

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE
ORGANIZAÇÕES E SISTEMAS PÚBLICOS**

CLEMERSON LUIZ P. ARAUJO

**DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA:
o licenciamento ambiental municipalizado em Araraquara-SP**

SÃO CARLOS-SP

2019

CLEMERSON LUIZ PEREIRA DE ARAUJO

DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA:
o licenciamento ambiental municipalizado em Araraquara-SP

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos da Universidade Federal de São Carlos, para obtenção do título de Mestre em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos
Orientador: Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho

SÃO CARLOS-SP

2019



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Clemerson Luiz Pereira de Araújo, realizada em 20/03/2019:

Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho
UFSCar

Prof. Dr. Wagner de Souza Leite Molina
UFSCar

Profa. Dra. Simone Cristina de Oliveira
DAAE

Para minha mãe e também para Geni, Otávio, Helena (*in memoriam*) e Leonel (*in memoriam*): minha base e fontes de inspiração para a vida.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à vibrante comunidade da Universidade Federal de São Carlos pela oportunidade de estudar em uma escola superior pública e de qualidade, a qual devemos preservar, respeitar, defender e dar o devido reconhecimento. Agradeço também aos professores do curso, que nos conduziram pelo tortuoso caminho que leva à formação de um pesquisador.

Um agradecimento em especial aos meus amigos da turma de mestrado pelas experiências e aprendizados trocados e pela união e ajuda que cada um deu ao outro, fazendo com que nossa turma se fortalecesse e que todos pudessem colaborar com as dissertações desenvolvidas.

Agradeço aos meus colegas de trabalho do DAAE e Prefeitura Municipal de Araraquara por me acompanharem ao longo de minha jornada nessas instituições e pela paciência que sempre tiveram comigo, o que me fez crescer não só como profissional, mas como ser humano. Obrigado também pelo apoio que me deram nesse tempo em que cursei o mestrado. A gestão pública no Brasil precisa de mais pessoas dedicadas e atuantes como vocês.

Agradeço à equipe da CETESB de São Carlos e Araraquara pelo profissionalismo e pelo apoio e informações prestadas, sem as quais esta dissertação não teria sido realizada. Agradeço também a todos os funcionários públicos e demais profissionais que responderam aos questionários aplicados na pesquisa: vocês enriqueceram imensamente este trabalho.

Agradeço aos meus amigos e familiares por entenderem os meus momentos de recolhimento e por me apoiarem em minhas decisões, fornecendo a estrutura necessária para que eu pudesse me dedicar ao que mais gosto de fazer. Não vou citar nomes, pois são muitos, mas vocês são essenciais em minha vida, são minha fortaleza e minha energia.

Agradeço aos membros da banca de qualificação e defesa desta dissertação, o Prof. Dr. Wagner de Souza Leite Molina e a Dra. Simone Cristina de Oliveira, cujas avaliações, sugestões, críticas e elogios foram fundamentais para que este trabalho fosse moldado e concretizado plenamente.

Por fim, agradeço ao meu orientador, o Professor Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho, pela paciência e confiança quando eu sugeri uma mudança de tema para esta dissertação, e também pelas avaliações e transferência de saberes. Saiba que eu o admiro por suas lutas dentro e fora do ambiente acadêmico.

APRESENTAÇÃO

Em 2006, enquanto cursava o ensino médio, resolvi ingressar no curso de técnico em meio ambiente do Senac Araraquara, pois pretendia ter alguma experiência antes de iniciar uma faculdade e as questões sobre preservação ambiental sempre me atraíram. Logo após isso, em julho de 2008, comecei a trabalhar no Departamento Autônomo de Água e Esgotos – DAAE Araraquara – como fiscal ambiental, atuando nas áreas de queimadas urbanas e resíduos sólidos.

No ano seguinte, fui transferido à Prefeitura Municipal de Araraquara para integrar a equipe que iria compor o quadro da recém-criada Secretaria Municipal de Meio Ambiente, onde atuei primeiro na Gerência de Fiscalização Ambiental e, posteriormente, na Gerência de Licenciamento Ambiental.

Inserido no poder público, comecei a me interessar pela gestão municipal e pelas carreiras relacionadas aos campos de públicas e, por isso, resolvi cursar a graduação em Administração Pública da Universidade Estadual Paulista – Unesp Araraquara, curso o qual ingressei em 2010.

Atuando no licenciamento ambiental do município e estudando administração pública, pude ter uma visão privilegiada sobre os problemas e vantagens da gestão ambiental municipal e também ajudar a, muitas vezes, estruturar nosso trabalho formulando normas, manuais, métodos e maneiras de se fazer a gestão no dia-a-dia.

A atuação do poder público municipal nas questões ambientais era muito recente, a legislação para a municipalização do licenciamento havia sido aprovada apenas em 2009 através de um convênio feito entre a Prefeitura Municipal de Araraquara e a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB. Em 2014 este convênio foi reformulado através de um acordo com o Conselho Estadual de Meio Ambiente que permitia ao município de Araraquara exercer a prerrogativa de licenciar atividades de baixo impacto ambiental.

Por vezes faltavam recursos e até mesmo uma legislação consistente que desse suporte para a atuação dos técnicos perante as irregularidades constatadas no cotidiano de fiscalização, mas essa organização foi crescendo e se estruturando aos poucos.

Em 2017, a Secretaria Municipal de Meio Ambiente foi extinta e suas atribuições foram novamente assumidas pelo DAAE Araraquara, com a criação de uma Diretoria de Gestão Ambiental.

No mesmo ano, com o intuito de aprimorar meus estudos e obter mais oportunidades na minha carreira, ingressei no Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar, para o qual, com orgulho, escrevo a presente dissertação. Concomitantemente, fui convidado para ser coordenador da Unidade de Licenciamento e Registro Ambiental da nova diretoria.

Esses dois novos fatos se uniram, então, na minha mente para que eu formulasse, sob a orientação do Prof. Dr. Joelson Gonçalves de Carvalho, a ideia de unir os conhecimentos adquiridos na graduação em Administração Pública e nos meus dez anos de atuação no setor ambiental do município e fizesse a sugestão para este trabalho.

A proposta é realizar uma análise que agregue gestão pública com foco em meio ambiente e, naturalmente, em como a gestão ambiental municipal pode colaborar para o desenvolvimento da cidade. É possível desenvolver um país com respeito ao meio ambiente, começando pela administração pública, e este trabalho pretende ser uma pequena contribuição para as discussões que poderão levar o Brasil ao futuro que queremos.

RESUMO

O presente trabalho visa contribuir com as discussões a respeito da descentralização da gestão ambiental pública e, em especial, da municipalização do licenciamento ambiental ao analisar os mecanismos utilizados no estado de São Paulo, entre eles o Programa Município VerdeAzul e as normativas para municipalização do licenciamento. É também realizado um comparativo entre os procedimentos de licenciamento ambiental operacionalizados pelo município de Araraquara/SP em relação ao que é realizado pela esfera estadual, através da CETESB, no município de São Carlos/SP. Para tanto, foi realizado um levantamento documental e bibliográfico, além de uma pesquisa com questionários semiestruturados para analisar a percepção que os próprios agentes públicos têm sobre as atividades realizadas pelos órgãos de cada esfera e também a satisfação dos usuários desses serviços. Assim, constatou-se que, a despeito de expectativas iniciais de que a municipalização do licenciamento ambiental poderia agregar agilidade a este procedimento, não houve uma diminuição do tempo necessário para liberação de licenças através do município, bem como não houve investimentos para a modernização dos processos de análise, ao contrário da esfera estadual, que passou por um processo de virtualização de suas solicitações de licença, sendo que, para os empreendimentos com baixo potencial de impacto ambiental, o estado libera as licenças automaticamente através de um portal na internet. No entanto, nota-se que há uma maior acuidade do município de Araraquara na análise e mitigação dos impactos ambientais causados pelos empreendimentos licenciados, além de uma maior aproximação entre agentes públicos municipais e comunidade, o que demonstra os benefícios da descentralização.

Palavras-chave: Gestão ambiental pública. Descentralização da administração pública. Municipalização. Licenciamento ambiental municipalizado. Programa Município VerdeAzul. Licenciamento ambiental.

RESUMEN

El presente trabajo pretende contribuir con las discusiones acerca de la descentralización de la gestión ambiental pública y, en especial, de la municipalización del licenciamiento ambiental al analizar los mecanismos utilizados en el estado de São Paulo, entre ellos el Programa Municipio VerdeAzul y las normativas para municipalización del licenciamiento. También se realiza un comparativo entre los procedimientos de licenciamiento ambiental operacionalizados por el municipio de Araraquara/SP en relación a lo que es realizado por la esfera estadual, a través de la CETESB, en el municipio de São Carlos/SP. Para ello, se realizó un levantamiento documental y bibliográfico, además de una investigación con cuestionarios semiestructurados para analizar la percepción que los propios agentes públicos tienen sobre las actividades realizadas por los órganos de cada esfera y también la satisfacción de los usuarios de esos servicios. Así, se constató que, a pesar de expectativas iniciales de que la municipalización del licenciamiento ambiental podría agregar agilidad a este procedimiento, no hubo una disminución del tiempo necesario para la liberación de licencias a través del municipio, así como no hubo inversiones para la modernización de los municipios, los procesos de análisis, a diferencia de la esfera estatal, que pasó por un proceso de virtualización de sus solicitudes de licencia, siendo que, para los emprendimientos con bajo potencial de impacto ambiental, el estado libera las licencias automáticamente a través de un portal en internet. Sin embargo, se observa que hay una mayor acuidad del municipio de Araraquara en el análisis y mitigación de los impactos ambientales causados por los emprendimientos licenciados, además de una mayor aproximación entre agentes públicos municipales y comunidad, lo que demuestra los beneficios de la descentralización.

Palabras-clave: Gestión ambiental pública en Brasil. Descentralización de la administración pública. Municipalización. Licencias ambientales municipalizadas en Brasil. Programa Municipio VerdeAzul. Licencias ambientales en Brasil.

ABSTRACT

The current essay aims to contribute to the discussions about the decentralization of public environmental management, in particular the municipalization of environmental licensing, going through the mechanisms used in the State of São Paulo, among them “Programa Município Verde/Azul” (Green/Blue Town Programme”) and the regulations on the municipalization of licensing. It also compares the procedures of environmental licensing performed in the town of Araraquara-SP with the ones performed by CETESB in São Carlos-SP. For this purpose, a documentary and bibliographic survey were done along with a semi structured questionnaire, in order to analyze the public agents impressions of both municipal and State government activities, as well as the users sense of satisfaction. The results showed that despite the initial expectations that municipal management could make the process more effective, there was no time reduction in municipal license releases as there was no investments to update the processes of analysis. Unlike the State administration, that after having gone through a virtualization process of license application, had the licenses for low environmental impact projects automatically released through an internet portal. However, we notice a greater accuracy in the town of Araraquara concerning the analysis and mitigation of the environmental impacts caused by licensed projects, besides a better relationship between municipal public agents and the community, proving the benefits of decentralization.

Keywords: Public environmental management in Brazil. Decentralization of public administration in Brazil. Municipalization. Municipal environment licensing in Brazil. Município VerdeAzul Programme. Environmental licensing in Brazil

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: localização do município de Araraquara no estado de São Paulo	2
Figura 2: município de Araraquara com destaque de sua zona urbana	3
Figura 3: ênfase principal e ênfases secundárias	10
Figura 4: estrutura do SISNAMA	35
Figura 5: Sistema Ambiental Paulista.....	61
Figura 6: divisão regional do PMVA	66
Figura 7: organograma da DGA	72
Figura 8: evolução da estrutura da CETESB	79
Figura 9: municípios atendidos pela agência da CETESB de São Carlos	80
Figura 10: distribuição das agências da CETESB, com destaque para os municípios de Araraquara e São Carlos.....	81
Figura 11: procedimentos para a solicitação de licença ambiental junto à CETESB	83
Figura 12: gráfico sobre o número de licenças requeridas e emitidas pelo município de Araraquara/SP, através de seu órgão ambiental, nos anos de 2017 e 2018	94
Figura 13: gráfico sobre o número de licenças requeridas e emitidas pela CETESB para o município de São Carlos/SP, apenas referentes às atividades de baixo impacto ambiental local, nos anos de 2017 e 2018.....	95

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: principais conferências sobre meio ambiente.....	19
Quadro 2: evolução dos instrumentos legais sobre meio ambiente	41
Quadro 3: diretivas do PMVA	63
Quadro 4: atribuições das Gerências da DGA	73
Quadro 5: aspectos da descentralização da gestão ambiental no município de Araraquara/SP.....	98
Quadro 6: análise da percepção da gestão ambiental pública municipal por gestores municipais que atuam no DAAE Araraquara	101
Quadro 7: análise da percepção da gestão ambiental pública estadual por gestores estaduais que atuam na CETESB Agência Araraquara/SP	104
Quadro 8: análise da percepção da gestão ambiental pública pelos usuários.....	106
Quadro 9: avaliação de critérios positivos nos serviços do DAAE e CETESB	108

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIA	Autos de Infração Ambiental
APP	Área de Preservação Permanente
APRM	Área de Proteção e Recuperação de Mananciais
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo
CONSEMA	Conselho Estadual de Meio Ambiente
DAAE	Departamento Autônomo de Água e Esgotos de Araraquara
DAIA	Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental
DEPRN	Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais
DGA	Diretoria de Gestão Ambiental
DUSM	Departamento de Uso do Solo Metropolitano
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
EPP	Empresas de Pequeno Porte
FECOP	Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição
FEHIDRO	Fundo Estadual de Recursos Hídricos
GFLA	Gerência de Fiscalização e Licenciamento Ambiental
IAA	Índice de Avaliação Ambiental
IBAMA	Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICTEM	Índice de Coleta e Tratamento do Esgoto do Município
IEMA	Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (ES)
IGF	Instituto Geográfico e Cartográfico
IMA	Instituto de Meio Ambiente (SC)
IQR	Índice da Qualidade de Aterro de Resíduos
IT	Instrução Técnica
LC	Lei Complementar
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
LP	Licença Prévia
LS	Licença Simplificada
ME	Microempresa

MEI	Microempreendedor Individual
MMA	Ministério do Meio Ambiente
ONU	Organização das Nações Unidas
OMS	Organização Mundial de Saúde
PDDPA	Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental de Araraquara
PIB	Produto Interno Bruto
PMVA	Programa Município VerdeAzul
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
SAO	Sistema de Agendamento Online (da CETESB)
SEAQUA	Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais
SIGRH	Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SMA	Secretaria Estadual de Meio Ambiente
SMMA	Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Araraquara
SUSAM	Superintendência de Saneamento Ambiental
TCRA	Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental
UFCA	Unidade de Fiscalização e Controle Ambiental
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos
UGRHIs	Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos
ULRA	Unidade de Licenciamento e Registro Ambiental
VRA	Via Rápida Ambiental

