.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo objetivou entender em que medida a municipalização do licenciamento ambiental tem resultado em melhorias ou pioras administrativas. Tal objetivo foi explorado no contexto empírico de Frutal, segundo município de Minas Gerais a adotar o licenciamento após a implementação de um programa estruturado de estímulo à municipalização.

Com base nos resultados da pesquisa, levantou-se como pontos positivos a celeridade da emissão das licenças, o aumento da procura pela regularização ambiental e o protagonismo que o município assumiu na fiscalização e controle ambiental atrelados à LAM, o que levou a geração de recursos financeiros e a movimentação do Fundo Municipal de Meio Ambiente.

Merece destaque o fato do CODEMA de Frutal ter se consolidado após o LAM, refletindo maior envolvimento da sociedade com as demandas do seu território.

Por outro lado, foi possível elencar falhas que podem comprometer o processo de efetivação do LAM em Frutal, como a falta de uma legislação municipal ambiental, a ausência de uma ferramenta *on-line* para o acompanhamento dos processos de forma a torná-los mais transparentes e a deficiência no quadro de funcionários do órgão ambiental pela ausência de técnicos concursados para as funções de analistas e fiscais ambientais.

No entanto, considera-se que a sistematização da experiência do licenciamento ambiental em Frutal (MG) possa inspirar outros municípios, especialmente por se tratar de uma cidade com perfil relativamente comum à realidade brasileira – médio porte, maior parte do território em área rural, vocação agrossilvipastoril.

Por fim, é preciso relatar que os dados elencados não são suficientes para dimensionar se houve ou não efetividade na descentralização do licenciamento ambiental em Frutal (MG), visto que a efetividade está além da suposta eficácia da emissão das licenças. Estudos futuros são importantes no sentido de entender os efeitos da municipalização para a qualidade do meio ambiente. Considera-se também a necessidade de estudos e análises em outros municípios mineiros que assumiram o LAM, para que se obtenha parâmetros comparativos e se amplie o conhecimento da realidade e eficácia da descentralização do Licenciamento Ambiental no Estado de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

ABREU, E. L.; FONSECA, A. DE F. C. Análise comparada da descentralização do licenciamento ambiental em municípios dos estados de Minas Gerais e Piauí. **Sustentabilidade em Debate**, Brasília, v. 8, p. 167-180, 2017.

ÁVILA, R. D.; MALHEIROS, T. F. O Sistema Municipal de Meio Ambiente no Brasil: avanços e desafios. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 21, p. 33-47, 2012. DOI: 10.1590/S0104-12902012000700004.

AZEVEDO, A.; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 58, p. 37-55, 2007.

BATTERBURY, S. P. J.; FERNANDO, J. L. Rescaling Governance and the Impacts of Political and Environmental Decentralization: An Introduction. **World Development**, v. 34, p. 1851-1863, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2005.11.019>

BEDNER, A. Consequences of Decentralization: Environmental Impact Assessment and Water Pollution Control in Indonesia. **Law & Policy**, Denver, v. 32, p. 38-60, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9930.2009.00313.x>

BRANDT, F., SALVATORI R. U.; REMPEL C.; BICA, J. B.; STROHSCHOEN, A. A. G. O Desafio do Licenciamento Ambiental no Município de Roca Sales, Rio Grande Do Sul, Brasil. **Revista de Ciências Ambientais**, Canoas, v. 7, n. 2, 73-86, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 5 de outubro 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 08 julho 2021.

BRASIL. Decreto Federal 88.351 de 1º de junho de 1983. Regulamenta a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, que dispõem, respectivamente, sobre a Política Nacional do Meio Ambiente e sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental, e dá outras providências. Brasília. DOU de 3/6/1983.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília. DOU de 02/09/1981.

BRASIL. Lei Complementar n.º 140 de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, 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 n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília. DOU de 9 dezembro de 2011.

BURMANN, A. Estudo crítico do licenciamento ambiental municipal no estado do Rio Grande do Sul. 2012. Dissertação (Mestrado em Avaliação de Impactos Ambientais de Mineração) - La Salle, 2012.

CARLO, S. Gestão ambiental nos municípios brasileiros: impasses e heterogeneidade. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – UNB, 2006.

CARVALHO, M. A. Os desafios do licenciamento ambiental municipal. In: Anais do XV Congresso Nacional do CONPEDI. Manaus. 15 a 18 novembro, 2006.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2ª ed., 2005.

