



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO E MEIO AMBIENTE



**LICENCIAMENTO AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS DA GRANDE
ARACAJU**

GECÁSSIA MARIA DA COSTA

**São Cristóvão – Sergipe
2015**

GECÁSSIA MARIA DA COSTA

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS DA GRANDE
ARACAJU**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Sergipe.

Orientador: Prof. Dr. José Daltro Filho

**São Cristóvão – Sergipe
2015**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA CENTRAL

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE

C8371 Costa, Gecássia Maria da
Licenciamento ambiental nos municípios da Grande Aracaju : desafios e possibilidades / Gecássia Maria da Costa ; orientador José Daltro Filho. – São Cristóvão, 2015. 135 f. : il.

Dissertação (mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal de Sergipe, 2015.

1. Licenciamento ambiental. 2. Gestão ambiental. 3. Descentralização. 4. Grande Aracaju (SE). I. Daltro Filho, José, orient. II. Título.

CDU: 502.13(813.7)

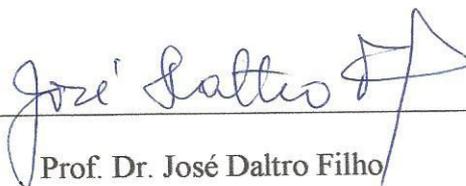
GECÁSSIA MARIA DA COSTA

**LICENCIAMENTO AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS DA GRANDE
ARACAJU: DESAFIOS E POSSIBILIDADES**

Dissertação apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre do Programa de Pós-
Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente da
Universidade Federal de Sergipe.

Aprovada em 27 de Fevereiro de 2015

BANCA EXAMINADORA


Prof. Dr. José Daltro Filho

Universidade Federal de Sergipe


Prof.º Dr. Ariovaldo Antonio Tadeu Lucas

Universidade Federal de Sergipe


Prof. Dr. Lício Valério Lima Vieira

Instituto Federal de Sergipe

Este exemplar corresponde à versão final da Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente

Prof. Dr. José Daltro Filho
Universidade Federal de Sergipe
Orientador

É concebido ao Programa responsável pelo Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Sergipe permissão para disponibilizar, reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias.

Gecássia Maria da Costa
Universidade Federal de Sergipe
Autora

Prof. Dr. José Daltro Filho
Universidade Federal de Sergipe
Orientador

GECÁSSIA MARIA DA COSTA

**GESTÃO AMBIENTAL COMPARTILHADA EM MUNICÍPIOS
SERGIPANOS: DESAFIOS E POSSIBILIDADES**

Este exemplar corresponde à versão final para o Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente.

Prof. Dr. José Daltro Filho

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus por ter me iluminado e conduzido meus passos nessa minha caminhada, ele que proporciona cada benção na minha vida, e tenho certeza que tudo ficaria mais difícil se não estivesse sempre comigo.

Ao meu Orientador, Prof. Dr. José Daltro Filho pela confiança, paciência e dedicação, atuando de maneira competente, muito obrigada.

Aos meus pais José Sales da Costa e Josefa Maria da Costa que em todos os momentos da minha vida tiveram a preocupação em me proporcionar condições para estudar e crescer profissionalmente.

Ao meu irmão Acássio Mirello da Costa, por sempre estar do meu lado, me apoiando torcendo para que tudo dê certo, com certeza essa vitória é nossa.

Ao Núcleo de Pós Graduação em Desenvolvimento e Meio Ambiente pela oportunidade.

A todos os professores, colaboradores e colegas do PRODEMA pelos grandes conhecimentos compartilhados.

Ao meu amigo Dr. Angelo Gallotti Prazeres pelo grande incentivo, por ter me conduzido e comemorado comigo cada etapa vencida neste mestrado, muito obrigada.

A Prof. Dra. Angelita dos Santos pelo grande incentivo para que eu continuasse essa caminhada, jamais esquecerei as suas palavras sábias, nos momentos certos quando pensei não conseguir enfrentar certos desafios.

E não poderia deixar de agradecer a todos aqueles colaboradores que participaram da minha pesquisa de campo, sem eles com certeza seria difícil alcançar os resultados deste trabalho.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar a viabilidade da Gestão Ambiental Compartilhada, em especial o instrumento de Licenciamento Ambiental e sua interação com a municipalização no Estado de Sergipe. Optou-se por estudar a Região da Grande Aracaju, por a mesma ocupar a maior parte da população do Estado, bem como nesta região estar o maior pólo industrial da federação estadual, o que contribui para que o processo de degradação do meio ambiente seja mais intensificado, e ainda conter a capital do Estado, como referência para o restante dos municípios. A abordagem teórica está fundamentada na análise da contextualização do meio ambiente na Constituição Federal e na legislação brasileira, bem como do conceito de licenciamento ambiental nos municípios e do compartilhamento da gestão ambiental. Quanto à abordagem metodológica foi realizado levantamento bibliográfico, visita in loco em todos os municípios da região estudada, além de aplicação de questionários a todos os gestores e conselheiros de meio ambiente. Após discussão teórico-metodológica este estudo chega a conclusão que é preciso desenvolver estratégias de melhoria da gestão ambiental na região supracitada em vista da realidade precária encontrada e aponta o consórcio público como um modelo de desenvolvimento regional ambiental e de melhoria da Política Estadual de Meio Ambiente.

Palavras-chaves: licenciamento ambiental, gestão ambiental, descentralização

ABSTRACT

This study aims to analyze the feasibility of the Shared Environmental Management , in particular the Environmental Licensing tool and its interaction with the municipalization in the State of Sergipe . We chose to study the Greater Aracaju , for the same occupy most of the state's population , and that in this region are located 60 % of state industries , the largest industrial center of the state federation , which contributes to the environmental degradation process more intensified , and also contain the state capital, as a reference for the rest of the municipalities. The theoretical approach is based on an analysis of the environmental context through the Federal Constitution and laws and regulations , as well as the concept of environmental management and environmental management in municipalities. The methodological approach was performed literature as well as on-site visit in all municipalities of the region studied. After theoretical and methodological discussion this study comes to the conclusion that we need to develop strategies to improve environmental management in the aforementioned region in view of the precarious reality found and points the public consortium as a model of environmental regional development and improvement of the State Environmental Policy .

Keywords: environmental licensing, environmental management, decentralization

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Organograma do Sistema Nacional de Meio Ambiente.....	35
Figura 2. Sistema Municipal de Meio Ambiente	45
Figura 3. Mapa de Localização da Região da Grande Aracaju.....	63
Figura 5. Fluxograma da Pesquisa	70
Figura 6. Mapa dos municípios da Região da Grande Aracaju que possuem Sistema de Gestão Ambiental Municipal e realizam o licenciamento ambiental.....	87

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: População e Densidade Demográfica da Região da Grande Aracaju.....	64
Tabela 2: População Urbana e Rural da Região da Grande Aracaju.....	65
Tabela 3: Quantitativo das Indústrias por Município do Território da Grande Aracaju	66
Tabela 4: Quantitativo do número de licenças expedidas pela Adema	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Competência Estadual para o Licenciamento.....	41
Quadro 2: Competência Municipal para o Licenciamento	41
Quadro 3: Experiências de Gestão Ambiental Compartilhada.....	48
Quadro 4: Municípios que já realizam o licenciamento ambiental no Estado de São Paulo.....	57
Quadro 5: Síntese de caracterização dos municípios.....	67
Quadro 6: Legislação Anterior a Política Estadual de Meio Ambiente	76
Quadro 7: Histórico do PNC	79
Quadro 8: Componentes do Sistema Municipal de Meio Ambiente de cada município.....	86
Quadro 9: Formação e experiência profissional dos gestores ambientais.....	89
Quadro 10: Corpo Técnico das Secretarias Municipais de Meio Ambiente.....	90
Quadro 11: Percepção dos Conselheiros quanto as vantagens e desvantagens do licenciamento municipal.....	94
Quadro 12: Cargos comissionados da SEMA.....	98
Quadro 11: Projetos de Educação Ambiental desenvolvidos na SEMA	100
Quadro 12: Projetos desenvolvidos no município de Nossa Senhora do Socorro/SE.....	102

LISTA DE SIGLAS

ABEMA – Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente

ADEMA – Administração Estadual de Meio Ambiente

ANAMMA – Associação Nacional de Órgãos Ambientais do Meio Ambiente

APA – Área de Proteção Ambiental

APM – Áreas de Proteção de Manancial

ASCOM – Assessoria de Comunicação

ASPLAN – Assessoria de Planejamento

ASTPA – Assessoria Técnica e de Política Ambiental

CEF – Caixa Econômica Federal

CEMA – Conselho Estadual de Meio Ambiente

CEPRAM – Conselho Estadual de Meio Ambiente

CD – Conselho Deliberativo

CETESB – Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

CF – Constituição Federal

CIDES – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba

CNM – Confederação Nacional de Municípios

CMMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente

CMMAAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

CODAMS – Comissão de Licenciamento Ambiental

CONDEMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente do Município de Nossa Senhora do Socorro

CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente

COPAM – Conselho Estadual de Política Ambiental

CONSEMA – Conselho de Meio Ambiente

CPDS – Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável

DAF – Departamento de Administração e Finanças

DCA – Departamento de Controle Ambiental

DIPREC – Diretoria de Prevenção e Controle Ambiental

DIRAF – Diretoria Administrativa e Financeira

ECO – Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

FATMA – Fundação do Meio Ambiente

FEPAM – Fundação Estadual de Meio Ambiente do Rio Grande do Sul

FIES – Federação das Indústrias do Estado de Sergipe

FMMA – Fundo Municipal de Meio Ambiente

FUDEMA – Fundo de Defesa do Meio Ambiente

GAC – Gestão Ambiental Compartilhada

GDP – Gabinete da Presidência

GLP – Gás Liquefeito de Petróleo

IAP – Instituto Ambiental do Paraná

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INEMA – Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos

ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

LP – Licença Prévia

LI – Licença de Instalação

LO – Licença de Operação

MMA – Ministério do Meio Ambiente

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

PNC – Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais

PNMA – Política Nacional de Meio Ambiente

PMGIRS – Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PPA – Programa do Plano Plurianual

PRESI – Presidência

PROJUR – Procuradoria Jurídica

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

RIV – Relatório de Impacto de Vizinhança

SAMMA – Secretaria Municipal de Agricultura, Mineração e Meio Ambiente

SEMA – Secretaria de Estado de Meio Ambiente

SEMAD – Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

SEMARH – Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento

SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente

SISEMA – Sistemas Estaduais de Meio Ambiente

SISMUMA – Sistemas Municipais de Meio Ambiente

SUPRAMS – Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

URCS – Unidades Regionais Colegiadas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	<u>20</u>
CAPÍTULO 1 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	<u>25</u>
1.1 Meio Ambiente e Desenvolvimento: uma aliança necessária.....	25
1.2 Legislação Ambiental Brasileira	29
1.2.1 A Constituição Federal e o Meio Ambiente.....	31
1.2.2 A Política Nacional de Meio Ambiente.....	33
1.2.3 O Licenciamento Ambiental como Instrumento da Gestão Ambiental.....	38
1.3 A Gestão Ambiental no Âmbito Municipal.....	43
1.4 A Gestão Ambiental Compartilhada.....	46
1.4.1 Experiências de Gestão Ambiental Compartilhada no Brasil.....	48
CAPÍTULO 2 – MATERIAL E MÉTODOS	<u>63</u>
2.1 Delimitação e Caracterização da Área de Estudo.....	<u>63</u>
2.2 Caracterização da Pesquisa Científica	<u>68</u>
2.3 Caracterização da Metodologia quanto aos Procedimentos.....	69
2.3.1 Quanto aos Instrumentos de Coleta de Dados.....	71
2.3.2 Participantes da Pesquisa.....	71
2.3.3 Pesquisa de Campo.....	72
CAPÍTULO 3 – ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS	<u>75</u>
3.1 A Política Estadual de Meio Ambiente no Estado de Sergipe.....	75
3.2 Gestão Ambiental Compartilhada na Região da Grande Aracaju.....	85
3.2.1 Aspectos Gerais da Gestão Ambiental Compartilhada na Região da Grande Aracaju.....	85

3.2.2 Percepção dos Conselheiros Municipais de Meio Ambiente dos Municípios de Aracaju e Nossa Senhora do Socorro.....	92
3.3 A Gestão Ambiental no Município de Aracaju.....	97
3.4 A Gestão Ambiental no Município de Nossa Senhora do Socorro.....	101
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	107
REFERÊNCIAS.....	118
APÊNDICES.....	12

1. INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas as questões relativas ao meio ambiente têm sido cada vez mais abordadas. A propagação do conhecimento pela mídia, pelos meios acadêmicos, tem trazido informações para a sociedade que evidenciam as consequências desastrosas, provenientes da utilização insensata dos recursos naturais pelo homem, comprometendo assim a sustentabilidade do planeta Terra.

Tais consequências podem ser evidenciadas pela sociedade em geral, desde aquelas localizadas em pequenas aglomerações formadas há séculos e que ali permanecem como ponto de passagem até aquelas presentes nas megalópoles que estão cada vez mais se expandindo. Daí a necessidade da busca de diretrizes e mecanismos operacionais que facilitem dar respostas às necessidades de desenvolvimento e às exigências de qualidade ambiental dentro de um contexto determinado – neste caso, o município.

Assim, faz sentido destacar a importância do licenciamento ambiental municipal adequado para cada tipo de cidade, o qual faz parte de um sistema de gestão ambiental que pretende dificultar o crescimento desordenado das cidades e promover o desenvolvimento sustentável. Segundo Carvalho (2004), a gestão ambiental está inserida em três grandes marcos normativos.

O artigo 225 da Constituição Federal que incumbe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, e atribui igual competência à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; o artigo 23 da Constituição Federal que atribui competência comum a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em todas as suas formas. A Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente - PNMA, a qual define os órgãos locais, como constituintes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, propondo que os mesmos se organizem para a proteção e melhoria da qualidade ambiental, e traz como um de seus instrumentos: o Licenciamento Ambiental. Este deve ser exigido sempre que uma atividade ou empreendimento puder causar potencial degradação ambiental, sendo uma maneira de assegurar que os empreendedores levem em consideração os riscos que sua instalação pode trazer ao meio ambiente – contribuindo dessa forma para o desenvolvimento sustentável, ou seja, compatibilizando o desenvolvimento

socioeconômico com a preservação da qualidade do Meio Ambiente. É considerado um dos mais importantes instrumentos de controle ambiental do País, e deve estar apoiado por outros instrumentos de planejamento de políticas ambientais, tais como; planos de manejo de unidades de conservação, avaliação ambiental, zoneamento ecológico econômico, planos de bacias, entre outros (BRAGA FILHO, 2007).

De acordo com Philippi Jr (1999) apesar de o Brasil estar à frente de tantos outros países no trato das questões locais e embora haja experiências positivas do que se chama de gestão ambiental municipal, as quais serão citadas no decorrer do trabalho. Dos mais de cinco mil e quinhentos municípios da federação brasileira, ainda há muito pouca experiência da gestão local de desenvolvimento e da ocupação do seu espaço.

A exemplificar o exposto, tem-se no Estado de Sergipe, objeto desse estudo, que é formado por 75 municípios, dos quais, segundo informações da Administração Estadual de Meio Ambiente – ADEMA (SERGIPE, 2013) atualmente apenas os municípios de Nossa Senhora do Socorro, Itabaiana e Aracaju possuem o seu sistema de gestão ambiental municipal completo, e em funcionamento. Vale destacar que houve uma capacitação através do Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais – PNC, através da Secretaria do Estado de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH/SE, para todos os representantes das prefeituras municipais a fim de prepará-los para realizar o Licenciamento Ambiental. No entanto, é sabido que capacitar-se não é o único desafio encontrado para a municipalidade quanto ao licenciamento ambiental.

Diante desse contexto, essa pesquisa resulta em uma necessidade concreta a fim de estudar o instrumento de Licenciamento Ambiental e sua interação com a municipalização, e em demonstrar a importância da Gestão Ambiental nos Municípios e a sua atuação no processo de Licenciamento Ambiental. Assim, são apresentadas as seguintes questões de pesquisa: a) Como tem sido a gestão ambiental nos municípios sergipanos? Quais os maiores obstáculos encontrados pelos municípios para implementação da gestão ambiental? Qual a importância de superá-los? Qual a viabilidade de se efetivar uma gestão ambiental compartilhada nos municípios de Sergipe?

Desse modo o presente trabalho tem como principal objetivo, analisar a viabilidade da Gestão Ambiental Compartilhada, em especial o instrumento de Licenciamento Ambiental e sua interação com a municipalização no Estado de Sergipe.

Afim de atender o objetivo geral, são apresentados os seguintes objetivos específicos:

- a) elaborar o diagnóstico dos municípios por meio de análise: ambiental, socioeconômica, territorial e política;
- b) analisar quais os municípios da região estudada que possuem sistema de gestão ambiental;
- c) identificar as maiores dificuldades encontradas pelos municípios no que tange ao compartilhamento da gestão ambiental, mas especificamente do licenciamento ambiental;
- d) apontar subsídios para implantação do licenciamento ambiental eficiente e ordenado para os municípios.

Optou-se por estudar a Região da Grande Aracaju, por a mesma possuir a maior parte da população do Estado, além de que nesta região estão localizadas 60% das indústrias do Estado, o maior pólo industrial da federação estadual, o que contribui para que o processo de degradação do meio ambiente seja mais intensificado, e ainda conter a capital do Estado, como referência para o restante dos municípios.

A fim de responder às questões de pesquisa e alcançar os objetivos propostos, a metodologia partiu do levantamento bibliográfico, visita in loco, em todos os municípios da região estudada, onde foi realizada uma coleta de dados através de questionários e entrevistas semiestruturadas. Além das informações obtidas nas entrevistas, foi realizada uma pesquisa documental, junto aos órgãos públicos, com o intuito de se obter dados referentes ao objeto de estudo.

Esta pesquisa encontra-se dividida em cinco capítulos, a saber: introdução, referencial teórico, procedimentos metodológicos, análise e interpretação dos resultados e conclusões e recomendações. Neste primeiro capítulo são descritas as linhas gerais da pesquisa caracterizadas pela apresentação da temática da pesquisa, problema da pesquisa, os objetivos, a justificativa e uma breve caracterização da metodologia. No segundo capítulo apresentam-se as fundamentações teóricas que justificam o direcionamento da pesquisa. Foram selecionadas obras que versam sobre questão ambiental, desenvolvimento sustentável e gestão ambiental compartilhada. Em seguida, os aspectos metodológicos são descritos no terceiro capítulo, caracteriza-se primeiro a delimitação da área de estudo, em seguida o tipo da investigação e depois são descritos os instrumentos da pesquisa e a análise dos dados. No quarto capítulo fez-se uma análise e interpretação dos resultados alcançados no decorrer da pesquisa. E no quinto capítulo foi encerrado o estudo com as conclusões e recomendações.

1 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste capítulo faz-se uma abordagem teórica sobre os conceitos de Legislação Ambiental, Licenciamento Ambiental, Gestão Ambiental Municipal. Além de discutir sobre as políticas públicas no âmbito da área ambiental.

1.1 MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO: UMA ALIANÇA NECESSÁRIA

Desde os primórdios da civilização que o homem sempre buscou na natureza os recursos para sua sobrevivência. Mesmo quando ainda era nômade, o homem já tinha o hábito de extrair os recursos ambientais. No entanto, como o número de habitantes ainda não era tão numeroso quanto atualmente, as técnicas agrícolas e pastoris ainda não haviam sido descobertas e nem havia a introdução da atividade comercial, eles extraíam apenas o essencial para sobreviver e seus resíduos eram absorvidos naturalmente pelo meio ambiente, causando assim um impacto insignificante. Porém, a partir do momento que o homem começou a assumir uma nova forma de vida, estabelecendo uma moradia estável, a sua relação com o meio ambiente também começa a se modificar, pois ele começa a utiliza-lo muito mais do que necessita para sua sobrevivência.

A partir do processo de desenvolvimento das atividades comerciais, da industrialização e crescimento das cidades, essa situação tende a se agravar ainda mais. De acordo com Philippi Jr (1999), esse crescimento traz à tona um problema crucial: o espaço ou o ambiente sofrem uma modificação radical em seus fluxos de energia e de matérias, incorporando novos caminhos e dinâmicas em sua história.

Segundo Barbieri (2005), somente no Pós-Guerra, a partir das modificações ambientais ocorridas em face do acelerado processo de desenvolvimento, a saber: deterioração da camada de ozônio, chuvas ácidas, efeito estufa, finitude dos recursos naturais, a deterioração da qualidade ambiental, ameaça de extinção que paira sobre as espécies animais e vegetais, entre outros problemas dessa magnitude, é que pode se verificar de modo preciso uma preocupação crescente com o meio ambiente dentro de uma perspectiva global. Diante desse quadro, onde a natureza clama por providências, a população mundial passa a perceber a forma como sua própria sobrevivência está ameaçada, em vista destas transformações ocorridas não somente em seu meio natural, mas também social.

Em vista dessa problemática, começaram a surgir vários movimentos, com diversos discursos, novas estratégias de crescimento e desenvolvimento, expressando diferentes ideologias sobre a questão ambiental, bem como propostas e agendas políticas que alertavam para as mudanças na forma de exploração dos recursos naturais (REVEILLEAU, 2008).

Assim, a partir do ano de 1968, na época da Guerra Fria e da crise do Vietnã, começaram a haver as primeiras reuniões com enfoque para o meio ambiente. A primeira foi a Reunião do Clube de Roma, que teve como resultado o documento intitulado Limites do Crescimento (*The Limits to Growth*), onde colocava à tona a possibilidade do holocausto global, devido à tecnologia disponível empregada na guerra. Após quatro anos, mais precisamente em junho de 1972, ocorre em Estocolmo, Suécia, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, a qual contou com representantes de 113 países, 250 organizações não governamentais e de vários representantes da Organização das Nações Unidas - ONU (NETO, 2009). Um diferencial importante desta conferência é que ela passou a discutir o meio ambiente de uma forma mais abrangente, a partir dos seus aspectos sociais, políticos e econômicos e não apenas ambientais.

Ademais, foi uma conferência marcada por diversos conflitos entre os países desenvolvidos e aqueles em desenvolvimento (SHIGUNOV NETO). Se por um lado, os primeiros defendiam uma política voltada para a conservação dos recursos naturais, por outro lado, os países em desenvolvimento replicavam que por conta da situação de pobreza e miséria que viviam, precisavam desenvolver-se economicamente de forma acelerada, sem grandes preocupações com a manutenção dos recursos naturais.

Inclusive o Brasil, naquela Conferência defendeu o desenvolvimento a qualquer custo, em vista da política desenvolvimentista do processo de industrialização que estava vivendo (BARBIERI, 2005). No entanto, é sabido que esse fundamento não é justificável, pois do ponto de vista ambiental e social, essa política não foi favorável. Para exemplificar essa afirmativa, cita-se o caso da Amazônia que teve sua ocupação de forma desordenada, sem respeito algum com as populações tradicionais que lá habitavam e nem ao próprio ordenamento ambiental. Infelizmente mesmo depois de tantos debates políticos ambientais, tantos planos de desenvolvimento elaborados por diversos governos, a preocupação com o meio ambiente, ainda é lamentável.

Como resultado dessa Conferência, criou-se o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA, atualmente considerada a principal autoridade global em Meio

Ambiente (PNUMA, 2013), a qual trouxe o ideal de um desenvolvimento no qual pudesse compatibilizar crescimento e desenvolvimento com a promoção e manutenção da qualidade ambiental. A partir dessa vinculação entre desenvolvimento e meio ambiente é que surge o conceito de desenvolvimento sustentável.

No entanto, segundo Sachs (1993, p.2) a expressão desenvolvimento sustentável surge pela primeira vez, somente no ano de 1980, em um documento denominado *World Conservation Strategy*, produzido pela *World Wildlife Fund*, no qual defende que é preciso manter a capacidade do planeta para assim ser possível sustentar o desenvolvimento, e este por sua vez deve respeitar a capacidade desses ecossistemas e as necessidades das gerações futuras.