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
1.1 Objetivos	6
1.2 Justificativas	7
1.3 Hipóteses	8
1.4 Metodologia	9
2 GESTÃO AMBIENTAL E DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: PRINCÍPIOS INTRODUTÓRIOS E O CONTEXTO BRASILEIRO	15
2.1 Debates sobre a Gestão Ambiental: Aspectos Históricos e Jurídicos	15
2.1.1 Os princípios do direito ambiental	20
2.2 Histórico da Gestão Ambiental Pública no Brasil	31
2.2.1 Política Nacional de Meio Ambiente e a Constituição Federal de 1988	33
2.2.2 O IBAMA, o MMA e o Início do Licenciamento Ambiental no Brasil	37
2.3 Aspectos do Licenciamento Ambiental	43
2.3.1 Divisão de competências e cooperação entre as esferas governamentais ..	46
2.4 Aspectos da Descentralização da Gestão Pública	49
3 A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NO ESTADO DE SÃO PAULO E NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA	59
3.1 Programa Município Verdeazul e Normativa Consema 001/2018: Experiências de Coordenação da Descentralização da Gestão Ambiental Através do Estado ..	59
3.1.1 Programa Município VerdeAzul	60
3.1.2 Normativa CONSEMA 001/2018	68
3.2 A Gestão Ambiental no Município de Araraquara	72
3.3 A CETESB e sua Atuação no Município de São Carlos/SP	76
3.4 Daae Araraquara e CETESB: Duas Experiências de Licenciamento Ambiental em Diferentes Esferas	84
3.5 Pesquisa de Percepção Aplicada a Usuários do Sistema Ambiental e Gestores Municipais	99
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	109
REFERÊNCIAS	115
LEGISLAÇÃO	122
APÊNDICES	125

Apêndice 01 – Questionário para os gestores públicos da área ambiental das esferas municipal e estadual atuantes no município de Araraquara-SP.....	125
Apêndice 02 – Questionário para os usuários dos serviços de licenciamento ambiental das esferas municipal e estadual atuantes no município de Araraquara-SP.....	127
ANEXOS	129
Anexo 01 – Documentação básica necessária para solicitação de Licença Prévia junto à CETESB.....	129
Anexo 02 – Documentação básica necessária para solicitação de Licença de Instalação junto à CETESB	131
Anexo 03 – Documentação básica necessária para solicitação de Licença de Operação junto à CETESB.....	133
Anexo 04 – Documentação necessária para solicitação de Licença Prévia/Instalação/Operação junto ao DAAE Araraquara	136
Anexo 05 – Organograma geral do DAAE Araraquara	138
Anexo 06 – Lista de atividades e empreendimentos de baixo potencial de impacto ambiental local licenciáveis pelo município de Araraquara/SP, conforme a Normativa Consema 001/2018	139

1 INTRODUÇÃO

A gestão ambiental pública no Brasil foi executada ao longo dos anos, e durante praticamente toda a história do país, de forma centralizada pelo governo federal e com um viés utilitarista, no qual o meio ambiente era operacionalizado de maneira a fomentar o desenvolvimento econômico ou, na melhor das hipóteses, era protegido para evitarem-se danos maiores à população humana, sem que houvesse uma maior preocupação em integrar as políticas públicas de desenvolvimento econômico com a proteção ambiental.

Entretanto, com o advento da Política Nacional de Meio Ambiente, através da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA – o ideal de gestão ambiental começa a ser compartilhado com as outras esferas governamentais, sendo que os municípios passam a ter uma grande responsabilidade na preservação do meio ambiente.

Posteriormente, a própria Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) corroborou a descentralização da gestão ambiental, conforme seu artigo 23, incisos VI e VII:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

(...)

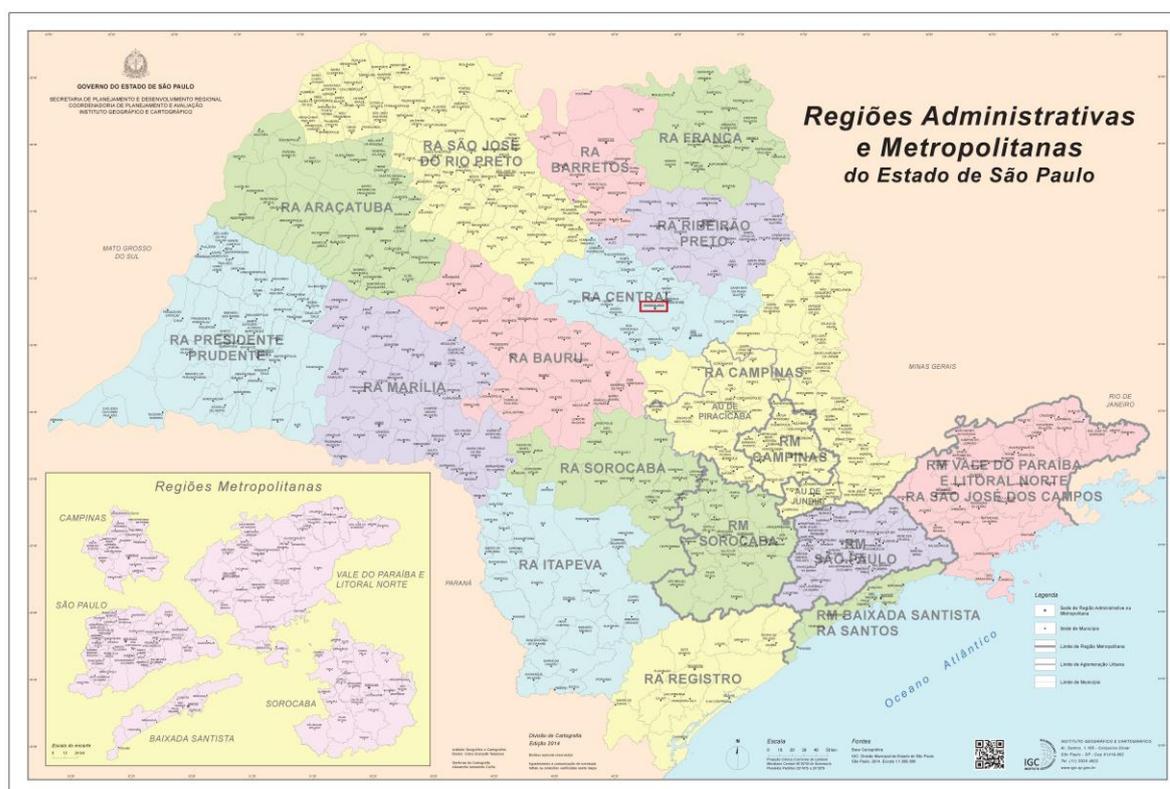
Com a justificativa de que os municípios podem gerir melhor os seus recursos naturais, tendo em vista a proximidade de seus agentes públicos com a população e as questões ambientais, além de uma suposta maior agilidade na resolução de problemas e na emissão de licenças e autorizações, as cidades foram recebendo responsabilidades, muitas vezes sem que tivessem uma contrapartida para que pudessem executar essa tarefa de maneira adequada (AZEVEDO, 2007).

Essa responsabilização foi aos poucos moldando as prefeituras, principalmente nas grandes cidades, que tiveram que se adequar para atender à legislação, com a criação de secretarias de meio ambiente ou outros departamentos relacionados ao setor.

Assim, o objeto do presente estudo é o licenciamento ambiental municipalizado realizado em Araraquara, município situado no interior do estado de São Paulo e localizado a 270 km da capital estadual.

Conforme dados do IBGE¹, a cidade possui uma população estimada para 2018 de 233.744 habitantes e um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) igual a 0,815, o que representa um IDH “muito alto” e a eleva à 14ª posição no ranking brasileiro de cidades com melhor qualidade de vida.

Figura 1: localização do município de Araraquara no estado de São Paulo



Fonte: IGF – Instituto Geográfico e Cartográfico²

A escolarização de 6 a 14 anos é de 98,7% (contra 99,2% da média nacional) e a mortalidade infantil encontra-se em torno de 10,25 óbitos para cada mil

¹ Dados do município obtidos no portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas – IBGE, disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/por-cidade-estado-estatisticas.html?t=destaques&c=3503208>, acessado em 13/11/2018

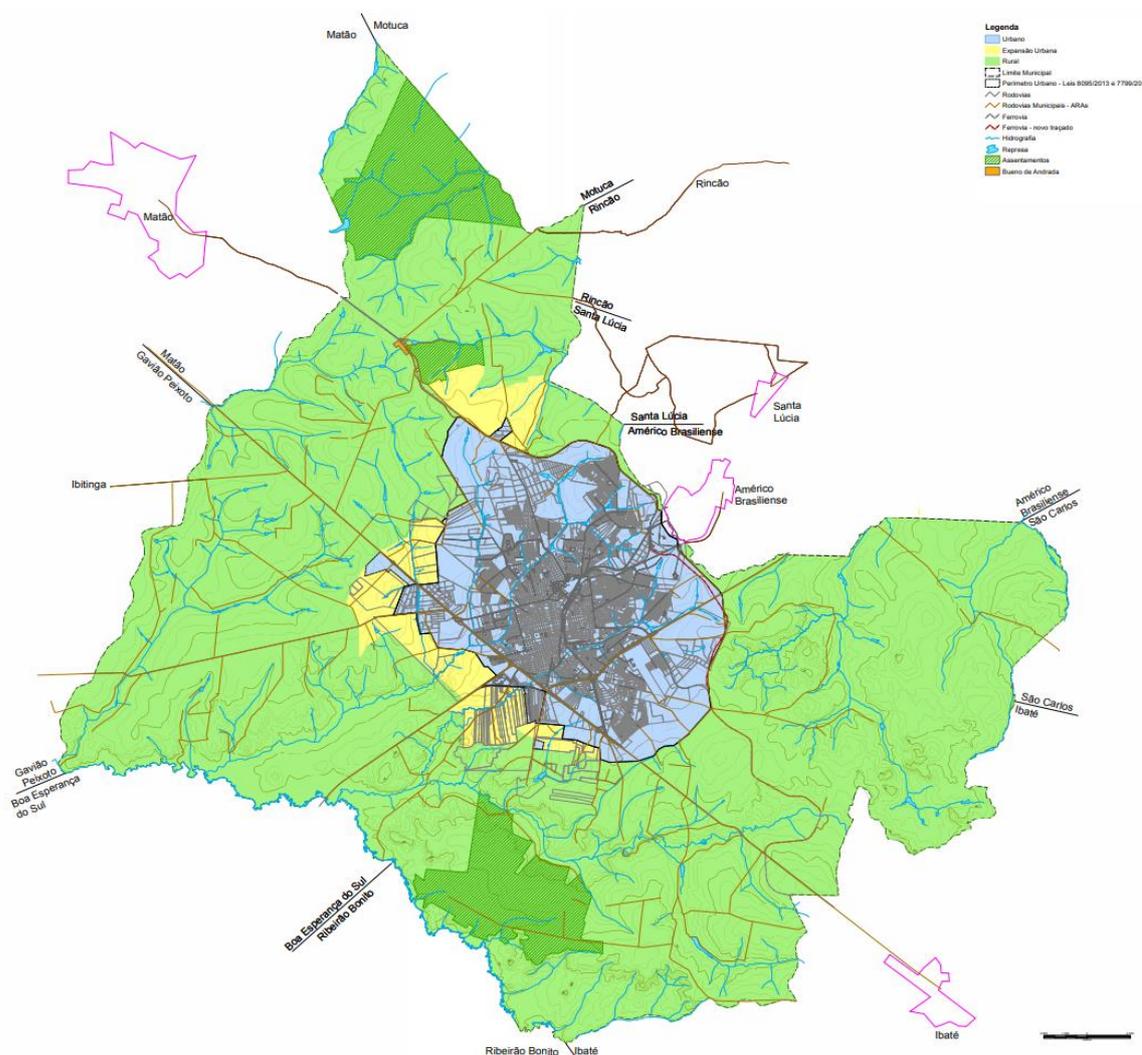
² Disponível em http://www.igc.sp.gov.br/produtos/arquivos/IGC_Regioes_Administrativas_e_Metropolitanas_2014.jpg, acessado em 21/02/2019

nascimentos, com dados de 2014 (contra 12,35 da média nacional, com dados de 2018).

O PIB per capita do município é de R\$ 37.108,47, com dados de 2015, acima da média brasileira, que é de R\$ 30.548,00.

O município apresenta, ainda segundo o IBGE, 98,5% de domicílios com esgotamento sanitário adequado (contra 66,00 % da média nacional), 97,1% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 28,5% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

Figura 2: município de Araraquara com destaque de sua zona urbana



Fonte: Plano Diretor de Desenvolvimento e Política Ambiental de Araraquara – PDDPA, adaptado pelo autor ³

³ Desenvolvido pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Araraquara (adaptado pelo autor), disponível em: <http://www.araraquara.sp.gov.br/governo/secretaria-municipal-de-desenvolvimento-urbano/>, acessado em 16/11/2018

No ano de 2009, o município criou, através da Lei 6.930 (ARARAQUARA, 2009), a sua primeira Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMMA. Anteriormente coordenada pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Urbano e pelo Departamento Autônomo de Água e Esgotos – DAAE Araraquara, a gestão ambiental foi unificada em um órgão que era responsável pelo licenciamento ambiental de atividades de baixo impacto, fiscalização ambiental, coordenação da educação ambiental, gestão da fauna silvestre, monitoramento ambiental, entre outras atribuições.

A SMMA foi responsável pela gestão ambiental no município por aproximadamente oito anos até que, em 06 de janeiro de 2017, foi promulgada a Lei Municipal nº 8.868 (ARARAQUARA, 2017) que transferia novamente ao DAAE Araraquara essa atribuição com a criação de uma Diretoria de Gestão Ambiental – DGA.

Importante salientar que, independentemente do órgão responsável pela gestão ambiental, o presente estudo visa se aprofundar na efetividade de sua descentralização. O licenciamento ambiental de atividades de baixo impacto, que é o foco deste estudo, continuou a ser exercido pelo município durante o período analisado, além disso, grande parte da equipe de funcionários que atuava na SMMA continuou sendo a mesma na transição para o DAAE.

O licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos de controle ambiental preconizados em nossa legislação, além de ser uma ferramenta de gestão constante da Política Nacional de Meio Ambiente e aplicado em todo o território nacional.

A Resolução 237/1997 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 1997) traz a seguinte definição para o licenciamento ambiental:

Art. 1º - Para efeito desta Resolução são adotadas as seguintes definições:

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.

(...)

Ou seja, licenciamento ambiental é um serviço público, exercido exclusivamente pelo poder executivo que atua em seu regular exercício do poder de polícia, tendo por base a supremacia do interesse público sobre o particular e remunerado através de taxas, conforme artigo 145, II da Constituição Federal (STRUCHEL, 2016).