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 001 de 23 de janeiro de 1981. Brasília. DOU de 17 fevereiro 1981.

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. Resolução nº 237 de 19 de dezembro de 1997. Brasília. DOU de 22 dezembro 1997.

COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental (Minas Gerais). Deliberação Normativa nº 74, de 09 de setembro de 2004. Belo Horizonte: DOEMG de 02 outubro 2004.

COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental (Minas Gerais). Deliberação Normativa nº 213 de 22 de fevereiro de 2017, Belo Horizonte: DOEMG de 24 de fevereiro 2017.

COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental (Minas Gerais). Deliberação Normativa nº 217 de 06 de dezembro de 2017. Belo Horizonte: DOEMG de 08 dezembro 2017.

COPAM - Conselho Estadual de Política Ambiental (Minas Gerais). Deliberação Normativa nº 219 de 2 de fevereiro de 2018, Belo Horizonte: DOEMG de 03 fevereiro 2018.

CRAWLEY, M. Statistical computing: an introduction to data analysis using S-Plus. John Wiley and Sons, Chichester, United Kingdom. 2002.

DALLAGNOL, P. R. O licenciamento ambiental municipal. Considerações acerca da repartição de competências entre os entes federativos. **Jus Navigandi**, v. 11, 2006.

EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural. Frutal-MG, 2019.

FARIAS, T. **Licenciamento Ambiental, aspectos teóricos e práticos**. Belo Horizonte: Fórum, 4ª ed. 2013.

FONSECA, A. RESENDE, L. Boas práticas de transparência, informatização e comunicação social no licenciamento ambiental brasileiro. Uma análise comparada dos websites dos órgãos licenciadores estaduais. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, Rio de Janeiro, v. 21, p. 295-306, 2016. DOI: 10.1590/S1413-41522016146591

FONSECA, A.; RODRIGUES, S. E. The attractive concept of simplicity in environmental impact assessment: Perceptions of outcomes in southeastern Brazil. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 67, p. 101-108, 2017. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2017.09.001>

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Produto interno bruto dos municípios de Minas Gerais: ano de referência 2017, Belo Horizonte: FJP, 2019.

FRUTAL. Lei nº 4.822, de 10 de março de 2001. Dispõe sobre a nova estrutura organizacional administrativa da Prefeitura Municipal de Frutal e da outras providências. Disponível em: <https://sapl.frutal.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2001/3980/04822.pdf>. Acesso em 08 de julho de 2021.

FRUTAL. Lei nº 4.835 de 02 de maio de 2001. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental e dá outras providências. Disponível em: <https://sapl.frutal.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2001/3993/04835.pdf>. Acesso em 08 de julho de 2021.

FRUTAL. Lei nº 5.427 de 26 de março de 2008. Cria o Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA. Disponível em: <https://sapl.frutal.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2008/4585/05427.pdf>. Acesso em 08 de julho de 2021. Acesso em 08 de julho de 2021.

FRUTAL. Lei nº. 6.038, de 11 de janeiro de 2013. Dispõe sobre a criação de cargos e vagas em cargos públicos em comissão, desmembra, cria e modifica a competência de secretarias municipais e dá outras providências. Disponível em: <https://www.frutal.mg.gov.br/secretaria/meio-ambiente/>. Acesso em 08 de julho de 2021.

FRUTAL. Lei nº 6.440, de 27 de junho de 2019. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental – CODEMA e dá outras providências. Disponível em: https://sapl.frutal.mg.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/5993/6440_19_alteralei_codemadema.pdf. Acesso em 08 de julho de 2021.

GARCIA, L. C.; FONSECA, A. The use of administrative sanctions to prevent environmental damage in impact assessment follow-ups. **Journal of Environmental Management**, [s.l], v. 219, p. 46-55, 2018. DOI: 10.1016/j.jenvman.2018.04.112.

GLASSON, J.; THERIVEL, R. **Introduction to Environmental Impact Assessment**. London: Routledge, (The Natural and Built Environment Series), 2019.

