



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
CENTRO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA AGROALIMENTAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SISTEMAS AGROINDUSTRIAIS**

RAIMUNDO ALVES CANDIDO

**DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA REGIÃO DO
CARIRI CEARENSE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

POMBAL – PB

2019

Raimundo Alves Candido

**DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA REGIÃO DO
CARIRI CEARENSE: DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

Trabalho de conclusão apresentado como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sistemas Agroindustriais, pelo Programa de Pós-Graduação em Sistemas Agroindustriais da Universidade Federal de Campina Grande.

Orientador: Prof. D. José Cezário de Almeida

POMBAL – PB

2019

C217d Cândido, Raimundo Alves.
Descentralização do licenciamento ambiental na região do Cariri
Cearense: desafios e perspectivas / Raimundo Alves Cândido. – Pombal,
2019.
39 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Sistemas Agroindustriais) – Universidade
Federal de Campina Grande, Centro de Ciências e Tecnologia
Agroalimentar, 2019.
"Orientação: Prof. Dr. José Cezário de Almeida".
Referências.

1. Gestão ambiental. 2. Licenciamento ambiental. 3. Legislação. 4.
Município. 5. Política ambiental. I. Almeida, José Cezário de. II. Título.

CDU 502.13(043)



Centro de Ciências e Tecnologia Agroalimentar



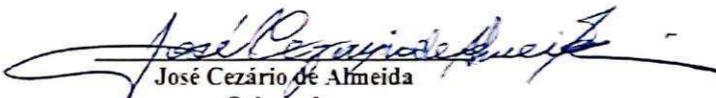
CAMPUS DE POMBAL

**“DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA REGIÃO DO CARI-
RI CEARENSE: Desafios e Perspectivas”**

Artigo apresentado ao Curso de Pós-Graduação em Sistemas Agroindustriais do Centro de Ciências e Tecnologia Agroalimentar da Universidade Federal de Campina Grande, Campus Pombal-PB, em cumprimento às exigências para obtenção do Título de Mestre (M. Sc.) em Sistemas Agroindustriais.

Aprovada em 05/09/2019

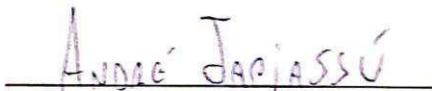
COMISSÃO EXAMINADORA


José Cezário de Almeida

Orientador



Patrício Borges Maracajá
Examinador Interno



André Japiassú
Examinador Externo

POMBAL-PB
2019

CENTRO DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA AGROALIMENTAR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SISTEMAS AGROINDUSTRIAIS
RUA: JAIRO VIEIRA FEITOSA, 1770 - CEP. 55840-000 - POMBAL - PB
SECRETARIA DO PPGSA: 3431-4016 COORDENAÇÃO DO PPGSA: 3431-4069



Scanned with
CamScanner

RESUMO

Como dispositivo fundamental de proteção ao meio ambiente, o licenciamento ambiental é descortinado com a Lei nº 6.938/81, sendo esse um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente. Tradicionalmente, desde seu surgimento, a execução do licenciamento ambiental ficou a cargo da união e dos estados, enquanto os municípios ficaram à margem desse processo. Com a Lei nº 140/2011 houve significativa mudança, os municípios passaram a ter legitimidade no desempenho da gestão ambiental local. Em 2016, o COEMA lançou a Resolução nº 01 definindo as atividades de impacto local e as obrigações dos entes municipais deveriam cumprir para assumir a gestão ambiental. No estado do Ceará a SEMACE é responsável pelo licenciamento ambiental, com unidades centralizadas na capital e em 2 cidades do interior, com pouca estrutura o atendimento das demandas é insatisfatório. O presente trabalho constitui-se na análise da descentralização do licenciamento ambiental na região do Cariri, objetivando compreender os desafios envolvidos e apontar alternativas de melhoria. Para atingir o proposto, foi realizada pesquisa nos órgãos ambientais municipais sobre seu funcionamento e estrutura, através de contato direto com gestores e técnicos. Além disso, foi realizada consulta a referências bibliográficas da área e a legislação aplicada ao setor. Na região do Cariri, dos 29 municípios, somente 4 atuam no licenciamento ambiental. A assimilação dessas informações pela população e poder público é relevante para formulação de políticas públicas indutoras da municipalização do licenciamento ambiental de forma plena.

Palavras-chave: Município; Licenciamento ambiental; Legislação.

ABSTRACT

As a fundamental device for environmental protection, environmental licensing is unveiled by Law No. 6,938 / 81, which is one of the instruments of the National Environmental Politics. Traditionally, since its inception, the execution of environmental licensing has been the responsibility of the union and the states, while the municipalities have been on the fringes of this process. With Law No. 140/2011 there was a significant change, the municipalities have legitimacy in the performance of local environmental management. In 2016, COEMA launched Resolution No. 01 defining the activities of local impact and the obligations of municipal entities should fulfill to assume environmental management. In the state of Ceará, SEMACE is responsible for environmental licensing, with units centralized in the capital and in two cities in the interior, with little structure to meet the demands is unsatisfactory. The present work is an analysis of the decentralization of environmental licensing in the Cariri region, aiming to understand the challenges involved and to point out alternatives for improvement. To achieve the proposed, research was conducted in municipal environmental agencies about its operation and structure, through direct contact with managers and technicians. In addition, we consulted the bibliographic references of the area and the legislation applied to the sector. In the Cariri region, of the 29 municipalities, only 4 operate in environmental licensing. The assimilation of this information by the population and public authorities is relevant for the formulation of public policies that induce the full municipalization of environmental licensing.

Word-key: County; Environmental licensing; Legislation

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantidade e espécie de estrutura administrativa de meio ambiente 21

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - municípios, possuem órgão municipal de meio ambiente e condição quanto a realização do licenciamento ambiental	22
---	----

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL	10
3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DO CEARÁ	13
3.1 A ATUAÇÃO DA SEMACE NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL	14
3.2 A DEFINIÇÃO DE IMPACTO LOCAL PELO CONSELHO ESTADUAL DE MEIO AMBIENTE	17
4 A EFETIVIDADE DA EXECUÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO CARIRI	20
4.1 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO CARIRI	20
4.2 BARBALHA	23
4.3 CRATO	25
4.4 JUAZEIRO DO NORTE	28
4.5 SALITRE	31
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	33
6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	36

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos tempos tem crescido a preocupação com o meio ambiente. Em contrapartida, a exploração dos recursos naturais ocorre de forma acelerada e insustentável. A mudança no modelo de desenvolvimento pautado no uso não sustentável dos recursos é necessária e urgente.

Nesse contexto, surge o licenciamento ambiental, procedimento administrativo que tramita junto aos órgãos ambientais competentes da união, estados e municípios, cujo objetivo é controlar previamente as atividades que de qualquer forma possam causar poluição.

O licenciamento ambiental surge no ordenamento jurídico com a Lei nº 6.938/1981 que o elevou a um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente. Inicialmente esse instrumento foi implementado pelo Governo Federal e Estados, se estendendo posteriormente para as capitais e municípios maiores. Atualmente esse quadro sofreu pouca modificação, os municípios menores ainda estão principiando na implantação de suas estruturas responsáveis pela gestão ambiental.

O artigo 23 da Constituição Federal de 1988 em seu artigo único, estabelece que “Leis complementares fixarão normas para cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do bem-estar em âmbito nacional”. Em 2011, a Lei Complementar nº 140 surge para preencher a lacuna e traz em seu bojo novos rumos quanto a descentralização de competências e poderes para o licenciamento ambiental pelos entes municipais. A partir do advento da citada lei, os municípios passaram a desempenhar um papel relevante na condução da gestão ambiental de seus territórios.

A Lei Complementar nº 140 preceitua em seu art. 9º, inciso XIV, que cabe aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente estabelecer as atividades que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local. No Estado do Ceará, o COEMA se manifestou através da Resolução nº 01 de 2016 definindo impacto local e estabelecendo parâmetros para os municípios assumirem o licenciamento ambiental em sua jurisdição. A partir da vigência da resolução, os municípios passaram a contar com diretrizes claras de seu papel no licenciamento de atividades que impactam diretamente seu território.

Atualmente a Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE, autarquia estadual vinculada à Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Ceará é responsável pelo procedimento administrativo de licenciamento na maioria dos municípios da região do cariri, a exceção de Barbalha, Crato, Juazeiro do Norte e Salitre. A autonomia municipal em matéria ambiental é reduzida, considerando que apenas 13,7% dos municípios da região estão habilitados para assumir plenamente a gestão ambiental local.