Para sustentar essa afirmativa, vale ressaltar o conceito de desenvolvimento sustentável, referenciado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), conhecida como Comissão Brundtland;

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

Para Milaré (2007) significa dizer que é preciso compatibilizar meio ambiente e desenvolvimento, a política ambiental não deve ser vista como um obstáculo ao desenvolvimento, mas sim como um dos seus instrumentos, dentro de um processo contínuo de planejamento, atendendo-se adequadamente às exigências de ambos, ou seja é preciso desenvolver-se, mas de maneira planejada e sustentável com vistas a assegurar a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção da qualidade ambiental.

Vinte anos após a Conferência das Nações Unidas, mais precisamente no ano de 1992, a cidade do Rio de Janeiro, sedia a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), também conhecida como ECO-92 ou RIO 92, a qual tinha entre os seus principais objetivos: examinar a situação ambiental mundial desde 1972 e suas relações com o estilo de desenvolvimento vigente, estabelecer mecanismos de transferências de tecnologia não poluentes aos países subdesenvolvidos, examinar estratégias nacionais e internacionais para incorporação de critérios ambientais ao processo de desenvolvimento, estabelecer um sistema de cooperação internacional para prever ameaças ambientais e prestar socorro em casos emergenciais (NETO, 2009).

Como resultado da CNUMAD, foram aprovados vários documentos e convenções, relacionados com os problemas socioambientais globais, entre eles a Agenda 21, considerada um dos mais importante e abrangente plano de ação a ser implantado pelos governos, agências de desenvolvimento e diversos grupos cuja atividade possam afetar direta ou indiretamente o meio ambiente.

Segundo o Ministério do Meio Ambiente – MMA (BRASIL, 2004), a Agenda 21 pode ser definida como um instrumento de gestão ambiental, que tem por objetivo promover o desenvolvimento sustentável em diferentes bases geográficas.

A mesma adverte para a responsabilidade de todos os entes federativos a fim de se obter êxito na execução, e contextualiza a visão da questão ambiental, deixando de ser algo global para ser instrumentalizada em âmbito local, enfatizando a gestão ambiental descentralizada e participativa. Ademais, a Agenda 21 é um documento, composto por quatro seções e quarenta capítulos (AGUIAR, 2006), além de duas declarações, organizados da seguinte forma: na seção I são apresentados sete capítulos que tratam das dimensões sociais do desenvolvimento sustentável, a saber: saúde, consumo, população; na seção II são apresentados quatorze capítulos que versam sobre os aspectos ambientais, a saber: biodiversidade, atmosfera, ecossistemas, etc); a seção III apresenta nove capítulos dedicados aos principais grupos sociais: populações indígenas, trabalhadores, negros, mulheres, etc. e na seção IV são abordados os meios para que sejam implementados as atividades e os programas abordados nas seções anteriores (BARBIERI, 2005).

Seguindo o modelo da Agenda 21 da ONU, no ano de 1997, o Brasil criou a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional – CPDS, a qual tinha por objetivo elaborar a Agenda 21 Brasileira e redefinir o modelo de desenvolvimento de um Brasil sustentável (AGUIAR, 2006, pg.32).

Assim, no ano de 2003, a Agenda 21 Brasileira, não somente foi implementada, como também foi incorporada ao Programa do Plano Plurianual -PPA dos anos de 2004 a 2007, tendo como objetivo principal, a construção de um país sustentável, através da compatibilização do crescimento econômico com a justiça social e a conservação ambiental (BRASIL, 2004).

Não obstante, vale ressaltar que a Agenda 21 Brasileira, objetiva o fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, quando ela aborda entre um de seus

desafios, a construção e implementação da Agenda 21 Local como um dos seus pressupostos para a efetivação das Agendas Nacionais e Estaduais.

Porém, vale ressaltar que essa Agenda 21 Local, não foi algo determinado exclusivamente na Agenda 21 Brasileira, pois a mesma já veio consubstanciada na Agenda 21 Global da ONU, a qual estabelece;

cada autoridade em cada país deve implementar uma Agenda 21 local tendo como base de ação a construção, operacionalização e manutenção da infra-estrutura econômica, social e ambiental local, estabelecendo políticas ambientais locais e prestando assistência na implementação de políticas ambientais nacionais (BRASIL, 2013, pg. 203).

Dessa forma, salienta-se mais uma vez a importância que o estabelecimento da Agenda 21 trouxe para fortalecimento do SISNAMA. No entanto, não é possível abordar sobre o mesmo sem antes fazer um percurso pela Legislação Ambiental Brasileira e a sua Política Nacional do Meio Ambiente, em vista que os documentos das Nações Unidas somente gozam de obrigatoriedade após serem convertidos, no todo ou em partes, em instrumentos legais nacionais, e isto só se viabiliza através da competente legislação de cada país (MILARÉ, 2007).

1.2 LEGISLAÇÃO AMBIENTAL BRASILEIRA

De acordo com Ann Helen Wainer *apud* Milaré (2007) as primeiras formulações legislativas brasileiras regulamentadoras do meio ambiente vieram da legislação portuguesa que aqui vigoraram até o advento do Código Civil em 1916, a exemplo a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850, Lei de Terras, promulgada desde a época da colonização, período que estava havendo grandes devastações de terra, em prol da exploração da cana-de-açúcar no Brasil, a qual trouxe como princípio a responsabilidade por crime ambiental.

A partir da promulgação do Código Civil em 1º de janeiro de 1916, começa a desenvolver a legislação tutelar do meio ambiente, com o aparecimento dos primeiros diplomas legais, como exemplo: Decreto 23.793 de 23.01.1934 (Código Florestal), depois substituído pela Lei 4.771/65, Decreto 24.643, de 10.07.1934 (Código de Águas), entre outros (MILARÉ, 2007, p. 80).

Ainda de acordo com o mesmo autor, já na década de 60, a partir do movimento ecológico, começa a surgir novos diplomas legais com normas mais dirigidas à prevenção e controle da degradação ambiental, a saber: Lei 4,771, de 15.09.1965 (Código Florestal), Lei 5.318, de 29.09.1967 (Conselho Nacional de Saneamento) que revogou os Decretos-Leis 248/67 e 303/67, Lei 6.766, de 19.12.1978 (Parcelamento do solo urbano), Decreto-Lei 1.413 de 14.08.1975 (Controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais).

Apesar da promulgação de todas essas leis e decretos ambientais, foi somente a partir da década de 80 que a legislação brasileira, começou a se preocupar com o meio ambiente com maior consistência e celeridade (LIMA, 2006). Visto que os conjuntos dessas leis que existiam, não se preocupavam em proteger o meio ambiente de forma específica e global, mas sim de forma fragmentada. Segundo Milaré (2007), das Constituições de 1824 até 1969 tiveram sua preocupação com o meio ambiente de forma diluída, referindo-se de forma separada a alguns de seus elementos integrantes: fauna, pesca, águas, florestas, ou disciplinando matérias com ele interligadas indiretamente: saúde, mortalidade infantil, entre outros.

Em sua obra *Direito do Meio Ambiente*, Milaré (2007, p. 82) cita três marcos normativos mais importantes, na postura do ordenamento jurídico e ambiental, são eles:

- A promulgação da Constituição de 1988, onde houve um notável progresso, com a publicação de um capítulo próprio dedicado a matéria ambiental, o que resultou em uma das constituições mais avançadas do mundo.
- Lei 6.938, de 31.08.1981, a qual traz o conceito de meio ambiente ampliado, a instituição do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), o qual tem por objeto propiciar o planejamento de uma ação integrada de vários órgãos governamentais, em prol de se estabelecer uma Política Nacional para o Meio Ambiente.
- Lei.7.347, de 24.07.1985, que disciplinou a ação civil pública como instrumento processual para defesa do meio ambiente, possibilitando dessa forma que a ação danosa ambiental viesse finalmente a tornar-se um caso de justiça.

1.2.1 A Constituição Federal e o Meio Ambiente

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

Art.225 Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988, pg 189).

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

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

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

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

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

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

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

Quanto às competências administrativas, o artigo 23 da Constituição Federal compete igual aptidão a União, Estados, Distrito Federal e Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer das suas formas e preservar as florestas, a fauna e a flora (BRASIL, 1998). Enquanto que no artigo 24 é definido à União, aos Estados e ao Distrito Federal competência para legislar entre diversas matérias, entre elas: conservação da natureza, do solo, proteção do meio ambiente, controle da poluição, entre outros.

Como não foi citado o Município entre as Competências de legislar, no artigo 24, poder-se-ia equivocar e acreditar que os mesmos não poderiam legislar em matéria ambiental. No entanto Francisco Van Acker *apud* Milaré (2007 p. 243) salienta que se o município pode editar legislação suplementar, ele o pode em todas as matérias de sua competência, inclusive aquelas relativas à matéria ambiental.

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

1.2.2 A Política Nacional de Meio Ambiente

A Política Nacional do Meio Ambiente encontra-se disciplinada na Lei nº 6.938 de 1981, a qual dispõe sobre seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Após a Constituição Federal, é considerada a lei brasileira mais importante, que regulamenta sobre o meio ambiente e suas questões. No entanto, vale ressaltar que a Constituição Federal de 1988 se fundamentou na referida lei para abordar as questões ambientais em seus artigos.

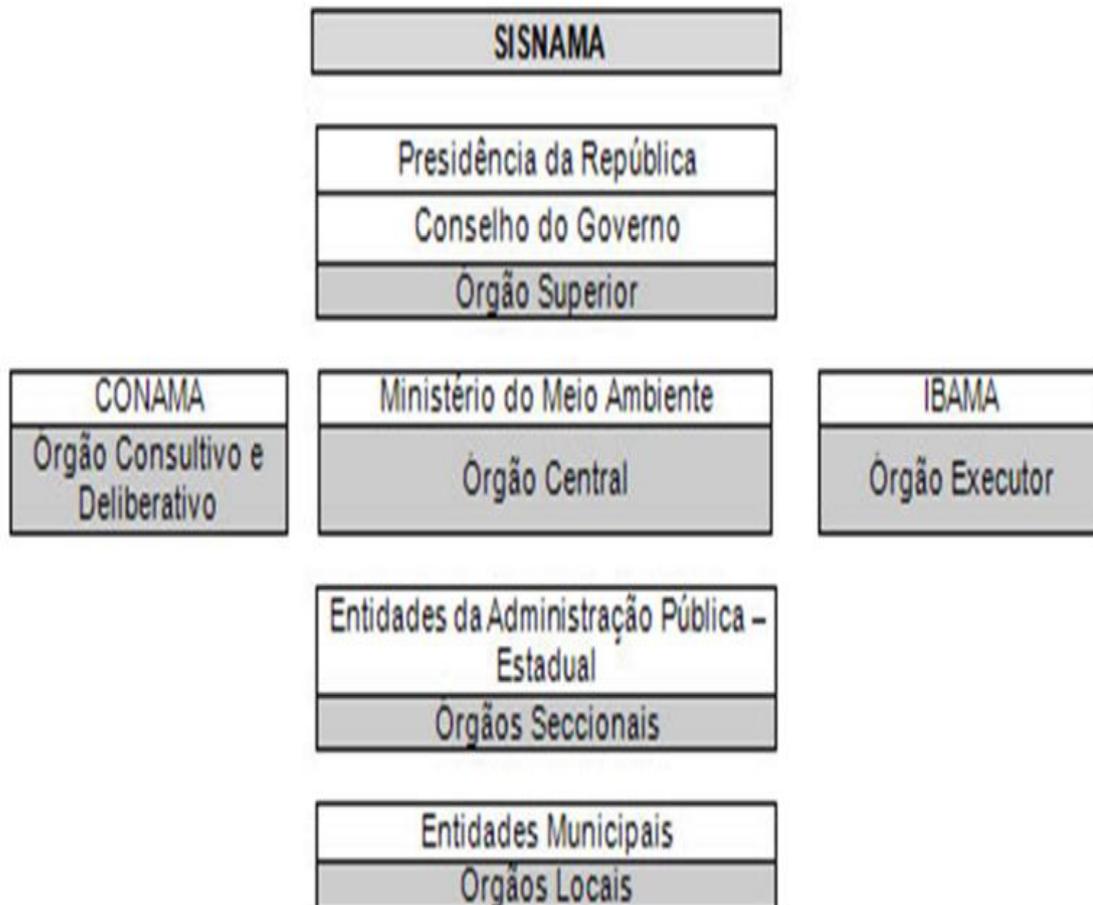
O seu principal objetivo é promover a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propício à vida, sem, no entanto, inibir o desenvolvimento (BRASIL, 1981). Dessa forma, pode-se afirmar que o objetivo da Política Nacional de Meio Ambiente está em acordo com os objetivos da Agenda 21 que é promover a harmonização do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico, ou seja, promover o desenvolvimento sustentável, conforme pode ser observado no Art. 2º da referida lei, no qual estabelece os seguintes princípios:

- I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III – planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV – proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V – controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI – incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII – acompanhamento do estado da qualidade ambiental;
- VIII – recuperação de áreas degradadas;
- IX – proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X – educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente. (BRASIL, 1981, pg. 2)

Como pode ser observado, todos os princípios elencados na Política Nacional de Meio Ambiente visam ao desenvolvimento sustentável, visto que a mesma defende a manutenção do equilíbrio ecológico, a proteção dos ecossistemas, prioriza o planejamento, a fiscalização e principalmente a utilização dos recursos naturais de forma racional, de forma sustentável. No entanto, para tal fim, a mesma defende a educação ambiental como forma de capacitar a participação ativa na defesa do meio ambiente.

Ainda em seu capítulo 6º, é apresentado como um de seus mecanismos de aplicação e formulação, a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, o qual é formado pelo conjunto de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos

Municípios, bem como as fundações públicas, de forma ordenada para compartilhar a responsabilidade sobre a manutenção e defesa do meio ambiente, o qual está estruturado da



seguinte forma, ilustrada na figura 1.1.

Figura 1.1: Organograma do Sistema Nacional de Meio Ambiente(SISNAMA)
Fonte: MMA (2010)

De acordo com a Política Nacional de Meio Ambiental – PNMA (BRASIL, 1981), cada um desses órgãos possui uma função específica, a fim de se atingir o objetivo da Política Nacional de Meio Ambiente, a saber:

- O Conselho de Governo como Órgão Superior tem a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas suas diretrizes governamentais para o meio ambiente. No entanto, de acordo com

Milaré (2007), na prática seu lugar tem sido ocupado pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA;

- Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, como órgão consultivo e deliberativo, tem a finalidade de assessorar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar sobre normas e padrões de qualidade ambiental.
- O Ministério do Meio Ambiente, como órgão central, incube planejar, coordenar, supervisionar e controlar a Política Nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente.
- O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, como órgão executor, tem a finalidade de executar e fazer executar, como órgão federal, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente. E o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO que atua nas questões relativas as Unidades de Conservação.
- Os órgãos seccionais ou entidades estaduais são responsáveis pela execução de programas projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar degradação ambiental;
- Os órgãos locais ou entidades municipais, são responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades no respectivo território e no âmbito da sua competência, na forma da lei. Porém, vale ressaltar que são poucos os municípios brasileiros que cumprem a sua função.

Segundo Milaré (2007) é importante que os Estados instituem seus Sistemas Estaduais de Meio Ambiente (SISEMA) e também os municípios criem os seus Sistemas Municipais de Meio Ambiente (SISMUMA), visto que o SISNAMA funciona como um instituto jurídico legal, ele existe e funciona na medida em que os órgãos e entidades que o integram existem e funcionam, sem isto corre-se o risco da estagnação e do esvaziamento da Política Nacional de Meio Ambiente.

Ademais, de acordo com Lemos (2006) em um país tão grande como é o caso do Brasil, é necessário uma política de Meio Ambiente descentralizada em vista da dificuldade de uma única gestão para ordenar todo o território brasileiro.

Ainda, para que possa ser aplicada, a Política Nacional de Meio Ambiente, dispõe de instrumentos, os quais estão elencados no artigo 9º da lei, no total são doze instrumentos, que visam o cumprimento dos objetivos já citados anteriormente, a saber:

Art. 9º

I – estabelecimento de padrões de qualidade ambiental;

II – o zoneamento ambiental;

III – a avaliação de impactos ambientais;

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

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

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

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

VIII – o Cadastro Técnico Federal de Atividades e Instrumentos de Defesa Ambiental;

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

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

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

XII – o Cadastro Técnico Federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras de recursos ambientais (BRASIL, 1981, pg 6)

Porém, o licenciamento ambiental, objeto deste estudo, é considerado um dos mais importantes instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente, por conta da sua interligação com todos os outros. A partir da implementação do licenciamento ambiental de forma eficaz, é possível através das suas condicionantes ambientais, estabelecer um padrão de qualidade ambiental, um zoneamento ambiental, uma avaliação de impactos ambientais, divulgação da informação, entre outros.

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

1.2.3 O Licenciamento Ambiental como instrumento da gestão ambiental

Um dos grandes avanços na legislação ambiental brasileira, foi proporcionado pela promulgação da lei nº 6.803 de dois de junho de 1980, a qual dispunha sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas críticas de poluição e atribuía competência aos órgãos estaduais de controle da poluição ambiental, para licenciar a implantação, operação e ampliação de estabelecimentos industriais:

Art . 9º O licenciamento para implantação, operação e ampliação de estabelecimentos industriais, nas áreas críticas de poluição, dependerá da observância do disposto nesta Lei, bem como do atendimento das normas e padrões ambientais definidos pelo IBAMA, pelos organismos estaduais e municipais competentes, notadamente quanto às seguintes características dos processos de produção:

[...]Parágrafo único. O licenciamento previsto no caput deste artigo é da competência dos órgãos estaduais de controle da poluição e não exclui a exigência de licenças para outros fins. (BRASIL, 1980, pg. 8)

Como se observa, o licenciamento ambiental, apesar de possuir uma resolução Conama específica no ano de 1997, através da resolução 237, e ainda ter sido elencado como instrumento da Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6.938 no ano de 1981, ele já era citado na legislação ambiental, mesmo que de forma incipiente, somente para as zonas industriais. Foi somente na década de 80, a partir da promulgação da lei da Política Nacional de Meio Ambiente, que o mesmo foi regulamentado como um instrumento de controle ambiental.

Porém, foi a partir dos anos 90, que o CONAMA começa a considerar as diretrizes da Resolução CONAMA nº 011/94, que determina a necessidade de revisão no sistema de licenciamento em vista da ineficácia do sistema, de forma que o mesmo seja incorporado aos instrumentos de gestão ambiental. Dessa forma no ano de 1997 é promulgada a Resolução CONAMA nº 237 a fim de regulamentar os aspectos do licenciamento ambiental estabelecidos na Política Nacional de Meio Ambiente que ainda não foram definidos, e promover a integração da atuação dos órgãos competentes do SISNAMA na execução da Política Nacional do Meio Ambiente, em conformidade com as respectivas competências,

com o propósito de promover o desenvolvimento sustentável e a melhoria contínua (BRASIL, 1997).

Deste modo, no artigo 1º da resolução CONAMA, 237/97 são definidos alguns conceitos, entre eles o de licenciamento ambiental, elencado no seu inciso I:

I – licenciamento ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (BRASIL, 1997, p.1)

Para melhor compreensão do “licenciamento ambiental” é importante definir-se alguns termos, entre eles: recursos ambientais, que segundo Machado (2009) consubstanciado no art. 3º da Lei 6.938/1981, refere-se a: atmosfera, águas interiores, superficiais e subterrâneas, os estuários, o mar territorial, o solo, o subsolo e os elementos da biosfera.

Quanto à degradação da qualidade ambiental Machado (2013) salienta que “é a alteração adversa das características do meio ambiente e poluição é a degradação da qualidade ambiental resultante de atividades que direta ou indiretamente”:

- a) Prejudiquem a saúde, a segurança e o bem-estar da população;
- b) Criem condições adversas às atividades sociais e econômicas;
- c) Afetem desfavoravelmente a biota;
- d) Afetem as condições estéticas ou sanitárias do meio ambiente;
- e) Lancem matérias ou energia em desacordo com os padrões ambientais estabelecidos no art. 3º da Lei 6.938/81. (MACHADO, 201, pg.139)

Ressalta-se ainda no artigo 3º da Resolução CONAMA 237/97 que a licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação ambiental dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), o qual se dará publicidade, através de audiências públicas conforme regulamentado.

Em matéria de compartilhamento da gestão ambiental, mais especificamente do licenciamento, é também na referida lei que é definida as competências para cada ente federativo licenciar de acordo com os empreendimentos e atividades, conforme referenciado abaixo:

Art. 5º Compete ao órgão ambiental estadual ou do Distrito Federal o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades:

I – localizados ou desenvolvidos em mais de um município ou em unidades de conservação de domínio estadual ou do Distrito Federal;

II – localizados ou desenvolvidos nas florestas e demais formas de vegetação natural de preservação permanente relacionadas no artigo 2º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e em todas as que assim forem consideradas por normas federais, estaduais ou municipais;

III – cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais de um ou mais Municípios;

IV – delegados pela União aos Estados ou ao Distrito Federal, por instrumento legal ou convênio.

Art. 6º Compete ao órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União, dos Estados e do Distrito Federal, quando couber, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio. (BRASIL, 1997, pg. 4)

Porém há diversas controvérsias quanto à inconstitucionalidade da Resolução CONAMA 237/96, visto que no artigo 23 da Constituição Federal, é estabelecido que Lei Complementar deverá fixar as normas para a cooperação entre os órgãos ambientais dos três entes federativos (Federal, Estadual e Municipal). O problema é que esta lei complementar demorou a surgir, dessa forma com o intuito de preencher essa lacuna, a resolução CONAMA nº 237 de 1977, foi publicada. No entanto a resolução não tem caráter de lei complementar como estabelecido pelo artigo 23 da CF, motivo das controvérsias (AMARAL; ARAÚJO, 2013).

Desse modo, em 08 de dezembro de 2011, vinte cinco anos após a promulgação da Constituição Federal, é promulgada a Lei complementar nº 140, com o seguinte objetivo, elencado no art. 1º da Lei Complementar nº 140/2011.

Art. 1º - Art. 1º Esta Lei Complementar 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 (BRASIL 140, 2011, pg. 1).

Um dos pontos importantes dessa lei refere-se atuação dos órgãos ambientais e a competência comum para o licenciamento ambiental. Foram mantidos os critérios de

abrangência em relação à localização do impacto, quando local deve ser licenciado por órgão municipal, e quando abranger mais de um município, o órgão responsável passa a ser o estadual.

No entanto, a novidade está na competência do órgão ambiental federal para o licenciamento ambiental, que deixa de licenciar atividades de âmbito regional, como citado no artigo 4º da Resolução CONAMA 237/1997, que da competência ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional. Essa competência foi transferida para os órgãos estaduais (Quadro 1.1) e municipais (Quadro 1.2) que passaram a apresentar maior autonomia nesse processo (AMARA;ARAÚJO, 2013).

Competência Estadual para o Licenciamento Ambiental de atividades ou empreendimentos
<i>a) Promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidoras, ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental ressalvado o disposto nos arts. 7º e 9º;</i>
<i>b) Promover o licenciamento ambiental de atividades ou empreendimentos localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo Estado, exceto em Áreas de Preservação Permanente (APAs);</i>

Quadro 1.1: Competência Estadual para o Licenciamento Ambiental de Atividades ou Empreendimentos. LC nº 140/2011. Fonte: Amaral & Araújo, 2013.

Competência Municipal para o Licenciamento Ambiental de atividades ou empreendimentos
<i>Observadas as atribuições dos demais entes federativos previstas nesta Lei Complementar, promover o licenciamento ambiental das atividades ou empreendimentos:</i>
<i>a) Que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local conforme tipologia definida pelos respectivos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, considerados os critérios de porte, potencial poluidor e natureza da atividade; ou</i>
<i>b) Localizados em unidades de conservação instituídas pelo Município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).</i>

Quadro 1.2: Competência Municipal para o Licenciamento Ambiental de atividades e empreendimentos. LC nº 140/2011. Fonte: Amaral & Araújo, 2013.