GUERRA, S. Competência ambiental à luz da Lei Complementar no 140/2011, **Nomos**, [s.l], v. 32, p. 125-140, 2012. Disponível em: <http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/377>

Guilherme, F. C.; Henkes, J. A. A execução do licenciamento ambiental no município de Itaguaí - RJ. **Gestão e Sustentabilidade Ambiental**, Palhoça, v. 1, p. 82-146, 2013. DOI: <http://dx.doi.org/10.19177/rgsa.v1e2201282-146>

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Perfil dos Municípios Brasileiros: 2015. Brasília: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2019.

LARSON, A. M. Natural Resources and Decentralization in Nicaragua: Are Local Governments Up to the Job? **World Development**, [s.l], v. 30, p. 17-31, 2002.

LEME, T. N. Os municípios e a política nacional do meio ambiente. Planejamento e Políticas Públicas – IPEA. Brasília: v. 35, p. 25-53, 2010.

LEMOS, M. C.; AGRAWAL, A. Environmental Governance. **Annual Review of Environment and Resources**, San Mateo, v. 31, p. 297-325, 2006.

MARSHALL, G. R. Nesting, Subsidiarity, and Community-based Environmental Governance beyond the Local Scale. **International Journal of the Commons**, Utrecht, v. 2, p. 75-97, 2007.

MARTINS, G. A. Estudo de caso: uma reflexão sobre a aplicabilidade em pesquisas no Brasil. **Contabilidade e Organizações**, Ribeirão Preto, v. 2, p. 9-18, 2008.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 18^o ed., 2010.

MACHADO, K. A.; KRIEGER, E. I. F. As implicações da Lei Complementar nº 140 no licenciamento ambiental local em municípios do Rio Grande do Sul. In: Anais do IX Simpósio Internacional de Qualidade Ambiental, Porto Alegre, 19 de mai., 2014.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente**, São Paulo: Revista dos Tribunais, 3^a ed. 2004.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual 44.844 de 25 de junho de 2008. Estabelece normas para licenciamento ambiental e autorização ambiental de funcionamento, tipifica e classifica infrações às normas de proteção ao meio ambiente e aos recursos hídricos e estabelece procedimentos. Belo Horizonte: DOEMG de 26/06/2008.

MINAS GERAIS. Decreto Estadual 46.953 de 23 de fevereiro de 2016. Dispõe sobre a organização do Conselho Estadual de Política Ambiental, Belo Horizonte: DOEMG de 24/02/2016.

NASCIMENTO, T.; FONSECA, A. A. descentralização do licenciamento ambiental na percepção de partes interessadas de 84 municípios brasileiros. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 43 (Edição Especial: Avaliação de Impacto Ambiental), p. 152-170, 2017.

NASCIMENTO, T.; ABREU, E. L.; FONSECA, A. Descentralização do licenciamento e da avaliação de impacto ambiental no Brasil: regulação e estudos empíricos. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 23, p. 1-22, 2020.

NEVES, E. M. S. C. Institutions and environmental governance in Brazil: the local governments' perspective. **Revista Brasileira de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 20, p. 492-516, 2016. DOI: <https://doi.org/10.1590/198055272035>

PANTA, W. M. Municipalização dos sistemas de licenciamento ambiental: estudos de caso na região do Vale do Rio Pardo – RS. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – UNISC, 2006.

PATTON, M. G. **Qualitative Research and Evaluation Methods**, Thousand Oaks, CA: Sage, 3 ed. 2002.

R DEVELOPMENT CORE TEAM. R: A language and environment for statistical computing. Vienna: R Foundation for Statistical Computing. 2020. Disponível em: <https://www.r-project.org/>. Acesso em: fev. 2020.

RODRIGUES, G. S. S. C. Análise interdisciplinar de processos de Licenciamento Ambiental no Estado de Minas Gerais: conflitos entre velhos e novos paradigmas. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 22, p. 267-282, 2010.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

SADLER, B. Environmental Assessment in a Changing World: Evaluating Practice to Improve Performance. Ottawa: Canadian Environmental Assessment Agency (CEAA) and International Association for Impact Assessment (IAIA), 1996.

Sanchez, L. H. **Avaliação de Impacto Ambiental: Conceitos e Métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2^a ed., 2013.

SANTOS, J. Q.; MENDEZ, J. M. D. Licenciamento ambiental e política de descentralização da gestão ambiental no território do Recôncavo da Bahia. **Revista Brasileira de Administração Política**, Salvador, v. 8, n. 2, 163–180, 2015.