O presente trabalho analisou a descentralização do licenciamento ambiental na região do Cariri Cearense, os desafios e as perspectivas que possam colaborar para sua efetivação. A pesquisa se desenvolveu com a realização de consulta às bases teóricas de modo que facilitasse o entendimento do assunto, bem como para oferecer suporte referencial ao assunto em questão. Para obtenção dos dados necessários para atingir o objetivo proposto foi realizada pesquisa direta nos municípios para levantar os dados disponíveis nas secretarias de meio ambiente.

O universo amostral foi a região do Cariri Cearense localizada no extremo sul do Ceará, na divisa com os estados da Paraíba, Pernambuco e Piauí. A região abrange 29 municípios, possui uma área de 17.390 Km² (IPECE, 2017) e uma população estimada em 1.014,614 habitantes, o que corresponde a aproximadamente 11,1% da população do estado (IBGE, 2017). A escolha da região decorreu da sua importância no contexto regional e do seu desenvolvimento econômico e social.

Os dados bibliográficos levantados foram analisados relacionando-os aos instrumentos legais pertinentes. Nesse sentido, a análise ocorreu considerando à situação dos municípios em relação a implementação do licenciamento ambiental em seu território.

Para obtenção das informações foi realizado contato direto com os gestores e funcionários das secretarias municipais. Tendo sido levantado dados sobre a estrutura dos setores relacionados ao licenciamento ambiental e ao seu corpo funcional, as dificuldades enfrentadas no processo de implantação, as vantagens e perspectivas observadas com a decisão pelos entes municipais de gerir o licenciamento ambiental em sua jurisdição.

Nessa perspectiva, buscou-se responder como os entes municipais podem avançar no gerenciamento ambiental e ao mesmo tempo preservar a qualidade ambiental, principalmente nas pequenas cidades que são desprovidas de estruturas administrativas robustas para atender as demandas ambientais.

2. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO BRASIL

O arcabouço jurídico nacional de proteção ao meio ambiente surgiu com a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que tem como objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana. A citada lei introduziu o licenciamento ambiental no regramento jurídico nacional, instrumento administrativo que busca controlar o impacto ao meio ambiente das atividades instalados no território nacional. A Constituição Federal acolheu as diretrizes da referida lei e acrescentou que a instalação de obras ou atividade potencialmente poluidora deverá ser precedida de estudo de impacto ambiental.

Na década de 1970 o estado do Rio de Janeiro principiou a solicitação de licenciamento ambiental no Brasil (OLIVEIRA, 2005), mas somente nos anos de 1980 houve a difusão desse instrumento para o restante do país. Com isso, era necessário que normas fossem editadas para servir como parâmetro para todos os estados. Com a criação do Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA em 1982, o lançamento de resoluções desse conselho passou a nortear as regras do licenciamento ambiental no Brasil.

O licenciamento ambiental é definido pela Resolução CONAMA nº 237 de 19 de dezembro de 1997 como sendo um 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. Dessa forma, é possível que os diversos órgãos competentes controlem em todas as suas etapas, a instalação de empreendimentos que podem causar danos ao meio ambiente.

Desde sua criação, o licenciamento ambiental se concretiza com a emissão da licença ambiental, essa obedece a etapas bem definidas e é baseado, com algumas variações, no modelo trifásico composto por Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO). A Resolução nº 237/97 do CONAMA define essas licenças da seguinte forma:

Licença prévia: concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção, atestando a viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implementação.

Licença de Instalação: autoriza a instalação do empreendimento ou atividade de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, incluindo as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, da qual constituem motivo determinante.

Licença de Operação: autoriza a operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes determinados para a operação.

A etapa de planejamento do empreendimento, que corresponde a análise da licença prévia, é a fase crucial do licenciamento. OLIVEIRA, 2005 pontua que a licença prévia exerce um papel de maior relevância no licenciamento ambiental em relação à licença de instalação e à licença de operação, posto que é nessa fase em que se determina os efeitos da instalação e operação do empreendimento e que se define sua localização.

Conforme MACHADO, 2012, como qualquer processo administrativo, o licenciamento ambiental obedece aos princípios constitucionais prescritos no artigo 37, caput, da carta magna: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de outros expressos em lei. Além disso, a licença ambiental é uma autorização de natureza precária, podendo o órgão público emitente caçar ou revogar a licença em caso de descumprimento das condicionantes impostas quando da emissão do documento.

Como requer a Constituição Federal, no caso de licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental é imprescindível a apresentação do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental – RIMA na fase de licença prévia. A sua elaboração e apresentação foram disciplinados na Resolução CONAMA nº 01, de 23 de janeiro de 1986. Esse estudo requer um aprofundamento maior dos impactos da instalação do empreendimento sobre o meio físico, biótico e antrópico. Ainda é necessário apresentar a comunidade afetada, por meio de audiência pública o RIMA, como forma de controle social por parte da população.

Para os casos de licenciamento de atividades cujo impacto seja de menor magnitude, os estudos apresentados poderão ser de menor complexidade, esses estão discriminados no inciso III do art. 1º da Resolução 237 do CONAMA, quais sejam: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco.

Historicamente no Brasil, a execução do licenciamento ambiental é concentrado nos estados e suas capitais. A descentralização desse instrumento para todos os entes da federação acontece de forma lenta e tardia. Mesmo a Constituição assegurando a competência concorrente em matéria ambiental entre os entes, é evidente que a atuação dos municípios ainda é pouco efetiva.

Buscando mudar esse cenário, foi editada a Lei Complementar nº 140 de 2011, resultado da regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal, parágrafo único, que diz: “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”, veio fortalecer as questões municipalistas em matéria ambiental. A Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2012) ressalta que as definições de competências contidas na lei complementar não trazem a imposição de os Municípios se sujeitarem as exigências dos Estados para exercer o direito constitucional de licenciar atividades de impacto local. Esse normativo veio trazer segurança jurídica aos municípios e principalmente, as pessoas e empresas que demandam de autorização do poder público para instalar seus empreendimentos.

A Lei em comento estabelece em seu artigo 3º que são objetivos fundamentais, comuns a todas as esferas de governo:

I - proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado, promovendo gestão descentralizada, democrática e eficiente;

II - garantir o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico com a proteção do meio ambiente, observando a dignidade da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais;

III - harmonizar as políticas e ações administrativas para evitar a sobreposição de atuação entre os entes federativos, de forma a evitar conflitos de atribuições e garantir uma atuação administrativa eficiente;

IV - garantir a uniformidade da política ambiental para todo o País, respeitadas as peculiaridades regionais e locais.

Considerando que pode haver duplicidade de atuação dos diversos entes federados, os objetivos acima destacam a ação harmoniosa para evitar conflitos e uniformizar as políticas ambientais, garantindo para todos um meio ambiente equilibrado e justo.

O papel dos entes municipais é primordial, tendo em vista que as esferas federal e estadual não possuem capilaridade e estrutura para atender a contento todas as demandas. Por sua proximidade e abrangência o município é mais indicado para licenciar atividades que impactam o meio ambiente local. Segundo nota técnica nº 15/2016 da CNM o Brasil conta com 5.570 municípios, dos quais 1.130 realizando o licenciamento ambiental, ou seja, apenas 30,74% do total, uma quantidade ínfima e centrada nos maiores municípios.

3. O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO ESTADO DO CEARÁ

O Sistema Estadual de Meio Ambiente no Ceará é composto pela Secretaria de Meio Ambiente – SEMA, órgão responsável pelo planejamento da política pública ambiental do estado, Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE, órgão executor da política ambiental e o Conselho Estadual de Meio Ambiente – COEMA, de caráter consultivo e deliberativo das questões ambientais do estado.