Nesse procedimento, o órgão responsável autoriza ou indica a inviabilidade de operação de uma determinada atividade em determinado local. Usualmente, a licença ambiental emitida é acompanhada por uma série de condicionantes que o empreendimento deverá respeitar a fim de se evitar danos ambientais ou, em casos onde há o efetivo impacto ambiental, o órgão apresenta as medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser seguidas para o exercício da atividade.

Para Yoshida (2008), no sistema federativo brasileiro, a tutela ambiental é, via de regra, compartilhada entre os níveis federativos através do sistema de competência legislativa concorrente, melhor dizendo, legislar sobre meio ambiente é competência concorrente entre a União, estados e Distrito Federal, e também municípios, dentro do interesse local. Struchel (2016) ainda reitera que os municípios podem aprovar normas mais restritivas que as editadas pela União, isto é, com uma visão de proteção ambiental mais ampla.

Com o advento da Lei Complementar 140 de 08 de dezembro de 2011 (BRASIL, 2011), a competência municipal para exercer o licenciamento ambiental ficou melhor definida, pois a referida lei regulamentou o já mencionado artigo 23 da Constituição Federal.

Os municípios, como membros do SISNAMA, podem se capacitar para o licenciamento ambiental, sendo que a Lei Complementar 140/2011 (BRASIL, 2011) exige apenas um órgão ambiental compatível e um conselho de meio ambiente para que os municípios possam assumir a competência de licenciamento de obras, empreendimentos e atividades de interesse local, cabendo aos estados e à União a prerrogativa de assumir essa incumbência no caso de municípios não capacitados.

O órgão ambiental do município de Araraquara passou a realizar o licenciamento de atividades de baixo impacto ambiental a partir de 2009, primeiramente através de um convênio com a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – Cetesb – e posteriormente, a partir de 2014, através de uma autorização da própria Secretaria Estadual de Meio Ambiente, baseada na Normativa do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA 001/2014

(SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, 2014), que verificou que a cidade atendia aos requisitos mínimos para a execução da tarefa. Assim, a Cetesb continuou a realizar seus processos de licenciamento para atividades de médio e alto impacto ambiental, conforme a legislação determina.

Com isso, é possível promover uma comparação objetiva da efetividade da municipalização do licenciamento ambiental, comparando o processo realizado pelo município de Araraquara com o alcançado pela Cetesb para o licenciamento ambiental de atividades de baixo impacto em municípios que não possuem a gestão ambiental descentralizada.

1.1 Objetivos

Muitas pesquisas partem de uma constatação ou, mais comumente, de uma questão para a qual busca-se a resposta. Para o presente trabalho, a questão da pesquisa pode ser traduzida como *“a descentralização da gestão ambiental pública, especialmente no que se relaciona à municipalização do licenciamento ambiental praticado em Araraquara-SP, apresenta resultados positivos em relação à mesma gestão realizada pela esfera estadual?”*.

A partir dessa questão, e na investigação por uma resposta satisfatória, destaca-se que esta dissertação tem como objetivo geral avaliar a efetividade da descentralização do licenciamento ambiental no município de Araraquara-SP, através de comparação com o mesmo procedimento executado pela esfera estadual.

Para o enfrentamento deste objetivo geral, o trabalho apresenta quatro objetivos específicos, a saber:

- i) Investigar quais são os mecanismos de descentralização da gestão ambiental em voga no estado de São Paulo, analisando o processo de transferência de responsabilidades com foco no Programa Município VerdeAzul e na Normativa Consema 001/2018;
- ii) Analisar a forma como o município de Araraquara operacionaliza a gestão ambiental;

- iii) Analisar a operacionalização do licenciamento ambiental no contexto estadual, executado pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – Cetesb;
- iv) Investigar como os gestores e o público percebem a gestão ambiental dos entes estadual e municipal, principalmente no tocante ao licenciamento ambiental;

1.2 Justificativas

Pode-se inferir que o estudo do meio ambiente nas cidades ganha relevância pelo fato de os indivíduos, em sua grande maioria, exercerem suas atividades nesses espaços, com forte tendência de aumento na urbanização de áreas anteriormente naturais, sendo assim notável a importância de novos estudos que abarquem a maneira como é realizada a gestão do meio ambiente nas áreas urbanas. Além disso, a análise de uma política pública voltada à descentralização da gestão ambiental pode trazer à tona dados que indicarão ao poder público a melhor forma de se gerir as políticas voltadas ao setor e isso interfere não só na qualidade de vida da população e na preservação do meio ambiente, como também, no caso do licenciamento ambiental, no desenvolvimento econômico de uma região.

Nota-se que a descentralização da gestão pública é uma tendência mundial desde pelo menos os anos 1980, e entrou definitivamente em pauta no Brasil com os processos da reforma da administração pública promovidos durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso – 1995-2002 (ARRETCHE, 1996). No entanto, são necessários estudos para verificar se essa política apresenta os resultados desejados, especialmente em áreas ainda pouco exploradas, como é o caso da gestão ambiental pública.

Nesse sentido, este trabalho apresenta subsídios para a avaliação das políticas públicas descentralizadoras, somando esforços para a produção de uma administração pública mais eficiente e consciente.

1.3 Hipóteses

Para atingir os objetivos citados, esta dissertação parte das seguintes hipóteses, que foram baseadas nos estudos de pesquisadores a respeito da descentralização da gestão pública no Brasil, tais como Arretche (1996), Scardua (2003a) e Costa (1998):

- i) O fortalecimento das instituições locais de gestão ambiental tem contribuído para que sejam executados serviços de melhor qualidade à população, pois a descentralização teria como objetivos uma democratização na prestação de serviços públicos e com mais eficiência (ARRETCHE, 1996), sendo que a sociedade, por sua vez, tem ganhado uma maior consciência ambiental por ter um maior contato com os agentes públicos municipais.
- ii) Por trabalharem exclusivamente para um município – ao contrário de órgãos estaduais e federais, que atendem a diversas cidades – os agentes públicos municipais podem solucionar as demandas com maior rapidez, facilitando, por exemplo, a abertura de empresas que dependem de licenciamento ambiental.
- iii) Uma hipótese em certo ponto contrária ao item anterior é a de que a esfera municipal trabalha com equipes reduzidas, especialmente em áreas ainda pouco valorizadas, como é o caso do meio ambiente e, assim, pressupõe-se que a fiscalização ambiental municipal tende a ser mais sobrecarregada, com falta de capacitação e treinamento, além da ausência ou defasagem de instrumentos de gestão ambiental, o que pode comprometer a qualidade dos serviços executados (SCARDUA, 2003a), e também ocasionar a descontinuidade das políticas públicas ambientais.

Com base nas discussões teóricas levantadas durante o trabalho, poderia ser ainda elencada uma quarta hipótese: a de que a gestão ambiental nos municípios estaria mais sujeita a pressões políticas e desmontes de suas estruturas a cada gestão governamental, dada uma suposta fragilidade dos órgãos ambientais. No entanto, para avaliar se esta hipótese é verdadeira ou não, seriam necessários estudos mais aprofundados a respeito de temas da ciência política e sociologia que

não serão realizados neste trabalho. Ainda assim, a presente dissertação pode lançar algumas luzes sobre o tema com os elementos aqui propostos.

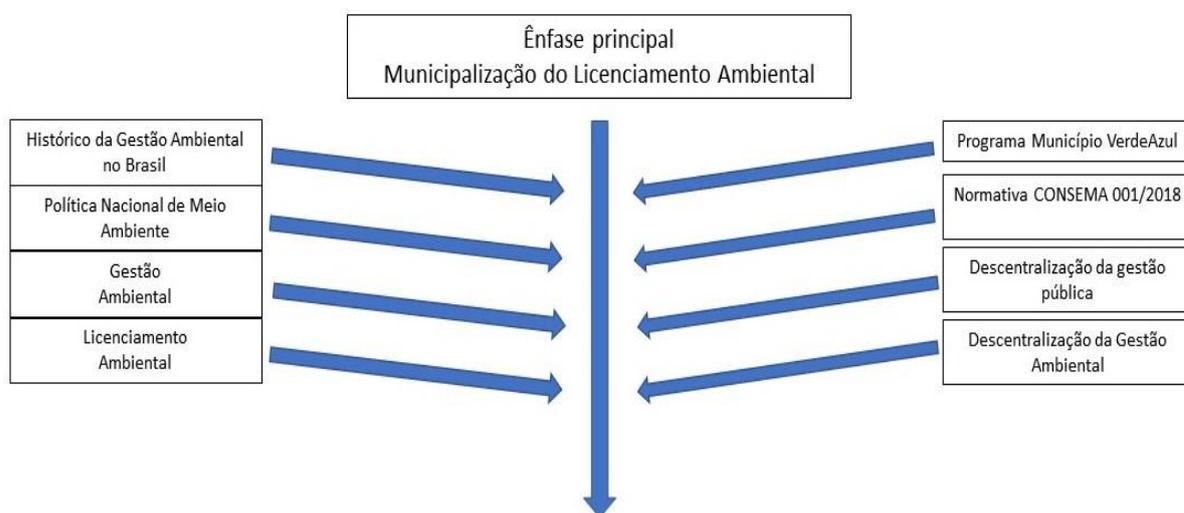
1.4 Metodologia

A respeito da metodologia utilizada para a confecção do presente trabalho, emprega-se o argumento apontado por Philippi Jr et al (2004), segundo o qual a definição de uma pesquisa em geral inicia-se pela realização de três sub-recortes: recorte temático, recorte geográfico e recorte temporal. Aplicando-se os dois primeiros recortes ao presente trabalho, obtém-se o seguinte objeto de pesquisa: *descentralização da gestão ambiental pública no município de Araraquara-SP*.

Para o terceiro recorte apontado, optou-se por analisar os dados referentes ao período de 2017 e 2018, tendo em vista que as informações para estes anos fornecidas pelo órgão responsável pela execução da política ambiental estadual, a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB – são mais completas e abrangentes. Além disso, em 2017, a gestão ambiental pública do município de Araraquara/SP passou a ser operada pelo Departamento Autônomo de Água e Esgotos – DAAE Araraquara e, portanto, com os dados mais recentes, evita-se possíveis distorções provocadas pelos modelos de gestão anteriores, que estavam a cargo da Prefeitura Municipal de Araraquara.

Após a fase de definição dos recortes da pesquisa, é preciso definir a ênfase que se dará ao objeto escolhido, ou seja, sob quais aspectos e pontos de vista se analisará o problema proposto. Os problemas de pesquisa são complexos, com ênfases que se relacionam e são interdependentes, assim, faz-se necessária a escolha de uma ênfase adequada para tratar o problema, utilizando as demais como secundárias e apoiadoras do foco principal, sendo que, para a presente pesquisa, as ênfases podem ser ilustradas como se vê na próxima figura:

Figura 3: ênfase principal e ênfases secundárias



Fonte: elaboração própria a partir de Philippi Jr. et al (2004)

A partir da classificação apresentada por Antonio Carlos Gil (GIL, 2002) e que utiliza por base os objetivos de cada pesquisa, pode-se inferir que o presente trabalho tem características de uma pesquisa do tipo *exploratória*, pois tem a intenção de proporcionar um maior conhecimento sobre o tema abordado, com a finalidade de aprimorar as ideias a seu respeito.

Para isso, se utilizou de um levantamento bibliográfico, além de entrevistas com agentes que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado e análise de exemplos que possam clarear a compreensão do problema.

A pesquisa bibliográfica foi a principal fonte de material para o alcance dos objetivos propostos e se constituiu de uma revisão da bibliografia consolidada sobre os temas abordados, conforme demonstrado nas ênfases apontadas acima, sendo que as principais fontes foram não apenas livros, como também publicações periódicas de grande relevância, artigos publicados em congressos e algumas dissertações e teses, além de uma pesquisa documental, na qual foram investigados documentos e arquivos oriundos das instituições públicas pesquisadas, a saber, do DAAE Araraquara e da CETESB.

Tais documentos consistiam em planilhas de solicitações e emissão de licenças ambientais, relatórios de gestão, dados sobre o número de ocorrências

danosas ao meio ambiente, fiscalizações, denúncias, atendimentos ao público, informações sobre o tempo de espera para recebimento de outorgas, licenças, autorizações, etc.

Tendo em vista o objetivo de analisar quais são os mecanismos de descentralização da gestão ambiental em voga no estado de São Paulo, foi realizado um estudo a respeito do Programa Município VerdeAzul, do qual Araraquara é integrante e que aponta os caminhos pelos quais o governo estadual padroniza e incentiva essa descentralização.

Ainda nessa linha, foi também investigada a Normativa CONSEMA 001/2018, instrumento através do qual a Secretaria de Estado de Meio Ambiente de São Paulo autoriza que os municípios que atendem determinadas condicionantes realizem o licenciamento de atividades com potencial impacto ambiental local.

Para a análise da eficiência da gestão ambiental, comparando a administração pública municipal com a administração pública estadual, foram analisados critérios baseados nos princípios da administração pública, impetrados no Artigo 37 da Constituição Federal de 1988: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)” (BRASIL, 1988). Dessa forma, foram considerados os critérios abaixo:

- i) Agilidade no atendimento aos cidadãos
- ii) Relação entre o número de denúncias e solicitações de licenças recebidas e o de vistorias e fiscalizações realizadas
- iii) Estruturação física para desempenho das atividades
- iv) Adequação da mão de obra quantitativa e qualitativamente
- v) Adequação das normas e legislações
- vi) Continuidade das ações entre os diferentes governos
- vii) Cooperação entre os órgãos

Foi então realizada uma investigação sobre o modus operandi de cada ente a respeito dos processos de solicitação de licenciamento ambiental. Tendo em vista que o município de Araraquara realiza o licenciamento de atividades de baixo impacto ambiental local, não haveria simetria em comparar seus dados com os da

agência ambiental da CETESB no mesmo município, pois esta realiza o licenciamento ambiental de atividades de maior impacto ambiental.

Assim, definiu-se que seriam comparados os dados do licenciamento municipalizado de Araraquara com os dados gerados pela agência ambiental da CETESB de São Carlos/SP, pois este município não realiza o licenciamento das atividades de baixo impacto, que fica a cargo do órgão estadual. Além disso, São Carlos também está situado na região central do estado de São Paulo e possui uma população semelhante à de Araraquara (249.415, contra 233.744 habitantes de Araraquara, conforme estimativas do IBGE para o ano de 2018⁴), o que propicia uma comparação com maior equidade sobre o licenciamento de atividades e empreendimentos semelhantes, porém realizados por dois órgãos ambientais distintos.

Com uma média salarial de 3,3 salários mínimos para cada trabalhador formal, contra a média de 1,9 salários mínimos do estado de São Paulo, o município de São Carlos apresenta um PIB per capita de R\$ 41.281,81, contra R\$ 39.065,74 de Araraquara e possui uma taxa de escolarização de 97,90% para a faixa etária de 6 a 14 anos, com um IDH de 0,805, contra o IDH de 0,783 do estado de São Paulo e de 0,815 de Araraquara.