SEMMA. Secretaria Municipal de Meio Ambiental de Frutal. Disponível em <https://www.frutal.mg.gov.br/amb/licenciamento.html>. Acesso em: 30 de dezembro de 2020.

SEMADE. Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <http://www.meioambiente.mg.gov.br/regularizacao-ambiental>. Acesso em 20 de dezembro de 2020.

SICAR - Sistema de Informação do Cadastro Ambiental Rural. Disponível em: <http://www.car.gov.br/publico/imoveis/index>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2020.

SOUZA, A. N. Licenciamento Ambiental no Brasil sob a Perspectiva da Modernização Ecológica. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - USP, 2009.

TASSI, R. H.; KUHN, D. D. Gestão Ambiental Municipal: Diagnóstico do Processo de Licenciamento Ambiental no Município de Palmeira Das Missões – RS. **Gestão de Sustentabilidade Ambiental**, Santa Catarina, v. 3, n. 2, 113 – 141, 2015. doi: <http://dx.doi.org/10.19177/rgsa.v3e22014113-141>.

ÚNICA - União da Indústria de Cana-de-Açúcar. Disponível em: <https://unica.com.br/comunicacao/publicacoes/>. Acesso em: jun. 2019.

CAPÍTULO 5

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo revisou os aspectos históricos e o contexto atual da descentralização do Licenciamento Ambiental no Brasil do âmbito dos Estados para os Municípios, visando reunir os aspectos positivos e negativos, bem como os entraves, já relacionados na literatura científica. Aprofundou a pesquisa na vivência da descentralização no Estado de Minas Gerais e fez um estudo de caso do Município de Frutal (MG), que assumiu o Licenciamento Ambiental de atividades e empreendimentos de impacto local.

Apesar de estar em pauta há quase quatro décadas, considerando-se a PNMA de 1981, a descentralização do Licenciamento Ambiental das atividades de impacto local ainda tem um longo caminho pela frente no Brasil, com o enfrentamento pelos municípios da escassez de recursos orçamentários e a inexistência de arranjos intergovernamentais específicos para este fim. A descentralização também se torna um desafio ao considerar as dimensões continentais do Brasil, que tem um número expressivo de municípios de pequeno porte, nos quais a fragilidade da infraestrutura e a ausência de instrumentos de gestão ambiental são provavelmente ainda maiores.

Por outro lado, alimentada pelos preceitos constitucionais, a descentralização do LA pode trazer protagonismo aos municípios no controle, conhecimento e gestão dos recursos naturais de seu território, além de dar celeridade ao LA e desafogar os órgãos ambientais estaduais. A descentralização também se alinha a possibilidade de maior participação e diálogo na gestão ambiental, uma vez que há maior proximidades entre governo, comunidade e empreendedores. Todavia, essa sinergia entre descentralização e ganho de maturidade de processos democráticos nos territórios depende da garantia da representatividade dos diversos interesses e atores sociais nos conselhos e estâncias locais de planejamento e tomada de decisão.

É preciso ter olhos abertos para que a proposta da descentralização do LA não seja desvirtuada pelo paternalismo e pelas práticas clientelistas que costumam ser mais fortes nos governos locais. O licenciamento, como instrumento de gestão ambiental e de tomada de decisão, deve ter cunho estritamente técnico, estando embasado no melhor conhecimento científico disponível.

Por fim, o processo de descentralização depende da construção de capacidades para que os municípios possam exercer adequadamente seus poderes nas decisões ambientais e cumprir os objetivos da Política Nacional de Meio Ambiente, com o entendimento de que o

Licenciamento Ambiental só é exitoso quando aplicado com o seu propósito de garantir qualidade ambiental, sustentabilidade e saúde para as presentes e futuras gerações.

A ciência tem um papel importante neste processo e pode contribuir na sistematização de alternativas para arranjos institucionais que permitam que a transmissão de competências dos estados para os municípios esteja alicerçada em bases técnicas, jurídicas e de gestão.

No Estado de Minas Gerais o processo da descentralização ainda é incipiente, sendo impulsionado com a publicação da DN 213/2017. Observou-se que os municípios estão optando em assumir a gestão do licenciamento ambiental de impacto local de forma coletiva, por meio dos consórcios intermunicipais. No município de Frutal (MG) – o segundo de Minas Gerais a assumir o LM de impacto local após a publicação da DN 213 observou-se um protagonismo da gestão ambiental, no entanto, os dados ainda são recentes para comparações mais aprofundadas.