3.1 A atuação da SEMACE no licenciamento ambiental

A SEMACE é uma autarquia estadual com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, vinculada à Secretaria de Meio Ambiente do Estado do Ceará - SEMA, criada através da Lei 11.411 de 28 de dezembro de 1988, alterada pela Lei 12.274 de 05 de abril de 2004, com as seguintes competências:

- I. Executar a Política Estadual de Controle Ambiental do Ceará, dando cumprimento às normas estaduais e federais de proteção, controle e utilização racional dos recursos ambientais e fiscalizando a sua execução;
- II. Estabelecer os padrões estaduais de qualidade ambiental;
- III. Administrar o licenciamento de atividades poluidoras do Estado do Ceará;
- IV. Estabelecer o zoneamento ambiental do Estado do Ceará;
- V. Controlar a qualidade ambiental do Estado, mediante levantamento e permanente monitoramento dos recursos ambientais;
- VI. Adotar as necessárias medidas de preservação e conservação de recursos ambientais, inclusive sugerir a criação de áreas especialmente protegidas, tais como, Estações, Reservas Ecológicas e áreas de relevante interesse ecológico e Parques Estaduais;
- VII. Exercer o controle das fontes de poluição, de forma a garantir o cumprimento dos padrões de emissão estabelecidos;
- VIII. Aplicar, no âmbito do Estado do Ceará, as penalidades por infrações à legislação de proteção ambiental, Federal e Estadual;
- IX. Baixar as normas técnicas e administrativas necessárias a regulamentação da Política Estadual de Controle Ambiental com prévio parecer do Conselho Estadual do Meio Ambiente;
- X. Promover pesquisas e estudos técnicos no âmbito da proteção ambiental, concorrendo para o desenvolvimento da tecnologia nacional;
- XI. Desenvolver programas educativos que concorram para melhorar a compreensão social dos programas ambientais;
- XII. Celebrar convênios, ajustes, acordos e contratos com entidades públicas e privadas, nacionais ou internacionais para execução de atividades ligadas aos seus objetivos;
- XIII. Executar outras atividades correlatas;

A estrutura atual do órgão estadual conta com as diretorias de licenciamento, fiscalização, florestal, jurídica, financeira e regionais em Sobral e Crato, no interior do estado. Os funcionários são compostos por técnicos das áreas de Biologia, Geologia, Geografia, Arquitetura, Direito, Tecnólogos, Engenharia de Pesca, Civil,

Florestal, Química e Agrônômica. Os cargos foram providos, em parte, através de um concurso público realizado em 2009 para os cargos de Gestor Ambiental, Fiscal Ambiental e Procurador Autárquico. Atualmente, parte do corpo técnico que atua no licenciamento ambiental é provida por articuladores, cargos comissionados de livre nomeação, contrariando a exigência do COEMA através da Resolução nº 01 que preconiza que o pessoal que atua na gestão ambiental deve ser formado por servidores efetivos. O Tribunal de Contas do Ceará determinou em junho de 2019 que a SEMACE substitua os articuladores por servidores efetivos, considerando que os mesmos atuam em atividade-fim da instituição.

A SEMACE atua em todo o Estado com ações de licenciamento ambiental nas mais variadas atividades, fiscalizações demandadas por denúncias e pelo Ministério Público, ministração de cursos em áreas de interesse da população e do poder público e parcerias com alguns municípios em áreas específicas.

Na região do Cariri a SEMACE dispõe de uma Diretoria Regional com sede na cidade de Crato. A regional atende 47 municípios que abrange três regiões cearenses: do Cariri, Centro Sul e Inhamuns. O corpo técnico que atua no licenciamento ambiental é formado por cinco funcionários: três Gestores, um Fiscal e um Articulador, com formação em Biologia, Química e Engenharia Agrônômica. Segundo o Diretor, a regional possui poucos técnicos para atender grande quantidade de processos de licenciamento, o que acarreta atrasos nos prazos de análise, culminado com o acúmulo dos processos.

Nas demais unidades da SEMACE não é diferente, a demanda excede a capacidade de análise dos profissionais lotados no setor de licenciamento. O representante da instituição pontua que a Lei Complementar nº 140/2011 surgiu para clarear o papel do município na gestão ambiental:

A descentralização da gestão ambiental é importante para diminuir a quantidade de processos de licenciamento protocolados na SEMACE. O município passa a ser partícipe das ações que impactam diretamente seu território, sendo ele, por proximidade, conhecedor de suas necessidades. Os problemas ambientais locais passam a ser geridos pelo próprio ente, que pode consultar a comunidade e monitorar de forma eficaz as medidas de controle ambiental exigidas de empreendimentos que se instalam no município. Como a área atendida pelo órgão municipal é menos abrangente, a tendência é que haja agilidade na prestação de serviço aos interessados, colaborando para o desenvolvimento do município,

tendo em vista que a instalação de novos negócios colabora para seu desenvolvimento, ao mesmo tempo, a gerência local do licenciamento tende a buscar de forma mais efetiva o desenvolvimento sustentável. Agora para que os municípios assumam essa responsabilidade é preciso que estejam preparados, com técnicos habilitados e estrutura compatível para atender todas as demandas.

No âmbito da autarquia estadual foi destacado que o apoio a administração municipal é constante. Em 2018, uma iniciativa da SEMA, em parceria com Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, SEMACE, Associação dos Prefeitos do Ceará - APRECE e Associação dos Gestores Ambientais do Ceará - AGACE promoveram o I Seminário de Gestão Ambiental Compartilhada para os Governos Locais – GEAC com o objetivo de fortalecer os governos locais, e assim alcancem resultados positivos na área de cada projeto ou programa ambiental, de abrangência estadual. A SEMA previu doze encontros regionalizados, buscando atender todas as regiões do Estado, o último evento aconteceu em março de 2018 em Sobral.

Ainda em 2018, a SEMACE iniciou uma série de capacitações intituladas Seminários de Interação, objetivando preparar os técnicos que atuam ou atuarão no licenciamento, fiscalização, monitoramento ambiental e controle florestal de empreendimentos de impacto local. O primeiro seminário ocorreu em maio e contou com a participação de 16 municípios. Em dezembro ocorreu o segundo seminário, com a presença de mais de 150 representantes municipais. Todos esses encontros aconteceram em Fortaleza. Em 2019 a SEMACE resolveu promover os seminários de forma regionalizada. A terceira edição aconteceu em Ipu, abrangendo as regiões Norte e Ibiapaba do estado, contemplando 19 municípios e sessenta e seis representantes. Em agosto será a vez das regiões Litoral Leste e Vale do Jaguaribe, com sede no município de Limoeiro do Norte, com isso a SEMACE almeja alcançar todas as regiões até o final de 2020. A iniciativa é crucial para aproximar o ente estadual dos órgãos locais que atuam na gestão ambiental.

Quanto ao modelo de gestão ambiental no estado, o representante da SEMACE foi indagado se acha satisfatório e eficiente, o mesmo considera que o sistema cumpri as suas funções básicas, mas necessita de reformulação. A estrutura é muito concentrada na capital do estado. A presença de duas regionais apenas,

avaliando a dimensão do território, é incapaz de garantir o atendimento eficiente de todas as exigências que chegam até o órgão. A realização de concurso público é urgente. O último foi realizado a mais de oito anos e parte do pessoal selecionado já se desligou dos quadros da SEMACE, fato ocasionado principalmente para assumir outros cargos em órgãos diversos. Além disso, o TCE deu prazo de noventa dias para que fosse apresentado por parte da autarquia um cronograma para realização do certame.

Essa condição tende a não ser resolvida facilmente, as administrações de um modo geral não investem em quadro próprio, preferem criar cargos de livre nomeação para apadrinhar seus correligionários partidários. Na SEMACE inclusive, há cargos comissionados exercendo atividades típicas de servidores concursados, em flagrante contrariedade aos preceitos normativos, tendo o TCE se manifestado sobre a ilegalidade de tal conduta.

Uma das saídas apontadas é incentivar os municípios a assumir tanto o licenciamento ambiental com a fiscalização. Segundo representante dos técnicos da SEMACE, esse caminho apresenta diversos equívocos. A administração municipal no Brasil é mais influenciada por fatores partidários, o que acarreta maior pressão sobre as decisões. Muitas vezes o prefeito quer realizar o licenciamento para facilitar a emissão das licenças do próprio município e de seus eleitores. Outro problema é que o município buscará incrementar a arrecadação com taxas e multas, mas necessariamente isso pode não ocorrer, pois o investimento em pessoal e estrutura é bem superior ao que é arrecadado.

3.2 A definição de impacto local pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente

O Conselho Estadual de Meio Ambiente – COEMA é um órgão colegiado vinculado diretamente ao Governo do Estado do Ceará, criado pela Lei nº 11.411 de 28 de dezembro de 1987, sendo composto por 37 representantes de órgãos públicos dos poderes Executivo e Legislativo do estado, das universidades públicas, de instituições da sociedade civil, incluindo entidades de classe de profissionais de nível superior.