No capítulo II da Lei Complementar 140/2011, são apresentados os instrumentos de cooperação entre os entes federativos, ou seja, são apresentadas diversas formas que os municípios poderão estar se associando institucionalmente para realizar a proteção, defesa e

conservação do meio ambiente, a fim de promover uma gestão ambiental descentralizada e eficiente, garantindo a uniformidade da política ambiental para todo o país (Art. 2º, Lei 140/2011).

Art.4º Os entes federativos podem valer-se, entre outros, dos seguintes instrumentos de cooperação institucional:

I – consórcios públicos nos termos da legislação em vigor;

II – convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, respeitado o art. 24 da Constituição Federal;

III – Comissão Tripartite Nacional, Comissões Tripartites Estaduais e Comissão Bipartite do Distrito Federal;

IV – fundos públicos e privados e outros instrumentos econômicos;

V – delegação de atribuições de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar;

VI – delegação de execução de ações administrativas de um ente federativo a outro, respeitados os requisitos previstos nesta Lei Complementar. (BRASIL, 2011, pg. 3)

Como pode ser observado, existem diversas formas dos municípios estarem se associando, porém, nesse processo não basta apenas uma lei regulamentar, é preciso que os municípios estejam estruturados legalmente, fisicamente e profissionalmente, para dessa forma poderem assumir e executar a Política Ambiental Municipal.

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

Entretanto, vale ressaltar que esses obstáculos não podem ser defrontados como insuperáveis, mas sim buscar alternativas solucionáveis para efetivação de uma Política de Meio Ambiente compartilhada por todos os entes federativos de forma eficiente.

1.3 A GESTÃO AMBIENTAL NO ÂMBITO MUNICIPAL

Antes de adentrar-se na temática da gestão ambiental municipal faz sentido destacar o conceito de gestão ambiental. O qual, de acordo com Schigunov Neto (2009, p.14) significa “a forma de gerenciar a organização de modo a não destruir o meio ambiente que o circula.” E seu principal objetivo é a busca permanente da melhoria contínua da qualidade ambiental.

Enquanto que na Resolução Conama nº 307 de 2002 a gestão ambiental é definida como a condução, direção e controle do uso dos recursos naturais, dos riscos ambientais e das emissões para o meio ambiente, por intermédio da implementação de um Sistema de Gestão Ambiental.

Para Lanna (1995) a gestão ambiental é o processo de articulação das ações dos diferentes agentes sociais que interagem em um dado espaço, visando garantir, com base em princípios e diretrizes previamente acordados/definidos, a adequação dos meios de exploração dos recursos ambientais/naturais, econômicos e socioculturais às especificidades do meio ambiente.

Como visto, a Constituição Federal de 1988, fortaleceu a autonomia municipal quando consagrou a descentralização política, dando-lhe a cada município, soberania para defender seu patrimônio natural, cultural e promover o bem-estar da sua população, no entanto, para isso é necessário que o município esteja preparado e capacitado para enfrentar os conflitos ocasionados pela questão ambiental.

É de suma importância que o município assuma seu papel constitucional de proteção e defesa do meio ambiente, visto que trará diversos benefícios para o meio ambiente, entre eles:

- I - mais proximidade dos problemas a enfrentar e melhor acessibilidade dos usuários aos serviços públicos;
 - II - maiores possibilidades de adaptação de políticas e programas às peculiaridades locais;
 - III - melhor utilização dos recursos e mais eficiência na implementação de políticas
 - IV - maior visibilidade e conseqüentemente mais transparência das tomadas de decisões
 - V - democratização dos processos decisórios e de implementação, favorecendo a participação da população envolvida e as condições para negociação de conflitos.
- (BRASIL, 2006, pg.6)

No entanto, para atingir tais benefícios, os municípios devem organizar-se tecnicamente, possuir metodologias definidas para ações, sejam elas específicas ou com outras áreas da administração pública, ou até mesmo em consórcios intermunicipais. Bem como, devem avançar na construção de seus sistemas locais de conscientização ambiental, planejamento, licenciamento, de controle e fiscalização, buscando mecanismos que levem a efetividade e eficiência de suas competências (PHILIPPI JR, 1999).

Segundo Milaré (2007) para que a gestão ambiental municipal seja efetiva é necessário primeiramente implementar no âmbito local, uma política ambiental capaz de atuar e interagir com os entes Estaduais e Federais, constituindo-se de tal modo o Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA). Ou seja, a Política Municipal de Meio Ambiente primeiramente será estabelecida através de uma lei que considere as características locais e regionais do município, a qual deverá ser legislada pela Câmara de Vereadores, órgão legislativo e fiscalizador de toda política ambiental do município. O que leva a perceber a importância dos mesmos no processo de institucionalização da Política Municipal.

Ademais, para que possa haver a municipalização da gestão ambiental e a efetiva instituição do SISMUMA, basicamente é preciso que o município possua: Um Conselho Municipal de Meio Ambiente, Fundo do Meio Ambiente, um Código Municipal de Meio Ambiente e uma equipe técnica capacitada para analisar as questões ambientais, além de infraestrutura compatível com suas atribuições, a depender do tamanho do município e da complexidade dos problemas ambientais. Portanto deve minimamente possuir um espaço físico, uma sala, composta de serviços de telefonia e informática devidamente dimensionados, espaço institucionalizado para as reuniões do Conselho Municipal de Meio Ambiente e um veículo apropriado para mobilidade (BRASIL, 2006). Na figura 1.2, apresenta-se um fluxograma do Sistema Municipal de Meio Ambiente no Brasil segundo o Ministério do Meio Ambiente.

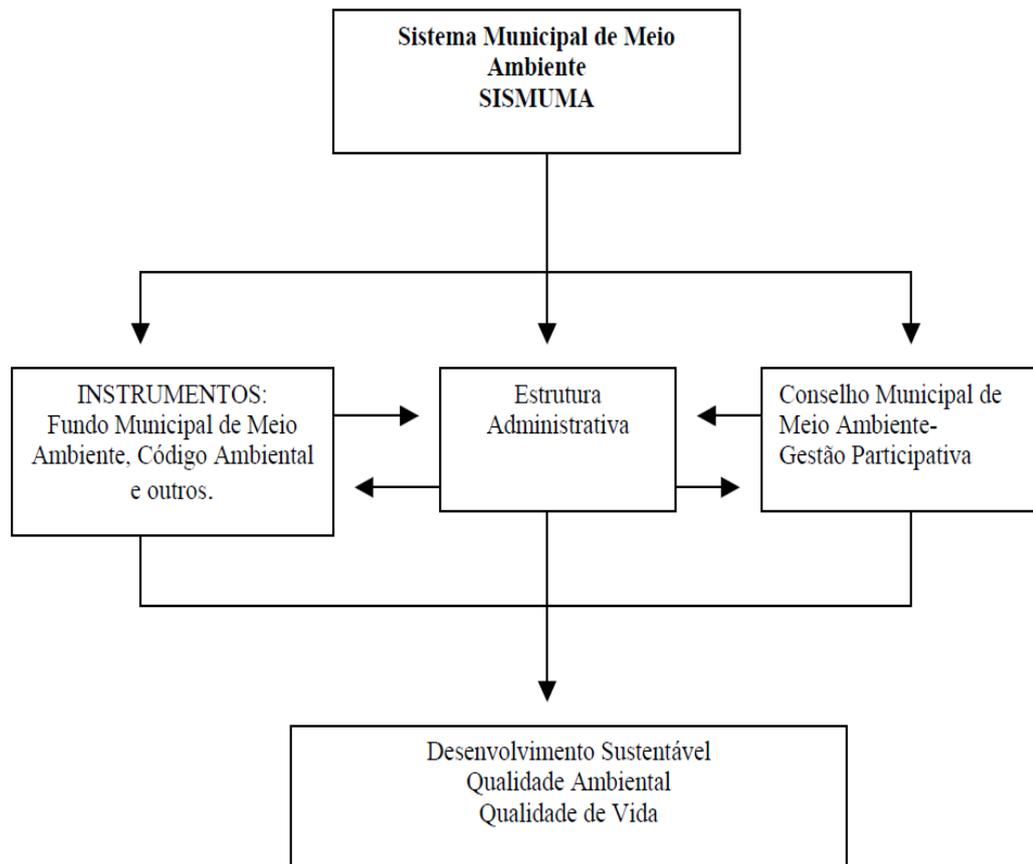


Figura 1.2: Sistema Municipal de Meio Ambiente
Fonte: BRASIL (2014)

O Fundo Municipal de Meio Ambiente é necessário para o pleno funcionamento do órgão ambiental, seus recursos são provenientes dos processos de análises de licenciamento, bem como da arrecadação de multas por eventuais infrações ambientais. No entanto, deve-se ressaltar que toda a receita adquirida, deverá ser aplicada de maneira transparente, para as ações da área ambiental. A sua legitimidade está expressa na Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, em seu art.73, na qual ressalta que os Fundos Ambientais devem ser administrados pela gestão municipal competente, para os quais seriam direcionados todos recursos arrecadados em decorrência de multas e cobrança de taxas pelos serviços de licenciamento ambiental.

O Conselho de Meio Ambiente, órgão de caráter deliberativo e consultivo, será composto por representantes do poder público e da comunidade, possibilitando dessa forma, a atuação de atores da sociedade, que irão propor políticas públicas ambientais, de acordo com os seus próprios problemas locais (PHILIPPI JR *et al.*, 2012). Sua formação e atuação é muito importante para o desenvolvimento do município e para o funcionamento da gestão ambiental local, visto que na medida que a população toma consciência da realidade e da complexidade do meio ambiente e dos problemas ambientais existentes em seu município, cresce a busca pelas discussões e soluções dos mesmos.

A equipe técnica deverá ser composta por profissionais habilitados para analisar as questões ambientais e propor soluções de caráter técnico e administrativo. É importante ressaltar que esses técnicos devem estar em constante capacitação e de preferência serem profissionais efetivos de carreira (PHILIPPI Jr *et al.*, 1999).

Para o bom funcionamento, este órgão de caráter técnico deve estar previsto em lei, na qual deve prever ao corpo de fiscais o poder de fiscalização e licenciamento. Ressalta-se que esta última atribuição só poderá ser exercida se o Conselho Municipal de Meio Ambiente estiver em pleno funcionamento.

Por conseguinte, os municípios devem aperfeiçoar-se para implementar e aperfeiçoar o seu sistema de gestão ambiental. Sabe-se que não é uma tarefa fácil, em vista de diversos empecilhos, desde falta de recursos financeiros da maioria dos pequenos municípios, até mesmo falta de vontade política dos gestores públicos.

1.4 A GESTÃO AMBIENTAL COMPARTILHADA

Como já abordado, no Brasil a forma política-administrativa para implementação da gestão ambiental, é o SISNAMA, o qual demonstra a estrutura da gestão ambiental, composta por todos os entes federativos e seus órgãos que tratam das questões ambientais, dessa forma seu objetivo é promover a gestão ambiental compartilhada no país.

Dentro dessa afirmativa, vale ressaltar o conceito de Gestão Ambiental Compartilhada,

Gestão ambiental compartilhada é o processo pelo qual formas de cooperação e integração são estabelecidas entre os entes da federação, de forma a assegurar a qualidade ambiental necessária à manutenção e melhoria da qualidade de vida e ao desenvolvimento sustentável, através de uma repartição adequada de responsabilidades e recursos (BRASIL, 2006, pg, 213).

Para efetivação desse exercício ambiental dos municípios, é preciso haver uma interação entre Estado e Município, a fim de compartilhar responsabilidades em nível de cooperação e autonomia.

Apesar da política do compartilhamento da gestão do meio ambiente, já existir há mais de trinta anos, e mesmo diante de algumas ações para a gestão ambiental compartilhada e descentralizada, como o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais e o Sistema Nacional de Informações de Meio Ambiente realizado pelo Governo Federal, o número de municípios que possuem um sistema municipal de gestão ambiental, ainda é irrelevante.

Para exemplificar o exposto cita-se o próprio Estado de Sergipe, o qual possui 75 municípios, porém segundo a Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) no ano de 2008 iniciou-se no Estado de Sergipe a capacitação de todos os gestores e técnicos das secretarias ou departamentos ambientais dos setenta e cinco municípios através do Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais (PNC), promovido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA) em parceria com a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), no entanto atualmente apenas os municípios de Nossa Senhora do Socorro, Aracaju e Itabaiana possui o seu sistema de gestão ambiental municipal com a realização do licenciamento ambiental. Quadro frequentemente caracterizado pela falta de vontade política, não reconhecimento da importância de políticas ambientais para a sociedade e administração pública, falta de recursos financeiros suficientes para estruturar o seu sistema de gestão ambiental municipal, entre outros tantos problemas.

Diante do exposto, é possível perceber que não basta apenas capacitar os municípios, é preciso apontar subsídios, a partir do diagnóstico da realidade local, para que realmente possa ser possível a implantação de um sistema de gestão ambiental, adequado para cada município, visto que não existe uma fórmula, ou modelo pronto que se adeque a todos. No entanto é imprescindível que o município crie uma instância executiva (secretaria, departamento), que seja responsável pelas atividades de gestão ambiental e que contemple um quadro técnico capacitado para assumir as responsabilidades das questões ambientais (BRASIL, 2006).

Dentro dessa perspectiva, percebe-se que a gestão ambiental compartilhada é imprescindível para uma melhoria da qualidade ambiental nos municípios.

1.4.1 Experiências de Gestão Ambiental Compartilhada no Brasil

No Brasil, alguns estados já aderiram a programas de compartilhamento da gestão ambiental através da descentralização de diversos critérios, de acordo com cada especificidade regional, conforme se resume no quadro 1.3:

	GESTÃO AMBIENTAL COMPARTILHADA DO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL
Bahia	Lista atividades e empreendimentos cujos impactos ambientais ocorrem dentro dos limites territoriais do município.
	Condicionante: firmar convênio com Municípios que possuem Sistema de Gestão Ambiental e corpo técnico multidisciplinar.
Ceará	Lista atividades de impacto local, classificadas como pequeno e médio porte, potencial poluidor/degradador de impacto local.
	Condicionante: firmar convênio com Municípios que possuem Sistema de Gestão Ambiental e corpo técnico multidisciplinar.
Minas Gerais	Qualquer classe de empreendimentos (Classe I, II e III) definidos com base no porte e potencial poluidor ou degradador.
	Condicionante: firmar convênio com Municípios que possuem Sistema de Gestão Ambiental e corpo técnico multidisciplinar.
Paraná	Estabelecimento de tipologias de atividades que serão licenciadas pelos municípios (qualquer tipologia) e de acordo com o grau de impacto ambiental e a capacidade operacional do órgão
	Condicionante: firmar convênio com Municípios.
Santa Catarina	Qualquer tipo de empreendimento pode ser licenciado pelos municípios, desde que tenha pequeno ou médio potencial poluidor.
	Condicionante: firmar convênio com Municípios que possuem Conselho Municipal e profissionais habilitados.
São Paulo	Lista atividades que poderão ser licenciado pelos municípios.
	Condicionante: firmar convênio com Municípios que possuem Sistema de Gestão Ambiental e corpo técnico multidisciplinar.
Sergipe	Lista atividades que poderão ser licenciado pelos municípios.
	Condicionante: firmar convênio com Municípios que possuem Sistema de Gestão Ambiental e corpo técnico multidisciplinar.

Quadro .3: Experiências de Gestão Ambiental Compartilhada

Fonte: BRASIL (2006)

O caso do Estado da Bahia

Nos últimos anos o Estado da Bahia tem avançado bastante no que se refere à questão do compartilhamento da gestão ambiental, por conta da implementação do Programa Estadual de Gestão Ambiental Compartilhada (GAC) criado pela Secretaria Estadual do Meio Ambiente (SEMA) através da Superintendência de Políticas e Planejamento Ambiental. O Programa foi criado no ano de 2009, através da Resolução CEPRAM nº 3.925/09 e teve por principal objetivo apontar subsídios para que os municípios baianos pudessem adequar-se para realizar a gestão ambiental municipal, de forma individual ou por meio de consórcios territoriais de desenvolvimento sustentável (BAHIA, 2014).

Para que os municípios pudessem aderir ao Programa é preciso que o mesmo solicite ao órgão através de ofício, informando possuir órgão ambiental capacitado, considerado aquele que possui equipe técnica devidamente habilitada, seja por meio de consórcio ou individualmente e em número compatível com as atividades econômicas a serem licenciadas no município, conselho de meio ambiente formado de forma legal e atuante, bem como a tipologia e o porte dos empreendimentos e atividades pretendidas para licenciar no município, os quais foram estabelecidos no anexo único da Resolução CEPRAM nº 4.327/2013.

Em cinco anos de existência do programa, dos quatrocentos e dezessete municípios que formam o Estado da Bahia, duzentos e doze já aderiram ao Programa (Figura 2.3). Dentre esses, setenta e três municípios estão organizados sob a forma de consórcio e os demais de forma individual.

Existem no Estado oito consórcios públicos territorial de desenvolvimento sustentável, a saber: Costa do Descobrimento, Território do Irecê, Litoral Sul, Vale do Jiquirica, Território do Sisal, Circuito do Diamante da Chapada Diamantina, Portal do Sertão e Piemonte Norte do Itapicuru (BAHIA,2013).

Dentre esses merece destaque o consórcio territorial da Costa do Descobrimento, o qual é formado pelos seguintes municípios: Belmonte, Eunápolis, Guaratinga, Itabela, Itagimirim, Itapebi, Porto Seguro e Santa Cruz Cabralia.

O Consórcio foi criado em julho de 2013 com o objetivo de planejar e executar de forma coletiva, programas e propostas que possam beneficiar a gestão ambiental dos municípios consorciados.

No ano de 2014 foi realizado um convênio com a Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA), tendo como interveniente o Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA) para cooperação técnica e financeira, de forma a apoiar e possibilitar a criação de órgãos ambientais municipais capacitados para assumir as questões ambientais do município.

Ainda no mesmo ano de 2014, o consórcio recebeu da Secretaria de Planejamento um veículo e computadores para que os trabalhos de fiscalização e licenciamento pudessem começar em janeiro de 2015. Aliado a isso, foi realizado um processo simplificado para contratação de técnicos habilitados para atuar nas questões ambientais, bem como a estruturação dos conselhos de meio ambiente de cada município, possibilitando assim que os municípios possam gerenciar as demandas ambientais na esfera municipal, conforme Lei Complementar 140/2011.

De acordo com a superintendência do consórcio, através dessa cooperação entre os municípios foi possível fortalecer o desenvolvimento da região, visto que de forma isolada, frequentemente os municípios apresentam diversas dificuldades frente à estruturação dos mesmos para uma gestão ambiental sustentável.

Desse modo, percebe-se que conforme os responsáveis pelo consórcio houve um fortalecimento da gestão ambiental na região por conta da cooperação, da parceria entre os municípios consorciados. Ainda de acordo o Presidente da Associação do Extremo Sul da Bahia, essa forma de cooperação facilita desenvolver ações e resolver problemas nos municípios, para tanto ele exemplifica a questão do asfalto, cujo valor por metro quadrado girava em torno de R\$ 64,00, no entanto através do consórcio ficou em torno de R\$ 35,00 o metro quadrado, ou seja a parceria e a cooperação entre os municípios contribui para a economia e desenvolvimento sustentável das regiões.

O caso do Estado do Paraná

No Estado do Paraná existe um programa denominado “Programa Paranaense de Gestão Ambiental Compartilhada”, o mesmo surgiu a partir da continuidade do Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais (PNC) que ocorreu no ano de 2009, a partir de uma parceria entre a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos e o Ministério do Meio Ambiente, resultando na capacitação de 1600 gestores ambientais (PARANÁ, 2014).

O Programa Paranaense de Gestão Ambiental Compartilhada tem por objetivo compartilhar a responsabilidade sobre a melhoria da qualidade ambiental através de parcerias entre o Instituto Ambiental do Paraná (IAP) e os municípios do Estado, além da associação de municípios e sociedade civil.

Inicialmente foi selecionado como projeto-piloto a sub-bacia do Alto-Iguaçu, integrante da bacia hidrográfica do Rio Iguaçu, o qual abrange mais de cem municípios do Estado. A bacia hidrográfica é dividida em três sub-bacias, no entanto foi escolhida a do Alto-Iguaçu por conta da sua deterioração ambiental, resultante do processo de urbanização, entre outras causas.

Inicialmente o Instituto Ambiental do Paraná (IAP) estruturou-se administrativamente para o gerenciamento da descentralização da gestão ambiental, estabelecendo os níveis de melhoria e qualidade a serem atingidos. Em seguida foi realizado um diagnóstico nos municípios que fazem parte da sub-bacia do alto-Iguaçu, a fim de avaliar a estrutura administrativa e ambiental e a necessidade de adequação e investimento para cada um deles, bem como determinar os níveis das atividades a serem descentralizadas.

Após o diagnóstico, o IAP investiu na estruturação dos municípios e na capacitação técnica dos funcionários responsáveis pela gestão ambiental de cada um deles, para então integrar o município ao Sistema Informatizado de Licenciamento e Fiscalização Ambiental, nos casos que couber.

Desse modo, a gestão ambiental compartilhada no Estado do Paraná tornou-se uma das propostas do Plano de Governo, tendo como principal objetivo agilizar os processos de licenciamento ambiental nos municípios, de forma a promover uma melhor qualidade ambiental, visto que os municípios passariam a ter uma maior responsabilidade no trato das questões ambientais, bem como na fiscalização das atividades de impacto local.

Para tanto o Conselho Estadual de Meio Ambiente aprovou no ano de 2013 a Resolução 088/2013, que se refere a descentralização das atividades de licenciamento e fiscalização para os municípios, estabelecendo critérios e procedimentos para o licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos causadores de impacto local, conforme previsto na Lei Complementar nº 140/2011 (PARANÁ, 2013).

No entanto, também no Estado do Paraná para que o município possa licenciar é preciso que o mesmo cumpra algumas exigências, tais como: formação de um Conselho de

Meio Ambiente ativo, criação de um Fundo Municipal de Meio Ambiente, um Plano Diretor Municipal aprovado, uma legislação ambiental municipal e corpo técnico funcional habilitados para a análise de pedidos de licenciamento ambiental, compatível com a demanda das ações administrativas, além de infra-estrutura, equipamentos e material de apoio, próprio ou disponibilizado, para o adequado exercício de suas competências (PARANÁ, 2013)

Entre as atividades a serem licenciadas pelos municípios estão: extração mineral de cascalho, construção, pavimentação, recapeamento asfáltico e micro drenagem urbana de águas pluviais, conservação, manutenção e restauração de estrada municipal, rede de distribuição, adutora, reservatório e elevatória de sistemas de abastecimento de água, lavador de veículos, oficina mecânica e estabelecimento para manutenção e reparo de veículo automotor, estabelecimento de ensino público e privado, comércio varejista de gás liquefeito de petróleo (GLP), entre outros, (PARANÁ, 2013).

A meta do governo do Paraná é que em até quatro anos, todos os municípios do estado já estejam participando da Gestão Ambiental Compartilhada. Atualmente, após a publicação da resolução, dos trezentos e noventa e nove municípios que formam o Estado treze já estão realizando o licenciamento ambiental, são eles: Araucária, Campo Largo, Cascavel, Castro, Diamante do Sul, Fazenda Rio Grande, Foz do Iguaçu, Guarapuava, Guaratuba, Maringá, Pinhais, São José dos Pinhais e Ponta Grossa (PARANÁ, 2013).