Segure-se pesquisas continuadas na observação da descentralização do LM em Minas Gerais, não só pelo seu caráter proeminente, mas pela complexidade do universo do Estado – que conta com o maior número de municípios em complexidades diversas. Considera-se também importante aprofundar os estudos sobre o processo de descentralização do licenciamento ambiental municipal em situações de mudanças de governos municipais, no sentido de aferir a continuidade da gestão dos processos licitatórios.

APÊNDICES

APÊNDICE 1

Roteiro da Entrevista – **Licenciamento Ambiental Municipal no Estado de Minas Gerais.**

- 1) Na opinião do senhor, quais são os pontos positivos da municipalização do Licenciamento Ambiental nestes dois anos e meio de publicação da DN 213?
- 2) Gostaríamos que relacionasse também os pontos negativos.
- 3) Quais os critérios que serão adotados para os municípios que já eram conveniados com o Estado, antes da publicação da DN 213?
- 4) Existe alguma proposta de futuramente, através de um projeto de lei, tornar obrigatória a opção dos municípios em assumir o Licenciamento Ambiental?
- 5) Qual o maior receio dos Municípios quando são convidados a assumirem o LAM?
- 6) A SEMAD acredita que os mais de 80% dos municípios mineiros, com menos de 20 mil habitantes, conseguirão assumir a responsabilidade do LAM?
- 7) Qual a análise da SEMAD sobre as experiências com os consórcios?
- 8) O que está sendo feito para fortalecer a competência municipal do LA?
- 9) Qual o planejamento da SEMAD para o futuro do programa de LAM?
- 10) Como presidente da Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), qual a análise que o senhor faz do processo de Licenciamento Ambiental Municipal no Brasil?

APÊNDICE 2

Questionário sobre o Licenciamento Ambiental Municipal no Estado de Minas Gerais

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar da **pesquisa: “LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL (LAM) NO ESTADO DE MINAS GERAIS”**. O objetivo deste estudo é conhecer, analisar e sistematizar a experiência dos municípios mineiros perante o LAM, visando **fomentar o aperfeiçoamento** deste importante instrumento **de tomada de decisões e gestão ambiental**.

Desde 2017 cerca de 121 dos 853 municípios de Minas Gerais assumiram o LAM, portanto, com sua colaboração, podemos contribuir para os muitos que podem vir a vivenciar este processo. Ademais, esperamos que municípios como o seu, que já aderiram à competência originária do LAM, também aprimorem seus trabalhos e se beneficiem dessa pesquisa.

COMO SERÁ SUA CONTRIBUIÇÃO? Ao aceitar colaborar com este estudo, você **responderá a um questionário** sobre o histórico, a caracterização, a estrutura, os procedimentos, as conquistas e os desafios do licenciamento ambiental no seu município. **Sua contribuição é muito importante** e tomará apenas cerca de 15 minutos do seu tempo. **Sua privacidade será respeitada e mantida sobre sigilo**, ou seja, seu nome ou qualquer dado ou elemento que possa, de qualquer forma, te identificar serão mantidos em sigilo. Essas informações serão restritas aos pesquisadores, que se responsabilizam pela guarda e confidencialidade dos seus dados.

DATA

/

LOCAL:

BLOCO 1: PERFIL DO RESPONDENTE

Nome:

1. Qual a sua formação?
 Ensino Fundamental
 Ensino Médio
 Graduação

Especialização *Lato sensu*

Mestrado

Doutorado

Pós-doutorado

Em caso de curso superior, qual sua área de formação?

2. Qual o nome do órgão em que é gestor?

3. Há quanto tempo exerce essa função?

Menos de 1 ano

1 a 2 anos

3 a 4 anos

5 a 6 anos

7 a 8 anos

9 a 10

Mais de 10 anos

4. Quais das funções descritas abaixo estão sob sua responsabilidade?

Normatizar e promover a aplicação da legislação e das normas específicas de meio ambiente e recursos naturais, bem como coordenar e supervisionar as ações voltadas para a proteção ambiental.

Zelar pela observância das normas de conservação, controle e desenvolvimento sustentável dos recursos ambientais, em articulação com os órgãos federais, estaduais e municipais.