O COEMA segundo a citada lei, possui jurisdição em todo o Estado, com o objetivo de assessorar o chefe do Poder Executivo em assuntos de política de proteção ambiental, competindo-lhe especialmente:

1. Examinar e aprovar os planos anuais e/ou plurianuais da Superintendência Estadual do Meio Ambiente - SEMACE;
2. Colaborar com a Superintendência Estadual do Meio Ambiente e com outros órgãos públicos e particulares, na solução dos problemas ambientais do Estado;
3. Sugerir ao Chefe do Poder Executivo medidas destinadas a preservar o meio ambiente do estado;
4. Estimular a realização de campanhas educativas, para mobilização da opinião pública, em favor da preservação ambiental;
5. Promover e estimular a celebração de convênios, ajustes e acordos, com entidades públicas e privadas para execução de atividades ligadas aos seus objetivos;
6. Coordenar, em comum acordo com a Secretaria de desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente a implantação e execução da política estadual do meio ambiente;
7. Estabelecer normas, critérios e padrões relativos ao controle e à manutenção da qualidade do Meio Ambiente (Natural e Construído) com vistas a utilização, preservação e conservação dos recursos ambientais;
8. Sugerir, aos organismos públicos estaduais, em caráter geral ou condicional, que imponham aos agressores de ambiente, a perda ou restrição de benefícios fiscais concedidos, bem como a perda ou suspensão de participação em linhas de financiamentos de estabelecimentos de crédito;
9. Sugerir à SEMACE a suspensão de atividades poluidoras, contaminadoras e degradadoras do ambiente;
10. Executar outras atividades correlatas.

Atualmente, o COEMA é obrigatoriamente consultado pelo órgão ambiental estadual somente nos licenciamentos ambientais de empreendimentos sujeitos ao Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental EIA-RIMA. Após análise dos referidos estudos, o parecer técnico emitido é submetido à apreciação e aprovação do colegiado, que se pronuncia de forma definitiva sobre a viabilidade de instalação do empreendimento.

A Lei Complementar nº 140/2011 atribuiu aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente a prerrogativa de definir as atividades consideradas de impacto local, podendo os municípios a partir desse ponto exercer as atividades de licenciamento ambiental em seus territórios, desde que apresente capacidade técnica e operacional exigidas na referida lei.

Antes da regulamentação do conselho sobre competência municipal alguns municípios já realizavam o licenciamento ambiental: Fortaleza, capital do estado e Juazeiro do Norte. Estes entes consideram que a Lei Complementar adentra a competência municipal em matéria ambiental conforme defende Farias (2016):

Definitivamente, inexistente amparo jurídico, político ou técnico à missão que a LC 140 quis atribuir a eles. É que os municípios possuem competência administrativa originária em matéria ambiental, face o que dispõem os incisos III, VI e VII do art. 23, o art. 182 e o caput do art. 225 da Constituição da República. De fato, do ponto de vista do Pacto Federativo nada justificaria que a União, os Estados e o Distrito Federal possuíssem atribuição para fazer o licenciamento e os municípios não. Outrossim, não seria razoável que os entes locais se vissem privados exatamente daquele instrumento apontado como o mais proeminente da Política Nacional do Meio Ambiente.

O COEMA definiu somente em 2016, através da Resolução nº 01, as atividades consideradas de impacto local, o fato ocorreu após ampla discussão capitaneada pela APRECE e pela AGACE, esta última com assento no citado conselho. Essas entidades almejavam a algum tempo que o estado do Ceará se manifestasse a luz da Lei Complementar nº 140/2011, sobre o que realmente os municípios poderiam licenciar, sem sofrer represálias do órgão estadual. Inicialmente elas desejavam que todas as atividades, independente do porte ou do potencial poluidor degradador, pudessem ser licenciadas pelo órgão municipal. A SEMACE foi contra a proposta. Por fim, ficou acertado que apenas algumas atividades cujo potencial poluidor é classificado como alto, além dos de baixo e médio, seria competência do município assumir o licenciamento.

Os municípios que já exerciam o licenciamento ambiental antes da publicação da aludida resolução deveriam se enquadrar a esta conforme consta no artigo 18, parágrafos 1º e 2º:

Art. 18 – O cumprimento dos critérios estabelecidos no art. 6º desta Resolução também se aplica aos municípios que já desenvolviam a atividade de licenciamento anteriormente à data da publicação desta Resolução.

§ 1º - Os municípios que já executavam a atividade de licenciamento e autorização ambiental anteriormente à publicação desta Resolução terão até o dia 31 de dezembro de 2015 para adaptarem-se aos critérios e parâmetros nela estabelecidos.

§ 2º - Os municípios que se enquadrem na situação de que trata o caput deste artigo deverão, no prazo de 90 (noventa) dias da

publicação desta Resolução, comunicar essa circunstância ao COEMA, sob pena de inaplicabilidade da regra prevista no art.15 desta Resolução.

A resolução expressa que qualquer alteração do meio ambiente, decorrente de atividades, obras e/ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais considerados efetiva e/ou potencialmente poluidores, bem como capazes sob qualquer forma de causar degradação ambiental, que manifeste todos os seus efeitos dentro da extensão territorial de um único município é considerada de impacto local. Caso a efetiva extensão da intervenção que venha a impactar o meio ambiente se estenda por dois ou mais municípios a competência para o licenciamento passa a ser da SEMACE.

A partir da vigência da norma, os municípios que já exercem o licenciamento ambiental e os que pretendem deveriam estruturar seu Sistema de Gestão Ambiental com no mínimo: Órgão ambiental capacitado, Política Municipal de Meio Ambiente prevista em legislação específica; Conselho Municipal de Meio Ambiente em atuação, consistente em instância colegiada, normativa e deliberativa de gestão ambiental, com representação da sociedade civil organizada paritária à do Poder Público, Legislação que discipline o licenciamento ambiental municipal e equipe multidisciplinar de nível superior formada por servidores públicos efetivos para analisar o licenciamento ambiental.

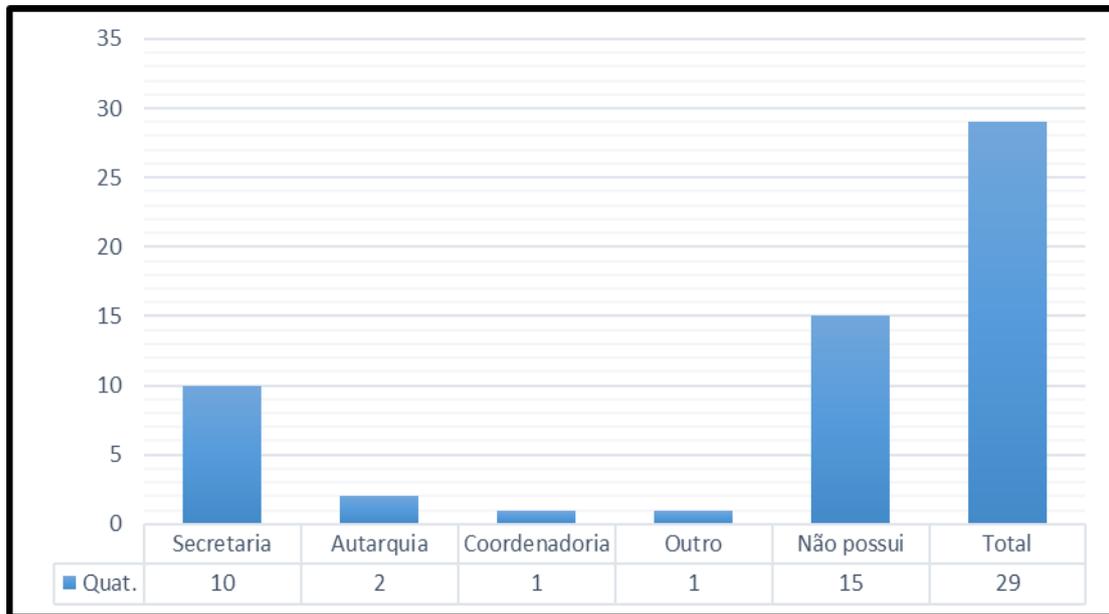
O COEMA passou a receber, depois da publicação da resolução, a documentação comprobatória dos municípios interessados em exercer a gestão ambiental local.

4. A EFETIVIDADE DA EXECUÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL NOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO CARIRI

4.1 O licenciamento Ambiental nos municípios da Região do Cariri

A Região do Cariri é formada por 29 municípios, desses cerca de 63% possuem em sua estrutura algum órgão responsável pela questão ambiental, quer seja secretaria própria, vinculada a outra pasta ou autarquia, como mostra o gráfico abaixo:

Gráfico 1: Quantidade e espécie de estrutura administrativa de meio ambiente.



Fonte: Dados obtidos na pesquisa. Elaborado pelo autor.

O número de municípios que apresentam órgão de meio ambiente não reflete na quantidade que exercem a gestão ambiental, na região somente quatro municipais a fazem. Na maioria dos casos, os órgãos funcionam somente para empregar pessoas apontadas por políticos. Além disso as repartições não dispõem de estrutura adequada para seu funcionamento. Esses fatores devem ser observados quando da descentralização do licenciamento ambiental, visto que esse procedimento administrativo é essencial para o desenvolvimento sustentável, quando controla e compatibiliza os interesses privados com a preservação dos recursos ambientais para as futuras gerações. Por isso, é imprescindível que o município conte com corpo técnico suficiente e capacitado, órgão com estrutura capaz de atender plenamente todos os pleitos e normativos jurídicos que asseguram a legalidade dos atos.