No momento estes municípios realizam a gestão ambiental de forma individual, visto que não há ainda no estado um consórcio para gestão ambiental nos municípios, apesar da Resolução 088/2013, em seu art. 5º apresentar essa possibilidade:

Art. 5º - O Município poderá valer-se de instrumentos de cooperação interinstitucional para a execução das ações administrativas regulamentadas pela presente Resolução, em especial os consórcios públicos com personalidade de direito público, observadas as disposições da Lei federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005 e demais normas aplicáveis, bem como os convênios, acordos de cooperação técnica e demais instrumentos similares (PARANÁ, 2013, pg .4)

No entanto, existem alguns consórcios públicos no Estado, que são apenas para o gerenciamento dos resíduos sólidos em atendimento a Política Nacional de Saneamento, além do Consórcio para Proteção Ambiental do Rio Tibagi, que tem por objetivo desenvolver projetos direcionados a conscientização e proteção do Rio Tibagi.

O caso do Estado de Minas Gerais

No Estado de Minas Gerais há uma forma diferenciada de gestão ambiental, especificamente no quesito licenciamento ambiental. Em Minas Gerais o licenciamento ambiental é de responsabilidade do Conselho Estadual de Política Ambiental (COPAM) que julga e concede as licenças por meio de Unidades Regionais Colegiadas (URCs) e das Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SUPRAMS), (MINAS GERAIS, 2014).

Segundo o art. 11 do Decreto nº 44.667/2007, as URCs corresponde a unidades deliberativas e normativas, encarregadas de analisar e compatibilizar, no âmbito de sua atuação territorial, planos, projetos e atividades de proteção ambiental com a legislação aplicável e propor, sob a orientação do Plenário do COPAM, as políticas de conservação e preservação do meio ambiente e para o desenvolvimento sustentável.

O Estado conta com onze URCs, a saber: Alto São Francisco, Jequitinhonha, Leste Mineiro, Noroeste de Minas, Norte de Minas, Sul de Minas, Triângulo Mineiro, Zona da Mata, Rio Paraopeba, Rio das Velhas e Copas.

Enquanto que as SUPRAMS têm por finalidade planejar, supervisionar, orientar e executar as atividades relativas à política estadual de proteção do meio ambiente e de gerenciamento dos recursos hídricos formuladas e desenvolvidas pela SEMAD dentro de suas áreas de abrangência territorial.

Existem no Estado nove Superintendências Regionais de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, a saber: Central Metropolitana, Alto São Francisco, Jequitinhonha, Leste de Minas, Noroeste, Norte de Minas, Sul de Minas, Triângulo Mineiro e Zona da Mata.

Cada uma dessas Superintendências possui jurisdição sobre determinadas URCS, exemplificando: a Supram Central Metropolitana possui jurisdição sobre oitenta e um municípios, sendo quarenta municípios da URC Rio Paraopeba e quarenta e um municípios da URC Rio das Velhas.

No entanto, apesar de haver no Estado essa divisão por Superintendências Regionais, alguns municípios realizam o licenciamento, a fiscalização e o controle das atividades de impacto ambiental local, conforme deliberação normativa COPAM nº 102/2006 a qual,

estabelece diretrizes para a celebração de convênios de cooperação técnica e administrativa com os municípios visando ao licenciamento e à fiscalização de empreendimentos e atividades.

Porém passados oito anos desta deliberação normativa, dos oitocentos e cinquenta e três municípios que compõem o Estado de Minas Gerais, apenas nove realizam o licenciamento ambiental na esfera municipal, são eles: Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Contagem, Ibiriti, Juiz de Fora, Nova Lima, Rio Acima e Uberaba (MINAS GERAIS, 2014).

Cada um desses municípios possui deliberação própria para o licenciamento das atividades de acordo com a sua capacidade técnica, administrativa e institucional, conforme estabelecido na Deliberação Normativa COPAM nº 102, de 30 de Outubro de 2006, a qual estabelece diretrizes para a cooperação técnica e administrativa com os municípios visando ao licenciamento e à fiscalização de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e dá outras providências. O município de Contagem por exemplo, por possuir os critérios exigidos pela normativa, possui deliberação para licenciar as atividades de pequeno, médio e grande potencial poluidor.

Quanto à forma de licenciamento ambiental através de consórcio público, ainda não existe no Estado. No entanto, já existe consórcio de desenvolvimento regional sustentável como é o caso do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (CIDES), o qual tem por objetivo o desenvolvimento regional sustentável dos municípios consorciados, através da gestão e execução de políticas públicas para a solução de problemas comuns entre os municípios da região (MINAS GERAIS, 2014).

Integram o consórcio, vinte e dois municípios, a saber: Araporã, Cachoeira Dourada, Campina Verde, Canápolis, Capinópolis, Cascalho Rico, Centralina, Douradoquara, Estrela do Sul, Grupiara, Gurinhatã, Ipiacaçu, Indianópolis, Iraí de Minas, Ituiutaba, Monte Alegre de Minas, Monte Carmelo, Prata, Romaria, Santa Vitória, Tupaciguara e Uberlândia (MINAS GERAIS, 2014).

Entre as ações discutidas pelo Consórcio estão Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos e Saneamento Básico, bem como a contratação de empresa para fazer a manutenção da iluminação pública para todos os municípios da região.

Além disso, o presidente do Consórcio, ressalta a importância dos municípios se unirem em consorcio para fortalecer a região e receber mais investimentos do Governo

Federal. Desse modo, percebe-se que apesar de o consórcio ainda não desenvolver ações voltadas para o licenciamento ambiental, há uma preocupação quanto ao desenvolvimento sustentável da região e uma conscientização quanto a importância dos municípios unirem forças para desenvolver a região.

O caso do Estado de São Paulo

No Estado de São Paulo o órgão responsável pelo licenciamento, fiscalização, controle e monitoramento ambiental é a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB). Para a CETESB é imprescindível a participação do município na gestão ambiental, principalmente no que concerne ao licenciamento ambiental.

Desse modo, no início do ano de 2009 a CETESB desenvolveu um Programa de Gestão Ambiental Descentralizada, no qual estimula os municípios a participar da gestão ambiental compartilhada, através do apoio e estímulo aos municípios a atender aos preceitos da Política Nacional de Meio Ambiente e participar do SISMUMA (SÃO PAULO, 2009).

Através da Deliberação do Conselho de Meio Ambiente - CONSEMA 33/2009 o órgão estabeleceu diretrizes para a descentralização do licenciamento ambiental, entre elas a competência para o órgão ambiental municipal, ouvidos os órgãos competentes da União e do Estado de São Paulo quando couber, o licenciamento ambiental de atividades de impacto ambiental local (SÃO PAULO, 2009).

No entanto, para que o município possa estar licenciando ele precisa atender a alguns pré-requisitos que estão elencados no art. 3º da referida deliberação.

Art. 3º - Para o exercício do licenciamento ambiental, o município deverá atender às seguintes condições:

- I - Demonstrar a existência e funcionamento regular de Conselho Municipal de Meio Ambiente, de caráter deliberativo e composto paritariamente por órgãos do setor público e entidades da sociedade civil;
- II - Contar, nos quadros do órgão municipal ambiental, com equipe multidisciplinar formada por profissionais qualificados, legalmente habilitados pelos seus respectivos órgãos de classe e com especialização compatível com o bom desempenho das atividades a serem desenvolvidas;
- III - Contar com sistema de monitoramento e fiscalização ambiental que garanta o cumprimento das exigências e condicionantes das licenças expedidas. (SÃO PAULO, 2009, pg. 2)

Atualmente dos seiscentos e quarenta e cinco municípios que compõem o Estado, quarenta e quatro municípios já assinaram convênio com a CETESB para realizar o licenciamento ambiental de forma individual, conforme quadro 1.4 :

Nº	Município Licenciador	Aptidão de acordo com a Classificação do Impacto Ambiental Local
1	S. B. do Campo	Alto / Médio / Baixo
2	Santo André	Alto / Médio / Baixo
3	São Paulo	Alto / Médio / Baixo
4	Campinas	Alto / Médio / Baixo
5	Santana de Parnaíba	Médio / Baixo
6	Americana	Médio / Baixo
7	Ribeirão Pires	Médio / Baixo
8	Valinhos	Médio / Baixo
9	Piracicaba	Médio / Baixo
10	Olímpia	Baixo
11	Lorena	Médio / Baixo
12	Ribeirão Preto	Médio / Baixo
13	Colina	Baixo
14	Barretos	Baixo
15	Porto Feliz	Baixo
16	Cajamar	Médio/Baixo
17	Indaiatuba	Médio/Baixo
18	Mauá	Médio/Baixo
19	Araraquara	Baixo
20	Igaratá	Baixo
21	Sumaré	Médio / Baixo
22	Caraguatatuba	Médio / Baixo
23	Tatuí	Médio / Baixo
24	Guararema	Baixo
25	Santa Isabel	Baixo
26	Catanduva	Médio / Baixo
27	Itatiba	Médio / Baixo
28	Descalvado	Baixo
29	Vinhedo	Médio / Baixo
30	Sorocaba	Médio / Baixo
31	Osvaldo Cruz	Baixo
32	Martinópolis	Baixo
33	Louveira	Baixo
34	Guarulhos	Alto / Médio / Baixo
35	Atibaia	Médio / Baixo
36	Hortolândia	Médio / Baixo
37	Cananéia	Baixo
38	Embu-Guaçu	Baixo
39	São Vicente	Médio/ Baixo
40	Itapecerica da Serra	Baixo

Quadro 2.4: Municípios que já realizam o licenciamento ambiental no âmbito municipal no Estado de São Paulo.

Fonte: SÃO PAULO, 2014

Entre as atividades a serem licenciadas pelos municípios estão: construção e ampliação de pontes e viadutos em vias municipais, abertura e prolongamento de vias municipais, terminal rodoviário de passageiros quando não inseridos em Áreas de Proteção de Manancial – APM, reservatório de águas tratadas, galerias de águas pluviais, unidades de triagem de resíduos sólidos domésticos, empreendimentos e atividades industriais, cujos impactos ambientais diretos não ultrapassem o território do município, entre outros.

Segundo a gerência de projeto da CETESB, a descentralização da política ambiental tem avançado nos últimos anos, principalmente por conta do Projeto Município Verde, que foi lançado no ano de 2007 e tem por objetivo ganhar eficiência na gestão ambiental através da descentralização, estimulando e capacitando os poderes executivos municipais a implementarem e desenvolverem uma agenda ambiental estratégica (SÃO PAULO, 2013).

O caso do Estado de Santa Catarina

No Estado de Santa Catarina o modelo de descentralização da gestão ambiental é similar ao Estado de Minas Gerais. Em Santa Catarina o licenciamento ambiental é de responsabilidade da Fundação do Meio Ambiente (FATMA), a qual é dividida em dezesseis Comissões de Licenciamento Ambiental (CODAMs), a saber: Comissão Central de Licenciamento, Comissão Regional de Licenciamento Blumenau, Comissão Regional de Licenciamento Caçador, Comissão Regional de Licenciamento Canoinhas, Comissão Regional de Licenciamento Chapecó, Comissão Regional de Licenciamento Criciúma, Comissão Regional de Licenciamento Florianópolis, Comissão Regional de Licenciamento Itajaí, Comissão Regional de Licenciamento Jaraguá do Sul, Comissão Regional de Licenciamento Joaçaba, Comissão Regional de Licenciamento Joinville, Comissão Regional de Licenciamento Lages, Comissão Regional de Licenciamento Mafra, Comissão Regional de Licenciamento Rio do Sul, Comissão Regional de Licenciamento São Miguel do Oeste e Comissão Regional de Licenciamento Tubarão (SANTA CATARINA, 2014).

Cada uma dessas comissões é responsável por determinados municípios que compõem cada regional.

Apesar de já existir no Estado alguns Consórcios de Desenvolvimento Sustentável, estes ainda não trabalham a questão do licenciamento ambiental, apenas o desenvolvimento regional através da união entre os municípios para a resolução de problemas comuns.

Experiência de descentralização em Estância Velha - RS

Estância Velha, é um pequeno município que de acordo com o último censo, realizado pelo IBGE (2010) possui uma população de 35.132 habitantes. No entanto, na época da sua descentralização no ano de 1996, o município possuía apenas 6.000 mil habitantes.

Segundo Philippi Jr (1999), foi a partir do ano de 1991, que a Fundação Estadual do Meio Ambiente do Rio Grande do Sul (FEPAM), órgão responsável pela administração ambiental no âmbito do Estado, começou a discutir sobre a descentralização ambiental. Naquela época Porto Alegre já realizava todos os licenciamentos em nível local. Porém era questionado como que os pequenos municípios iriam se estruturar para a efetiva gestão ambiental no município, visto que não possuíam estrutura para implementar o seu sistema de gestão ambiental municipal.

O primeiro passo foi fazer uma associação entre os municípios para contratação de profissionais para uma determinada região. Outra alternativa foi sugerir que dentro do quadro de profissionais técnicos habilitados da Prefeitura, os prefeitos nomeassem pessoas para elaboração de parecer técnico na área ambiental, uma vez que todos os pequenos municípios possuem o engenheiro civil lotado na secretaria municipal de obras, um biólogo na sala de aula, um médico veterinário na vigilância sanitária do município, entre outros (Philippi Jr et al, 1999). Porém foi optado essa última alternativa para o município de Estância Velha/RS.

Segundo o mesmo autor sobre a capacitação técnica, em 1993 começaram a haver as primeiras reuniões para discussão e no ano de 1994 houve o primeiro curso de capacitação de gestores ambientais no estado. Porém, o problema estava na rotatividades desses gestores, visto que a maioria ocupavam cargos de livre nomeação e exoneração, assim a cada nova gestão administrativa eram perdidos grande parte desses funcionários já capacitados.

Dessa forma a FAMURS começou a fazer capacitações periódicas de gestores ambientais por região, porém esse é um ponto a ser discutido, visto que além da dificuldade em dar continuidade aos processos, aqueles técnicos já treinados e capacitados acabam perdendo o lugar para aqueles que ainda irão começar do zero, potencializando assim mais recursos financeiros para essas capacitações do que seriam gastos para a realização de um concurso público. Porém mesmo diante de tantos entraves, no ano de 1996, Estância Velha tornou-se o primeiro município a realizar o licenciamento ambiental no Estado do Rio Grande do Sul, destacando-se como uma experiência que deu certo.

O caso de Juína/MT

O município de Juína fica localizado na região Noroeste do Mato Grosso e possui uma população de aproximadamente de 39.017 habitantes (BRASIL, 2010). Tem como principais atividades passíveis de impacto ambiental: a indústria madeireira, garimpo de diamantes e pecuária (TONI E PACHECCO, 2005).

De acordo os mesmos autores, o município formou o seu órgão ambiental no ano de 1995, porém era uma secretaria em conjunto com outras, denominada de Secretaria Municipal de Agricultura, Mineração e Meio Ambiente – SAMMA. Apesar da iniciativa do poder público municipal na época, durante dois anos a secretaria funcionou com apenas seis funcionários, que ocupavam duas salas na sede da prefeitura, e dos quais nenhum possuía nível superior. Porém, esse quadro foi revertido com a mudança de gestor e no ano de 2005, a secretaria passou a ser dirigida por um engenheiro florestal e um corpo técnico de dezesseis profissionais, instalados em um prédio próprio e com infraestrutura de serviços disponíveis.

Os autores ressaltam que a estratégia de funcionamento da secretaria, ao contrário do município de Estância Velha, se deu por concurso público, o que garante maior efetividade no trato das questões, visto que a estabilidade dos profissionais contribui para a continuidade dos processos.

O início das atividades se deu de forma efetiva no ano de 1998, a partir da implementação de um Plano Regional para o Controle Ambiental, o qual tinha como uma de suas premissas, o fortalecimento e participação das instituições locais, dentro dessa perspectiva o projeto financiou toda a estrutura física do órgão ambiental de Juína, restando após isso, a implementação da legislação ambiental municipal, criando-se então o Código Municipal de Meio Ambiente do município. (TONI E PACHECCO, 2005).

Dessa forma foi que o município pode efetivar a sua gestão ambiental municipal, entre um dos seus grandes projetos, encontra-se a gestão dos resíduos sólidos do município, com coleta de 100% do lixo gerado e a criação de um aterro sanitário.

Um dado interessante no município, é que não há na pauta o licenciamento ambiental, pois de acordo com Toni e Pachecco (2005), isso porque no município há um departamento do órgão estadual de meio ambiente que já realiza o licenciamento ambiental, dessa forma não há uma cobrança para que o município realize o licenciamento ambiental.

Dentro desse contexto, surge uma nova forma de gestão ambiental, onde o estado continua com o licenciamento ambiental e os municípios se estruturaram apenas para assessorá-lo e tratar de tantas outras questões ambientais, no entanto esse tipo de gestão está em desconformidade da Lei Complementar nº 140/2011.

Como pode ser observado, cada um dos Estados dispõe de uma forma de descentralização da gestão ambiental, especificamente do licenciamento ambiental de acordo com as características de cada região. No entanto, observa-se que em todos os casos o objetivo é melhorar a fiscalização e o licenciamento ambiental e conseqüentemente uma melhoria na qualidade do meio ambiente através de uma gestão mais sustentável.

Merecem destaque os estados da Bahia, São Paulo e Paraná por estes buscarem alternativas que possam inserir os municípios na gestão ambiental compartilhada, conforme estabelecido na Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6.938/81 e Lei Complementar 140/2011.

2 – MATERIAL E MÉTODOS

Este capítulo traz a caracterização da área de estudo bem como os procedimentos metodológicos que serviram para alcançar os objetivos propostos neste trabalho.

2.1 DELIMITAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

A pesquisa de campo foi realizada nos municípios da região da Grande Aracaju. Segundo dados da Secretaria de Estado de Planejamento - SEPLAG, (SERGIPE, 2008), o território está localizado no centro-leste do Estado de Sergipe (Figura 2.1). De acordo com a Lei nº 2.607 de 24 de dezembro de 1986, a qual estabelece a região da Grande Aracaju, a mesma é formada por nove municípios, sendo eles: Aracaju, Nossa Senhora do Socorro, São Cristóvão, Barra dos Coqueiros, Itaporanga d'Ájuda, Laranjeiras, Maruim, Riachuelo e Santo Amaro das Brotas. Ocupa uma área de 2.184 hectares, o correspondente a 10% da área do território sergipano.

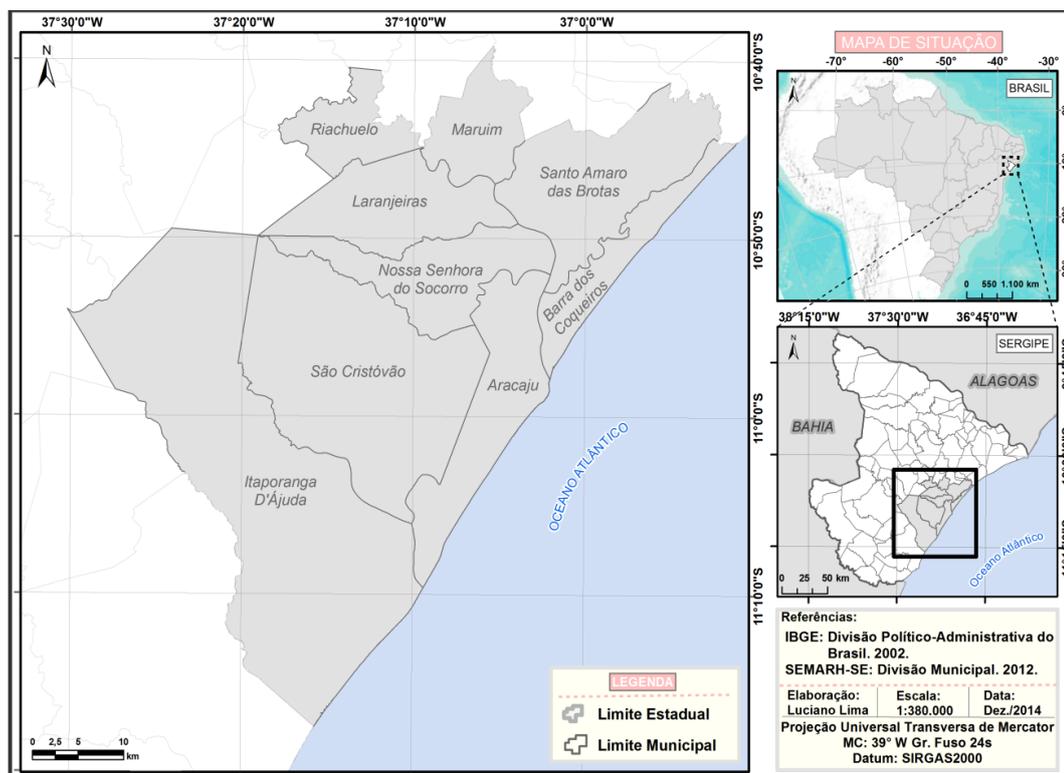


Figura 2.1: Mapa de localização da Região da Grande Aracaju
Fonte: LIMA (2014)

Refere-se à região que ocupa a maior parte da população do Estado, cerca de 49% da população e aproximadamente 847.94,1 habitantes, com uma densidade demográfica de 388,1 hab por km².(Veja-se tabela 3.1)

Tabela 2.1: População e densidade demográfica da Região da Grande Aracaju

Municípios	População 2010	População estimada 2014	Unidade territorial (km²)	Densidade demográfica
Aracaju	571.149	623.766	181,857	3.140,65
Nossa Senhora do Socorro	160.827	174.974	156,771	1.025,87
São Cristovão	78.864	85.814	436,863	180,52
Itaporanga d' Ajuda	30.419	32.911	739,925	41,11
Laranjeiras	26.092	28.835	162,280	165,78
Barra dos Coqueiros	24.976	28.093	90,322	276,52
Maruim	16.343	17.076	93,771	174,29
Santo Amaro das Brotas	11.410	11.963	234,156	48,73
Riachuelo	9.949	9.355	78,938	118,51

Fonte: Adaptado do IBGE (2010)

A Região da Grande Aracaju se destaca das outras regiões territoriais do Estado de Sergipe, por ser predominantemente urbanizada, conforme tabela 3.2. No entanto de acordo com o Banco Mundial (2011) a rápida urbanização da região, através da expansão industrial, ocupação irregular de áreas de proteção ambiental, construção de conjuntos habitacionais, principalmente nos municípios de Aracaju e Nossa Senhora do Socorro. Associados à falta de sistemas adequados de esgotamento sanitário, drenagem urbana, disposição adequada de resíduos sólidos, entre outros, resultou em uma significativa degradação ambiental na região, principalmente no que concerne a disponibilidade hídrica, visto que grande parte da região estudada localiza-se na Bacia do Rio Sergipe e a mesma vem sofrendo nos últimos anos um déficit hídrico de mais de 65%, além de um aumento da vazão nos sistemas de água pluviais devido a impermeabilização.

Tabela 2.2: População urbana e rural da Região da Grande Aracaju

Municípios	População Urbana (2010)	População Rural (2010)
Aracaju	571.149	-
Barra dos Coqueiros	20.886	4.090
Itaporanga D Ajuda	11.869	18.550
Laranjeiras	21.257	5.645
Maruim	12.041	4.302
Nossa Senhora do Socorro	155.823	5.004
Riachuelo	7.855	1.500
Santo Amaro das Brotas	8.211	3.199
São Cristovão	66.655	12.199
TOTAL	875.746	54.489

Fonte: Adaptado do IBGE (2010)

A paisagem do Território da Grande Aracaju apresenta as feições da planície litorânea, próximo à costa marítima, e dos Tabuleiros Costeiros, à medida que adentra ao interior. A planície é composta por feições de praia e dunas, com altitudes médias de 15 metros. Já os tabuleiros se apresentam na forma de morros de altitudes modestas com topos arredondados ou aplainados. Todos os municípios se inserem na Zona Costeira Sergipana e apresentam uma diversidade de paisagens naturais, a exemplo de praias e estuários, como restingas e manguezais e de terra firme como o bioma mata atlântica e cerrado (SERGIPE, 2008).