Identificar os recursos naturais do município essenciais ao equilíbrio do meio ambiente, compatibilizando as medidas conservacionistas com a exploração racional, conforme diretrizes do desenvolvimento sustentável.

Promover ações que visem à educação ambiental da população.

Prestar suporte técnico e administrativo ao Conselho Municipal de Meio Ambiente.

- Coordenar o Sistema Municipal de Meio Ambiente.
- Gerir o(s) Conselho(s) e Fundo(s) Municipal da sua competência ou a ela relacionado(s).
- Ser responsável pelo Licenciamento Ambiental Municipal.
- Outras

5. Esta é a sua primeira experiência na área ambiental?

- SIM
- NÃO

Caso a resposta seja negativa, assinale uma das alternativas, com relação ao período que trabalha na área ambiental.

- Menos de 5 anos
- 05 a 10 anos
- Mais de 10 anos

BLOCO 2: HISTÓRIA E CARACTERIZAÇÃO DO LAM

6. Em qual data a Prefeitura assumiu a competência do Licenciamento Ambiental?

7. Qual a modalidade de Licenciamento Ambiental?

- Individual
- Consórcio
- Individual e convênio
- Outro _____

8. Por que o município optou pela modalidade assinalada acima?

9. De quem partiu a decisão de assumir o LAM? Marque as alternativas que considerar reais ao contexto da sua cidade.

- Prefeito
 - Secretário de Meio Ambiente
 - Equipe Técnica da área ambiental
 - Decisão conjunta
 - Consórcios Municipais
 - Não sei
 - Outras
-

10. O seu município tem leis municipais específicas para o LAM?

- Sim
- Não

11. Assinale as classes de Licenciamento Ambiental que foram assumidas pelo seu Município.

- Classe 1
- Classe 2
- Classe 3
- Classe 4
- Classe 5
- Classe 6

12. O seu município licencia atividades que não estão relacionadas na Deliberação Normativa nº 213/2017?

- Sim
- Não
- Não sei

Caso a resposta seja positiva, relacione quais empreendimentos:

13. Dos fatores listados abaixo, quais influenciaram a gestão municipal para a decisão de assumir o LAM? Marque todas as alternativas que se adequem à realidade do seu município.

- Agilidade
- Desburocratização
- Cobrança da classe empreendedora
- Cobrança da população em geral
- Geração de recursos
- Ganho de arrecadação municipal
- Autonomia nas tomadas de decisões
- Proximidade dos empreendimentos a serem licenciados
- Insatisfação com o papel do Estado
- Autonomia administrativa
- Controle dos impactos ambientais locais
- Outro(s):

14. Quantos servidores atuam no processo de Licenciamento Ambiental Municipal?

- 01 a 05
- 06 a 10
- 11 a 15
- 16 a 20
- 21 a 25
- 26 a 30
- 31 a 35
- 36 a 40

- 46 a 50
- Mais de 50

15. Quais as modalidades de contratação destes profissionais? Assinale todas alternativas que se enquadrarem.

- Concursados
- Processo Seletivo Simplificado
- Cargo em comissão
- Cessão de outras repartições públicas
- Estagiários
- Pessoas Jurídicas
- Profissionais autônomos
- Outro(s)

16. Antes de assumir o LAM, a equipe era menor?

- Sim
- Não

Caso a resposta seja positiva, assinale uma alternativa abaixo que se relaciona com o número de servidores que foram contratados para trabalhar diretamente no LAM:

- 01 a 03 04 a 07 08 a 11 12 a 15 16 a 19 Mais de 20

17. Assinale os instrumentos de gestão ambiental utilizados em seu Município.

- Fundo Municipal de Meio Ambiente
- Conselho Municipal de Meio Ambiente
- Política Municipal de Meio Ambiente
- Sistema Municipal de Informações sobre o Meio Ambiente
- Sistema Municipal de Fiscalização Ambiental
- Plano Diretor Municipal
- Zoneamento Ecológico Econômico
- Plano Municipal de Saneamento Básico

- Plano Municipal de Gestão de Resíduos Sólidos
- Lei Municipal específica que trata sobre os procedimentos do Licenciamento Ambiental
- Nenhuma das alternativas acima
- Outro(s): _____

BLOCO 3: ESTRUTURA E PROCEDIMENTOS DO LAM

18. Quantos processos de LAM, em média, são protocolados por mês?

- 1 a 20
- 21 a 30
- 31 a 40
- 41 a 50
- Mais de 50

Comentários:

19. Quais as modalidades de licenciamento são protocoladas em seu município com mais frequência? Enumere-as em ordem crescente de 1 a 6, sendo 1 a mais protocolada e a 6 a menos protocolada.