No quadro abaixo é possível observar todos os municípios da região, quais possuem órgão de meio ambiente e condição quanto a execução dos procedimentos de licenciamento ambiental:

Tabela 1 – municípios, possuem órgão municipal de meio ambiente e condição quanto a realização do licenciamento ambiental.

MUNICIPIO	POSSUI ÓRGÃO AMBEINTAL	ATUA NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL
Abaiara	Não	Não
Altaneira	Não	Não
Antonina do Norte	Não	Não
Araripe	Sim	Não
Assaré	Não	Não
Aurora	Não	Não
Barbalha	Sim	Sim
Barro	Sim	Não
Brejo Santo	Sim	Não
Campos Sales	Sim	Não
Caririaçu	Não	Não
Crato	Sim	Sim
Farias Brito	Não	Não
Grangeiro	Não	Não
Jardim	Não	Não
Jati	Não	Não
Juazeiro do Norte	Sim	Sim
Lavras da Mangabeira	Sim	Não
Mauriti	Sim	Não
Milagres	Sim	Não

Missão Velha	Sim	Não
Nova Olinda	Sim	Não
Penaforte	Não	Não
Porteiras	Não	Não
Potengi	Não	Não
Salitre	Sim	Sim
Santana do Cariri	Não	Não
Tarrafas	Sim	Não
Várzea Alegre	Não	Não

Desprende-se da observação dos municípios que atuam no licenciamento ambiental que ocorre concentração nos entes com maior população, a exceção de Salitre, os outros três municípios acumulam mais de 50% da população da região e estão localizados na chamada Região Metropolitana do Cariri, a mais desenvolvida do interior cearense.

4.2 Barbalha

O município de Barbalha possui uma população estimada em 60.140 habitantes (IBGE, 2018), área de 479,183 Km², Índice de Desenvolvimento Humano – IDH de 0,683 (IBGE, 2010) e Produto Interno Bruto de R\$ 706.555 milhões (IBGE, 2015). A economia é baseada na agricultura, comércio e indústrias, principalmente de calçados a base de borracha.

A frente da gestão ambiental municipal está a Autarquia Municipal de Meio Ambiente de Barbalha – AMABAR, criada através da Lei nº 2.140 de 8 de fevereiro de 2014, vinculada a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH, com as seguintes funções:

I - elaborar e executar direta e indiretamente a Política Ambiental do Município; II - coordenar ações e executar planos, programas, projetos e atividades de preservação e controle ambiental; III - estudar, definir e expedir normas técnicas, legais, procedimentos técnicos operacionais, visando o cumprimento da Política Ambiental

Municipal; IV - definir, implantar e administrar espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; V - informar a população sobre os níveis de poluição, bem como os esforços para sua redução ou contenção; VI - controlar e fiscalizar a produção, armazenamento, transporte, comercialização, utilização e destino final de substâncias, bem como o uso de técnicas, métodos e instalações que comportem risco efetivo ou potencial para a qualidade de vida e do meio ambiente; VII - exercer a vigilância ambiental municipal e o poder de polícia; VIII - regulamentar e fiscalizar o sistema de monitoramento ambiental das atividades licenciadas; IX - implantar o inventário ambiental e sistema de documentação e informática, bem como os serviços de estatística, cartografia básica e temática e de editoração técnica relativa ao meio ambiente; X - convocar audiência pública, quando necessária, nos termos da legislação vigente; XI - preservar e restaurar os processos ecológicos bem como prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas.

A autarquia foi criada a mais de cinco anos, porém não passou a executar de imediato as competências de licenciamento e fiscalização ambiental. Com a estruturação do Sistema Municipal de Meio Ambiente composto pelo Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA, Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente – FUNDEMA, além da AMASBAR e SEMARH, fato que ocorreu com o advento da Lei nº 17 de 17 de maio de 2017, o ente passou a contar com o arcabouço jurídico necessário para consecução de suas obrigações.

Somente em junho de 2018 a AMASBAR assumiu integralmente o licenciamento e fiscalização ambiental de atividades consideradas de impacto local pelo COEMA. Atualmente a Autarquia é composta por três setores: Coordenadorias de licenciamento e de fiscalização ambiental e assessoria jurídica. O corpo de funcionários é composto por dois Analistas Ambientais de nível superior com formação em Engenharia Química e Ambiental, ambos são concursados e atuam na fiscalização e licenciamento. Há ainda dois cargos comissionados, um responde como Diretor da AMASBAR e outro lotado na assessoria jurídica.

Indagado quanto ao apoio dispensado pelo órgão estadual para a implantação da gestão ambiental no município, o representante da autarquia apontou que em nenhum momento houve suporte. Em 2018, dois técnicos se deslocaram a Fortaleza para participar de seminário de interação promovido pela SEMACE, esse encontro foi o único contato que tiveram com o setor de meio ambiente estadual, fato que segundo ele demonstra o desinteresse da administração

estadual em ajudar a estruturar essa área muito importante para garantir a melhoria da qualidade ambiental dos cidadãos.

No primeiro ano de funcionamento da AMASBAR, loteamentos e indústrias foram os licenciamentos mais procurados pelos empreendedores. O produto da arrecadação das taxas por serviços prestados é direcionado a uma conta do Fundo Municipal de Meio Ambiente – FUNDEMA, segundo a Lei nº 2.140 o recurso somente pode ser empregado em ações da autarquia.

A quantidade de técnicos foi apontada como uma futura dificuldade. Como o trabalho foi iniciado a pouco tempo, não existe acúmulo de processos pendentes de análise, mas a tendência é de ampliação, haja vista apenas dois técnicos responsáveis, ademais não é possível formar equipe multidisciplinar para análise de empreendimentos mais complexos, caso de processos de requeram EIA-RIMA. Outro problema apontado é a falta de estrutura, a autarquia não dispõe de veículo próprio para realizar vistorias, normalmente os técnicos dividem o transporte de outras secretarias, o que acarreta morosidade nas inspeções. Outro fato apontado é a sede atual na AMASBAR, trata-se de imóvel alugado, inadequado para o funcionamento dos diversos setores.

Todos os processos protocolados na AMASBAR são físicos. A exceção da emissão do boleto de pagamento da taxa, os demais procedimentos são presenciais, desde a solicitação pelo requerente até a emissão do parecer técnico e posterior liberação da licença ambiental.

4.3 Crato

Com uma população de 131.372 habitantes (IBGE, 2018), Crato ostenta a segunda maior população da região, possui área de 1.009,202 Km², Índice de Desenvolvimento Humano – IDH de 0,713 (IBGE, 2010) e Produto Interno Bruto de R\$ 1.478.136 bilhões (IBGE, 2014). Agricultura, comércio e algumas indústrias formam a base econômica do município.

O Sistema Municipal de Meio Ambiente é composto pelo Fundo Municipal de Meio Ambiente e Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Territorial – SEMADT, esta responsável pela execução da política ambiental normatizada através da Lei nº 2.638 de 07 de outubro de 2010 que institui o Código

Ambiental do Município do Crato. A SEMADT apresenta as seguintes competências de acordo com a Lei nº 3.257 de 01 de março de 2017:

I - Formular políticas e diretrizes de desenvolvimento ambiental para o Município; II –planejar, coordenar e executar políticas, diretrizes e ações que visem à proteção, recuperação, conservação e melhoria da qualidade ambiental do Município; III –administrar e gerenciar o Fundo Municipal de Desenvolvimento Ambiental – FUMDAM; IV – elaborar normas técnicas e legais, visando ao estabelecimento de padrões de sustentabilidade ambiental; V – integrar a política ambiental às políticas setoriais previstas no Plano Diretor Municipal; VI – garantir a participação da comunidade no processo de gestão ambiental, assegurando a representação de todos os segmentos sociais no planejamento da política ambiental do Município; VII – controlar, vistoriar e fiscalizar o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, em consonância com a legislação vigente; VIII – fiscalizar a aplicação das normas concernentes ao Código de Posturas, Código de Edificações e Plano Diretor do Município; IX – expedir licenças e alvarás para a execução de obras públicas e/ou particulares no Município; X – exercer o poder de polícia administrativa de controle ambiental, dos espaços públicos e de observância das posturas municipais, necessário ao desempenho de sua missão institucional; XI – promover, conservar e manter a infraestrutura urbana da cidade, incluindo suas vias, parques, praças, jardins, mercados, estações rodoviárias e cemitérios, além da prestação dos serviços de limpeza urbana;

A SEMADT passou a exercer o licenciamento e fiscalização ambiental no ano de 2013, dois anos após entrar em vigor a Lei Complementar nº 140/2011, o fato ocorreu pelo entendimento de que o COEMA não era competente para determinar o mérito do município em atuar na seara ambiental. Com o advento da Resolução nº 01/2016 o município se adequou as solicitações do colegiado.