Tendo em vista os critérios acima expostos, foi enviado por correspondência eletrônica um dos dois questionários semiestruturados, disponíveis nos apêndices nº 01 e 02, a dois grupos de entrevistados:

- i) Vinte representantes da gestão ambiental na administração pública das esferas municipal e estadual, ou seja, gerentes, diretores, coordenadores, secretários de meio ambiente e demais responsáveis que atuaram na gestão ambiental das duas esferas no município de Araraquara no período analisado;
- ii) Vinte usuários dos serviços de licenciamento ambiental na esfera municipal e estadual

O número de vinte entrevistados que responderam a cada questionário se deve às limitações inerentes à existência de agentes capacitados que atuam na gestão pública e utilizam esses serviços.

⁴Dados do IBGE sobre o município de São Carlos disponíveis em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-carlos/panorama>, acessado em 12/12/2018

O Questionário I é referente às dificuldades e vantagens do gerenciamento ambiental nos órgãos analisados, enquanto o Questionário II diz respeito à percepção dos usuários dos serviços de licenciamento oferecido pelo poder público.

Em sua forma, os questionários foram inspirados na Escala de Likert, que é muito utilizada em pesquisas de opinião e na qual os entrevistados relatam seu nível de concordância com determinada afirmação numa escala habitualmente assim definida (DALMORO, 2013):

- i) Discordo totalmente
- ii) Discordo parcialmente
- iii) Indiferente
- iv) Concordo parcialmente
- v) Concordo totalmente

No entanto, para que fosse possível quantificar esses resultados e compará-los de maneira mais objetiva, a escala foi adaptada conforme a Matriz GUT, ferramenta muito utilizada em pesquisas e projetos relacionados aos campos da administração e que trabalha com critérios baseados em três fatores: Gravidade, Urgência e Tendência (PEREIRA, 2016). Salienta-se que não se pretende identificar a prioridade para resolução de problemas, mas sim verificar, através de critérios pré-definidos, quais são aqueles que os entrevistados acreditam serem os mais relevantes.

Para tanto, nos questionários, cada critério apresentava uma problemática que foi avaliada pelo entrevistado através de uma nota de 0 a 5, onde 0 representava que o problema apontado inexistia e 5 que o problema é frequente e interfere no funcionamento normal das atividades do órgão.

Para que a comparação pudesse ser melhor visualizada, foi gerado um quadro com os problemas apontados em cada questionário, as modas e a média aritmética das notas obtidas para cada um dos itens.

Os entrevistados não podiam ser identificados pelo nome, mas foi solicitado que apontassem o cargo que ocuparam e o período. Eles poderiam também relatar observações que, desde que pertinentes, seriam utilizadas no presente trabalho.

Os potenciais entrevistados foram contatados através de indicação pelos funcionários atuais do DAAE Araraquara e da Cetesb – agência Araraquara, considerando-se aqueles usuários dos serviços de licenciamento mais frequentes,

ou seja, os técnicos, advogados, engenheiros, arquitetos, contadores, que realizam o licenciamento ambiental de várias empresas, tanto no órgão municipal quanto no estadual. Assim, após uma breve explicação dos objetivos da presente pesquisa, lhes foi solicitado o endereço eletrônico.

Para realizar a tarefa a que se propõe, este trabalho se divide em três partes: primeiro é descrita esta introdução, juntamente com apresentação dos objetivos, justificativas, hipóteses e metodologia do trabalho.

Depois, no segundo capítulo, há a apresentação do referencial teórico, com uma discussão a respeito do despertar da consciência ambiental no mundo e de conceitos da gestão ambiental, além de informações sobre a descentralização da gestão ambiental pública no Brasil e uma aprofundamento sobre as questões relacionadas ao licenciamento ambiental. Ainda no segundo capítulo, é apresentada uma análise sobre o que pesquisadores têm discutido a respeito da eficiência e efetividade da descentralização da administração pública de uma maneira geral.

No capítulo terceiro, parte-se para uma análise sobre a descentralização da gestão ambiental referente aos mecanismos adotados pelo estado de São Paulo para a sua promoção. Há também a apresentação da estrutura de gestão ambiental estadual e do município de Araraquara, com análise dos dados apresentados por seus respectivos órgãos e um comparativo sobre os trabalhos referentes aos processos de licenciamento ambiental realizados por ambas as esferas. Posteriormente, ainda no capítulo três, são apresentados os resultados das pesquisas realizadas com os gestores públicos e usuários dos serviços de gestão ambiental.

Por fim, há as disposições finais, com discussão dos resultados obtidos, as conclusões e os desafios que se apresentam para o futuro.

2 GESTÃO AMBIENTAL E DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: PRINCÍPIOS INTRODUTÓRIOS E O CONTEXTO BRASILEIRO

Este capítulo abarca uma revisão bibliográfica sobre temas pertinentes ao entendimento do objetivo do trabalho, além de elucidar alguns pontos para que se tenha o embasamento teórico necessário para a análise de seu escopo, que será apresentado com mais detalhes no capítulo seguinte.

Assim, inicialmente, é apresentado um breve relato sobre o despertar da consciência ambiental no mundo a partir de meados do século XX e sobre a evolução dos estudos de meio ambiente, além de apresentar os principais aspectos referentes à gestão ambiental, introduzindo suas bases, políticas, instrumentos e legislações. Posteriormente é feita uma revisão sobre a descentralização da gestão ambiental pública no Brasil, em especial a partir do período pós Era Vargas, e também a respeito do Sistema Nacional Meio Ambiente.

A partir disso, o trabalho busca um referencial teórico sobre o que é o licenciamento ambiental, seus conceitos e utilizações.

Por fim, são discutidas as teorias sobre a descentralização da gestão pública e sobre como esse conceito é entendido na atualidade, além de discutir a efetividade dessa descentralização, com revisão bibliográfica referente aos temas, apresentando argumentos que auxiliem nas conclusões para esta dissertação.

Com isso o texto avança para a discussão sobre a efetividade da descentralização da gestão ambiental pública no Brasil e, em especial, no estado de São Paulo e no município de Araraquara.

2.1 Debates sobre a Gestão Ambiental: Aspectos Históricos e Jurídicos

A maior parte da bibliografia especializada aponta a clássica obra de Rachel Carson, *Primavera Silenciosa* (CARSON, 2010), como marco do princípio das discussões a respeito de preservação do meio ambiente na atualidade (BONZI, 2013).

O livro, lançado em 1962, traz um alerta ao uso indiscriminado de agrotóxicos, apresentando seus efeitos nos organismos e explicando como esses produtos alteram os processos celulares das plantas, o que acarreta na redução das populações de animais de pequeno porte e coloca em risco a saúde humana. Na

época de seu lançamento, o livro foi desacreditado e as ideias da autora foram duramente combatidas, porém, a obra gerou um debate nacional nos Estados Unidos sobre o uso de pesticidas químicos, a responsabilidade da ciência e os limites do progresso tecnológico (LEAR, 2010).

Na esteira do livro, o mundo presenciou a realização de uma série de eventos promovidos por organismos internacionais, como a ONU, que discutiam as questões ambientais e, em especial, a capacidade de alterações antrópicas que estavam – e em grande medida continuam – sendo impostas à natureza e que afetam diretamente a vida das populações humanas. Como exemplo, pode-se citar a Conferência sobre a Biosfera realizada em Paris, em 1968, e que foi uma das precursoras da primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada em Estocolmo, em 1972.

A partir da Conferência de Estocolmo, as questões ambientais entram de vez nos debates políticos internacionais e se tornam questão de ordem nas pautas sobre promoção do desenvolvimento econômico. A conferência foi responsável por definir os propósitos globais da política ambiental, com a Declaração de Estocolmo, além de reconhecer que os problemas ambientais nos países em desenvolvimento se devem justamente ao seu grau de subdesenvolvimento (MOTTA, 2013). Foi também considerada pioneira no tocante às discussões sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, além de marcar a definição de uma agenda em comum para a implementação de políticas ambientais sistemáticas entre os países participantes (MOTTA, 2013).

Em 1992, é lançado pelo Banco Mundial um relatório sobre questões relacionadas ao desenvolvimento e meio ambiente, no qual é defendido que, apesar das teorias malthusianas de que o crescimento populacional poderia ser interrompido por questões alimentares e ambientais, seria possível aliar um crescimento econômico com a preservação do meio ambiente (SCARDUA, 2003b). No mesmo ano, é realizada uma das mais importantes conferências sobre meio ambiente até aquele momento: a Segunda Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente, também conhecida como Rio 92 ou Cúpula da Terra.

Nessa conferência são gerados, entre outros, três acordos que norteariam as ações e políticas públicas voltadas ao meio ambiente nos 178 países signatários: a Carta da Terra – também chamada de Declaração do Rio de Janeiro (1992) – a Agenda 21 e a Convenção do Clima.

A Agenda 21 é um documento, constituído por 40 capítulos e que contém 115 áreas de ação prioritárias, que aponta mais de 2.500 recomendações práticas que devem ser seguidas pelos seus apoiadores (SILVEIRA, 2014). Dessa forma, cada país deveria implementar uma série de medidas para atingir objetivos estabelecidos no documento, sendo que o mesmo deveria ser aplicado em escala tanto global quanto local e não apenas pelos governos, como também pela sociedade civil.

Sua meta era aliar o desenvolvimento econômico com responsabilidade social e preservação do meio ambiente, naquilo que se convencionou chamar de *desenvolvimento sustentável*.

Aliás, o termo “desenvolvimento sustentável”, que ganhou muita popularidade após a Rio 92 e entrou para o vocabulário popular, pode ter muitos significados a depender do conceito explorado. Registra-se aqui o seu conceito clássico, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991), que sugere que desenvolvimento sustentável é o desenvolvimento que supre as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras em suprir suas próprias necessidades.

Portanto, o foco do desenvolvimento sustentável, que se tornou a base da gestão ambiental aplicada aos mais diversos setores, diz respeito à busca pelas condições mínimas de preservação do meio ambiente e da vida, aliado à manutenção da capacidade de desenvolvimento econômico para sustento das populações (DINIZ, 2011).

Outro acordo importante a ser destacado é a Convenção do Clima, que foi um tratado também aprovado durante a Rio 92 e que entrou em vigor dois anos mais tarde, em 21 de março de 1994, e hoje conta com a participação de 196 países signatários.⁵

No que tange ao combate das alterações climáticas antrópicas, essa Convenção estabelece obrigações aos seus países membros – também chamados de Partes da Convenção – baseadas no princípio da “responsabilidade comum, porém diferenciada”, tendo em vista os diferentes graus de desenvolvimento social e econômico de cada país signatário.

Periodicamente, esses países se reúnem nas chamadas Conferência das Partes (COP), onde é avaliado o progresso dos membros em lidar com as mudanças

⁵ Para saber mais sobre a Convenção do Clima e o Protocolo de Kyoto: <http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas.html>, acessado em 10/11/2018

climáticas e se estabelecem as obrigações para reduzir as emissões de gases de efeito estufa.

Em 1997, na cidade de Kyoto, Japão, durante a COP-3, foi aprovado um dos principais e mais conhecidas atualizações da Convenção: o Protocolo de Kyoto, que definiu metas mais rígidas e propôs um calendário segundo o qual os países membros (principalmente os desenvolvidos) teriam a obrigação de reduzir a emissão de gases do efeito estufa em, pelo menos, 5,2% em relação aos níveis de 1990 no período entre 2008 e 2012. O Protocolo teve sua duração estendida para 2020 na COP-18, realizada em Doha, Qatar, em 2012.

Já o Acordo de Paris foi adotado na 21ª COP, em 2015, com o objetivo de fortalecer o engajamento mundial contra as ameaças de mudanças climáticas e reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos decorrentes dessas mudanças, através da redução das emissões de gases do efeito estufa.

Após a aprovação pelo Congresso Nacional, o Brasil concluiu, em 12 de setembro de 2016, o processo de ratificação do Acordo de Paris e, com isso, as metas brasileiras deixaram de ser apenas pretensões e tornaram-se compromissos oficiais. O Brasil comprometeu-se a reduzir, até 2025, as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005, com uma contribuição subsequente de reduzir as emissões desses gases em 43% abaixo dos níveis de 2005 até 2030. Para isso, o país propôs aumentar a participação de bioenergia sustentável na sua matriz energética para aproximadamente 18%, restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas, bem como alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética até 2030.⁶

Em continuidade às discussões apresentadas tanto na Conferência de Estocolmo, de 1972, quanto na Rio 92, foram realizadas duas outras conferências: a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (CMDS), também conhecida como Rio +10, realizada em Johannesburgo, na África do Sul, em 2002, e a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio +20, realizada em Junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro, e que marcou os 20 anos da realização da Rio 92 discutindo temas como a erradicação da pobreza e novas estruturas institucionais para o desenvolvimento sustentável (GUIMARÃES, 2012).

⁶ Para saber mais sobre o Acordo de Paris e as contribuições do Brasil ver <http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>, acessado em 10/11/2018

No entanto, passadas várias décadas da conferência de Estocolmo, os governos dos diversos países ainda não resolveram questões primordiais à preservação do meio ambiente, como, por exemplo, diminuir a emissão de gases tóxicos, substituir as fontes de energia não-renováveis, como o petróleo, por outras renováveis, e erradicar o desmatamento das florestas tropicais. Para Guimarães (2012), atualmente o mundo enfrenta um déficit político de implementação de decisões já tomadas repetidamente. Sendo assim, o maior desafio na atualidade para o desenvolvimento sustentável é a incapacidade de ações concretas por parte dos atores responsáveis.

Quadro 1: principais conferências sobre meio ambiente

Principais Conferências Sobre Meio Ambiente		
NOME	LOCAL/ ANO	PRINCIPAIS PONTOS
Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente	Estocolmo, 1972	Definição de conceitos sobre desenvolvimento sustentável; Definição de uma agenda em comum para a implementação de políticas ambientais entre os países participantes
Segunda Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente	Rio de Janeiro, 1992	Carta da Terra, Agenda 21 e Convenção do Clima
Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +10)	Johannesburgo, 2002	Comprometimento com a implementação da Agenda 21, das Metas de Desenvolvimento do Milênio (estabelecidas pela ONU em 2000) e com a erradicação da má distribuição de renda, no entanto, sem metas e projetos claros
Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +20)	Rio de Janeiro, 2012	A economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza, e a estrutura institucional para o desenvolvimento sustentável

Fonte: elaboração própria a partir de DINIZ (2011); GUIMARÃES (2012); MOTTA (2013)

2.1.1 Os princípios do direito ambiental

Com o avançar das discussões sobre preservação ambiental, os estudos sobre direito ambiental também foram se desenvolvendo e, dessa maneira, os princípios dessa área do direito ganharam força e, em muitos países, como o Brasil, pautaram leis de preservação e proteção ao meio ambiente.