Segundo dados da Secretaria de Planejamento, (SERGIPE, 2008), encontram-se ainda dentro do Território da Grande Aracaju, cinco Unidades de Conservação da Natureza, de uso sustentável: Área de Proteção Ambiental do Morro do Urubu, Parque Municipal do Tramandaí no município de Aracaju, Floresta Nacional do Ibura no município de Nossa Senhora do Socorro, e uma pequena parte do Parque Nacional da Serra de Itabaiana, Apa Litoral Sul, no município de Itaporanga D' Ajuda, e recentemente também foi considerada área de conservação um campo experimental da Embrapa, denominado Reserva do Caju, localizado também no município de Itaporanga d' Ajuda.

Quanto a industrialização (setor de grande relevância para a caracterização dos impactos ambientais) 60% das indústrias localizadas no Estado de Sergipe, encontram-se dentro do Território da Grande Aracaju (SERGIPE, 2008). Refere-se ao território com o maior pólo industrial, comercial e de serviços do Estado, principalmente na capital e nos municípios de Laranjeiras, Itaporanga d' Ajuda e Nossa Senhora do Socorro (Tabela 2.3). O

que demonstra a necessidade em se estudar a possibilidade de uma gestão ambiental eficiente para esse território.

Tabela 2.3: Quantitativo das indústrias por Municípios dos Territórios da Grande Aracaju 2006/2007

Municípios	Quantidade de Indústrias
Aracaju	1507
Barra dos Coqueiros	34
Itaporanga d' Ajuda	35
Laranjeiras	16
Maruim	11
Nossa Senhora do Socorro	308
Riachuelo	10
Santo Amaro das Brotas	5
São Cristovão	162
Grande Aracaju	2.088

Fonte: SERGIPE (2007)

Além das atividades oriundas das indústrias, encontram-se ainda diversas outras atividades produtivas no território da Grande Aracaju. A exemplo da: pesca marítima, pesca artesanal, piscicultura, avicultura, bovinocultura, artesanato, exploração de recursos minerais, cultura da cana-de-açúcar, apicultura, carcinicultura, entre outros.

A seguir de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística serão apresentadas no Quadro (2.1) uma síntese das características de cada um dos municípios que integram a Região da Grande Aracaju, de dos municípios.

Municípios	Bacia	Temperatura Anual	Vegetação	Atividades Econômicas
Aracaju	Rio Vaza Barris e Rio Sergipe	26°	Manguezal e Mata Atlântica	Turismo, indústria e serviços
Barra dos Coqueiros	Rio Japarutuba e Rio Sergipe	Entre 30° e 20°	Caatinga, Capoeira, Cerrado, vestígio de Mata e Higrófila	Pesca Agricultura Turismo
Itaporanga d' Ajuda	Rio Vaza-Barris Rio Sergipe e Rio Piauí	25,2°	Caatinga, Capoeira, Cerrado, vestígio de Mata e Higrófila	Agricultura, Pecuária, Avicultura e Mineração
Laranjeiras	Rio Sergipe	25,2°	Cerrado, Caatinga Capoeira	Mineração, Indústrias, Pecuária, Avicultura e Agricultura
Maruim	Rio Sergipe	25°	Capoeira Campos limpos Campos sujos Caatinga	Agricultura Pecuária Avicultura Mineração
Nossa Senhora do Socorro	Rio Sergipe	25,2°	Rasteira e Matas de Restinga	Agricultura, Pecuária, Avicultura e Mineração
Riachuelo	Rio Sergipe	25,3°	Campos limpos e Campos sujos	Agricultura Pecuária Avicultura Comércio Indústria e Mineração
Santo Amaro das Brotas	Rio Sergipe	25,2°	Capoeira Vestígios de Mata Caatinga Hidrófila	Agricultura Pecuária Comércio Indústria Mineração Avicultura
São Cristóvão	Rio Vaza-Barris e Rio Sergipe	25,2°	Capoeira Vestígios de Mata Caatinga Hidrófila	Agricultura Pecuária Avicultura Mineração

Quadro 2.1: Síntese das características de cada um dos municípios

Fonte: IBGE (2010)

2.2 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA CIENTÍFICA

Segundo Lopes (2001), a metodologia é uma das etapas mais importantes na pesquisa científica, pois a partir dela, é possível compreender e ampliar a análise crítica do pesquisador em relação não somente ao produto da pesquisa, mas ao próprio processo científico realizado.

Para Ander-Egg (1978, p. 28), a pesquisa “é um procedimento reflexivo sistemático, controlado e crítico, que permite descobrir novos fatos ou dados, relações ou leis, em qualquer campo do conhecimento”. Dessa forma, a pesquisa, é um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para comprovar as hipóteses levantadas (MARCONI E LAKATOS, 2011). Diante desse contexto, os procedimentos metodológicos adotados nesta pesquisa, deram o norte a ser percorrido para que pudéssemos atingir os objetivos propostos.

Enquanto para Popper *apud* Lakatos (2010, p.180) a pesquisa científica parte-se do surgimento de um problema, o qual vai suscitar a pesquisa. A partir deste será possível delimitar o que é irrelevante ou relevante observar, no entanto, para essa delimitação é preciso haver uma conjectura ou hipótese fundamentada, a qual servirá de guia para o pesquisador.

A metodologia aplicada a esse trabalho, caracteriza-se de natureza quanti-qualitativa, em face de não apenas permitir mensurar os resultados, mas ainda detalhar a complexidade do problema, uma vez que pretende-se levar em consideração os possíveis componentes da situação em suas interações e influências. Segundo Diehl (2004), a pesquisa quantitativa, utiliza-se de técnicas estatísticas, a fim de se obter resultados precisos e evitar distorções das interpretações, enquanto que a pesquisa qualitativa, descreve a complexidade do problema, a fim de oferecer uma compreensão e classificação dos fatores dinâmicos contribuintes do problema e assim contribuir para um possível processo de mudança.

A pesquisa quantitativa está relacionada com os paradigmas¹ tradicional, positivista, experimental e empírico, da tradição estabelecida por autoridades no assunto como Comte, Mill, Durkheim, Newton e Locke, Já a pesquisa qualitativa está relacionada com as abordagens naturalista, interpretativa e pós-positivista, de escritores como Dilthey, Weber e Kant, e começou a ganhar força na década de 70, em forma de modelos “alternativos” (GRESSLER, 2007, p. 85).

Quanto ao método, Marconi e Lakatos (2010 p. 65), afirmam que o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia,

permite alcançar o objetivo, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando nas decisões do cientista.

O método adotado nesta pesquisa é o hipotético-dedutivo, o qual se inicia por percepção da qual formula uma hipótese, e pelo processo de inferência dedutiva (MARCONI E LAKATOS, 2010), testa a predição abrangidos pela hipótese. Segundo Popper *apud* Lakatos (2010), o método científico parte de um problema, ao qual se oferece uma espécie de solução provisória, uma teoria-tentativa, passando-se depois a criticar a solução, com vista a eliminação do erro ou ao surgimento de novos problemas.

Dessa forma, a fim de se atingir os objetivos propostos, a metodologia utilizada para efetivação deste trabalho seguiu um processo metodológico, de forma que os diversos métodos se urdiram na busca de um denominador comum.

2.3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A fim de obter as respostas para os objetivos propostos nesta pesquisa foram utilizadas os seguintes procedimentos e técnicas de pesquisa (Figura 2.3):

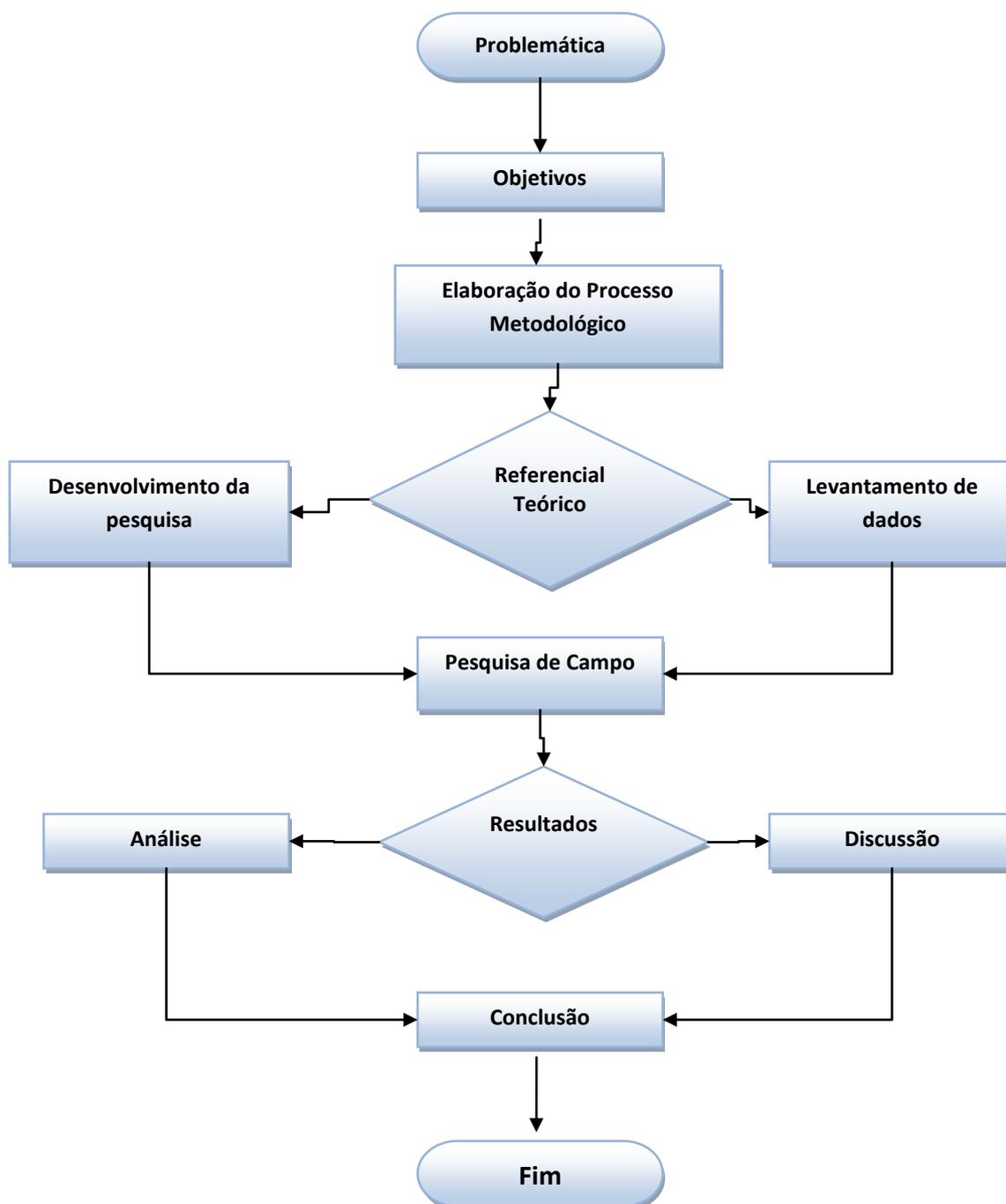


Figura 2.3: Fluxograma da Pesquisa

Fonte: Autoria própria

Quanto às técnicas de pesquisas, foram adotados os seguintes tipos:

- a) Pesquisa Bibliográfica: Teses, livros, periódicos, dissertações, monografias, revistas científicas, páginas eletrônicas.
- b) Pesquisa Documental: Fontes primárias - Decretos, programas federais, leis, levantamento em bancos de dados existentes, como no IBGE, Administração Estadual de Meio Ambiente (ADEMA), SEPLAG, Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH), Órgãos ambientais locais e Prefeituras dos municípios estudados, etc.;
- c) Pesquisa de Campo realizada nas cidades da Região da Grande Aracaju

2.3.1 Quanto aos instrumentos da coleta de dados

Para este trabalho a coleta de dados constituiu-se de vários aspectos: observação sistemática, visita aos municípios, registros fotográficos, aplicação de questionários com perguntas abertas e fechadas, entrevistas semiestruturadas e gravadas, visto que esta possui como uma de suas principais características a liberdade de se construir um diálogo a partir de novas perguntas que possam surgir no decorrer da entrevista.

2.3.2 Participantes da Pesquisa

Participaram da pesquisa o Secretário Estadual de Meio Ambiente, secretários municipais ou diretores do departamento de Meio Ambiente de cada um dos nove municípios pesquisados, além dos conselheiros de Meio Ambiente dos municípios de Nossa Senhora do Socorro e Aracaju, visto que somente esses dois possuem Conselho Municipal de Meio Ambiente.

No total foram aplicados vinte e cinco (25) questionários, onze (11) questionários direcionados aos gestores, um (1) para o Secretário Estadual de Meio Ambiente, um (1) para a diretoria da Administração Estadual de Meio Ambiente e nove (9) para secretários ou representantes do departamento de Meio Ambiente dos municípios, além de sete (7) para os conselheiros do município de Nossa Senhora do Socorro e mais sete (7) para os conselheiros

do município de Aracaju. Ressaltando que quatro (04) foram registradas com gravações para que pudéssemos utilizar os aspectos significativos da fala dos entrevistados e utilizá-los como citação

2.3.3 Pesquisa de Campo

Segundo Silva (2006, p. 57), a pesquisa de campo “consiste na coleta direta de informação no local em que acontecem os fenômenos; é aquela que se realiza fora do laboratório, no próprio terreno das ocorrências”.

Com base nisso, o trabalho de campo realizou-se entre os meses de março à setembro de 2014, utilizou-se como instrumento de pesquisa uma entrevista semiestruturada a fim de se obter informações sobre a Política Municipal de Meio Ambiente, acompanhamento e fiscalização das atividades potencialmente causadoras de impacto ambiental, bem como as maiores dificuldades encontradas pelos gestores em implantar uma gestão ambiental municipal eficiente em seus municípios e a viabilidade de realização de um consórcio público para a gestão ambiental, em especial para o instrumento de licenciamento ambiental.

As entrevistas foram estruturadas de forma que possibilitasse atender os objetivos da pesquisa e fazer o levantamento de informações relevantes acerca da gestão ambiental municipal.

Assim foram abordados os seguintes questionamentos:

- Acerca do quadro técnico de funcionários: foi possível fazer o levantamento quantitativo e qualitativo, ou seja, a quantidade de técnicos, a formação destes disponíveis em cada secretaria ou departamento, além de analisar o vínculo empregatício destes com o município.
- Acerca dos instrumentos necessários para a Política Municipal de Meio Ambiente: foi possível fazer o levantamento de quais os municípios possuem os instrumentos necessários para realizar a gestão ambiental municipal: conselho municipal de meio ambiente, órgão ambiental municipal, seja uma secretaria ou um departamento, legislação ambiental, código ambiental e plano diretor para aqueles municípios com mais de 20.000 habitantes.
- Acerca dos principais problemas encontrados para efetivação da Política Municipal de Meio Ambiente: foi possível fazer um levantamento dos principais problemas que impedem a realização da Política Municipal de Meio

Ambiente de forma efetiva, inclusive à adesão do licenciamento ambiental no município.

Visando garantir que todos os direitos dos sujeitos da pesquisa fossem respeitados, foi entregue um termo de consentimento livre e esclarecido, em duas vias, que descrevia a finalidade e objeto da mesma, o qual foi assinado pelos entrevistados na pesquisa, ficando uma cópia em seu poder.

3 – ANÁLISES E INTERPRETAÇÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo traz as análises e discussões dos resultados obtidos através dos procedimentos já mencionados no capítulo anterior.

3.1 A POLÍTICA ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SERGIPE

A partir da análise documental foi possível observar que a Política Estadual de Meio Ambiente ainda é recente no Estado de Sergipe, visto que a mesma possui apenas oito anos de instituída.

Foi a partir da promulgação da Lei nº 5.858 de 22 de Março de 2006 que ficou instituído o Sistema Estadual de Meio Ambiente, o qual visa assegurar o desenvolvimento sustentável do meio ambiente e a manutenção de ambiente propício à vida, no Estado de Sergipe.

Segundo o art. 14º da referida lei, a Política Estadual do Meio Ambiente tem como objetivo a preservação, proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar condições de desenvolvimento socioeconômico e de dignidade da pessoa humana, atendidos os seguintes princípios:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser protegido, tendo em vista o seu uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades, potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais.
- VII - acompanhamento do estado de qualidade ambiental;
- VIII - recuperação de áreas degradadas;
- IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;
- X - educação ambiental em todos os níveis de ensino, de forma participativa, envolvendo todas as pessoas, conscientizando-as para a defesa do meio ambiente (BRASIL, 2006, pg. 1)

No entanto antes desta lei já haviam sido promulgadas outras leis referentes à temática ambiental, conforme quadro 3.1:

Lei	Disposição
Lei nº 2.181/78	Dispõe sobre a autorização para criação da Administração Estadual do Meio Ambiente, sob a forma de autarquia especial.
Lei nº 2.441/83	Dispõe sobre o controle de agrotóxicos e outros biocidas a nível estadual.
Lei nº 2.503/84	Dispõe sobre a arborização obrigatória das faixas de domínio das rodovias estaduais.
Lei nº 2.183/88	Protege as áreas de mangue no Estado de Sergipe.
Lei nº 2.715/89	Proíbe à implantação de instalações destinadas a produção de Clorofuocarbono.
Lei nº 2.795/90	Define áreas de proteção ambiental da foz do Rio Vaza-Barris.
Lei nº 2.825/90	Delimita espaço físico como área constitutiva de paisagem natural notável e de especial proteção ambiental.
Lei nº 4.787/03	Dispõe sobre a organização básica da Secretaria Estadual de Meio Ambiente – SEMA.
Lei nº 5.057/03	Dispõe sobre a organização básica da Administração Estadual do Meio Ambiente – ADEMA.
Lei nº 5.360/04	Dispõe sobre o Fundo de Defesa do Meio Ambiente – FUNDEMA.

Quadro 3.1: Legislação anterior a Política Estadual de Meio Ambiente

Fonte: SERGIPE (2009)

Como pode ser observado já haviam legislações ambientais e desde o ano de 2003 que foi instituída a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e posteriormente o Fundo Estadual de Meio Ambiente, no entanto, não havia por vias de fato uma Política Estadual de Meio Ambiente consolidada.

Portanto, se a gestão ambiental estadual é recente, a realidade dos municípios não é diferente, visto que não havia no Estado de Sergipe um órgão consolidado que pudesse incentivar e coordenar a gestão ambiental nos municípios.

Desse modo a partir da instituição da Política Estadual de Meio Ambiente foi instituído o Sistema Estadual de Meio Ambiente, a fim de coordenar as ações e atividades dos órgãos e entidades responsáveis pela proteção, melhoria, preservação e defesa do meio ambiente, conforme o Art. 20º da supracitada lei.

Art. 20. São órgãos integrantes do Sistema Estadual do Meio Ambiente – SISEMA:

I - a Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA órgão operacional da Administração Direta do Poder Executivo Estadual, que deve atuar como órgão central do SISEMA, cabendo-lhe coordenar e supervisionar a atuação dos órgãos e entidades que integram o mesmo Sistema;

II - a Administração Estadual do Meio Ambiente - ADEMA, autarquia estadual, vinculada à Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA, órgão executor da política estadual do meio ambiente, com atribuição de exercer os poderes de polícia ambiental, tais como, a fiscalização, com aplicação de penalidades administrativas, e o licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;

III - o Conselho Estadual do Meio Ambiente - CEMA, órgão colegiado, consultivo e normativo, integrante da estrutura organizacional da Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA, com a finalidade de assessorar o Governo do Estado na formulação da política ambiental, propondo diretrizes para o meio ambiente e editando normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

IV - órgãos locais – órgãos municipais de preservação, proteção, defesa e/ou melhoria do meio ambiente, ou de execução de ações ou atividades de política ambiental;

V - órgãos federais de preservação, proteção, defesa e melhoria ambiental, que participem do Sistema (SERGIPE, 2003,pg.2).

De acordo com o artigo 3º da Lei nº 4.787 de 02 de Maio de 2003, a qual dispõe sobre a organização básica da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, a SEMA tem por objetivo a programação, organização, execução e acompanhamento do Governo do Estado relativo ao desempenho, expansão, desenvolvimento e acompanhamento das atividades referentes ao meio ambiente e outras atividades correlatas.

A estrutura básica da Secretaria está disposta no Art. 4º da referida lei:

Art. 4º. A estrutura organizacional básica da Secretaria de Estado do Meio Ambiente – SEMA, compreende:

I. ÓRGÃO COLEGIADO: - Conselho Estadual do Meio Ambiente – CEMA;

II. ÓRGÃOS DE SUBORDINAÇÃO DIRETA: a) Órgãos de Apoio e Assessoramento: a.1 – Gabinete do Secretário – GS; a.2 – Assessoria de Planejamento – ASPLAN; a.3 – Assessoria Técnica e de Política Ambiental – ASTPA. b) Órgão Instrumental: b.1 – Departamento de Administração e Finanças – DAF;

III. ENTIDADE VINCULADA DE ADMINISTRAÇÃO INDIRETA: - Administração Estadual do Meio Ambiente – ADEMA (SERGIPE, 2003, pg.3).

Vale ressaltar que no ano de 2007 baseado na Lei nº 6.130 de 02 de abril de 2007 houve uma transformação da antiga SEMA, em Secretaria Estadual de Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos – SEMARH, o que na prática significa dizer que a Secretaria teve a sua gestão voltada também para os recursos hídricos (SERGIPE, 2014), portanto houve um significativo avanço na gestão ambiental dos recursos naturais do Estado, principalmente no que se refere a gestão dos recursos hídricos.

Ademais, entre outros projetos e ações de melhoria da gestão ambiental no Estado, a SEMARH, aderiu ao Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais – PNC, realizado através de uma parceria com o Ministério do Meio Ambiente – MMA, o qual tem por objetivo fortalecer o Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA, através da gestão ambiental compartilhada entre municípios, Estados e União.

Segundo informações do Ministério do Meio Ambiente – MMA (2008) o PNC foi oficialmente instituído através da Portaria nº 286/2005 e lançado oficialmente em 23 de Agosto de 2005, em conjunto com a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), Associação Nacional de Órgãos Ambientais do Meio Ambiente (ANAMMA) e a Confederação Nacional de Municípios (CNM). Além disso foram feitas parcerias com algumas instituições, entre elas: Petrobrás, Banco Mundial e Caixa Econômica Federal para que fosse possível arrecadar recursos para realização das capacitações dos gestores ambientais dos municípios nos Estados, conforme o quadro 4.2:

Ano	Principais Ações
2003	Demanda da I Conferência Nacional do Meio Ambiente - criação de um programa de capacitação para os municípios
2004	Elaboração do Programa
2005	Negociação com a Petrobras Lançamento do Programa em 23 de agosto/2005 Assinatura do primeiro convênio com ES em setembro/2005
2006	Assinatura dos convênios Acre, Bahia, Ceará, Goiás, Pará, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Santa Catarina, São Paulo I Encontro Nacional do PNC (agosto) Início da capacitação - Acre e Rio Grande do Norte (agosto) Realização do Curso Presencial sobre “Administração Ambiental de Projetos Municipais de Mineração no Estado do Espírito Santo” em parceria com o WBI em novembro
2007	II Encontro Nacional do PNC (novembro) Realização do curso à distância sobre Gestão de Resíduos Sólidos, em parceria com o WBI, envolvendo os estados do Acre, Ceará, Goiás, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte (novembro a dezembro) Finalização dos convênios AC, RN
2008	Realização do curso semi-presencial sobre Licenciamento Ambiental em parceria com o WBI, com os órgãos licenciadores e envolvendo os estados do Acre, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo, Santa Catarina, Sergipe (março a junho) Finalização dos convênios CE, ES, GO, PE, RJ, RS, SC e SP Nova negociação com a Petrobras

Quadro 3.2: Histórico do PNC

Fonte: BRASIL, (2008)

Como pode ser observado o PNC surgiu a partir de uma demanda da I Conferência Nacional de Meio Ambiente, o que leva a perceber que as conferências ambientais têm um papel muito importante na melhoria da gestão ambiental. Outrossim, apesar de ter surgido oficialmente no ano de 2005, o Programa só chegou oficialmente ao Estado de Sergipe no ano de 2009, com a realização do primeiro curso semi-presencial sobre licenciamento ambiental entre os meses de março a junho. Após essa primeira etapa, houve outros cursos do PNC, a exemplo do PNC – Rural, porém o mesmo foi realizado à distância.