- Certidão de Dispensa de Licenciamento Ambiental
- LAS/CADASTRO – Licença Ambiental Simplificada
- LAS/RAS – Licença Ambiental Simplificada com Relatório Ambiental Simplificado
- LAC 1 – Licença Ambiental Concomitante – em uma única fase LP, LI e LO
- LAC 2 – Licença Ambiental Concomitante – com duas fases (LP e LI + LO)
- LAT – Licença Ambiental Trifásica (LP + LI + LO)

20. Quais os procedimentos após a emissão da Licença Ambiental?

- Acompanhamento das condicionantes
- Vistorias sistemáticas

- Convocação para apresentação de relatórios
- Nenhum
- Outras _____

21. Quais são as taxas cobradas para o processo do Licenciamento Ambiental?

- Protocolo
 - Vistoria
 - Análise de documentos
 - Emissão do Formulário de Orientação Básica Integrado – FOBI
 - Retificação do Formulário de Orientação Básica Integrado – FOBI
 - Declarações e Certidões relativas a processo de licenciamento e de regularização ambiental
 - Revisão de Condicionantes
 - Expedição de 2ª via de Certificados de Licenciamento
 - Outro(s):
-

22. Das taxas cobradas no processo de Licenciamento Ambiental, quantas são destinadas para o Fundo Municipal de Meio Ambiente?

- Todas elas
- Parte delas
- Nenhuma delas

23. Quais outras fontes de arrecadação são destinadas para o Fundo Municipal de Meio Ambiental? Assinale todas as alternativas que condizem com a realidade do seu município.

- Multas Ambientais
- Compensações Ambientais
- Repasses do Município
- ICMS Ecológico
- Doações

- Patrocínios
 - Não há nenhuma outra forma de arrecadação
 - Outras:
-

24. Descreva como e onde são aplicados os recursos financeiros advindos do licenciamento ambiental.

25. Quais etapas do processo de Licenciamento Ambiental são digitais?

- Todas as etapas
 - Nenhuma das etapas
 - Protocolo de pedido de licenciamento
 - Emissão do Formulário de Caracterização do Empreendimento (FCE)
 - Emissão do Formulário de Orientação Básica (FOB)
 - Envio de documentação
 - Emissão da taxas
 - Emissão da Certidão do LAM
 - Outra(s)
-

26. Qual a participação do Conselho Municipal de Meio Ambiente no processo de Licenciamento Ambiental?

- Elaboração de pareceres técnicos
- Análise dos pareceres técnicos
- Vistorias
- Votação e aprovação (ou negação) dos processos de LAM
- Representatividade dos interesses municipais perante os processos de LAM

Emissão da declaração de conformidade com as leis e regulamentos administrativos do Município

Outra(s):

Comentários:

27. Quais os meios utilizados para publicização dos processos do LAM? Assinale todos que estiveram enquadrados na realidade do seu Município.

Diário Oficial de Minas Gerais

Jornais locais

Websites oficiais

Facebook

Twiter

Youtube

Instagram

Rádios locais

TVs locais

As seções (abertas a toda população) do Conselho Municipal de Meio Ambiente

Outro(s):

28. Quais as ferramentas e tecnologias utilizadas nos processos de Licenciamento Ambiental? Marque todas utilizadas no processo de LAM.

GPS (da sigla em inglês para Sistema de Posicionamento Global)

Máquinas fotográficas

Drones/Vants (veículos aéreos não tripulados)

Base de dados do SICAR – Sistema Nacional de Cadastro Ambiental Rural

- Infraestrutura de Dados Espaciais do Sistema Estadual de Meio Ambiente (IDE – SISEMA)
 - Metadados espaciais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)
 - Sistema de Informações Geográficas da Mineração – SIGMINE/DNPM
 - Imagens de Satélite (Ex. Google Earth, Landsat, Sentinel, CBERS, etc.)