Conforme lição do jurista Celso Antônio Bandeira de Mello (MELLO, 2004, p. 451), princípio jurídico

(...) é um mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente para definir a lógica e racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica de lhe dá sentido harmônico.

Assim, entende-se que os princípios legais são um reflexo dos valores de uma determinada sociedade e visam a harmonização e unidade do sistema jurídico, servindo também como guias tanto para a confecção das leis, quanto para sua interpretação. Portanto, conclui-se que eles desempenham as funções de exprimir valores, harmonizar o sistema jurídico e conduzir a atividade do intérprete (BARROSO, 2004).

Nesse sentido, o direito ambiental possui princípios que norteiam não só a criação das leis voltadas à proteção do meio ambiente como também devem auxiliar na atuação da administração pública e da iniciativa privada no tocante às ações que possam gerar impactos ambientais.

Esses princípios são fundamentados pela Constituição Federal de 1988, além de convenções internacionais às quais o Brasil é signatário, tais como Declaração de Estocolmo, do Rio-92, Convenção da Diversidade Biológica, Convenção para a proteção e utilização dos cursos de água transfronteiriços e dos lagos internacionais, de Helsinque, Convenção de Basiléia, Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção – CITES, Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, entre outras (SCARDUA, 2003b).

Autores como Milaré (2009), Machado (2004) e Struchel (2016) apresentam uma série de princípios que regem o direito ambiental, dos quais pode-se citar: i) princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana; ii) da natureza pública da proteção ambiental; iii) da consideração

da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento; iv) do controle do poluidor pelo poder público; v) da prevenção; vi) da precaução; vii) da proporcionalidade; viii) da informação; ix) da educação ambiental; x) da participação comunitária; xi) da reparação; xii) da natureza pública da proteção ambiental; xiii) do acesso equitativo aos recursos ambientais; xiv) do usuário-pagador e poluidor-pagador; xv) da função social da propriedade; xvi) do direito ao desenvolvimento sustentável; xvii) e da cooperação entre povos.

Dito isto, a partir de agora, cabe fazer uma breve explanação sobre cada um deles.

O *Princípio do ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental da pessoa humana* tem a premissa de que o desenvolvimento econômico é necessário, contudo, não a qualquer preço, pois a preservação do meio ambiente para as futuras gerações é imprescindível, tal como preconizado na ideia de “desenvolvimento sustentável” (STRUCHEL, 2016). O referido princípio está previsto no art. 5º e do art. 225 da CF, tendo, no entanto, surgido na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano de 1972, e frequentemente citado na Declaração do Rio de Janeiro (1992) e na Carta da Terra. Segundo as conferências, o indivíduo não tem direito somente à vida, mas, sim, à qualidade de vida (MILARÉ, 2009).

O *Princípio da natureza pública da proteção ambiental* diz respeito a certos limites que devem ser impostos pelo Estado à propriedade privada, tendo em vista que a Constituição Federal brasileira, como em seu artigo 225, defende que o meio ambiente é um bem pertencente à coletividade e tem, portanto, uma natureza pública (STRUCHEL, 2016). Assim, o Estado, juntamente com a coletividade, tem o dever de preservá-lo. Desse princípio surge a obrigação impostas a certas propriedades – rurais e urbanas – de manter Áreas de Preservação Permanente, Unidades de Conservação e Áreas Verdes, por exemplo (STRUCHEL, 2016).

Outras legislações infraconstitucionais também asseguram a aplicação do princípio da natureza pública da proteção ambiental, como a Lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981), em seu artigo 2º, I que diz que a Política Nacional do Meio Ambiente deve garantir a “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”. Com isso, o meio ambiente não pode ser considerado um bem individual, mas um bem comum a todo cidadão.

A respeito da importância de se tratar o meio ambiente como um bem comum a todos, cabe aqui uma reflexão, tal como expressa em um documento histórico e já famosos nos estudos sobre meio ambiente: a carta escrita em 1854 e atribuída ao cacique Noah Sealh, da tribo Duwamish, também conhecido como “Cacique Seattle”, ao então presidente dos Estados Unidos, Franklin Pierce, como resposta à oferta de compra de terras pertencentes aos nativos norte-americanos:

(...) Como podes comprar ou vender o céu, o calor da terra? Tal ideia nos é estranha. Se não somos donos da pureza do ar ou do resplendor da água, como então podes comprá-los? Cada torrão desta terra é sagrado para meu povo, cada folha reluzente de pinheiro, cada praia arenosa, cada véu de neblina na floresta escura, cada clareira e inseto a zumbir são sagrados nas tradições e na consciência do meu povo. A seiva que circula nas árvores carrega consigo as recordações do homem vermelho. (...)

De uma coisa sabemos. A terra não pertence ao homem: é o homem que pertence à terra, disso temos certeza. Todas as coisas estão interligadas, como o sangue que une uma família. Tudo está relacionado entre si. Tudo quanto agride a terra, agride os filhos da terra. Não foi o homem quem teceu a trama da vida: ele é meramente um fio da mesma. Tudo o que ele fizer à trama, a si próprio fará. (...)⁷

Esta carta é até hoje um marco que inspira ambientalistas e organizações no mundo em prol da preservação do meio ambiente.

O *Princípio da consideração da variável ambiental no processo decisório de políticas de desenvolvimento* remete ao fato de que nos projetos de desenvolvimento e grandes obras deve-se, necessariamente, avaliar a variável ambiental, inclusive no que toca ao planejamento orçamentário de um empreendimento ou serviço, tanto do setor público, quanto do setor privado (STRUCHEL, 2016). O princípio está respaldado na Lei nº 6.938/81 e na Resolução do CONAMA nº 01/86, que estabelece a necessidade de se realizar EIA/RIMA, além de estar presente na Declaração do Rio de Janeiro (1992) (SCARDUA, 2003b).

O *Princípio do controle do poluidor pelo poder público* advém do poder de polícia administrativa do Estado que tem o poder/dever de intervir nas atividades com potencial ou efetivo impacto ambiental e restringir, se necessário, o direito individual, a fim de assegurar o bem-estar da coletividade e a proteção dos bens ambientais (MILARÉ, 2009). Esse princípio também se faz importante nas ações de recomposição do meio ambiente junto aos agentes poluidores, com vistas a eliminar

⁷ Carta na íntegra, juntamente com um estudo conduzido pela Universidade Federal do Pará, disponível em http://www.ufpa.br/permacultura/carta_cacique.htm, acessado em 08/09/2018

ou mitigar ao máximo os impactos causados pelo empreendimento ou atividade. Este princípio está respaldado na Constituição Federal, art. 225, § 1º, inciso V (BRASIL, 1988) e em outras leis ordinárias, como a Lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981), em seu art. 3º, que estabelece que 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.

Neste ponto, é importante registrar a definição de *poluição* que, para a doutrina é “toda alteração das propriedades naturais do meio ambiente, causada por agente de qualquer espécie, prejudicial à saúde, à segurança ou ao bem-estar da população sujeita aos seus efeitos” (MEIRELLES, 1996).

O *Princípio da prevenção* apresenta a necessidade de atuação antecipada a fim de se evitar danos ambientais, principalmente os irreversíveis e que, no entanto, são previsíveis com as técnicas disponíveis. Assim, utiliza-se de mecanismos judiciais e extrajudiciais, tais como o licenciamento ambiental e seus estudos, como o EIA e o RIMA (STRUCHEL, 2016). Este princípio encontra-se disposto na Convenção da Diversidade Biológica, onde se lê que “é vital prever, prevenir e combater na origem as causas da sensível redução ou perda da diversidade biológica”.⁸

O *Princípio da precaução* é utilizado quando há incerteza científica sobre o nível de impacto ambiental provocado por determinada atividade e visa, assim, mitigar ou dirimir os riscos, a extensão ou incertezas de eventuais danos. Ou seja, este princípio atua com a ideia de que, em caso de incerteza sobre a eventualidade de danos ambientais, deve-se priorizar o meio ambiente e impedir que os riscos ocorram, através de uma ação antecipada diante do risco ou do perigo. Portanto, ele evoca a máxima *in dubio pro natura* (STRUCHEL, 2016; VIEIRA, 2007) e encontra-se firmado no preâmbulo da Convenção de Viena⁹, de 1985, sendo relacionado

⁸ A Convenção da Diversidade Biológica é um tratado internacional, elaborado durante a ECO 92, que trata sobre proteção e utilização da diversidade biológica de cada país signatário. Foi ratificado pelo Brasil através do Decreto Legislativo nº 2, de 1994. Disponível em <http://www.mma.gov.br/informma/item/7513-conven%C3%A7%C3%A3o-sobre-diversidade-biol%C3%B3gica-cdb>, acessado em 09/09/2018

⁹ Texto completo da Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio disponível em https://www.mpma.mp.br/arquivos/COCOM/arquivos/centros_de_apoio/cao_direitos_humanos/direitos_humanos/meio_ambiente/convOzonio.htm, acessado em 18/09/2018

principalmente com a preservação da camada de ozônio. Posteriormente, a Declaração do Rio de Janeiro (1992), apresentou a seguinte manifestação:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental.

Autores como Fink (2005) acrescentam que a falta de conhecimentos mais específicos e seguros sobre determinado risco de dano ambiental não deve ser um impeditivo para a realização de uma atividade, desde que sejam adotadas as medidas eficazes e capazes de gerenciar os riscos. Assim, caso essas medidas não sejam capazes, por si só, de evitar os impactos negativos, o empreendimento, por precaução, não deve ser realizado.

Struchel (2016) apresenta como exemplos da observância que se deve ter sobre este princípio as discussões sobre Organismos Geneticamente Modificados (OGM) e os efeitos de campos eletromagnéticos provocados por estações rádio base de telefonia celular.

Vale notar que a diferença entre o *princípio da precaução* e o da *prevenção* é que, apesar de em ambos haver uma ação antecipada, na prevenção esta ação ocorre com base em um conhecimento prévio sobre os riscos de danos ambientais (MACHADO, 2017).

O *Princípio da proporcionalidade* traz à tona a importância sobre a relação de equilíbrio que deve haver entre as penalidades ou sacrifícios impostos aos interesses de particulares e a vantagem obtida à comunidade e ao meio ambiente, de modo a não tornar esse ônus excessivamente oneroso (STRUCHEL, 2016). Ele é particularmente muito utilizado em processos que envolvem os poderes de polícia administrativa dos órgãos de fiscalização ambiental utilizados na limitação do poder de liberdade e propriedade particular em prol da coletividade.

O *Princípio da informação* pode ser constatado na Declaração do Rio de Janeiro (1992): “no nível nacional, cada indivíduo deve ter acesso adequado a informações relativas ao meio ambiente de que disponham as autoridades públicas, inclusive informações sobre materiais e atividades perigosas em suas comunidades”.

Outros acordos internacionais também consagraram este ideal, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu art. 19: “Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e ideias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”¹⁰; e também a Declaração de Estocolmo, produzida durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, de 1972¹¹:

Princípio 19: É indispensável um esforço para a educação em questões ambientais, dirigida tanto às gerações jovens como aos adultos e que preste a devida atenção ao setor da população menos privilegiado, para fundamentar as bases de uma opinião pública bem informada, e de uma conduta dos indivíduos, das empresas e das coletividades inspirada no sentido de sua responsabilidade sobre a proteção e melhoramento do meio ambiente em toda sua dimensão humana. É igualmente essencial que os meios de comunicação de massas evitem contribuir para a deterioração do meio ambiente humano e, ao contrário, difundam informação de caráter educativo sobre a necessidade de protegê-lo e melhorá-lo, a fim de que o homem possa desenvolver-se em todos os aspectos.

Princípio 20: Devem-se fomentar em todos os países, especialmente nos países em desenvolvimento, a pesquisa e o desenvolvimento científicos referentes aos problemas ambientais, tanto nacionais como multinacionais. Neste caso, o livre intercâmbio de informação científica atualizada e de experiência sobre a transferência deve ser objeto de apoio e de assistência, a fim de facilitar a solução dos problemas ambientais. As tecnologias ambientais devem ser postas à disposição dos países em desenvolvimento de forma a favorecer sua ampla difusão, sem que constituam uma carga econômica para esses países.

O *Princípio da informação* na Declaração de Estocolmo aborda a ideia de que o conhecimento não deve possuir barreiras para sua disseminação, sendo que a troca de informações entre os órgãos ambientais, sociedade civil, governos e nações é indispensável para o aprimoramento da educação e da preservação ambiental.

Struchel (2016) ressalta que a informação propicia o controle e a participação da sociedade nos processos de licenciamento ambiental em esferas como a Lei de Acesso à Informação, nos Conselhos de Meio Ambiente, audiências públicas e tutelas jurídicas, como ação popular e ação civil pública.

¹⁰ Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948. Disponível em https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm, acessado em 12/09/2018

¹¹ Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano, Estocolmo, 5-16 de junho de 1972. Disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc, acessado em 12/09/2018

Tratando especificamente sobre licenciamento ambiental, a lei nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981), em seu artigo 10, exprime a necessidade de que os pedidos de licenciamento, sua renovação e a concessão da licença sejam publicados em jornal oficial e em periódico local de grande circulação, ou em meio eletrônico de comunicação mantido pelo órgão ambiental competente, como forma de democratizar o acesso da população às informações de interesse ambiental.

O *Princípio da educação ambiental* é apresentado como fator de mudança da sociedade e preparação para o exercício da cidadania, além de fundamental para a existência de justiça social e democrática (PHILLIPPI JR.; ALVES, 2005). Assim, as questões ambientais e preservação do meio ambiente devem ser estudadas por pessoas de todas as idades em todos os níveis de ensino, inclusive com apoio estatal (STRUCHEL, 2016).

Para Canepa (2004) a educação ambiental é uma ferramenta chave para a criação de uma consciência ambiental e é também aliada do desenvolvimento sustentável no qual se busca, concomitantemente, o crescimento econômico e a preservação dos recursos ambientais para uso pelas futuras gerações. Nesse sentido, e conforme proposto na Conferência de Tbilisi¹², a educação ambiental deve possuir caráter interdisciplinar e fomentar a discussão de problemas concretos, sempre visando a sobrevivência da espécie humana, e inspirar os alunos a agir diante das preocupações não só imediatas, quanto também das futuras (BRASIL, 1997a).

O *Princípio da participação comunitária* expõe a ênfase que deve ser dada à cooperação entre Estado e sociedade para a busca pela resolução de problemas ambientais, fomentando também a participação de diferentes grupos sociais (MILARÉ, 2009). Na Declaração do Rio de Janeiro (1992), a participação social é apresentada como “A melhor maneira de tratar as questões ambientais” e, portanto, os Estados devem facilitar e estimular a conscientização e a participação popular, colocando as informações à disposição de todos.