Entre as principais temáticas do curso, os gestores puderam aprimorar seus conhecimentos referentes ao papel da gestão ambiental no âmbito municipal, o licenciamento ambiental local, requisitos necessários para realização do licenciamento, como estruturar o

SISMUMA: órgão ambiental, conselho de meio ambiente, fundo municipal de meio ambiente, plano municipal de meio ambiente e equipe técnica, além de conscientiza-los da importância de uma gestão ambiental de forma eficiente (BRASIL, 2014).

O curso teve uma extrema importância para a consolidação do fortalecimento do SISNAMA e para o desenvolvimento sustentável, visto que um dos seus objetivos é capacitar os gestores ambientais na implantação da Política Municipal de Meio Ambiente, bem como desenvolver o município de forma sustentável.

Desse modo, percebe-se que o PNC foi um marco para a questão da descentralização da gestão ambiental. Foi através dele que os gestores ficaram cientes do quanto pode ser feito no município em relação ao Meio Ambiente e da responsabilidade que o mesmo tem no compartilhamento da gestão ambiental. Em assim ocorrendo, atende-se à Política Nacional de Meio Ambiente e a regulamentação do Art. 23 da Constituição Federal que institui igual competência a União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios na proteção do Meio Ambiente.

Desse modo, a expectativa era que após o curso os municípios se estruturassem em prol da melhoria da gestão ambiental municipal e conseqüentemente a qualidade do meio ambiente nesses municípios fosse melhorada.

No entanto, passados cinco anos a realidade da gestão ambiental nos municípios sergipanos ainda é lamentável, visto que a maioria não possui estrutura alguma para funcionamento de uma secretaria ou mesmo um departamento de meio ambiente.

Diante dessa afirmativa, há algumas lacunas no PNC que precisam ser melhoradas. Primeiro o curso foi ofertado para funcionários que trabalham na gestão ambiental municipal, além de vereadores e representantes da sociedade civil, preferencialmente representantes de ONGs ou associações ambientais. Contudo seria preciso que esses funcionários fossem efetivos, visto que com a mudança de gestão executiva muitos desses não estariam exercendo mais a função o que implicaria na continuidade do projeto.

Ademais, é preciso continuidade, visto que uma capacitação que é realizada uma única vez não será suficiente para provocar mudanças nestes municípios. O Estado do Paraná é um exemplo de continuidade do programa, visto que após o curso eles forneceram subsídios para que os municípios pudessem consolidar o Plano Municipal de Meio Ambiente, ferramenta essencial para a formação do SISMUMA, dando continuidade do Projeto através do Programa

Estadual de Capacitação de Gestores Ambientais, a partir do qual realizaram o diagnóstico dos municípios, a fim de estudar a estrutura de cada um e impulsioná-los a resolver as suas deficiências e conseqüentemente realizar o licenciamento ambiental. Um diferencial foi que eles estabeleceram como unidades de planejamento as bacias hidrográficas em consonância com a Política Nacional de Recursos Hídricos e o Plano Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos resultando na consolidação dos planos municipais de meio ambiente de cada um dos municípios participantes ao contrário do Estado de Sergipe que não houve nenhum projeto de continuidade de capacitação desses gestores.

Ressalta-se ainda como ação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, a criação do Consórcio Público de Saneamento Básico para a Região da Grande Aracaju, o qual encontra-se em fase de negociação entre os prefeitos. No entanto, nesse consórcio não há a participação dos municípios de Nossa Senhora do Socorro, pois o mesmo faz o seu próprio sistema de gerenciamento de resíduos.

Quanto a Administração Estadual de Meio Ambiente, de acordo com documentos da própria Administração Estadual do Meio Ambiente, em 12 de Outubro de 1978, através da Lei nº 2.181 foi autorizada pelo poder Executivo a criação da mesma vinculada a Secretaria de Saúde. Com a finalidade de promover a preservação do meio ambiente, da fauna, da flora e do uso racional dos recursos hídricos, bem como a proteção dos ecossistemas naturais.

No entanto, no ano de 2003, através da Lei nº 5.057 a ADEMA passa a ser uma Autarquia Estadual vinculada a Secretaria Estadual de Meio Ambiente, com autonomia, técnica, administrativa e financeira. E abrange sua finalidade de preservação e proteção dos ecossistemas naturais, passando a operacionalizar junto à Secretaria Estadual de Meio Ambiente a política governamental relativa ao meio ambiente, através da melhoria da qualidade ambiental pelo gerenciamento dos recursos naturais do Estado de Sergipe, mediante ações preventivas e de correção e recuperação da degradação ambiental no âmbito do território estadual.

No capítulo III, artigo 4º são elencadas as competências da Administração Estadual do Meio Ambiente, as quais estão elencadas a seguir:

Art. 4º. A Administração Estadual do Meio Ambiente – ADEMA, tem por competência:

I. monitorar e fiscalizar as atividades públicas e a degradação ambiental, e promoção da melhoria da qualidade do ambiente;

- II. pesquisar, monitorar e diagnosticar a qualidade ambiental e a poluição, propondo e exigindo a implantação de soluções preventivas e corretivas da degradação ambiental;
- III. desenvolver pesquisas, estudos e sistemas relacionados com a prevenção e a correção da poluição e da degradação ambiental;
- IV. prestar, remuneradamente, serviços técnicos de assistência, assessoramento, análise, informação e consulta relacionados com a prevenção e a correção da poluição, bem como a recuperação ambiental;
- V. realizar atividades informativas e educativas visando a ampliação da compreensão social dos problemas e das soluções ambientais adequadas, para a prevenção e a correção da poluição, bem como para a recuperação ambiental;
- VI. propor normas e padrões técnicos preventivos e corretivos de combate à poluição, e de recuperação da qualidade ambiental;
- VII. manter atualizado o banco de dados e o cadastro das fontes poluidoras e dos agentes públicos e privados potencialmente poluidores, e de substâncias nocivas ao meio ambiente, especialmente dos resíduos perigosos;
- VIII. conceder e cassar licenças ambientais nos termos da lei, do regulamento e das normas administrativas estabelecidas pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente;
- IX. aplicar penalidades aos infratores ou responsáveis pelo descumprimento das leis federais e/ ou estaduais, dos regulamentos e demais normas aprovada pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente, bem como fixar metas e prazos para o início e a conclusão de providências, ações e obras destinadas à recuperação ambiental;
- X. arrecadar as multas que forem aplicadas, nos termos das leis e dos regulamentos, aos infratores responsáveis pela poluição ambiental, bem como pela degradação ambiental;
- XI. fomentar a redução, ao máximo, e a eliminação da geração de efluentes e resíduos poluidores, em quaisquer fontes poluidoras; o reuso; a reciclagem e o tratamento de resíduos e efluentes de qualquer natureza, bem como a adoção de padrões mais rigorosos de qualidade, dentro dos limites máximos possibilitados pelo avanço tecnológico e científico;
- XII. apoiar os Municípios no combate à poluição e na recuperação da qualidade ambiental;
- XIII. exercer outras atividades ou atribuições inerentes ou correlatas à consecução do seu objetivo e as que forem regularmente conferidas ou determinadas (SERGIPE, 2003, pg. 3).

Sua estrutura organizacional básica está disposta no capítulo IV, artigo 5º da referida lei.

Art. 5º. A estrutura organizacional básica da ADEMA compreende:

I. ÓRGÃO COLEGIADO - Conselho Deliberativo – CD;

II. DIRETORIA EXECUTIVA

a) Presidência – PRESI;

b) Diretoria Administrativa e Financeira – DIRAF;

c) Diretoria de Prevenção e Controle Ambiental – DIPREC.

III. ÓRGÃO DE DIREÇÃO SUPERIOR -

Presidência – PRESI;

a) Órgãos de Apoio e Assessoramento

1. Gabinete da Presidência – GDP;

2. Procuradoria Jurídica – PROJUR;

3. Assessoria de Planejamento – ASPLAN;

4. Assessoria de Comunicação – ASCOM.

IV. ÓRGÃO INSTRUMENTAL - Diretoria Administrativa e Financeira – DIRAF;

V. ÓRGÃO OPERACIONAL - Diretoria de Prevenção e Controle Ambiental – DIPREC (SERGIPE, 2003, pg.4).

Atualmente a ADEMA é responsável por todo o licenciamento ambiental no Estado de Sergipe, com exceção de alguns municípios que já estão realizando o licenciamento simplificado das pequenas atividades e do município de Aracaju que desde o mês de outubro está responsável por todo o licenciamento ordinário do município, o que significa dizer que além do licenciamento das pequenas atividades, o município de Aracaju também está responsável pelo licenciamento das grandes atividades causadoras de impacto local localizadas dentro do território do município.

Desde o período de 30 de Junho de 2011 até dezembro de 2014, a ADEMA expediu um total de 447 licenças conforme demonstrado na tabela 3.1

Tabela 3.1: Quantitativo de licenças expedidas pela ADEMA entre os anos de 2011 e 2014

Ano	Quantidade de licenças expedidas			
	LP	LI	LO	Simplificada
2011	-	-	02	-
2012	01	91	15	22
2013	-	41	20	56
2014	03	94	29	73
TOTAL	04	226	66	151

Fonte: SERGIPE (2014)

Como é possível observar houve um significativo aumento do número de licenças simplificadas expedidas pela ADEMA. No entanto, se houvesse a participação dos municípios sergipanos no licenciamento simplificado, teria-se um aumento considerável no quantitativo das demais licenças expedidas pela ADEMA por conta do descongestionamento dos processos.

Porém, dos setenta e cinco municípios que compõem o Estado de Sergipe apenas os municípios de Itabaiana, Nossa Senhora do Socorro, Aracaju e recentemente Estância realizam o licenciamento ambiental, ou seja apenas estes fazem parte efetivamente do SISNAMA. O município de Lagarto também já solicitou à ADEMA e à SEMARH o pedido para o licenciamento ambiental municipal, porém ainda encontra-se em processo de efetivação.

Essa realidade é marcada por conta da falta de subsídios para os municípios, políticas públicas de estruturação dos mesmos, diagnósticos e estudos de viabilidade da gestão ambiental municipal, bem como falta de interesse dos gestores municipais, visto que muitos não dão prioridades às demandas ambientais.

Outrossim, em muitos municípios sergipanos existem uma secretaria ou departamento de meio ambiente, porém estes não funcionam de forma efetiva, pois não existe corpo técnico especializado. Aliado a isso, algumas prefeituras não possuem recursos financeiros suficientes para compor uma equipe técnica para realização do licenciamento ambiental, visto que é necessário que cada secretaria possua uma equipe multidisciplinar para realização do licenciamento ambiental de acordo com as atividades a serem licenciadas pelo município.

Ao se destacar os municípios que já realizam o licenciamento ambiental: Itabaiana, Aracaju, Nossa Senhora do Socorro, Estância e provavelmente Lagarto, vê-se que são

municípios que possuem uma estrutura considerável e recursos financeiros para isso, no entanto a maioria dos pequenos municípios sergipanos não possui estrutura para tal fim. Como exemplo cita-se municípios como Riachuelo e Santo Amaro das Brotas, que são municípios pequenos, que provavelmente não terão capacidade de estruturar-se para realizar o licenciamento ambiental mesmo que de forma simplificada.

Desse modo, é preciso pensar em políticas públicas e formas de gestão que possa inserir os pequenos municípios na gestão ambiental compartilhada, de forma a beneficiar os municípios, a ADEMA e também aos empreendedores, por conta da agilidade e otimização dos processos.

No entanto, de acordo com a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos apesar da pequena quantidade de técnicos ambientais na ADEMA disponíveis para a demanda do Estado, nos últimos anos o órgão tem desenvolvido ações em prol da melhoria do meio ambiente no Estado, não somente nas expedições de licenças ambientais, como também no monitoramento total dos manguezais, incentivo aos municípios sergipanos para realização do licenciamento ambiental simplificado, otimização do licenciamento ambiental em áreas de assentamento, projeto de eficiência energética para o setor ceramista, capacitação de técnicos ambientais para realização do licenciamento e fiscalização nos municípios, entre outros.

3.2 GESTÃO AMBIENTAL COMPARTILHADA NA REGIÃO DA GRANDE ARACAJU

3.2.1 Aspectos Gerais da Gestão Ambiental Compartilhada na Região da Grande Aracaju

O quadro 3.3 demonstra os municípios da região da Grande Aracaju que possuem os componentes legais do sistema municipal de meio ambiente (SISMUMA).

Município	Secretaria municipal de Meio Ambiente	Conselho municipal de Meio Ambiente	Fundo municipal de Meio Ambiente	Legislação ambiental	Código de Meio Ambiente
Aracaju	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Barra dos coqueiros	Sim	Sim	Não	Não	Não
Itaporanga D' Ajuda	Sim	Não respondeu	Não	Não	Não
Laranjeiras	Sim	Não respondeu	Não respondeu	Não respondeu	Não respondeu
Maruim	Sim	Não	Não	Não	Não
Nossa Senhora do Socorro	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Riachuelo	Sim	Não	Não	Não	Não
Santo Amaro das Brotas	Sim	Não	Não	Não	Não
São Cristovão	Sim	Não	Não	Não	Não

Quadro 3.3: Componentes do Sistema Municipal de Meio Ambiente existente em cada município.
Fonte: Pesquisa de Campo

Como pode ser observado, apesar dos nove municípios da região da Grande Aracaju possuir Secretaria Municipal de Meio Ambiente, apenas os municípios de Aracaju e Nossa Senhora do Socorro, possuem os componentes necessários para o SISMUMA, desse modo, atualmente apenas estes municípios realizam o licenciamento ambiental (Figura 3.1).

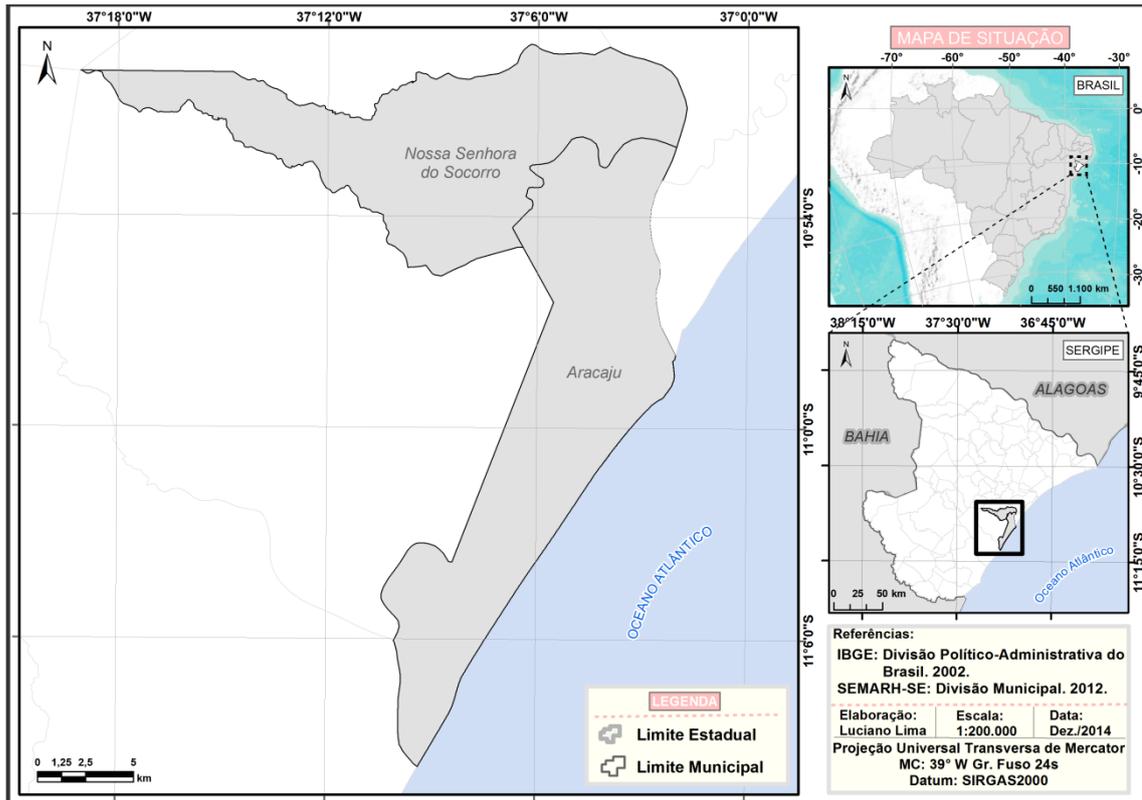


Figura 3.1: Mapa dos municípios da Região da Grande Aracaju que possuem Sistema de Gestão Ambiental Municipal e realizam o licenciamento ambiental

Fonte: Lima (2014)

Vale ressaltar que o município de Nossa Senhora do Socorro realiza apenas o licenciamento ambiental simplificado, enquanto que o município de Aracaju desde o mês de Outubro de 2013 realiza todo o licenciamento ordinário do município, o qual consiste em três fases: licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO), ou seja o município de Aracaju além de licenciar os empreendimentos de pequeno porte também licencia os empreendimentos de grande porte.

Os municípios de Barra dos Coqueiros, São Cristovão, Laranjeiras e Itaporanga D' Ajuda apesar de possuírem secretaria específica, não há arcabouços legais para o pleno funcionamento. Quanto aos municípios de Riachuelo, Santo Amaro das Brotas e Maruim possuem Secretarias vinculadas a Secretaria de Agricultura, o que na prática dificulta a atenção necessária que é preciso dar as demandas ambientais.

Ressalta-se que os municípios de Laranjeiras e Itaporanga D' Ajuda não responderam ao questionário por conta da dificuldade em encontrar funcionários nas secretarias. Porém através das visitas in loco como tentativa de localizá-los foi possível fazer observação das mesmas. No município de Laranjeiras foram feitas várias tentativas de entrevistas, porém frustradas, visto que nunca havia funcionário algum na secretaria, ademais por haver a

secretaria, os funcionários da sede se recusaram conceder entrevista por receio e por existir uma pessoa responsável pela pasta da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Já no município de Itaporanga D' Ajuda, depois de várias tentativas foi possível conversar com uma funcionária, que apesar de ter se recusado a responder o questionário, por receio de não estar autorizada pelo superior, acabou fornecendo algumas informações de forma indireta. Entre elas que a Secretaria Municipal de Meio Ambiente já existe há algum tempo, entretanto não existe ainda nenhum instrumento necessário para o SISMUMA, nem mesmo funcionário, visto que só existe uma funcionária e o secretário, no entanto a folha de pagamento está totalmente preenchida.

Desse modo percebe-se que as secretarias de meio ambiente são criadas somente para lotação de cargos para outras secretarias e não para fazê-las funcionar como realmente deveria. Essa realidade é falta de conhecimento e conscientização da importância de uma gestão ambiental eficiente. Infelizmente os gestores na maioria das vezes só se preocupam com a saúde e educação e esquecem que essas áreas estão interligadas com as questões ambientais.

Quanto ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, como pode ser observado no quadro 4.3, apenas os municípios de Aracaju, Barra dos Coqueiros e Nossa Senhora do Socorro possuem. No entanto funcionam de forma ativa apenas os Conselhos dos municípios de Aracaju e Nossa Senhora do Socorro, inclusive para um melhor resultado da pesquisa, foi permitido que participasse de algumas reuniões como ouvinte. Enquanto que o Conselho de Meio Ambiente da Barra dos Coqueiros encontra-se inativo desde 2012, conforme informação da Secretaria Municipal de Meio Ambiente.

A fim de se obter uma percepção do conhecimento dos gestores ambientais municipais a respeito da temática ambiental, os mesmos foram questionados quanto a sua formação acadêmica na área ambiental e a sua experiência profissional, visto que para o pleno funcionamento da gestão ambiental é preciso pessoal competente e habilitado para exercer tal função, conforme Quadro 3.4.

Município	Formação acadêmica na área ambiental	Experiência profissional
Aracaju	Sim	Sim
Barra dos Coqueiros	Não informado	Não
Itaporanga D Ajuda	Não informado	Não informado
Laranjeiras	Não informado	Não informado
Maruim	Não	Não
Nossa Senhora do Socorro	Sim	Sim
Riachuelo	Não	Não
São Cristovão	Sim	Sim
Santo Amaro das Brotas	Não	Não

Quadro 3.4: Formação e experiência profissional dos gestores ambientais

Fonte: Pesquisa de Campo

A partir da análise desses dados, é possível perceber que apesar de alguns não concederem informações, a maioria desses gestores não possui conhecimento técnico ambiental e nem experiência na área, fator este que contribui para deficiência da gestão ambiental no município, pois assim como se preconiza que a equipe técnica ambiental responsável pelas atividades de fiscalização e licenciamento seja capacitada, o mesmo espera-se do gestor para poder gerenciar eficazmente as atividades e ações ambientais no município.

Visto que o corpo técnico é imprescindível para a gestão ambiental local, foi observado aquele disponível em cada secretaria, conforme Quadro 4.5:

Município	Biólogo	Engenheiro Ambiental	Engenheiro Civil	Engenheiro Florestal	Tecnólogo em Saneamento	Outros
Aracaju	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Arquiteto Oceanógrafo Engenheiro de Pesca Geógrafo
Barra dos Coqueiros	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Itaporanga D' Ajuda	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Laranjeiras	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Maruim	Não	Não	Não	Não	Não	Não

Continuação do Quadro 3.5

Nossa Senhora do Socorro	Sim	Não	Não	Não	Sim	Arquiteto
Riachuelo	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Santo Amaro das Brotas	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
São Cristovão	Não	Sim	Não	Não	Não	Não

Quadro 3.5: Corpo Técnico das Secretarias Municipais de Meio Ambiente

Fonte: Pesquisa de Campo

Como pode-se observar não há uma relação da criação das Secretarias Municipais de Meio Ambiente e a provisão de corpo técnico para executar as atividades relacionadas ao planejamento, execução e controle das atividades ambientais. Visto que em todos os municípios da Região da Grande Aracaju existem secretarias municipais de Meio Ambiente, no entanto a maioria não possui profissionais capacitados para executar as atividades relacionadas às demandas ambientais.

Para alguns gestores mesmo cientes da importância do Meio Ambiente equilibrado para a manutenção dos ecossistemas e uma posterior qualidade de vida, é muito difícil para um município compor uma secretaria de Meio Ambiente por conta da falta de recursos financeiros.

Quando questionados sobre quais as maiores dificuldades encontradas para que possam estruturar o SISMUMA e conseqüentemente realizar o licenciamento, as respostas concentraram-se em falta de equipamentos para trabalhar, falta de corpo técnico capacitado, aliado a falta de recursos financeiros para contratá-los.

Na secretaria do município de Santo Amaro, não há sequer um computador e nenhum carro disponível. Entretanto, nas secretarias dos municípios de São Cristovão e Maruim há equipamentos, porém não há corpo técnico. Enquanto que no município de São Cristovão há somente um engenheiro ambiental, e no município de Maruim apenas dois técnicos em meio ambiente, o que entre outros aspectos inviabiliza a realização do licenciamento ambiental, o qual exige uma equipe multidisciplinar para tal fim.

No entanto, para o Secretário Estadual de Meio Ambiente um dos empecilhos para a gestão ambiental compartilhada é a falta de vontade política de alguns gestores em buscar os recursos necessários para fazê-la funcionar. Visto no Brasil nós temos o Ministério do Meio Ambiente (MMA), bancos como a Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil que são fontes financiadoras de projetos ambientais, faltando apenas a vontade e à busca de alguns gestores.