Para o desenvolvimento de suas ações o órgão conta com 5 analistas ambientais atuando no licenciamento e 5 fiscais ambientais na fiscalização, além de funcionários de apoio administrativo. Os analistas são oriundos do concurso público de 2012, graduados nas áreas de Biologia, Engenharia Civil e Agrônômica, Arquitetura e Geografia. Segundo relato do representante da SEMADT, a quantidade de servidores dedicados a análise de processo de licenciamento é suficiente, não existindo aglomeração de solicitações. Os processos são analisados em tempo hábil e as licenças emitidas conforme determinam a Resolução CONAMA 237/1997. Os licenciamentos mais demandados são aqueles ligados a construção civil como loteamentos e terraplanagem, supressão de vegetação, indústrias diversas e panificadoras.

Os procedimentos de solicitação de licenciamento são realizados de forma presencial. Os interessados preenchem requerimento impresso e anexam a documentação constante no checklist, segundo informações da secretaria está em processo licitatório a contratação de um software para informatizar todos os procedimentos vinculados ao licenciamento ambiental.

A equipe técnica da SEMADT ressalta que o processo de descentralização do licenciamento e da fiscalização ambiental outorgou a administração municipal maior gerência sobre as questões ambientais, atendendo aos anseios da população de forma mais célere. Outrossim, o recolhimento de taxas oportunizou investimentos na estrutura da secretaria e em projetos ambientais para melhorar a qualidade de vida da população, como exemplo foi citado a criação de unidade de conservação municipal para preservação do habitat do Soldadinho do Araripe, ave rara em risco de extinção.

Quanto a assistência oferecida pelo estado na implementação da gestão ambiental local, o representante compreende as limitações de pessoal da SEMACE e diz que sempre que foi solicitado o órgão se mostrou solícito. Os técnicos participaram do seminário de interação, além disso foi reivindicado cursos na área de desmatamento, poluição sonora e fiscalização, as capacitações foram realizadas a contento na sede da SEMADT. Até o momento não foi efetivado nenhum convênio entre a administração estadual e a municipal, mas o representante tem conhecimento da possibilidade, não vendo necessidade até agora de efetivar essa articulação.

A crítica contundente feita pelo representante da secretaria está na condução da gestão ambiental estadual. A SEMACE não tem capacidade de atender o estado de forma integral. Ao mesmo tempo, não permite que muitas atividades consideradas de impacto regional pelo COEMA sejam licenciadas pelo município. Nesse ponto é atribuída a SEMACE a capacidade de influenciar o COEMA quanto a definição de impacto local. Como exemplo é apontado a atividade de revenda de combustível, classificada como de impacto regional sem nenhuma justificativa razoável, a julgar que os impactos ambientais de um posto de combustível se limitam somente a determinada área localizada dentro município. Além do mais, há outras atividades de impacto regional, cujo argumento de inclusão não se sustenta. Foi informado que a AGACE está tentando modificar a Resolução COEMA nº

01/2016, para adicionar atividades cuja incumbência de licenciar cabe aos municípios.

As dificuldades apontadas foram ausência de capacitação constante do corpo técnico, principalmente quanto a processos que apresentam maior complexidade. Não há por parte da administração valorização adequada dos servidores, em especial dos fiscais ambientais, cujos salários são diferentes dos analistas, mesmo ambos os cargos serem ocupados por concursados. A criação de uma carreira única para servidores de nível superior do licenciamento e fiscalização é apontada como solução para sanar o problema.

Estruturalmente a secretaria está instalada em prédio próprio, possui veículos a disposição para realizar vistorias e pessoal adequado as suas funções. Essa circunstância pode ser explicada também pelas diversas atribuições da secretaria, além do setor ambiental a mesma abriga desenvolvimento territorial e limpeza urbana, o que incorre para alavancar seu orçamento.

4.4 Juazeiro do Norte

Dentre todos os municípios da região do Cariri, Juazeiro do Norte se destaca como o de maior população: 271.926 (IBGE, 2018), possui ainda área territorial de 248,832 Km², Índice de Desenvolvimento Humano – IDH de 0,694 (IBGE, 2010) e Produto Interno Bruto de R\$ 4.185.791,73 bilhões (IBGE, 2016). Parque industrial variado, com destaque para o setor calçadista, comércio em processo de expansão constante e o setor de serviço formam a maior economia da região. Juazeiro do Norte se destaca também como polo regional que atrai diversos municípios do Ceará, Piauí, Pernambuco e Paraíba.

O órgão executor do sistema municipal de meio ambiente é a Autarquia Municipal de Meio Ambiente de Juazeiro – AMAJU, ligada hierarquicamente a Secretaria de Meio Ambiente e Serviços Públicos – SEMASP. A AMAJU foi criada através da Lei Complementar nº 85 de 10 de maio de 2012 com as seguintes competências:

I - Executar a política municipal de meio ambiente, visando a melhoria da qualidade de vida e a preservação dos recursos naturais do Município; II – Assegurar a promoção do desenvolvimento sustentável do município de Juazeiro do Norte, formulando e implementando as políticas públicas voltadas para harmonizar a

preservação, conservação e uso sustentável do meio ambiente; III - Formular, coordenar, acompanhar e avaliar a Política Municipal de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade; IV - Estabelecer os padrões municipais de qualidade ambiental; V - Estabelecer o zoneamento ambiental do Município de Juazeiro do Norte; VI - Executar a fiscalização no âmbito do Município de Juazeiro do Norte; VII – Executar o licenciamento ambiental obrigatório de atividade ambiental de impacto local ou daqueles que lhe forem delegados por instâncias superiores; VIII - Pronunciar-se sobre a implantação de empreendimentos e atividades sujeitos ao licenciamento ambiental no Âmbito do município; IX - Exercer o controle das fontes de poluição de forma a garantir o cumprimento dos padrões de emissão estabelecidos nos processos de licenciamento; X - Baixar, por portarias, Normas Técnicas e Administrativas necessárias ao cumprimento da legislação ambiental municipal, incluindo-se os prazos de validade das licenças; XI - Aprovar previamente todos os projetos urbanos a serem executados no município e enquadrá-los, se for o caso, as normas ambientais vigentes; XII - Executar uma política municipal de resíduos sólidos, incentivando a sua redução, o reaproveitamento e a reciclagem, inclusive monitorando os aterros sanitários existentes; XIII - Aplicar no âmbito do município as penalidades por infração à legislação ambiental vigente; XIV - Gerir o Fundo Municipal de Defesa do Meio Ambiente - FUMDEMA, exercendo o controle orçamentário, financeiro e patrimonial do mesmo; XV - Exercer outras atividades correlatas

Além dos citados órgãos compõem o sistema o Fundo Municipal de Meio Ambiente – FUMDEMA, criado para receber todos os recursos arrecadados pela AMAJU, que fica responsável por sua administração e aplicação. Constitui orçamento do fundo os produtos de arrecadação de taxas, multas e medidas compensatórias aplicáveis a empreendimentos que se instalam em Juazeiro do Norte. O fundo cobre as despesas de investimento da AMAJU e da SEMASP, além de ser usado para fomentar a criação e conservação de unidades de conservação e ambientes especialmente protegidos.

A AMAJU é responsável pelo licenciamento e fiscalização ambiental no município desde 2013. O órgão encerra os seguintes setores: Superintendência; Assessoria jurídica, Assessoria de comunicação, Assessoria de desenvolvimento institucional; Diretoria de licenciamento e de monitoramento; Diretoria administrativa financeira; Diretoria de fiscalização; Núcleo de atendimento. Esse organograma é muito semelhante ao do órgão estadual, atendida as devidas proporções. O corpo técnico é composto somente por fiscais e contratados: 6 na fiscalização, 3 no licenciamento, 3 no monitoramento e 1 responsável por serviços de autorização

ambiental. Os fiscais são concursados para nível médio e estão lotados na fiscalização e licenciamento, o fato contraria a resolução COEMA nº 01/2016. Os demais funcionários são contratados sem concurso. Atualmente o município está realizando concurso público para o preenchimento de cargos de Analista Ambiental, com formação em Engenharia Ambiental, para preencher as vagas ocupadas por profissionais de nível médio. Além disso o concurso conta com vagas para Geólogo, Engenheiros civil, agrônomo e florestal para lotação na AMAJU e SEMASP, objetivando suprir a carência.