A própria Constituição Federal de 1988, em seu já citado art. 225, apresenta o princípio da participação comunitária ao expor que todos têm direito a um meio

¹² A Conferência de Tbilisi, ocorrida em 1977, na antiga URSS, foi uma importante conferência internacional sobre educação ambiental organizada pela UNESCO em colaboração com o PNUMA. Foi chamada também de “Primeira Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental”, e foi responsável pela elaboração de princípios, estratégias e ações orientadoras em educação ambiental que são adotados até a atualidade (BRASIL, 1997)

ambiente ecologicamente equilibrado, impondo, no entanto “ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988). Dessa forma, no Brasil, o gerenciamento e a preservação do meio ambiente devem ser compartilhados entre sociedade e Estado.

Para Struchel (2016), este princípio está presente também nos processos de audiência pública relativos ao licenciamento ambiental de atividades e empreendimentos, como exposto no art. 2º, inciso X da Lei nº 6.938/1981, art. 14 da resolução Conama nº 237/1997 e Resolução Conama nº 09/1987.

Outros exemplos da participação comunitária são a gestão de recursos hídricos realizada por Comitês e Bacias Hidrográficas, disposto na Política Nacional dos Recursos Hídricos – Lei nº 9.433/1997, art. 37 – e a consulta pública realizada para a criação de UCs, e audiências sobre planos de manejos de UCs – Lei nº 9.985/2000.

Alguns autores (BANUNAS, 2003; CASTRO, 2006) criticam as deficiências e barreiras encontradas pela sociedade nas formas de participação nas questões ambientais, tais como o alto grau de informações técnicas presentes em algumas audiências, o que exclui uma parte da coletividade, ou também a manipulação que essas audiências podem sofrer, o que gera um efeito contrário ao interesse social. Há, assim, a necessidade de construção de uma cidadania ambiental para que essa nova reponsabilidade coletiva possa ser plenamente efetivada (CASTRO, 2006).

O *Princípio da reparação* está relacionado ao do poluidor-pagador e se encontra expresso na Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, § 3º: “As condutas e atividades lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas e jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente de reparar os danos causados” (BRASIL, 1988). Além disso o mesmo princípio encontra-se expresso na Declaração do Rio de Janeiro (1992):

Os estados deverão desenvolver legislação nacional relativa à responsabilidade e à indenização das vítimas da poluição e outros danos ambientais. Os estados deverão cooperar, da mesma forma, de maneira rápida e mais decidida, na elaboração das novas normas internacionais sobre responsabilidade e indenização por efeitos adversos advindos dos danos causados por atividades realizadas dentro de sua jurisdição ou sob seu controle, em zonas situadas fora de sua jurisdição.

O *Princípio da natureza pública da proteção ambiental* relaciona-se com o direito administrativo por priorizar o interesse público sobre o particular,

estabelecendo a sua indisponibilidade. Da mesma forma que o princípio anterior, este pode ser encontrado diretamente na Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, onde o meio ambiente é apresentado como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. Portanto, o meio ambiente não pode ser gerido como um bem individual (MILARÉ, 2009).

O *Princípio do acesso equitativo aos recursos ambientais* tem por finalidade garantir que todos possam utilizar-se, de forma equilibrada, dos recursos ambientais, pois são de uso comum e, assim deve-se evitar privilégios e desequilíbrios ao seu acesso (MACHADO, 2017). Interessante notar que, para alguns juristas, o acesso aos recursos naturais pode significar tanto o consumo do bem quanto apenas a contemplação de uma paisagem (MACHADO, 2017).

O *Princípio do poluidor-pagador* diz respeito à necessidade de onerar aqueles que fazem mau uso de recursos naturais, o que se verifica na imposição de que o poluidor não só previna a ocorrência de danos ambientais como também repare os impactos ambientais causados por sua atividade. Sobre isso, Antunes (2008, p. 48) assegura que:

O reconhecimento de que o mercado nem sempre age tão livremente como supõe a teoria econômica, principalmente pela ampla utilização de subsídios ambientais, a saber, por práticas econômicas que são utilizadas em detrimento da qualidade ambiental e que diminuem artificialmente preços de produtos e serviços, fez com que se estabelecesse o chamado Princípio do Poluidor Pagador, que foi introduzido pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (...)

Já o *Princípio do usuário-pagador* não se trata de uma punição, pois o pagamento pelo uso de um determinado recurso ambiental deve ser cobrado, mesmo que não exista a constatação de um dano ambiental (MACHADO, 2017) e o investimento realizado pelo empreendedor para prevenir danos ambientais, ou mesmo o pagamento de tributos, não deve isentar o usuário de ser onerado pelo uso do bem natural (MACHADO, 2017).

O *Princípio da função social da propriedade* está previsto em vários pontos da Constituição Federal de 1988, como em seu art. 5º, inciso XXIII: “a propriedade atenderá a sua função social”, que se conecta diretamente ao inciso anterior da mesma lei, onde se lê: “é garantido o direito de propriedade” (BRASIL, 1988). Já no art. 182, o referido princípio é relacionado ao plano diretor municipal que, conforme a própria Constituição, é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes

(BRASIL, 1988). Assim, a função social garante que a autonomia dos proprietários de espaços urbanos ou rurais não lhes permite perseguir fins “anti-sociais” ou não sociais, mas sim, que suas ações devem ser avaliadas à luz pela qual o direito de propriedade foi garantido e reconhecido (PERLINGERI, 2002).

A lição do jurista Silvio de Salvo Venosa (2009, p. 159) elucida a importância da função social da propriedade:

Sem dúvida, embora a propriedade móvel continue a ter sua relevância, a questão da propriedade imóvel, moradia e o uso adequado da terra passam a ser a grande, senão a maior questão do século XX, agravada nesse início de século XXI pelo crescimento populacional e empobrecimento geral das nações. Este novo século terá sem dúvida, como desafio, situar devidamente a utilização social da propriedade.

O *Princípio do direito ao desenvolvimento sustentável*, que encontra-se explicitado na Declaração do Rio de Janeiro (1992) e na Agenda 21, diz respeito ao direito de todo ser humano assegurar aos seus descendentes condições iguais ou melhores que as que ele possui para que assim possa desenvolver plenamente suas capacidades e potencialidades, enquanto indivíduo, mas também enquanto coletividade (MILARÉ, 2009). Dessa forma, ele traz o ideal de consumo consciente dos recursos naturais e preservação ambiental para as futuras gerações.

Por fim, o *Princípio da cooperação entre povos*, presente tanto na Conferência de Estocolmo de 72 quanto na Agenda 21, tem por base a ideia de que, para o meio ambiente, não existem as fronteiras geopolíticas e, portanto, a preservação ambiental deve perpassar pelas barreiras nacionais para que a cooperação internacional possa buscar soluções e garantir um futuro sustentável.

Passados todos esses princípios, salienta-se que, conforme Struchel (2016, p. 54):

(...) podemos afirmar que os princípios da informação, educação ambiental e participação comunitária são o tripé para a construção de uma sociedade mais justa, que alia a tecnicidade das decisões à vontade do povo, tornando o processo de licenciamento ambiental, decisório que é, mais arejado não somente com uma visão estritamente técnica e institucional, mas com a participação da sociedade na definição de seus limites e impactos ambientais.

Além dos princípios expostos, outro ponto importante a ser analisado para a efetivação das políticas públicas de gestão ambiental são os instrumentos de gestão ambiental utilizados pelos órgãos públicos. No Brasil, os instrumentos da política

ambiental constam no art. 9º da Política Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1981), os quais pode-se citar: exigência de padrões mínimos de qualidade ambiental; zoneamento ambiental; incentivos à produção e instalação de equipamentos e criação ou absorção de tecnologias voltadas à melhoria da qualidade ambiental; a criação de reservas e estações ecológicas, áreas de proteção ambiental e as de relevante interesse ecológico, pelos Poderes Públicos Federal, Estadual e Municipal; o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (Sinima); as penalidades disciplinares ou compensatórias ao não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental; a instituição do relatório de Qualidade do Meio Ambiente, a ser divulgado anualmente pelo Ibama; a garantia da prestação de informações relativas ao meio ambiente; o cadastro técnico federal de atividades potencialmente poluidoras e/ou utilizadoras de recursos naturais; instrumentos econômicos, como, concessões florestais, servidão ambiental, seguro ambiental, etc.; além, é claro, do licenciamento ambiental, que fica a cargo dos três entes federativos que compõem o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e que será explorado em todo este trabalho.

Assim, os instrumentos da política de meio ambiente são classificados de diferentes formas por alguns autores. Field (1995) classifica os instrumentos de gestão ambiental baseado em regulação direta e controle (baseado em padrões); em incentivos (impostos e subsídios a emissões).

Há também pesquisadores (FERNANDEZ-VÍTORA, 1997) que classificam os instrumentos em dois tipos complementares: instrumentos preventivos, que seriam aqueles utilizados quando abordam novos planos, projetos e atividades; e instrumentos corretivos, utilizados quando eles já se encontram em andamento ou em funcionamento. Além desses, é citado também um terceiro tipo de instrumento, os instrumentos auxiliares, que desempenhariam um papel de auxiliar técnico, de forma que os preventivos possam alcançar seus objetivos de maneira eficaz.

No Brasil, a gestão ambiental é caracterizada pelo uso de instrumentos de comando controle (por meio de licenças, normas, zoneamentos, padrões, fiscalização e monitoramento), previstos na PNMA. Sua disseminação adveio das recomendações da Conferência de Estocolmo, em 1972. Esse tipo de instrumento não se mostrou suficiente para sanar ou mitigar os impactos ambientais advindos das atividades antrópicas. Nesse sentido, um novo conjunto de instrumentos de gestão ambiental está sendo integrado às práticas brasileiras, baseadas no princípio poluidor pagador. Estes conjuntos de novos instrumentos de gestão ambiental estão inclusos nos chamados instrumentos econômicos, que procuram internalizar as

externalidades negativas geradas por determinados empreendimentos. (SCARDUA, 2003b, p. 35)

Scardua (2003b) cita ainda outros pesquisadores que classificam os instrumentos de política ambiental de quatro maneiras diferentes: instrumentos coercitivos, que são aqueles que obrigariam a população a adotar um comportamento desejado, ou seja, favorável à preservação do meio ambiente; instrumentos persuasivos, aqueles que se utilizam de formação e informação para persuadir a população a adotar um comportamento desejado; instrumentos incitativos, que seriam aqueles que se utilizam principalmente de taxas e cobranças para atingir um determinado comportamento da população-alvo; e infraestruturais, que visariam facilitar a adoção de construções de infraestrutura para o fornecimento de serviços ambientais à população.

2.2 Histórico da Gestão Ambiental Pública no Brasil

Com o fim da República Velha e o advento do período Vargas durante a década de 1930, o Estado brasileiro se modernizou e o país passou por um intenso processo de industrialização que, somado ao cenário pós-crise de 1929, retirou algum poder político-econômico das estruturas de oligarquias.

A partir de então, a economia do país se torna mais dinâmica e o governo passa a exercer um controle mais efetivo sobre os bens ambientais, muito embora ainda com uma visão economicista. No governo de Getúlio Vargas (1930-1945), por exemplo, foi promulgada a Lei de Direito de Água no Brasil, também conhecida como Código das Águas, além do Código de Mineração, atualizações no Código Florestal, dentre outros decretos e normatizações (CÂMARA, 2013).

Nesse período, a legislação voltada ao meio ambiente busca regulamentar o uso dos recursos naturais em todo o território nacional devido às novas dinâmicas exigidas pela crescente industrialização, ou seja, há uma racionalização no uso dos recursos naturais como água, madeira, pesca e mineração (ALMEIDA et al, 2000). Pertence também a esse período a criação de inúmeros órgãos voltados ao meio ambiente, como o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE); o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF); o Departamento Nacional de Prospecção Mineral (DNPM); a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca

(Sudepe); a Superintendência de Desenvolvimento da Borracha (Sudhevea); o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan), entre outros (CÂMARA, 2013). Alguns, inclusive, continuam em operação até os dias de hoje com alterações pontuais de nomenclatura ou em sua hierarquia.

O período pós 1930 foi também marcado na gestão ambiental governamental por uma administração não integrada do uso dos recursos naturais e que atendia ao interesse de grupos diversos, ocasionando ações interdependentes e não coesas (NEDER, 2002). Isso era reflexo de uma política na qual buscava-se a conciliação de grupos de interesse distintos devido à manutenção de estruturas oligárquicas provenientes da República Velha.

A consequência dessas ações não interligadas é uma descoordenação e um afastamento dos princípios ambientais e seus objetivos de preservação e manutenção de um ambiente saudável e sustentável.

No decorrer do século XX, e com o acentuado processo de industrialização da economia brasileira, especialmente nas décadas de 1960 e 1970, as preocupações com as questões ambientais vão aos poucos subindo de patamar, tendo em vista que os problemas de poluição passam a ser cada vez mais evidentes. A mecanização das lavouras agrícolas, aliada à maior oferta de empregos nas cidades contribuíam para o expansivo êxodo rural que se verificou no país, o que provocava uma maior demanda por recursos naturais e saneamento básico (CÂMARA, 2013).

Nesse período, também os países desenvolvidos começam a repensar suas políticas de crescimento desenfreado e organismos internacionais passam a exercer pressão por um maior controle das emissões de poluentes, como ocorreu na I Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada na cidade de Estocolmo, em 1972, e que se transformou em um marco nas discussões públicas ambientais (ALMEIDA et al., 2000).

Importante salientar que a participação do Brasil na Conferência de Estocolmo foi marcada por contestação da ideia de que o ritmo de crescimento dos países em desenvolvimento devia ser diminuído para se evitar degradações ambientais. Na época da realização da conferência, o Brasil vivia seu contexto de Ditadura Militar, com um mescla de alto crescimento econômico e forte repressão política e das liberdades individuais.

Segundo autores como Viola e Leis (1992), o Brasil liderou um bloco de países em desenvolvimento que resistiam em reconhecer a importância da temática

ambiental e do aumento exponencial da população. O então ministro do interior, José Costa Cavalcanti, marcou a posição do Brasil na conferência com o que se tornou sua célebre frase “desenvolver primeiro e pagar os custos da poluição depois”. A ideia era que o crescimento não deveria sofrer sacrifícios por questões ambientais, pois isso poderia prejudicar exportações e a economia dos países em desenvolvimento.

Em 1973, foi criada no Brasil a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), além de serem elaboradas regulamentações de temas ambientais integrados, como recursos hídricos, fauna, flora e poluição (ALMEIDA et al., 2000).