Apesar da maioria dos municípios da Região da Grande Aracaju não possuir um Sistema Municipal de Meio Ambiente eficiente, quando questionados sobre as principais vantagens da gestão ambiental compartilhada e da descentralização do licenciamento, todos os gestores ambientais locais concordaram que facilita a regularização e adequação das atividades e melhora a fiscalização, além de contribuir para o melhoramento da gestão ambiental.

Através da hipótese de que os municípios não possuem Sistema Municipal de Meio Ambiente, por falta de recursos financeiros para estruturar adequadamente um departamento ou Secretaria de Meio Ambiente, procurou-se obter a percepção dos gestores ambientais locais sobre a viabilidade de realização de um consórcio público de gestão ambiental para a Região da Grande Aracaju.

A maioria considerou uma ótima alternativa para que os municípios possam realizar a gestão ambiental compartilhada, visto que haveria a união dos municípios em solucionar os problemas ambientais comuns, inclusive o gestor do município de Aracaju considerou uma ótima alternativa para estimular e fortalecer os municípios no compartilhamento da gestão ambiental municipal, entretanto o gestor do município de Nossa Senhora do Socorro apresentou uma ressalva quanto ao rateio dos custos e garantia de continuidade do consórcio nas mudanças de gestão partidária.

Em contrapartida a esse último argumento, temos como exemplo o Estado da Bahia que possui um sistema de Gestão Ambiental Compartilhada por meio de consórcios e que tem mostrado resultados satisfatórios para os municípios.

Desse modo percebe-se que o consórcio público de Gestão Ambiental para a Região da Grande Aracaju é uma alternativa bem vista pela maioria dos gestores ambientais, ademais a Lei nº 11.795 que dispõe sobre o Sistema de Consórcios demonstra como se dá o funcionamento, a fiscalização pelo Banco Central e as penalidades cabíveis quando for o caso.

3.2.2 Percepção Dos Conselheiros Dos Conselhos Municipais De Meio Ambiente Dos Municípios De Aracaju E Nossa Senhora Do Socorro

A fim de conhecer a percepção ambiental dos conselheiros de meio ambiente e considerando a importância dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente foi também aplicados questionários aos representantes dos municípios de Aracaju e Nossa Senhora do Socorro, visto que apenas esses dois municípios possuem conselhos atuantes.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente – CMMA de Aracaju se reúne trimestralmente, possui vinte membros, dos quais: dez pertencem a entidades do Poder Executivo Municipal, quatro representantes da sociedade civil, três representantes de instituições ou conselhos de classe e três representantes de instituições de ensino públicas e privadas.

Enquanto que o Conselho Municipal de Meio Ambiente do município de Nossa Senhora do Socorro - CONDEMA, segundo o art. 2º da Lei 703 de 08 de Junho de 2007 refere-se a um órgão colegiado de natureza consultiva, deliberativo, normativo e fiscalizador nas questões referentes à preservação, conservação, defesa, e recuperação do meio ambiente do município. No entanto das sete pessoas entrevistadas, três não sabiam dizer exatamente o que o Conselho representava.

O CONDEMA se reúne bimestralmente, possui quatorze membros, dos quais: sete pertencem ao poder público, quatro representantes das associações civis e comunitárias, dois representantes do setor produtivo, e um representante de ONG ambientalista atuante no município, com reconhecimento de utilidade pública Municipal, Estadual, ou Federal.

Dois pontos merecem ser destacados nestes mesmos Conselhos: em primeiro lugar, o processo democrático e participativo em suas decisões, pois é notável que as Secretarias necessitam de uma construção de consenso com a sociedade para poder fazer aprovar suas decisões e isso só é possível através dos conselhos. Em segundo lugar, é de se destacar também a relação com o órgão estadual de Meio Ambiente, que delega o licenciamento e fiscalização à autoridade local, justamente por reconhecer a capacidade de exercício dessas atribuições pelo município.

Porém uma das dificuldades encontradas na funcionalidade dos Conselhos dos dois municípios foi a participação dos conselheiros nas reuniões, inclusive em participação de uma

das reuniões do Conselho do Município de Nossa Senhora do Socorro, informou-se que já era a terceira tentativa de reunião, por conta da falta de quórum nas reuniões. No entanto é preciso destacar que a maioria dos faltosos são do próprio poder público do município, enquanto que a sociedade civil, está sempre presente na maioria das reuniões. Em uma outra reunião realizada pelo Conselho do município de Aracaju, foram discutidos alguns pontos sobre a autuação de uma quadra de futebol que incomodava a vizinhança no Bairro Castelo Branco, no entanto não foi possível tomar nenhuma decisão por conta da falta de quórum, precisando assim ser adiada para uma outra data.

Talvez essa problemática aconteça em vista da forma como os conselheiros são indicados pelas entidades, alguns não tem familiaridade com a temática e são indicados pela autoridade superior, em vista disso o interesse em participar das reuniões é mínimo.

Segundo um dos membros do Conselho Municipal de Meio Ambiente do Município de Aracaju, a falta se dá por haver outras atividades por parte dos conselheiros, na visão da mesma os membros do Conselho, deveriam ser remunerados e participar somente pessoas que não exercessem outras atividades que pudesse impedir a sua participação nas reuniões.

Quando questionados sobre a qualidade da Política Ambiental de seus respectivos municípios, foi possível obter o resultado da tabela 4.2:

Tabela 3.2: Percepção dos Conselheiros Ambientais quanto a Política Ambiental Municipal

Município	Boa	Ruim	Ótima	Excelente
Aracaju	06	01	-	-
Nossa Senhora do Socorro	02	02	01	01

Fonte: Pesquisa de Campo (2014)

Para os Conselheiros do município de Aracaju a Política Municipal de Meio Ambiente precisa ser melhorada, no entanto para uma Política que possui menos de dois anos de existência ela é considerada boa, em vista dos avanços já adquiridos.

Enquanto que para os conselheiros do município de Nossa Senhora do Socorro, a maioria divide-se entre boa a excelente, apesar das diversas deficiências. Porém, segundo alguns conselheiros cada vez mais ela está sendo melhorada, por esse motivo é que a grande maioria enxerga a Política Municipal de Meio Ambiente de forma positiva.

Entre as vantagens e desvantagens da descentralização do licenciamento ambiental na percepção dos Conselheiros Ambientais dos dois municípios estão (Quadro 3.6):

Vantagens	Desvantagens
Desburocratização dos processos	Risco se o município assumir grandes empreendimentos
Melhorar o controle das atividades causadoras de impacto ambiental no município	A flexibilidade dos processos
Facilitar a vida dos empreendedores que moram nos municípios	Falta de técnicos qualificados no município

Quadro 3.6: Percepção dos Conselheiros quanto as vantagens e desvantagens do licenciamento ambiental
Fonte: Pesquisa de Campo (2014)

Observa-se que para alguns a desburocratização dos processos é uma vantagem, no entanto para outros ao mesmo tempo que desburocratiza, corre-se o risco de flexibilizar, visto que há uma proximidade maior entre os gestores municipais e os empreendedores, ou seja corre-se o risco da corrupção do licenciamento ambiental.

No entanto, para o Secretário Estadual do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos, esse é um risco mínimo, visto que na capacitação dos técnicos que irão atuar com o licenciamento e a fiscalização ambiental nos municípios, os mesmos são orientados sobre a responsabilidade técnica de estar licenciando quaisquer atividades. Ademais, qualquer flexibilidade ou tentativa de burlar a lei é considerada crime conforme os art. 66 e 67 da Lei nº 9.605/98.

Art. 66. Fazer o funcionário público afirmação falsa ou enganosa, omitir a verdade, sonegar informações ou dados técnico-científicos em procedimentos de autorização ou de licenciamento ambiental:

Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.

Art. 67. Conceder o funcionário público licença, autorização ou permissão em desacordo com as normas ambientais, para as atividades, obras ou serviços cuja realização depende de ato autorizativo do Poder Público:

Pena - detenção, de um a três anos, e multa.

Parágrafo único. Se o crime é culposo, a pena é de três meses a um ano de detenção, sem prejuízo da multa (BRASIL, 1998,pq. 33).

Em contrapartida para alguns, a proximidade do empreendedor com o órgão ambiental, facilita a vida deste, visto que ele não terá que se deslocar para solicitar o seu processo de licenciamento.

Apesar de Aracaju e Nossa Senhora do Socorro estarem realizando o licenciamento simplificado, quando questionados aos conselheiros sobre se o município estar preparado para realizar o licenciamento ambiental, as respostas não foram todas positivas. Quatro conselheiros do município de Aracaju responderam que sim, enquanto três responderam que não, em vista da falta de experiência do corpo técnico e da complexidade do licenciamento ambiental.

Enquanto que os conselheiros do município de Nossa Senhora do Socorro, três responderam que sim, que o município possui estrutura para licenciar e três responderam que não, pois há muitas lacunas no Sistema Municipal de Meio Ambiente que precisam ser melhoradas. Aliado a isso foi enfatizado também a falta de experiência do corpo técnico, visto que a maioria é proveniente de concursos públicos, que apesar de possuírem formação acadêmica na área não possuem experiência profissional para exercer o licenciamento ambiental. Ademais no município de Aracaju foi enfatizado pelos conselheiros a necessidade de um concurso público para áreas específicas, visto que o último concurso que teve foi exigido qualquer graduação. No entanto, o Secretário Municipal de Meio Ambiente nos informou que já está preparando um novo concurso para os próximos anos para graduações específicas.

Quando questionados sobre a viabilidade do consórcio público de Gestão Ambiental para a Região da Grande Aracaju, a maioria dos Conselheiros do município de Aracaju vêem como uma boa alternativa para ajudar os pequenos municípios que não tem condições de estruturar o seu Sistema Municipal de Gestão Ambiental. Entretanto um dos conselheiros, apesar de ver como uma vantagem principalmente para a melhoria da proteção e controle do meio ambiente, enxerga algumas dificuldades por questão de autonomia municipal e da legislação, características que cada município possui, ou seja a dificuldade em se definir parâmetros para o licenciamento ambiental em vista da peculiaridade de cada município.

Enquanto que a maioria dos Conselheiros do município de Nossa Senhora do Socorro foram mais resistentes quanto a formação do consórcio, em vista da realidade e legislação específica que cada município possui, o que segundo os mesmos do ponto de vista funcional e legal dificultaria sua implantação.

Um dado interessante nessa questão é que houve um consenso entre as respostas dos conselheiros e seus respectivos gestores. Enquanto que o gestor do município de Aracaju viu a construção do consórcio de forma positiva principalmente para os três municípios: Aracaju, São Cristovão e Barra dos Coqueiros, apontando como desafio apenas a participação de todos de forma integral. Em contrapartida o gestor do município de Nossa Senhora do Socorro enxergou a construção do consórcio de forma negativa, visto que para o mesmo, a responsabilidade maior recairia sobre os municípios maiores, visto que os pequenos municípios não possuem capacidade para tamanha responsabilidade, aumentando dessa forma a responsabilidade destes municípios.

No entanto, vale ressaltar que na criação de um consórcio público de gestão ambiental todos os municípios teriam responsabilidades e contrapartida, visto que trata apenas de um compartilhamento de gestão. Ademais, o mesmo apenas facilitaria a gestão ambiental dos recursos naturais não só para os pequenos como também para os grandes municípios através da melhoria da qualidade ambiental em toda a região e não somente em alguns municípios, visto que não há fronteiras para os impactos oriundos da degradação ambiental.

Pode-se observar como exemplo o sistema de compartilhamento da Gestão Ambiental no Estado da Bahia que através dos consórcios, foi possível haver um fortalecimento e desenvolvimento da região por conta da cooperação e da parceria entre os consorciados. Uma vez que as demandas que antes eram difíceis para alguns municípios alcançarem sozinhos, por conta de diversas dificuldades, principalmente a falta de recursos financeiros. Por exemplo, a contratação de equipe técnica habilitada para a realização do licenciamento ambiental pôde tornar-se uma realidade por conta da união e da parceria entre os municípios, como a contratação de corpo técnico habilitado para realização do licenciamento ambiental.

Portanto, apesar das dificuldades apresentadas por alguns conselheiros quanto a realização do consórcio de gestão ambiental compartilhada, observa-se que é possível a sua realização e a mesma traz grandes benefícios ambientais e sócio-econômicos para a região, visto que através da parceria entre os gestores é possível solucionar problemas comuns entre os municípios e promover um melhor desenvolvimento dos municípios como ocorreu no Estado da Bahia.

3.3 A GESTÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE ARACAJU

A Política Municipal de Meio Ambiente no município de Aracaju é uma política recente, visto que sua Secretaria de Meio Ambiente foi somente estabelecida em 08 de Fevereiro de 2013 através da Lei 4.359, a qual segundo a referida lei no Capítulo I, Art. 2º tem por finalidade programar, organizar, executar, acompanhar e controlar as ações das políticas do Governo Municipal nas áreas ambiental e de recursos hídricos e das demais relacionadas com os assuntos que constituem as suas áreas de competência.

No parágrafo §1º do supracitado artigo são denominadas áreas de competência da Secretaria Municipal de Meio ambiente – SEMA:

- I – Meio ambiente
- II – Recursos Hídricos
- III – Fiscalização de atividades causadoras de poluição (ARACAJU, 2013, pg. 1)

A estrutura organizacional assemelha-se a estrutura da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, conforme observado abaixo:

Art. 4º A estrutura organizacional básica da Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SEMA compreende os seguintes órgãos:

- I – Órgão Colegiado:
- II- Conselho Municipal de Meio Ambiente – CMMA;
- III – Órgãos de Apoio e assessoramento:
 - a) Gabinete do Secretário – GS
 - b) Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional – ASPLAND
 - c) Assessoria de Comunicação – ASCOM
- III – Órgão Instrumental:
 - Departamento de Administração e Finanças – DAF
- IV – Órgãos Operacionais:
 - a) Departamento de Controle Ambiental – DCA
 - b) Departamento de Licenciamento Ambiental (ARACAJU, 2013, pg. 3).

Apesar de ser uma Secretaria recente, a mesma conta com uma estrutura não somente legal como também técnica para realizar efetivamente a gestão ambiental municipal.

Segundo o Secretário Municipal de Meio Ambiente, atualmente a Secretaria conta com 100 (cem) funcionários. Destes 64 são oriundos da aprovação no concurso público Edital 001/2013 para provimento de cargos efetivos pertencentes ao Quadro de Servidores da

Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Aracaju, distribuídos em 42 (quarenta e dois) cargos de analista ambiental e 22 (vinte e dois) cargos de técnico ambiental, em conformidade com a Lei nº 4.376 de 02 de Maio de 2013, a qual dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo de Analista Ambiental e de Técnico Ambiental. E os demais são servidores do quadro de cargos comissionados da SEMA, conforme Quadro 3.7:

Denominação	Símbolo	Quantidade
Secretário – Adjunto	CCE-07	01
Diretor do Departamento de Administração e Finanças	CCE-03	01
Diretor do Departamento de Controle Ambiental	CCE-03	01
Diretor do Departamento de Licenciamento Ambiental	CCE-03	01
Assessor Especial	CCE-03	01
Chefe de Assessoria de Planejamento e Desenvolvimento Institucional	CCE -03	01
Consultor Administrativo	CCE – 02	01
Chefe de Gabinete	CCS-08	01
Chefe de Assessoria e Comunicação	CCS-08	01
Coordenador	CCS-07	10
Assistente de Secretário	CCS-06	01
Assistente de Diretor	CCS-04	03
Oficial de Gabinete	CCS-02	03

Quadro 3.7: Cargos comissionados da SEMA

Fonte: ARACAJU, (2013)

Outro ponto que merece destaque, quanto a capacidade legal e técnica do município em licenciar, é que em menos de 01 (um) ano de licenciamento, o município já expediu até o mês de novembro do ano de 2014, o quantitativo de 77 (setenta e sete) licenças simplificadas.

Em vista da capacidade técnica demonstrada para exercer o licenciamento ambiental no âmbito municipal, desde o mês de outubro que o município passou a realizar todo o licenciamento: simplificado e ordinário, ou seja o licenciamento dos empreendimentos de pequeno e grande porte, os quais são compostos de três fases distintas: licença prévia (LP), licença de instalação (LI) e licença de operação (LO).

O que segundo o Secretário Municipal de Meio Ambiente é considerado uma grande conquista para o município, que se estruturou legalmente e tecnicamente para enfrentar esse desafio.

Além de estar realizando o licenciamento ambiental, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, trabalha com o Plano de Arborização do município de Aracaju, em vista do processo de urbanização e ocupação do solo de forma desordenada, o que caracterizou uma drástica redução das áreas verdes e supressão da vegetação.

Ademais, a SEMA ainda investe em Programas de Educação Ambiental, visto que é impossível promover o desenvolvimento sustentável se não houver uma conscientização dos diversos setores da sociedade, de forma a utilizar os recursos naturais de forma racional e sustentável.

Entre os projetos de educação ambiental desenvolvido pela SEMA destacam-se (Quadro 3.8)

Projetos	Objetivos
Plantando sementes, germinando qualidade e colhendo saúde	Conscientização da melhoria da qualidade alimentar a partir de atividades simples como cultivo de hortaliças e plantas medicinais.
Guardião Ambiental Mirim	Despertar nas crianças e jovens das escolas o interesse pelo cuidado com o meio ambiente.
Água para toda a vida, saneamento básico e com qualidade	Conscientizar sobre a importância do uso correto da água, bem como a realização de um diagnóstico situacional na comunidade sobre as doenças de veiculação hídrica em parceria com a Secretaria Municipal de Saúde.
Reciclar e reinventar a vida	Sensibilizar sobre os cuidados no manuseio do lixo inorgânico.
Feira de sustentabilidade	Reunir os membros da comunidade numa espécie de feira de trocas de bens próprios para uso.
Patrimônio Nosso	Esclarecer sobre o que é um patrimônio, para que ele serve, como deve ser mantido e a quem pode servir.

Quadro 3.8: Projetos de Educação Ambiental desenvolvidos na SEMA

Fonte: ARACAJU (2014)

Quanto a legislação, o município de Aracaju possui um acervo significativo, os quais estão destacados abaixo:

- Lei 1.766/91 que dispõe sobre a regulamentação da arborização no município de Aracaju;
- Lei 1.789/92 que institui o Código de Proteção Ambiental do Município de Aracaju;
- Lei 3.058/02 regulamenta a elaboração e a aprovação do Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV, para a implantação de empreendimentos de impactos;
- Lei 4.350/13 dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo de Analista Ambiental e de Técnico Ambiental no Quadro Geral de Pessoal do Poder Executivo;
- Lei 4.377/13 que dispõe sobre o Fundo Municipal de Meio Ambiente FMMA;
- Lei 4.378/13 que dispõe sobre o Conselho Municipal de Meio Ambiente;
- Lei 4.452/13 que institui no âmbito do município de Aracaju o Sistema de Gestão Sustentável de Resíduos da Construção Civil;
- Lei 4.422/13 que dispõe normas sobre a publicidade ao ar livre, por qualquer meio de divulgação, em logradouros e em locais visíveis ao público.

No entanto, ressalta-se que o município de Aracaju já poderia estar mais avançado quanto às questões ambientais. Por ser a capital do Estado, a mesma possui uma grande influência política para os pequenos municípios, inclusive alguns gestores a citaram em seus argumentos quanto à ineficácia da gestão ambiental nos municípios sergipanos, o fato de Aracaju ser uma capital, possuir recursos financeiros e somente possuir uma secretaria municipal de meio ambiente no ano de 2013.

Desse modo, percebe-se como o município de Aracaju, no passado influenciou negativamente no discurso dos gestores sobre a não realização do licenciamento ambiental municipal e conseqüentemente na gestão ambiental compartilhada do Estado de Sergipe.

Infelizmente não houve entre os gestores que já gerenciaram o município a preocupação com as questões ambientais, o interesse político e econômico para implementar a política municipal de meio ambiente, ou seja o descaso com o meio ambiente prevaleceu no município de Aracaju, visto que o município possui recursos financeiros, possui um grande número de empreendimentos sujeitos ao processo de licenciamento ambiental, porém talvez por estar localizado no município a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (SEMARH) e a Administração Estadual de Meio Ambiente (ADEMA), estes

gestores acomodaram-se em deixar a responsabilidade das demandas ambientais sob responsabilidade do Estado, resultando em uma cidade que cresceu de forma desordenada em vista da ausência de planejamento ambiental e de uma gestão ambiental municipal eficiente.

Observando a gestão ambiental no município de Juína no Estado do Mato Grosso, é possível perceber a importância da vontade política do gestor na implantação da Política Municipal de Meio Ambiente, visto que lá só foi modificada a realidade do município a partir da mudança de gestão, ou seja a vontade política, de fazer mudança positiva é muito importante para o avanço do desenvolvimento socioeconômico e ambiental dos municípios.

3.4 A GESTÃO AMBIENTAL NO MUNICÍPIO DE NOSSA SENHORA DO SOCORRO – SE

A Secretaria de Meio Ambiente do Município de Nossa Senhora do Socorro existe legalmente desde o ano de 2004, a partir da promulgação da Lei nº 614, porém o município só regulamentou o seu Sistema Municipal de Meio Ambiente no ano de 2007, com a regulamentação da Lei nº 703 de 08 de junho, a qual institui o código ambiental do município, com a criação do sistema de informação ambiental, do fundo municipal de meio ambiente e a reestruturação do Conselho de Meio Ambiente.

Segundo o Art. 6º da Lei 703 de 08 de Junho de 2007, a secretaria possui a seguinte estrutura organizacional:

I – Coordenação de Meio Ambiente:

a – divisão de Educação Ambiental e Apoio Multidisciplinar;

b – divisão de Conservação de Ecossistemas;

c – divisão de Resíduos Sólidos, Licenciamento, Monitoramento e Fiscalização;

d – outras divisões que se fizerem necessário.

II – Coordenação de Agricultura e Pecuária:

a – divisão de Agropecuária;

b – divisão de Aqüicultura e Apicultura;

c – divisão de Jardinagem e Paisagismo (ARACAJU, 2007, p.5)

No entanto, foi desde o início do ano de 2014 que o município passou a assumir o licenciamento ambiental simplificado, através de um termo de cooperação técnica entre a Prefeitura Municipal de Socorro e a Secretaria Estadual de Meio Ambiente.

Atualmente a secretaria conta em seu quadro de funcionários responsáveis pelo licenciamento ambiental: biólogo, tecnólogo em saneamento ambiental, engenheiro civil e arquiteto.

Segundo o Secretário Municipal de Meio Ambiente todos eles passaram por treinamento no final do ano de 2013 para no início do ano de 2014 iniciarem o licenciamento simplificado conforme termo de cooperação técnica.

Além dos trabalhos de licenciamento ambiental, o município de Nossa Senhora do Socorro vem se destacando com outras ações na área ambiental. Uma dessas ações que merece destaque foi a erradicação do lixão que ficava localizado no Bairro Palestina, passando então a destinar os seus resíduos para um aterro sanitário no município de Rosário do Catete.

O Secretário do Meio Ambiente destacou ainda que Nossa Senhora do Socorro foi o primeiro município do Estado a cumprir a Lei 12.305/2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), com a implantação e desenvolvimento do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS).

Ademais foi implantada uma Cooperativa de Reciclagem no município para os antigos catadores, a fim de devolver a cidadania aos mesmos e torna-los empreendedores.