A maior procura por licenciamento é de empreendimentos industriais, loteamentos, panificadoras, madeireiras e comércio em geral. Internamente a autarquia utiliza um software para controle de processos e taxas emitidas, mas para o público externo, todos os procedimentos ocorrem de forma não virtual, com preenchimento de formulários e planilhas impressas. Foi informado que há estudos para implementação de um sistema informatizado para atender tanto o setor de licenciamento como fiscalização.

Um dos principais problemas mencionados pela equipe da AMAJU é a falta de pessoal no licenciamento. A demanda é crescente e a demora no atendimento dos processos se torna rotina, considerando a escassez de técnicos. Eles acreditam que o concurso terminará com esse entrave. A maioria também protesta dos baixos salários, alegando que percebem remuneração de nível médio e executam atividades de nível superior. Os salários oferecidos para o Analista Ambiental no concurso são bem superiores ao que hoje eles recebem, situação descrita como incompreensível.

Conforme o representante da AMAJU, há pouca interação com estado em matéria ambiental. As iniciativas se limitaram a alguns cursos oferecidos pela SEMACE ao corpo técnico da autarquia, o que em sua visão é insuficiente. Para o ele deveria existir por parte do estado um esforço permanente para incentivar a municipalização do licenciamento, tendo em vista que a municipalização contribui para o desenvolvimento das regiões, pois permite que obras e empreendimentos sejam licenciados de forma mais rápida, dando a esses acesso a crédito que dependem de deter a licença ambiental. Além do mais, o controle por parte dos órgãos municipais é mais efetivo pois eles estão mais próximos do problema.

O representante pontua que a grande dificuldade da AMAJU hoje é o progressivo aumento de requisições no Ministério Público Estadual, normalmente com exíguo prazo para cumprimento, levando a mobilização de técnicos para atendimento das solicitações em detrimento das outras atribuições da repartição pública. Como não é possível deixar de atender as solicitações, somente com a contratação de mais pessoal será possível satisfazer as necessidades que se avolumam.

Em relação a estrutura, a AMAJU e SEMASP contam com veículos próprios utilizados nas visitas técnicas. Equipamento de fotografia e GPS para todos os funcionários e prédio com salas que abrigam os diversos setores. O inconveniente recente na estrutura está em abrigar o acervo de processos, há uma grande quantidade que requer um espaço cada vez maior para guardar, de forma organizada e acessível, todo o material.

4.5 Salitre

O único município fora da Região Metropolitana do Cariri que assumiu a gestão ambiental em seu território é Salitre. Este apresenta população de 16.435 habitantes (IBGE, 2018), área de 804,356 Km², Índice de Desenvolvimento Humano – IDH de 0,540 (IBGE, 2010) e Produto Interno Bruto de R\$ 81.290,976 milhões (IBGE, 2008). O cultivo de mandioca é a principal atividade econômica, combinado com pequenas indústrias que processam o tubérculo. O município é conhecido como a terra da mandioca.

A Secretaria Municipal de Meio Ambiental – SEMA é a entidade incumbida de efetivar a política ambiental no município. Além da responsabilidade sobre a questão ambiental, a secretaria responde pela limpeza pública e pelo controle do uso e ocupação do solo, A Lei nº 02 de 03 de março de 2018 aponta as seguintes funções:

I – propor normas e especificações técnicas para implementação de medidas de prevenção, restauração, controle e fiscalização da limpeza pública do Município; II – expedir diretrizes para projetos e obras classificadas como de impacto ambiental; III – coordenar ações integradas, visando o cumprimento da legislação de uso e ocupação do solo na implantação e execução de projetos classificados como de impacto ambiental; IV – colaborar na fiscalização relativa a legislação estadual e federal sobre o meio ambiente; V – propor e implantar programas e projetos visando o controle, preservação e restauração do meio ambiente e recursos naturais; VI – manter informado o Secretário municipal de Meio Ambiente e Serviços

Públicos, através de meios próprios, das ações e atividades desenvolvidas pela Diretoria; VII – expedir licenças e autorizações ambientais.

Desde de 2018 que a estrutura da secretaria abriga a Diretoria de Licenciamento e Fiscalização Ambiental, realizando oficialmente as atividades de licenciamento e fiscalização em seu território. A diretoria é composta por 2 técnicos cedidos de outros órgãos da administração, 1 Biólogo e 1 Engenheiro Agrônomo. Possui ainda 2 cargos comissionados de diretor e assessor técnico. Logo, a diretoria não possui quadro próprio. Segundo informações obtidas, está sendo planejado um concurso para resolver a situação, mas não há previsão para acontecer. A luz da Resolução COEMA 01/2016 o município não está regular, mesmo possuindo corpo técnico, esse não é do quadro efetiva da secretaria, e somente com dois técnicos não é possível formar equipe multidisciplinar conforme requer a aludida resolução.

Cerca de 80% das solicitações de licenciamento no primeiro ano de funcionamento da secretaria são de indústrias de processamento de mandioca. As outras demandas são oriundas da Secretaria de Infraestrutura, referentes a obras realizadas pelo próprio município. Todos os processos são protocolados presencialmente com uso de material impresso, a secretaria não conta com nenhum procedimento informatizado que facilite a execução das tarefas. De acordo com o representante da diretoria, a realização do licenciamento ambiental pelo município favoreceu a economia local. As casas de farinha necessitam da licença para pleitear financiamento bancário para suas atividades e até aquele momento nenhuma possuía o documento, mesmo muitos tendo buscado o órgão estadual a licença não era emitida. Com a emissão pela secretaria, os empreendedores que se regularizaram obtiveram a licença e passaram a investir no aumento da produção. Outro elemento destacado é a agilidade na emissão de licenças para as obras da prefeitura, antes demorava meses e até anos, agora há um prazo razoável para emissão.

A secretaria funciona em um prédio alugado e no período de 1 ano mudou duas vezes de endereço. A recorrência é descrita como dificuldade e a sede própria é nomeada como a necessidade mais urgente. A diretoria não tem veículo a disposição para realizar vistorias, quando é imprescindível realizá-la, a prefeitura é

avisada e a viagem é agendada em veículos de outras secretarias. O Fundo Municipal de Meio Ambiente - FUMDEMA que acolhe os fundos provenientes da arrecadação das taxas não possui capacidade financeira para suprir a compra de um veículo, segundo o representante da secretaria logo que haja disponibilidade orçamentária o veículo será adquirido.

Inquirido sobre o apoio dispensado pelo órgão estadual ao processo de implementação da gestão ambiental local, o representante da secretaria afirmou que não foi dispensado qualquer apoio. Foi contratado uma consultoria privada para orientar quanto organização e documentação necessária para os trâmites legais. Nas colocações do preposto, o auxílio do ente estadual era fundamental, mas mesmo com reiterados ofícios requisitando o suporte não houve resposta.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A descentralização da gestão ambiental, em especial do licenciamento ambiental, é primordial para assegurar aos municípios a capacidade de decisão sobre as políticas ambientais que impactam diretamente seu território. A Lei Complementar nº 140/2011 inovou quando atribuiu aos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente a competência para determinar as atividades de impacto local, ao mesmo tempo, dificultou a ação dos municípios nessa seara, impondo inúmeras barreiras, principalmente estruturais, a atuação das prefeituras.

O processo de habilitação pelos entes municipais de efetuar o licenciamento ambiental na região do Cariri Cearense é incipiente e pouco difundido. Não obstante, houve avanço nesse processo com a definição de impacto local pelo COEMA, através da Resolução nº 01/2016. A legislação trouxe segurança jurídica e parâmetros objetivos que os municípios devem seguir, facilitando a compreensão dos procedimentos. Entretanto, para pequenos municípios é quase inviável manter um sistema que requer grande investimento e pouco retorno em matéria de arrecadação.

Dentre os 29 municípios da região, somente 4 são responsáveis pela execução do licenciamento e fiscalização ambiental, elemento primordial para proteção do meio ambiente. Vários obstáculos impedem a efetiva descentralização da gestão ambiental: o constante conflito entre a esfera estadual e municipal na delimitação da competência de cada ente, agravado pela concentração de poder na

instância estadual, a infraestrutura precária dos municípios em relação a capacidade técnica e operacional e a ausência de apoio do elo mais forte da cadeia, no caso o estado, aos municípios para implementação de seu sistema de meio ambiente. Diante do exposto, convém as seguintes ponderações:

Como garantir que a concentração de poder na alçada estadual seja efetivamente descentralizada para os municípios, considerando a normatização atual da área ambiental? É possível criar mecanismos que incentive a prática de troca de experiência entre os municípios que atuam no licenciamento ambiental e outros que tem essa pretensão? Os conflitos de competência podem ser sanados com a convergência de interesses e participação da população, sendo essa a principal interessada na resolução dos problemas ambientais?