Já no final da década de 1970, muito por exigência de organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD), que financiavam projetos de implantação das usinas hidrelétricas de Sobradinho, Tucuruí e o terminal Porto Ferroviário Ponta da Madeira, além do asfaltamento da BR-364 (Cuiabá/Rio Branco), foram realizados os primeiros estudos de avaliação de impacto ambiental no Brasil. Ainda assim, devido às nossas deficitárias normas ambientais, os estudos foram conduzidos seguindo normatizações internacionais (CÂMARA, 2013).

2.2.1 Política Nacional de Meio Ambiente e a Constituição Federal de 1988

Já no fim do período da Ditadura Militar, é regulamentada a Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA, através da Lei Federal 6.938/1981 (BRASIL, 1981), que tem a interessante característica de ter sido estruturada com o ideal de descentralização desde o seu início, como pode se observar em seu artigo 6º:

Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA [...]

Apesar desta lei ter sido promulgada antes mesmo da Constituição Federal de 1988, que deu maiores responsabilidades e maior autonomia aos municípios, a PNMA consagrou o sistema de subsidiariedade na gestão ambiental brasileira, segundo o qual o estado faz aquilo que o município não tem condições de fazer, e a União faz aquilo que o estado e município não podem fazer. Ou seja, nesse sistema,

o município é, em primeira instância, o operador da política, devendo o estado e a União atuarem subsidiariamente.

A PNMA apresenta à gestão ambiental pública uma nova visão mais integrada, onde cada ente tem suas responsabilidades e obrigações, além também de trazer novos instrumentos de gestão, como a própria exigência de licenciamento ambiental em todo o território nacional para atividades que possam causar impactos ambientais e que se utilizem de recursos naturais.

A política nacional do meio ambiente tem por objetivo a harmonização do meio ambiente com o desenvolvimento socioeconômico (desenvolvimento sustentável). Essa harmonização consiste na conciliação da proteção ao meio ambiente, de um lado, e a garantia de desenvolvimento socioeconômico, de outro, visando assegurar condições necessárias ao progresso industrial, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (Art. 2º da Lei n. 6.938/81). (SIRVINSKAS, 2008, p. 130)

Uma importante contribuição da PNMA para a efetivação de uma gestão mais uniforme em todo o território nacional foi a criação do SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente – composto pelos órgãos e entidades da União, estados, Distrito Federal, municípios e fundações instituídas pelo poder público. Assim, esse modelo foi concebido como uma proposta de gestão ambiental compartilhada de forma a “harmonizar e articular as ações e políticas governamentais na área ambiental e para implementar a descentralização em todos os níveis de governo” (MAGLIO, 2000).

O artigo 6º da PNMA (BRASIL, 1981) disserta que os órgãos e entidades que compõem o SISNAMA são responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, destacando-se entre eles os órgãos seccionais e os órgãos locais, assim definidos nos incisos V e VI do mencionado artigo: V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental. VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Com o advento da PNMA, os estados e municípios assumiram uma grande responsabilidade quanto à sua importância para a gestão, controle e melhoria da qualidade ambiental, de forma compartilhada e descentralizada.

Figura 4: estrutura do SISNAMA



Fonte: elaboração própria a partir da Lei Federal nº 6.938/1981 (BRASIL, 1981)

Como exemplos dos instrumentos utilizados pela nova política, pode-se citar o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), baseados no art. 9º da Lei nº 6.938/81 e na Resolução nº 01/1986 do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA).

O EIA consiste em um estudo multidisciplinar que deve ser apresentado pelos responsáveis da atividade com potencial impacto ambiental ao órgão licenciador para uma melhor avaliação desses possíveis impactos decorrentes de sua implantação e possíveis mitigações com vistas à emissão de uma licença ambiental,

geralmente na fase inicial do processo de licenciamento, ou seja, nas análises para emissão da licença prévia (SÁNCHEZ, 2013).

Já o RIMA representa o relatório que deve ser gerado através de uma simplificação do EIA para que possa ser apreciado por leigos e principalmente pela comunidade a ser afetada pela implantação do empreendimento.

A importância do RIMA se dá também devido às audiências públicas onde se debate a instalação de atividades com potencial impacto ambiental (SÁNCHEZ, 2013). Essas audiências foram introduzidas na legislação ambiental através da Resolução CONAMA nº 01/1986 como uma maneira de fortalecer a governança democrática e estabelecer espaços de manifestação das populações interessadas ou afetadas pelos potenciais impactos ambientais dos empreendimentos a serem licenciados, pois essas populações possuem poder na tomada de decisão dentro das audiências.

Esses mecanismos de controle são considerados de regulação direta, ou seja, atuam diretamente sobre os locais onde ocorrem a degradação, poluição ou qualquer outro impacto ambiental. No entanto, é preciso salientar que são instrumentos utilizados para o licenciamento de atividades com alto potencial de impacto ambiental e que, portanto, têm seu licenciamento sob responsabilidade dos órgãos estaduais ou federal

Essa dinâmica propiciou o surgimento de uma rede de instituições públicas voltadas à regulação ambiental em todas as esferas, ampliando, assim, a participação no planejamento e gestão do uso de recursos naturais por outros órgãos descentralizados.

Vimos que a política ambiental brasileira começou a ser formulada durante os anos 30, mais como resultado das ações de um Estado autoritário e centralizador para, em seguida, subordinar-se aos imperativos da política econômica desenvolvimentista e da tecnocracia estatal do regime militar. A sua consolidação, entretanto, foi resultado da pressão de forças sociais organizadas. A demanda e as reivindicações ambientalistas, que então se formavam, possibilitaram a formulação da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente, trazendo instrumentos legais importantes e inovadores como a avaliação de impacto ambiental e a audiência pública, além da criação da Lei dos Interesses Difusos, um instrumento legal extremamente moderno e democrático. A década de 80 colocou em pauta a questão da democratização, sendo um momento de intensa mobilização dos chamados novos movimentos sociais; ao final da década, a promulgação da Constituição, garantiu uma série de novos direitos, situando o direito ao meio ambiente no mesmo nível dos direitos e garantias fundamentais. (SILVA-SÁNCHEZ, 2000, p.78)

Já no final da década de 1980, surge mais um marco na regulação das questões ambientais no Brasil: a Constituição Federal de 1988, que inovou ao apresentar um capítulo inteiro dedicado ao meio ambiente.

Em seu texto, a nova Constituição trata também da Política Nacional de Meio Ambiente e traz a obrigação de se repensar as questões de crescimento econômico aliadas ao desenvolvimento sustentável, como pode ser visto em seu Capítulo VI – Do Meio Ambiente – 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).

Porém, não é apenas o Capítulo VI que trata das questões ambientais, pois há ainda uma série de normas ambientais esparsas em toda a constituição, como é o caso do artigo 23: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: (...) VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora;” e do artigo 24: “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: (...) VI – florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;” (BRASIL, 1988).

Este último parágrafo, inclusive, não só corrobora a Política Nacional de Meio Ambiente, que havia sido instituída em 1981, como eleva a descentralização da gestão ambiental a um nível constitucional.

2.2.2 O IBAMA, o MMA e o Início do Licenciamento Ambiental no Brasil

No ano seguinte à promulgação da nova Constituição Federal, é fundado o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama, ente autárquico de regime especial, criado pela Lei Federal nº 7.735 de 22 de fevereiro de 1989 (BRASIL, 1989) e que fundiu vários órgãos dispersos, como o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal – IBDF, que era responsável pela gestão de florestas, a Superintendência de Pesca – Sudepe, gestora do

ordenamento pesqueiro, e a Superintendência da Borracha – Sudhevea, responsável pela viabilização da produção da borracha¹³.

A criação do IBAMA teve o mérito de congregar, em um único organismo, diversas entidades que não conseguiram jamais atuar em conjunto. Antes da existência do IBAMA, havia pelo menos quatro órgãos voltados para as questões ambientais. Deve ser ressaltado, entretanto, que nenhum deles possuía força política ou econômica para desempenhar adequadamente as suas tarefas. (ANTUNES, 2008. p. 122)

O Ibama nasceu como uma autarquia, ou seja, possuindo autonomia financeira e administrativa, sediado em Brasília e vinculado à Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA, que posteriormente se tornou o Ministério do Meio Ambiente.

Com a criação do Ibama, sua principal missão era ser uma espécie de grande executor da política ambiental e gerir de forma integrada essa área no país, executando as políticas nacionais de meio ambiente que tangiam a preservação, conservação e uso sustentável dos recursos naturais, além de fiscalizar e monitorar o meio ambiente como um todo (CÂMARA, 2013).

De acordo com o Art. 5º da Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007 (BRASIL, 2007), o Ibama tem como principais atribuições: a) exercer o poder de polícia ambiental; b) executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e c) executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.

Em sua página na internet¹⁴, o Instituto aponta ainda outras atribuições, dentre as quais podemos destacar: a) Propor e editar normas e padrões de qualidade ambiental; b) o zoneamento e a avaliação de impactos ambientais; c) o licenciamento ambiental, nas atribuições federais; d) a implementação do Cadastro Técnico Federal; e) a fiscalização ambiental e a aplicação de penalidades administrativas; f) a geração e a disseminação de informações relativas ao meio ambiente; g) o monitoramento ambiental, principalmente no que diz respeito à prevenção e controle de desmatamentos, queimadas e incêndios florestais; h) o

¹³ Informações disponíveis no portal do IBAMA: <http://www.ibama.gov.br/institucional/sobre-o-ibama>, acessado em 14/06/2018

¹⁴ Portal eletrônico do Ibama: www.ibama.gov.br, acessado em 14/06/2019

apoio às emergências ambientais; i) a execução de programas de educação ambiental, j) a elaboração do sistema de informação e, l) o estabelecimento de critérios para a gestão do uso dos recursos faunísticos, pesqueiros e florestais.

Essas atribuições vão ao encontro de seus objetivos estratégicos relacionados à gestão ambiental governamental¹⁵: a) Promover o licenciamento como mecanismo de desenvolvimento sustentável do País. b) Ampliar a efetividade do controle ambiental. c) Promover e aprimorar a regulação da área ambiental. d) Prover dados e informações ambientais.

O IBAMA, sem dúvida, foi um grande progresso em relação à situação anterior. É lógico, contudo, que remanesçam problemas muito graves. O mais importante deles é, sem dúvida, a falta de uma definição clara quanto às tarefas a serem desenvolvidas pelo Instituto, pois existe uma evidente superafetação de atribuições. É de se considerar, ademais, que as competências de planejamento, gestão, fiscalização e execução são muito diferenciadas entre si e, não poucas vezes, geram conflitos muito graves no interior de um mesmo órgão. Embora vitoriosa, faz-se necessária uma revisão da iniciativa que levou à criação do IBAMA. A experiência que foi acumulada nos mostra que órgãos de controle ambiental não devem se confundir com órgãos encarregados da gestão de unidades de conservação ou mesmo de pesquisa científica. (ANTUNES, 2008. p. 122)

Outro marco no histórico da governança ambiental do país, foi a criação do Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente – MDUMA, através do Decreto nº 91.145/1985 (BRASIL, 1985), cujas atribuições, anteriormente, ficavam a cargo da Secretaria Especial de Meio Ambiente do Ministério do Interior.

Com a reforma administrativa ocorrida no governo do presidente Fernando Collor de Mello, o MDUMA foi estruturado como Secretaria de Meio Ambiente, vinculado diretamente à Presidência da República. Em 19 de novembro de 1992, voltou a ter o status de Ministério, sendo alterado para Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal em 1993 e em 1995, passou à denominação de Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal. Posteriormente, adotou o nome de Ministério do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente. Finalmente, em 1999, no governo Fernando Henrique Cardoso, retornou à denominação de Ministério do Meio Ambiente.¹⁶

¹⁵ Objetivos estratégicos do Ibama, disponível em <http://www.ibama.gov.br/institucional/sobre-o-ibama>, acessado em 14/06/2018

¹⁶ Histórico Institucional do Ministério do Meio Ambiente, disponível em <http://www.mma.gov.br/o-ministerio/historico-institucional>, acessado em 18/06/2018

Através da Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017 (BRASIL, 2017), foram definidas as seguintes áreas de competência do Ministério do Meio Ambiente: i – Política nacional do meio ambiente e dos recursos hídricos; ii – Política de preservação, conservação e utilização sustentável dos ecossistemas, da biodiversidade e das florestas; iii – Proposição de estratégias, mecanismos e instrumentos econômicos e sociais para a melhoria da qualidade ambiental e do uso sustentável dos recursos naturais; iv – Políticas para integração do meio ambiente e produção; v – Políticas e programas ambientais para a Amazônia Legal; e vi – Zoneamento ecológico-econômico.

Em relação ao instrumento do licenciamento ambiental, o mesmo começou a ser realizado em alguns estados brasileiros na década de 1970 e foi, posteriormente, incorporado à legislação ambiental federal como um dos instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente.

No entanto, antes mesmo das experiências de licenciamento nos estados, já existiam instrumentos de autorização da administração pública para a operação de determinadas atividades, como a necessidade de autorização para a “derrubada de florestas em propriedades privadas”, o “aproveitamento de lenha para abastecimento de vapores e máquinas” e a “caça e pesca nas florestas protetoras e remanescentes” (SÁNCHEZ, 2013)

A legislação sobre licenciamento ambiental tal como a conhecemos atualmente teve início nacionalmente no Rio de Janeiro com o Decreto-Lei nº 134 de 1975 que tornou “obrigatória a prévia autorização para operação ou funcionamento de instalação ou atividades real ou potencialmente poluidoras” (RIO DE JANEIRO, 1975). Já o Decreto-Lei nº 1633 de 1977 (RIO DE JANEIRO, 1977) instituiu o Sistema de Licenciamento de Atividades Poluidoras, que previa que o estado deveria emitir as Licenças Prévia, de Instalação e de Operação, modelo este que seria posteriormente utilizado na legislação federal.