 - Sonda Multiparâmetro de Qualidade de Água
 - Medidor de Qualidade do Ar
 - Câmara Multiespectral
 - Inteligência Artificial
 - Outro(s): _____
-

BLOCO 4: DESAFIOS E CONQUISTAS DO LAM

29. Quais as dificuldades encontradas para o processo de implantação do LAM?

- Equipe técnica reduzida
- Equipe técnica pouco capacitada
- Falta de infraestrutura ou infraestrutura inadequada
- Interferências de políticos e empreendedores nos processos de licenciamento
- Baixos salários dos técnicos servidores do órgão ambiental municipal
- Dificuldade de monitoramento das condicionantes das licenças concedidas
- Demora e excesso de burocracia na análise dos processos
- Falta de padronização nos processos
- Falta de apoio do Estado no processo de implantação do LAM
- Não existem dificuldades na implantação do LAM
- Outras: _____

30. Quais ganhos o Município tem tido com o LAM?

- Agilidade na análise dos processos

- Conhecimento da realidade local
- Proximidade entre poder público, comunidade e empreendimentos
- Empenho e comprometimento da equipe técnica
- Geração de receita para a administração municipal
- Acesso a informações privilegiadas sobre o território
- Subsídio e aperfeiçoamento de políticas públicas municipais
- Aproximação da população dos desafios da gestão ambiental e territorial
- Conscientização ambiental da população
- Não existem aspectos positivos no licenciamento ambiental municipal
- Outro(s):

31. Que recomendação você daria a um município (e a seus gestores) que está se preparando para assumir a responsabilidade do Licenciamento Ambiental?

32. Há algo que não foi abordado neste questionário e que você gostaria de compartilhar sobre a experiência do Licenciamento Ambiental Municipal em seu município?

Agradecemos sua colaboração!

APÊNDICE 3

Questionário sobre o Licenciamento Ambiental em Frutal

Idade: _____

Formação: _____

1) Há quanto tempo atua na Secretaria Municipal de Meio Ambiente, trabalhando com licenciamento ambiental?

2) Qual cargo exerce?

3) É servidor concursado? Qual o vínculo de trabalho?

4) Como você se integrou à equipe do LA de Frutal?

5) Como tem sido sua experiência de atuação técnica do LA em Frutal?

6) Quais os instrumentos para o LA existem em Frutal?

7) Quais instrumentos deveriam existir que fazem falta para a execução do LA?

8) Os instrumentos que existem foram desenvolvidos e/ou adquiridos para o LA?

9) Quais instrumentos são frutos de outras demandas do Município?

10) Quais os principais problemas e desafios do LA em Frutal?

- Equipe técnica reduzida e pouco capacitada
- Falta de infraestrutura ou infraestrutura inadequada
- Baixos salários dos funcionários do órgão ambiental municipal
- Falta de acompanhamento das condicionantes ambientais
- Demora e excesso de burocracia na análise dos processos
- Falta de padronização dos processos

11) Como você qualificaria o apoio técnico oferecido pela SEMAD-MG para a descentralização do Licenciamento Ambiental?

- Ótimo
- Bom
- Regular
- Ruim
- Péssimo
- Outro

12) Que recomendações você daria à SEMAD-MG para melhorar a capacitação dos municípios para assumirem o LA?

13) O que você julga necessário para tornar o processo do LA mais célere, sem que deixe de ser criterioso?

14) Que nota de 1 a 10, você daria para a eficiência do processo de licenciamento ambiental em Frutal?

15) Quais os aspectos positivos do Licenciamento Ambiental em Frutal?

- Agilidade na análise dos processos
- Conhecimento da realidade local
- Empenho e comprometimento da equipe técnica
- Geração de receita para a administração pública
- Não existem aspectos positivos no Licenciamento Ambiental em Frutal
- Outros _____

16) A SEMMA/Frutas consegue cumprir os prazos previstos no Decreto nº 47.383 de 2018 e nas deliberações normativas para entrega da licença ambiental?

- Sim
- Não
- Nem sempre

17) Como você entende ser a visão da administração do município de Frutas sobre as questões ambientais?

- Entrave para o desenvolvimento
- Oportunidade para o desenvolvimento
- Preocupação e cuidado
- Despreocupação e descuido
- Outro _____

18) De onde vem os recursos financeiros para o LA? Quais as soluções para as restrições orçamentárias?

19) Que recomendações você daria para os municípios que pretendem assumir o LA? Quais as lições aprendidas em Frutas?