No estado do Ceará não existe política pública em matéria ambiental que preveja diretamente o compartilhamento de atribuições entre os municípios e entre esses e o estado. Para que o processo de descentralização ocorra de forma eficaz, urge oportunizar meios legais de partilha das competências para a esfera municipal, quebrando assim o paradigma de concentração da gestão ambiental, haja vista que a aglutinação não contribui para um modelo democrático e participativo de preservação do meio ambiente.

Diante de questões debatidas e de todas as evidências apresentadas, conclui-se:

O modelo de gestão ambiental no Brasil se desenvolveu baseado em um sistema centralizador, tolhendo a capacidade administrativa dos municípios, principalmente os menores, de atuação na área ambiental.

O licenciamento ambiental é um instrumento importante para o controle das atividades potencialmente poluidoras, conseqüentemente, a atuação dos municípios é essencial, pois o impacto ambiental ocorre primeiramente em seu território.

A Lei Complementar nº 140/2011 marcou o início da regulamentação da descentralização do licenciamento ambiental entre as três esferas do poder executivo, criando mecanismos que evidenciam a competência de cada ente na seara ambiental.

O estado do Ceará avançou quando o COEMA editou a Resolução nº 01/2016, dispondo sobre a definição de atividades de impacto local, abrindo precedente para que os municípios assumam a gestão ambiental em sua jurisdição, ao mesmo tempo, exigiu que os municípios cumpram vários requisitos, tais como: possuir órgão ambiental capacitado com equipe multidisciplinar para atuar no licenciamento e fiscalização ambiental, equipe técnica de nível superior contratados de forma efetiva e arcabouço jurídico que discipline as políticas ambientais.

A imposição dificultou a entrada dos municípios menores no setor, evidenciando a inépcia desses entes. Nessa perspectiva, a formação de consórcios públicos previstos na Lei Complementar nº 140/2011 e Resolução COEMA nº 01/2016 é uma alternativa viável. Não existe nenhuma experiência nesse sentido no estado do Ceará, mas alguns estados da federação como Rio Grande do Sul e Santa Catarina constituíram consórcio entre municípios, demonstrando a sua exequibilidade.

O órgão ambiental estadual não possui capacidade operacional para atender a contento todo o estado. Portanto, precisa ser o indutor da municipalização do licenciamento ambiental, atuando na capacitação dos órgãos municipais e apoiando a estruturação dos sistemas locais de meio ambiente.

Diferentemente dos municípios, a informatização dos procedimentos de licenciamento ambiental é uma realidade no órgão estadual. A disponibilidade do sistema informatizado, em regime de cooperação, pelo estado, contribuiria para melhorar o atendimento, agilizando e desburocratizando o licenciamento ambiental nos órgãos municipais. Ademais, essas ferramentas colaboram para tornar mais transparente as ações, tendo em vista a possibilidade de disponibilização de dados na rede mundial de computadores.

Na região do Cariri Cearense o número de municípios que executam o licenciamento ambiental é exordial, restrito em sua maioria aos de maior população e mais desenvolvidos. O compartilhamento de informação e apoio técnico aos outros municípios fomentaria o desenvolvimento da região e capacitaria os demais a assumirem a gestão ambiental local.

Dentre os municípios que executam o licenciamento ambiental, alguns estão descumprindo preceitos da resolução do COEMA, especialmente quanto a

contratação de técnicos que atuam no licenciamento ambiental. A situação demonstra omissão na supervisão da atuação dos órgãos municipais de meio ambiente.

Evidenciou-se que os problemas estruturais e operacionais existem em todos os municípios. A carência de pessoal técnico para análise dos processos de licenciamento, a escassez de recursos materiais como sede do órgão e veículos próprios, a falta de apoio do órgão estadual quando da implantação do sistema de meio ambiente e a insuficiência de capacitação para os funcionários foram os fatores mais apontados. O investimento por parte do gestor público no sistema de gestão ambiental do município é primordial para sanar os problemas, por outro lado, é imperativo que o estado contribua atuando na capacitação e orientação, visando a expansão e manutenção dos órgãos municipais de meio ambiente.

A transferência do licenciamento de atividades de impacto local para os municípios é salutar. A defesa do meio ambiente é fortalecida, pois os danos decorrentes da exploração dos recursos ambientais podem ser controlados de forma mais ágil e imediata.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBIERI, J. C. **Organizações inovadoras sustentáveis**. In: BARBIERI, J. C; SIMANTO, M. Organizações inovadoras sustentáveis: uma reflexão sobre o futuro das organizações. São Paulo, Atlas, 2007.

BRASIL. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução Nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Dispõe sobre licenciamento ambiental; competência da União, Estados e Municípios; listagem de atividades sujeitas ao licenciamento; Estudos Ambientais, Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 25 de abr. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140 de 08 de fevereiro de 2011**. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da

competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981.

Brasil. **Lei Federal nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

BRASIL. **Política Nacional de Meio Ambiente**, Lei Federal 6.938/81, 1981.

BURMANN, Alexandre - Estudo Crítico do Licenciamento Ambiental Municipal no Estado do Rio Grande do Sul, UNILASALLE, 2012.

CEARÁ. Conselho Estadual do Meio Ambiente. **Resolução nº 01, de 04 de fevereiro de 2016**. Dispõe sobre a definição de impacto ambiental local e regulamenta o cumprimento ao disposto no art. 9º, XIV, a, da lei complementar nº 140, de 08 de dezembro de 2011.

CEARÁ. Conselho Estadual do Meio Ambiente. **Resolução nº 10, de 11 de junho de 2015**. Dispõe sobre a atualização dos procedimentos, critérios, parâmetros e custos aplicados aos processos de licenciamento ambiental no âmbito da Superintendência Estadual do Meio Ambiente – SEMACE.

CONAMA, **Resolução nº 01/1986**. Estabelece as condições no qual estudo de impacto ambiental e Rima são exigidos e escopo mínimo dos estudos. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 17/02/1986.

CONAMA, **Resolução nº 237/1997**. Estabelece a revisão dos procedimentos e critérios utilizados no licenciamento ambiental. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 22/12/1997.

CNM – Confederação Nacional do Municípios. Avaliação das implicações às administrações municipais da promulgação da Lei Complementar nº 140/2011, in **Nota Técnica Nº. 005/2012**. Brasília: CNM, 2012.

CNM – Confederação Nacional do Municípios. Vantagens do Licenciamento Municipal Ambiental, in **Nota Técnica Nº. 15/2016**. Brasília: CNM, 2016.

FARIAS, Tauden. **Licenciamento Ambiental**: aspectos teóricos e práticos. 4. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FARIAS, Tauden. **O licenciamento ambiental pelos municípios na Lei Complementar 140/2011**, in Revista do Consultor Jurídico, nov. 2016. Disponível em: www.conjur.com.br/2016-nov-19/ambiente-juridico-licenciamento-ambiental-pelos-municipios-lc-1402011. Acesso em: 16 jun. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Indicadores IBGE: **estatística da previsão da população**, 2017. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/populacao/publ_completa.pdf . Acesso em: 25 abr. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA E ESTRATÉGIA ECONÔMICA DO CEARÁ – IPECE: **Perfil das Regiões de Planejamento Cariri**, 2017. Disponível em: http://www2.ipece.ce.gov.br/estatistica/perfil_regional/2017/PR_Cariri_2017.pdf. Acesso em: 25 abr. 2019.

MACHADO, A, Q. **Licenciamento Ambiental**, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

MILARÉ, É.; **Direito Ambiental** 6ª Edição, Revista dos Tribunais, 2009.

Lei nº 2.140 de 8 de fevereiro de 2014. Cria no âmbito do Município de Barbalha, a Autarquia Municipal de Meio Ambiente de Barbalha – AMASBAR.

Lei nº 2.638 de 07 de outubro de 2010. Institui o Código Ambiental do Município do Crato.

Lei Complementar nº 85 de 10 de maio de 2012. Cria no âmbito do Município de Juazeiro do Norte, a Autarquia Municipal de Meio Ambiente de Juazeiro do Norte – AMAJU, vinculada à Secretaria de Meio Ambiente, Agricultura e Serviços Públicos - SEMASP e dá outras providências.

Lei nº 02 de 03 de março de 2018. Institui a Política Municipal de Meio Ambiente do Município de Salitre.

OLIVEIRA, A, I, A. **Introdução à legislação ambiental brasileira e licenciamento ambiental**, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

WOLKMER, Maria de Fátima Schumacher; PAULITSCH, Nicole da Silva. **Ética Ambiental e Crise Ecológica**: reflexões necessárias em busca da sustentabilidade. Belo Horizonte: Veredas do Direito. Volume 8, 2011.