Além destes o município implantou alguns projetos de educação ambiental, conforme quadro 3.9:

PROJETO	OBJETIVO
SOCORRO TE QUERO VERDE	O projeto tem como objetivo preservar e ampliar as áreas verdes do município. O plantio inclui mata nativa como: caimbeira, cedro, mulungú, pau-d'arco e tantas outras; e também mudas frutíferas de pequeno porte para serem plantadas no quintal das residências.
CRIANDO E LUCRANDO COM O LIXO	O objetivo do programa é gerar renda e ensinar a população carente a reciclar através da instrução de técnicas e cursos para o reaproveitamento do lixo para pessoas que estejam desempregadas.
SOBREAR SOCORRO	Com objetivo arborizar a cidade foi distribuído no município 850 mudas de diversas espécies, somente em 2009. O município também recebeu 4.500 mudas de diversas espécies de instituições parceiras como a Deagro e a ONG Viva a Vida, entre outras. As mudas, plantadas boa parte nos conjuntos habitacionais como Marcos Freire II e III, Seixas Dória e Albano Franco, entre outras comunidades.
CASA VERDE	Desenvolvido em parceria com a Universidade Federal de Sergipe (UFS), através do projeto Sala Verde, onde foram realizados treinamentos, oficinas, cursos e palestras sobre educação ambiental com professores da rede pública de Socorro no ano de 2009.

Quadro 3.9: Projetos desenvolvidos no município de Nossa Senhora do Socorro –SE

Fonte: SOCORRO (2014)

Após trinta e três anos da Política Nacional de Meio Ambiente, o Estado de Sergipe caminha a passos lentos para a efetivação do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) nos municípios.

Primeiramente deve-se ao fato da falta de vontade política dos gestores. Como já abordado é imprescindível a força de vontade do gestor em querer promover mudanças positivas no desenvolvimento socioeconômico e ambiental do município.

Aliado a isso, infelizmente muitos gestores não possuem conhecimento da importância da gestão ambiental no município, não possuem experiência na área ambiental e nem formação técnica na área, o que inviabiliza a realização de um trabalho eficiente.

Ademais a maioria dos municípios sergipanos, é de pequeno porte, possui um produto interno bruto (PIB) muito baixo, o que implica na falta de recursos financeiro para estruturar o Sistema Municipal de Meio Ambiente.

Apesar do Estado de Sergipe ter investido na capacitação dos gestores através do Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais, essas capacitações deveriam ser contínuas, visto que a falta de conscientização dos gestores e profissionais responsáveis pelas demandas ambientais no município é um dos empecilhos para a implantação do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA).

Também seriam necessários maiores critérios na escolha dos participantes dos cursos, visto que muitos que participaram das capacitações não eram funcionários efetivos e que na mudança de gestão acabaram também deixando de exercer as suas funções, implicando assim na continuidade das ações.

Outro fator que contribui para o quadro negativo da gestão ambiental compartilhada no Estado de Sergipe é a falta de subsídios por parte do Estado para que estes municípios possam implantar o seu Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA). Não basta apenas capacitar, é preciso encontrar soluções para a gestão ambiental compartilhada dentro da realidade dos municípios sergipanos.

O Estado de Sergipe em vista de sua extensão territorial, a proximidade entre os municípios, deveria ser um Estado modelo em gestão ambiental compartilhada, no entanto essa não é a realidade por conta da falta de estudo e investimento da melhor solução para esse problema.

Estados maiores como a Bahia encontrou um modelo de Gestão Ambiental Compartilhada dentro da realidade dos pequenos e grandes municípios que beneficiou a todos, promovendo a melhoria da qualidade ambiental e a participação de todos no sistema de descentralização da gestão ambiental.

O Paraná investiu em Planos Municipais de Meio Ambiente, o que significou um avanço para a gestão ambiental nos municípios. Enquanto que o Estado de Sergipe apesar de

menor proporção não investiu na gestão ambiental dos municípios e em seus Sistemas de Meio Ambiente, ou seja não preparou eficazmente os municípios para implementação do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA). Ou seja houve uma capacitação porém não foram apontados subsídios para a estruturação dos municípios dentro da realidade de cada um.

5- CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A partir das informações obtidas neste estudo, foi possível identificar os problemas e perspectivas da Política do Meio Ambiente no âmbito municipal no Estado de Sergipe, em especial na Região da Grande Aracaju, objeto deste estudo, em vista da sua importância não somente ambiental como também econômica e política para o estado. Desse modo, a partir dos resultados obtidos permite-se perceber a complexidade e o grande desafio que se tem de estruturar os pequenos municípios em nível de SISNAMA.

Como observado, dos setenta e cinco municípios que compõem o Estado de Sergipe, apenas quatro possuem sua gestão ambiental consolidada, dos quais dois estão localizados na Região da Grande Aracaju. Enquanto que os demais municípios desta região, apesar de possuírem uma Secretaria de Meio Ambiente instituída, ainda não possuem os componentes necessários para a composição do SISMUMA.

Após um processo de discussão e coleta de informações com os diversos atores envolvidos na gestão ambiental municipal, entre eles, gestores, conselheiros e demais funcionários, pode-se chegar a algumas conclusões e recomendações.

Mesmo com os avanços na Política Estadual de Meio Ambiente ocorridos nos últimos anos. Ainda há algumas lacunas que comprometem a capacidade dos municípios efetivarem a sua Política Municipal de Meio Ambiente e conseqüentemente haver um avanço maior na gestão ambiental em nível de estado.

Embora o Estado tivesse patrocinado a capacitação dos gestores no ano de 2009, não houve uma continuidade dessa proposta, como ocorreu no Estado do Paraná em que o próprio Estado criou o seu Programa Estadual de Capacitação de Gestores Ambientais, auxiliando e estimulando os municípios paranaenses a implementar o seu Plano Municipal de Meio Ambiente e conseqüentemente estar realizando o licenciamento ambiental.

Entre um dos maiores obstáculos apontados pelos gestores está a falta de recursos financeiros dos municípios para efetivação da gestão ambiental municipal. No entanto, mesmo diante desses problemas que se agravam com a crise econômica, o Estado juntamente com os municípios precisam propor políticas públicas e encontrar soluções para a gestão ambiental compartilhada entre os municípios, a fim de construir cidades mais sustentáveis.

Observa-se que aliado a isso há uma falta de conscientização da importância do tratamento das questões ambientais no município, bem como do papel do mesmo junto às outras esferas do Poder Público, uma vez que Estados, Municípios, Distrito Federal e União são sujeito ativos da Política Nacional de Meio Ambiente.

Infelizmente, muitos gestores ainda não possuem essa consciência de que a partir da Constituição de 1988, o município obteve mais obrigações e mais competências de atuação.

Desse modo, é preciso que primeiramente haja a conscientização do gestor municipal, que o mesmo tenha ciência que políticas ambientais podem ser um elemento de melhoria, não somente em relação ao meio ambiente, como também de suas imagens públicas. Aliado a isso, é necessário que haja estrutura com pessoal competente para execução de suas tarefas e quando não há deve-se encontrar soluções para montá-las. Ademais, é preciso que a população também seja consciente, que sejam participantes nas formulações e nas deliberações, que afinal são ações que resultarão em uma melhor qualidade de vida para todos os cidadãos.

É preciso buscar novas alternativas de efetivação da Gestão Ambiental nos Municípios, principalmente para a realização do licenciamento ambiental. Na fundamentação foi possível observar que existem diversas formas de descentralização e compartilhamento da gestão ambiental no Brasil. Enquanto a Bahia trabalha com os consórcios públicos, inclusive demonstrando experiências de sucesso para os gestores municipais, os Estados do Paraná e São Paulo investem em capacitação e estruturação dos municípios para que estes estejam aptos a realizarem o licenciamento ambiental. Já os estados de Minas Gerais e Santa Catarina preferem fazer uma regionalização da própria Secretaria Estadual de Meio Ambiente, ou seja, cada estado dispõe da sua forma de compartilhamento da gestão ambiental de acordo com suas características específicas.

No modelo proposto pelos Estados de Minas Gerais e Santa Catarina, não há um investimento na estruturação dos municípios para realização do licenciamento ambiental, apenas uma regionalização que continuará sob responsabilidade do Estado, o ponto positivo desse tipo de gestão é que para o empreendedor de determinada região facilitará o seu processo de licenciamento, visto que ele não terá que ir até a sede para protocolar o seu processo, aliado a isso a agilidade nos processo também será beneficiada, visto que não ficará concentrado com apenas uma equipe. No entanto, nesse tipo de gestão não há a

municipalização da gestão ambiental, ou seja, os municípios não estão participando dos processos de licenciamento ambiental, visto que a responsabilidade do Licenciamento Ambiental continua com o próprio Estado.

Portanto, não seria viável para o Estado de Sergipe tomar o Estado de Minas Gerais como modelo de compartilhamento da gestão ambiental nos municípios visto que os mesmos continuariam como estão atualmente, não haveria uma conscientização dos gestores da importância do município estar licenciando e dificilmente estes municípios fariam qualquer esforço para desenvolver um Plano Municipal de Meio Ambiente, apenas haveria uma descentralização da ADEMA, com a sede em Aracaju e as demais filiais nas respectivas regiões, como acontece no Estado de Minas Gerais. No entanto, a fiscalização e o monitoramento seriam maiores em vista da proximidade do corpo técnico com o município e haveria uma maior agilidade nos processos por conta da desconcentração.

Quanto ao modelo proposto pelos Estados de São Paulo e Paraná em desenvolver políticas públicas de capacitação dos gestores municipais e estruturação dos municípios para que estes venham a desenvolver a sua Política Municipal de Meio Ambiente de forma individual, e conseqüentemente realizar o licenciamento ambiental, dentro da realidade que se encontram os municípios sergipanos não seria uma proposta viável. Primeiro que para muitos municípios tornar-se-ia inviável instituir uma equipe técnica para realizar o licenciamento simplificado. Como já exemplificado municípios da Região da Grande Aracaju, como Riachuelo e Santo Amaro das Brotas e outros das outras regiões como Itabi, Santa Luzia do Itanhý e Divina Pastora, dificilmente conseguiriam formar uma equipe técnica que pudesse realizar o licenciamento ambiental, porque para alguns desses municípios o número de empreendimentos a serem licenciados seria muito pouco, fator esse que se agravaria no momento do gestor investir em um corpo técnico, por menor que seja este.

Desse modo, a partir dos modelos apresentados, e do estudo realizado na região da Grande Aracaju é que se traz como proposta de compartilhamento da gestão ambiental políticas públicas estaduais e federais para estimular os municípios a se organizarem sob forma de cooperação técnica para a realização do licenciamento ambiental ou mesmo de um consórcio público.

Quanto ao termo de cooperação técnica para o licenciamento ambiental, refere-se somente ao compartilhamento de técnicos entre esses municípios para realizarem o

licenciamento ambiental, impondo responsabilidade a todos os municípios participantes de arcar com os custos de cada técnico e assim promover uma melhoria na proteção do meio ambiente desses municípios e uma maior otimização dos trabalhos.

Em relação ao consórcio público de desenvolvimento sustentável, seus resultados não seriam diferentes, porque é possível articular formas de solucionar os problemas ambientais comuns entre os municípios. Como ocorreu com o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Costa do Descobrimento no Estado da Bahia. Municípios que não tinham como estruturar-se de forma individual para realizar o licenciamento ambiental se organizaram na forma de consórcio para solucionar o problema comum a todos daquela região e o resultado não foi somente ambiental como também econômico, visto que fortaleceu as ações ambientais e viabilizou a sua concretização, inclusive ficou muito mais fácil para os municípios adquirirem recursos estaduais e federais através do consórcio.

No Estado de Sergipe a realidade não é diferente de como era nos municípios integrantes do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Costa do Descobrimento. Como exposto, dos nove municípios da região estudada, apenas dois possuem estrutura para realização do licenciamento ambiental, os demais apresentam problemas similares, a saber: falta de recursos financeiros, estrutura física ineficaz, falta de corpo técnico capacitado.

Porém através do consórcio público intermunicipal, esses problemas comuns poderiam ser solucionados, visto que o caro para um único município, por exemplo, uma equipe técnica capacitada para licenciar as atividades locais, poderia tornar-se viável se essa equipe for estruturada em conjunto com os municípios vizinhos e conseqüentemente essa equipe tornar-se responsável pelo licenciamento ambiental de todos os municípios da região supracitada.

Ademais, a distância entre esses municípios é muito pequena, quesito esse que facilitaria a logística e o deslocamento dos técnicos entre os municípios.

Como resultado ter-se-á uma região mais comprometida com o meio ambiente, uma fiscalização maior das atividades ambientais, o estado não ficaria sobrecarregado, visto que não seria responsável sozinho, e ainda o município não perderia sua competência, visto que não se trata de uma transferência de responsabilidade, mas sim uma cooperação entre os municípios para a solução do problema da gestão ambiental municipal.

Como exposto apesar de não ser uma alternativa apoiada por todos os gestores da região da Grande Aracaju, a maioria dos gestores vê como uma alternativa viável, visto que ajudaria os pequenos municípios, ajudaria o estado e principalmente promoveria uma melhor qualidade do meio ambiente, o qual deve ser o maior objetivo.

Ressalta-se ainda que como já abordado sobre a existência do consórcio de saneamento básico para a Região da Grande Aracaju, esse mesmo consórcio poderia abranger as ações referentes a realização do licenciamento ambiental entre os municípios, aumentando dessa forma as ações do consórcio e proporcionando melhores resultados quanto a questão do desenvolvimento sustentável.

Desse modo, espera-se que diante das fragilidades encontradas pelos municípios para efetivação da gestão do meio ambiente, principalmente do licenciamento ambiental da região da Grande Aracaju, possibilite que os gestores municipais juntamente com o Estado possam fortalecer a idéia, por meio de uma efetiva cooperação técnica entre os mesmos e de iniciativas que promovam a conscientização dos gestores da importância do meio ambiente sustentável, da participação do município no licenciamento ambiental, conforme Lei Complementar nº 140/2011, bem como a participação dos cidadãos nas questões ambientais, através dos conselhos municipais de meio ambiente e também dos trabalhos de educação ambiental.

ANEXOS



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO
AMBIENTE

QUESTIONÁRIO – Administração Estadual de Meio Ambiente - ADEMA

PESQUISADOR: Gecássia Maria da Costa

ORIENTADOR: José Daltro Filho

ÁREA DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA: Região da Grande Aracaju (Aracaju, Barra dos Coqueiros, Itaporanga d' Ajuda, Laranjeiras, Maruim, Nossa Senhora do Socorro Riachuelo, São Cristovão, Santo Amaro das Brotas,

PESQUISA: Gestão Ambiental Compartilhada em Municípios Sergipanos: Desafios e Possibilidades

Esta pesquisa, para qual você está sendo convidado a participar, faz parte do trabalho de Dissertação do Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Sergipe. A sua participação é de grande relevância e fundamental para a realização deste trabalho. Para garantir a qualidade da pesquisa, solicitamos sua colaboração e especial atenção ao responder aos quesitos desta entrevista.

IDENTIFICAÇÃO

1.NOME: _____

2.CARGO: _____

3. Formação: _____

4. Você tem alguma experiência profissional na área ambiental?

() Sim () Não

5. Em que setor?

() Público () Privado

6. Quais os avanços do Estado de Sergipe quanto ao Licenciamento Ambiental?

7. Como o senhor (a) vê o Licenciamento Ambiental nos municípios da região da Grande Aracaju?

8. Na sua opinião o que dificulta a implantação do licenciamento municipal nesses municípios?

9. Qual o número de registros de denúncias ambientais que a Adema recebe desses municípios?

() ótimo () bom () regular () péssimo

10. Quantos municípios da região da Grande Aracaju já procuraram a Adema para firmar parceria para realização do licenciamento ambiental? Quais?

11. O Senhor (a) acredita que os municípios estão preparados para realizar o licenciamento ambiental?

12. Qual sua expectativa para os próximos anos?

13. Qual é o tipo de suporte que a Adema estará dando para aqueles municípios que venham a realizar o licenciamento ambiental?

14. Quais os tipos de atividades que serão licenciadas pelos municípios?

15. Quais os benefícios para a Adema, para os municípios e para a população?

16. O senhor (a) não teme o desvio nos processos de licenciamento nos municípios por conta da proximidade com os gestores e influência política?

17. Como o senhor avalia a formação de um consórcio público de gestão ambiental, mais precisamente para o licenciamento ambiental nos municípios da região da Grande Aracaju?

18. Quais os principais desafios para implementação de um consórcio de gestão ambiental na região da Grande Aracaju?

19. Quais os pontos positivos e negativos para implantação de um consórcio público dessa natureza para a Grande Aracaju?

20. Qual sua sugestão para a melhoria da Política Municipal de Meio Ambiente na região?



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO
AMBIENTE

QUESTIONÁRIO – Gestores Ambientais Locais

PESQUISADOR: Gecássia Maria da Costa

ORIENTADOR: José Daltro Filho

ÁREA DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA: Região da Grande Aracaju (Aracaju, Barra dos Coqueiros, Itaporanga d' Ajuda, Laranjeiras, Maruim, Nossa Senhora do Socorro Riachuelo, São Cristovão, Santo Amaro das Brotas,

PESQUISA: Gestão Ambiental Compartilhada em Municípios Sergipanos: Desafios e Possibilidades

Esta pesquisa, para qual você está sendo convidado a participar, faz parte do trabalho de Dissertação do Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Sergipe. A sua participação é de grande relevância e fundamental para a realização deste trabalho. Para garantir a qualidade da pesquisa, solicitamos sua colaboração e especial atenção ao responder aos quesitos desta entrevista.

IDENTIFICAÇÃO

1.NOME:

2. MUNICÍPIO:

3. CARGO DO ENTREVISTADO:

4, TIPO DE RELAÇÃO FUNCIONAL:

() Funcionário Público

() Comissionado

() Outro

5. Formação:

6. Reside na cidade onde atua:

() Sim () Não

7. O (a) senhor (a) tem alguma experiência profissional anterior relacionada a área?

() Sim () Não

8. Em que setor?

() Público () Privado

9. O município possui Sistema Municipal de Gestão Ambiental?

() Sim () Não

10. Quais desses componentes do Sistema Municipal de Meio Ambiente o município possui?

() Secretaria Municipal de Meio Ambiente

() Conselho Municipal de Meio Ambiente

() Fundo Municipal Ambiental

() Leis Ambientais

() Código Ambiental

Outros? Especificar _____

11. Qual a estrutura do órgão Municipal Ambiental?

12. O município participou do Programa de Capacitação de Gestores Ambientais (PNC)?

() Sim () Não

13. Quais as atividades são desenvolvidas pelo Órgão Ambiental?

14. Há quantos servidores responsáveis pelo licenciamento ambiental no município?

15. Qual a formação desses servidores?

() Biólogo

() Engenheiro Ambiental

() Engenheiro Florestal

() Tecnólogo em Saneamento

Engenheiro Civil

outros

Especificar:

16. Qual o maior desafio encontrado na implementação do licenciamento ambiental local?

17. Quais os Principais Problemas Enfrentados?

Salário

Condições de trabalho

Desinformação

Falta de material

Não há nenhum

18. Qual a média de denúncias ambientais mensais ocorridas no município?

19. Como o (a) senhor (a) vê a gestão ambiental compartilhada?

ótima boa regular ruim péssima

20. Quais as principais vantagens da descentralização do licenciamento ambiental?

Facilitar a regularização e adequação das atividades

Melhorar a fiscalização das atividades.

outras

Especificar:

21. Quais os principais problemas ambientais encontrados?

22. Qual é a sua opinião sobre o consórcio público de gestão ambiental?



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO
AMBIENTE

QUESTIONÁRIO – Secretaria Estadual de Meio Ambiente - SEMARH

PESQUISADOR: Gecássia Maria da Costa

ORIENTADOR: José Daltro Filho

ÁREA DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA: Região da Grande Aracaju (Aracaju, Barra dos Coqueiros, Itaporanga d' Ajuda, Laranjeiras, Maruim, Nossa Senhora do Socorro Riachuelo, São Cristovão, Santo Amaro das Brotas,

PESQUISA: Gestão Ambiental Compartilhada em Municípios Sergipanos: Desafios e Possibilidades

Esta pesquisa, para qual você está sendo convidado a participar, faz parte do trabalho de Dissertação do Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Sergipe. A sua participação é de grande relevância e fundamental para a realização deste trabalho. Para garantir a qualidade da pesquisa, solicitamos sua colaboração e especial atenção ao responder aos quesitos desta entrevista.

IDENTIFICAÇÃO

1. NOME _____

2. CARGO _____

3. Formação: _____

4. Quais os avanços da Política Nacional de Meio Ambiente?

5. Quando foi implementada a Política Estadual de Meio Ambiente?

6. Quais os avanços até agora alcançados?

7. Como é a Política Municipal de Meio Ambiente nos municípios da região da Grande Aracaju?

8. Na opinião do senhor (a) o que dificulta a uma eficiente Política Municipal de Meio Ambiente?

9. Como pode ser melhorada a Política Municipal de Meio Ambiente?

10. Qual o objetivo do Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais (PNC) no Estado de Sergipe?

11. Quantos desses gestores promoveram avanços em seus municípios?

12. Pensando no princípio da continuidade dos processos por que o PNC não prioriza aqueles funcionários efetivos das prefeituras?

13. Quantos municípios da região da Grande Aracaju já procuraram a SEMARH para firmar parceria para realização de uma melhor Política Municipal de Meio Ambiente? Quais?

14. Quanto ao licenciamento ambiental, você acredita que os municípios estão preparados para realizar o licenciamento ambiental?

15. Qual é a expectativa da SEMARH para os próximos anos?

16. Qual o tipo de suporte que a SEMARH estará dando para aqueles municípios que venham a realizar o licenciamento ambiental?

17. Quais os trâmites burocráticos para que o município possa realmente realizar sua Política Municipal de Meio Ambiente de forma eficiente e eficaz?

18. Há preocupação de possíveis desvios nos processos de licenciamento nos municípios por conta da proximidade com os gestores?

19. Como o (a) senhor (a) avalia a formação de um consórcio público de gestão ambiental, mais precisamente para o licenciamento ambiental nos municípios da região da Grande Aracaju?

20. Quais os principais desafios para implementação do consórcio na região da Grande Aracaju?

21. Quais os pontos positivos e negativos para implantação do consórcio regional para a Grande Aracaju?



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E MEIO
AMBIENTE

QUESTIONÁRIO – Conselho Municipal de Meio Ambiente

PESQUISADOR: Gecássia Maria da Costa

ORIENTADOR: José Daltro Filho

ÁREA DE DESENVOLVIMENTO DA PESQUISA: Região da Grande Aracaju (Aracaju, Barra dos Coqueiros, Itaporanga d' Ajuda, Laranjeiras, Maruim, Nossa Senhora do Socorro Riachuelo, São Cristovão, Santo Amaro das Brotas,

PESQUISA: Gestão Ambiental Compartilhada em Municípios Sergipanos: Desafios e Possibilidades

Esta pesquisa, para qual você está sendo convidado a participar, faz parte do trabalho de Dissertação do Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal de Sergipe. A sua participação é de grande relevância e fundamental para a realização deste trabalho. Para garantir a qualidade da pesquisa, solicitamos sua colaboração e especial atenção ao responder aos quesitos desta entrevista.

IDENTIFICAÇÃO

1.NOME:

2. Formação:

3. Possui alguma experiência anterior em conselho?

() sim () não

4. O senhor (a) é filiado a algum partido político?

() sim () não

5. Para o senhor (a), qual a importância do meio ambiente?

6. Como foi indicado conselheiro? A indicação foi discutida internamente na sua instituição?

7. Quais as principais atribuições do conselho municipal de meio ambiente? Como funciona?

8. Quais os principais problemas ambientais discutidos?

9. Cite um aspecto positivo e um negativo do Conselho Municipal de Meio Ambiente.

10. Qual sua sugestão para melhorar a atuação do Conselho Municipal de Meio Ambiente?

11. Quanto a Política Municipal de Meio Ambiente. Como o senhor avalia no Município de Aracaju? Justifique.

() ruim () boa () ótima () excelente

R.

12. Quanto ao licenciamento ambiental o (a) senhor (a) acredita que o município está preparado para estar licenciando?

() Sim () Não

13. Para o senhor quais as vantagens e desvantagens do licenciamento ambiental na esfera municipal?

14. Qual a viabilidade da construção de um consórcio público de gestão ambiental, em especial para o instrumento de licenciamento ambiental para a região da Grande Aracaju?

15. Cite um ponto positivo e um negativo do consórcio.