Quadro 2: evolução dos instrumentos legais sobre meio ambiente

Ano	Instrumento Legal	Instituição
1934	Código de Águas (Política Nacional de Recursos Hídricos - 1997)	ANA e DNAEE (atual ANEEL)
1934	Código Florestal (Modificado em 1965 e em 2012)	Serviço Florestal (desde 1921); depois DRNR (1959), IBFD (1967); Atual IBAMA (desde 1989)
1934	Código de Minas (Código de Mineração – 1967, modificado em 1996)	DNPM
1937	Decreto-lei de proteção ao Patrimônio Artístico e Arqueológico	IPHAN (também chamado, ao longo dos anos, de Sphan e IBPC)
1938	Código de Pesca (modificado em 1967)	Sudepe (1962) – atual Ibama
1961	Lei sobre monumentos históricos e arqueológicos	Não criou nova instituição
1967	Lei de Proteção à Fauna	IBDF – atual Ibama
1973	Decreto nº 73.030 – Criação da Sema	Sema (1974) – atual Ibama
1975	DL nº 1.413 – Controle da poluição industrial	Sema – atual Ibama
1975	Lei nº 6.766 – Parcelamento do solo urbano	Não criou nova instituição
1980	Lei nº 6.803 – Zoneamento ambiental nas áreas críticas de poluição	Não criou nova instituição
1981	Lei nº 6.938 – Política Nacional de Meio Ambiente (alterações: Lei 7.804/1989 e 9.028/1990)	SISNAMA e CONAMA
1988	Lei nº 7.661 – Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro	Parte integrante da Política Nacional de Meio Ambiente
2000	Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação	Não criou nova instituição
2001	Lei nº 10.257 – Estatuto da Cidade	Não criou nova instituição
2002	Decreto nº 4.297 – Zoneamento ecológico econômico	Parte integrante da Política Nacional de Meio Ambiente
2006	Lei nº 11.284 – Gestão de Florestas Públicas	Serviço Florestal Brasileiro – SFB – subordinado ao Ministério do Meio Ambiente; Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal - FNDF
2007	Criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade	ICMBio
2009	Lei nº 11.959 – Política Nacional de Aquicultura e Pesca	Ministério da Pesca e Aquicultura
2009	Lei nº 12.187 – Política Nacional da Mudança do Clima	Não criou nova instituição
2010	Lei nº 12.305 – Política Nacional de Resíduos Sólidos	Não criou nova instituição
2012	Lei nº 12.651 - Novo Código Florestal Brasileiro	Não criou nova instituição

Fonte: elaboração própria a partir de NEDER, 2002; CÂMARA, 2013; e Portal do Ibama¹⁷

No estado de São Paulo, foi criado o Sistema de Prevenção e Controle da Poluição do Meio Ambiente através do Decreto-Lei nº 997 de 1976, regulamentado pelo Decreto nº 8.468 de 1976 (SÃO PAULO, 1976) e que estabeleciam a emissão de Licença de Instalação e Licença de Funcionamento.

¹⁷ Disponível em <http://www.ibama.gov.br/institucional/sobre-o-ibama>, acessado em 21/02/2019

O licenciamento estadual paulista e o fluminense aplicavam-se a fontes de poluição, basicamente atividades industriais e certos projetos urbanos como aterros de resíduos e loteamentos. Com a incorporação da AIA¹⁸ à legislação brasileira, esses sistemas preexistentes de licenciamento tiveram que ser adaptados, não somente no que tange ao seu campo de aplicação (atividades que utilizem recursos ambientais ou que possam causar degradação ambiental, ao invés de atividades poluidoras), mas também quanto ao tipo de análise que passou a ser feita, não mais abrangendo somente emissões de poluentes e sua dispersão no meio, agora incluindo os efeitos sobre a biota, os impactos sociais, etc.

(SÁNCHEZ, 2013, p. 81)

O modelo de licenciamento adotado no Brasil veio a surgir na legislação federal, tal como é conhecido atualmente, com o advento da Política Nacional de Meio Ambiente, Lei nº 6.938 de 1981 (BRASIL, 1981) e é distinto do utilizado em outros países por fazer uso da emissão de três tipos licenças que analisam todas as etapas da atividade, desde seu planejamento até a sua operação, englobando sinergicamente aspectos do ambiente natural e humano (fauna, flora, hidrologia, resíduos, meio social, econômico, etc.). Ainda assim, o processo brasileiro foi inspirado nas licenças de controle da poluição do ar e da água que, no entanto, são emitidas para estes fins específicos previstas no *Clean Air Act* e no *National Pollutant Discharge Elimination System Permit Program*, ambas provenientes dos Estados Unidos¹⁹. A diferença é que as licenças ambientais emitidas no Brasil englobam todas as medidas de proteção ambiental necessárias em um único documento.

O presente trabalho tem seu foco na descentralização do licenciamento ambiental, que é um dos mais importantes instrumentos da política ambiental nacional, portanto, é pertinente uma discussão maior deste instrumento ao longo de todo o texto. Assim, no próximo item, discute-se as características e conceitos utilizados no licenciamento ambiental.

¹⁸ Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) consiste em uma série de estudos que devem acompanhar o licenciamento ambiental prévio de empreendimentos potencial ou efetivamente causadores de degradação ambiental, sendo definidos pelas Resoluções CONAMA 01/86, 237/1997 e Resolução SMA 54/2004.

Para saber mais ver <https://cetesb.sp.gov.br/licenciamentoambiental/roteiros/licenciamento-sujeito-a-avaliacao-de-impacto-ambiental/>, acessado em 10/11/2018

¹⁹ Para saber mais sobre o funcionamento do licenciamento ambiental ao redor do mundo, ver artigo da ex-diretora do Ministério do Meio Ambiente, Iara Verocai, *Notas sobre o licenciamento ambiental em outros países*, disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/DAI/_arquivos/iaraverocai2.pdf, acessado em 10/11/2018.

2.3 Aspectos do Licenciamento Ambiental

No Brasil, é exigida a solicitação de uma licença ambiental para a realização de atividades e instalação de empreendimentos que utilizem recursos naturais e/ou tenham o potencial de degradar o meio ambiente, portanto, o licenciamento tem um caráter preventivo, pois sua aplicação visa evitar a ocorrência de impactos ambientais. Assim, em resumo, as funções do licenciamento ambiental são: i) disciplinar e regulamentar o acesso e utilização dos recursos ambientais; e ii) prevenir danos ambientais (SÁNCHEZ, 2013).

A partir disso, pode-se inferir que o licenciamento ambiental se manifesta no poder de polícia do Estado, podendo limitar o direito individual em benefício do bem-estar coletivo (MUKAI, 2016).

Muitos estudiosos do Direito Administrativo, como o doutrinador Hely Lopes Meireles (2018) fazem uma distinção entre os conceitos jurídicos de licença e autorização, caracterizando esta como um ato unilateral, discricionário e precário da administração pública que permite a um particular realizar uma atividade de seu interesse exclusivo e que, sem esse consentimento, seria proibido. A autorização aplica-se aos casos em que não há um direito anterior por parte do autorizado para o exercício da atividade em questão e depende, muitas vezes, de uma interpretação do agente público para sua emissão.

Já a licença diz respeito a um ato administrativo e que está vinculado à legislação, normas e regulamentos por meio do qual o poder público permite àquele que atende a determinados requisitos legais e técnicos o exercício de uma determinada atividade. Assim, a licença é um ato “vinculado”, pois o agente público não age com discricionariedade, mas sim verifica se o empreendimento atende a determinadas condições e reconhece o direito do estabelecimento de exercer a função pretendida (MEIRELES, 2018).

Por exemplo, se uma empreiteira pretende construir um edifício comercial em local permitido pela administração pública municipal através de seu zoneamento urbano, e se o projeto deste edifício atender a todos os requisitos exigidos pelo Código de Obras municipal, a Prefeitura deve conceder-lhe a licença para construir.

A licença implica uma estabilidade temporal e não pode ser suspensa por discricionariedade do agente público, diferentemente da autorização, que é sempre precária e pode ser retirada pela administração que a concedeu, desde que

motivadamente, ou seja, sua concessão e sua revogação devem possuir um fundamento (SÁNCHEZ, 2013).

Com isso em mente, alguns juristas (MACHADO, 1993; MUKAI, 2016) questionam que a licença ambiental deve ser entendida como uma “autorização” e, como tal, não existe um direito “líquido e certo” para um empreendedor recebê-la, mas sim, cabe ao órgão ambiental, responsável a análise do projeto e de seus potenciais impactos ambientais, decidir se é conveniente ou não conceder a licença e quais condições a serem impostas são pertinentes para que seja concedida. Já outros pesquisadores, como Oliveira (1999), discordam dessa posição e alegam que a licença ambiental é sim uma licença no sentido jurídico do termo, mas que é regida por princípios do Direito Ambiental que a tornam não definitiva, com prazo de validade e condicionantes.

A respeito dos empreendimentos passíveis de licenciamento, a Resolução CONAMA 237 de 1997 (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 1997) apresenta um rol de atividades considerados efetiva ou potencialmente poluidoras ou capazes de causar degradação ambiental e que, portanto, dependem do prévio licenciamento do órgão ambiental competente.

No estado de São Paulo, os municípios têm a opção de aderir a um acordo com o Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA – através do qual o órgão estadual os autoriza a exercerem a prerrogativa de licenciamento de atividades de impacto local e que estão relacionadas na Normativa CONSEMA 001/2018 (SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, 2018).

Importante notar que a Resolução CONAMA 237/1997 exige o licenciamento tanto para construção e instalação como para a ampliação de estabelecimentos e atividades já existentes, assim como para seu funcionamento. Dessa maneira, são exigidos três tipos de licenças ambientais, que competem a cada fase do empreendimento:

Art. 8º - O Poder Público, no exercício de sua competência de controle, expedirá as seguintes licenças:

I - **Licença Prévia** (LP) - 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;

II - **Licença de Instalação** (LI) - 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;

III - **Licença de Operação (LO)** - 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.

Parágrafo único - As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente, de acordo com a natureza, características e fase do empreendimento ou atividade.

(BRASIL, 1997, grifo nosso)

Existe uma lógica na emissão de três licenças distintas. A Licença Prévia (LP) é solicitada quando o projeto técnico ainda está em preparação, sendo que a localização ainda pode ser alterada e outras alternativas tecnológicas podem ser avaliadas. Para Licença de Instalação (LI), que pode ser solicitada somente após a concessão da LP, o projeto técnico já é detalhado e deve atender às condições estipuladas na licença anterior. Por fim, a Licença de Operação (LO) deve ser concedida depois que o empreendimento foi construído, instalado e se encontra em condições de entrar em funcionamento. Sua emissão é condicionada à verificação de que o projeto foi instalado conforme o que foi aprovado do órgão ambiental nas licenças anteriores (SÁNCHEZ, 2013).

Como dito anteriormente, o licenciamento é exigido anteriormente à implantação de um empreendimento porque ele tem, basicamente, um caráter preventivo quanto à inibição de potenciais impactos ambientais.

(...) o licenciamento ambiental visa garantir que as medidas eminentemente preventivas e de controle adotadas em uma obra, empreendimento ou atividade sejam compatíveis com o desenvolvimento sustentável, garantindo, desse modo, a preservação da qualidade ambiental e, no caso do licenciamento ambiental municipal, aduz-se o olhar local, onde as pessoas vivem, labutam e convivem.

Aqui também se insere o caráter pedagógico do processo de licenciamento ambiental, em que os estudos ambientais realizados fazem com que os interlocutores do sistema apreciem a intervenção antrópica no meio ambiente natural, cultural e urbano.

(STRUCHEL, 2016, pág. 28)

A Política Nacional de Meio Ambiente (BRASIL, 1981) definiu em sua redação original a primazia dos estados em proceder o licenciamento ambiental, cabendo à União, representado pelo Ibama, e aos municípios, o licenciamento em caráter supletivo (SÁNCHEZ, 2013). No entanto, a Resolução CONAMA nº 237/1997

estabeleceu regras para determinar as atribuições de cada ente da federação relacionadas à competência para licenciar, tendo em vista que a Constituição Federal atribui uma competência comum para o licenciamento ambiental, conforme seu artigo 23.

2.3.1 Divisão de competências e cooperação entre as esferas governamentais

Para a repartição das competências de licenciamento ambiental entre os órgãos integrantes do SISNAMA, foi adotado como fundamento o conceito de significância e abrangência do impacto ambiental direto decorrente do empreendimento ou atividade. Ou seja, para definição de qual ente licenciará determinada atividade ou empreendimento, é analisado o alcance de um potencial impacto ambiental (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2013).

Assim, cabe à União:

Art. 4º - Compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, órgão executor do SISNAMA, o licenciamento ambiental, a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, a saber:

I - localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; no mar territorial; na plataforma continental; na zona econômica exclusiva; em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da União.

II - localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados;

III - cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do País ou de um ou mais Estados;

IV - destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear em qualquer de suas formas e aplicações, mediante parecer da Comissão Nacional de Energia Nuclear - CNEN;

V- bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

(MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 1997)

Cabe aos estados:

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

(MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 1997)

E aos municípios:

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 ambiental local e daquelas que lhe forem delegadas pelo Estado por instrumento legal ou convênio. (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 1997).

Importante ressaltar que, conforme o Art. 7º da Resolução CONAMA nº 237 de 1997: “Os empreendimentos e atividades serão licenciados em um único nível de competência, conforme estabelecido nos artigos anteriores” (BRASIL, 1997), ou seja, é proibido que um mesmo empreendimento ou atividade instalado em determinado local seja licenciado por dois entes diferentes – o estado e o município, por exemplo. Todavia, esses entes podem, e até mesmo devem consultar os órgãos ambientais e reguladores das outras esferas.

Na esfera federal, a fiscalização do meio ambiente é representada pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA – que, em suas decisões de licenciamento, deve consultar os órgãos ambientais dos estados e municípios e, quando pertinente, obter parecer de outros órgãos da administração pública. Segundo Sánchez (2013), na prática, o Ibama tem ampliado sua atuação no licenciamento ambiental em detrimento dos órgãos estaduais e, dessa forma, muitas vezes a competência para licenciar tem sido questionada na justiça.

Nos estados e DF, o licenciamento é representado pelos órgãos de meio ambiente correspondentes que, no caso do estado de São Paulo, é a Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – Cetesb.

A Lei Complementar nº 140 de 2011 (BRASIL, 2011) também fixa normas para a cooperação entre a União, estados, Distrito Federal e municípios para o exercício da competência comum relacionadas ao licenciamento ambiental e à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Dessa forma, a lei buscou harmonizar a atuação dos entes federados, evitando a duplicidade de atribuições e tornando a gestão pública mais

eficiente, além de reforçar o ideal cooperativo do federalismo brasileiro (MOURA, 2017).

Importante destacar que, antes da Lei Complementar 140/2011, as competências da União, dos estados e dos municípios para realizar o licenciamento já estavam definidas pela Resolução CONAMA Nº 237, de 19 de dezembro de 1997 (CONAMA, 1997), porém, a sua validade jurídica era bastante questionada, pois o parágrafo único do Art. 23 da Constituição Federal exigia que as normas para cooperação entre os entes federativos fossem estabelecidas em leis complementares (FARIAS, 2016). Portanto, a Lei 140/2011 apresentou um maior amparo legal para a operacionalização da gestão ambiental entre os entes federativos e, em especial, para a responsabilidade sobre o licenciamento ambiental.

No entanto, para autores como Neves (2016), a Lei Complementar 140/2011 falhou em sua missão de regular a cooperação entre os governos e assegurar a competência comum sobre a preservação do meio ambiente, tendo em vista que ela apenas se debruçou em ações isoladas de cada ente federativo, ao invés de delinear um sistema de cooperação institucional entre todos os níveis do governo. Apesar disso, para Moura (2017), há que se levar em conta que, apesar de a lei não haver obtido êxito sobre a questão de cooperação intergovernamental, seu texto propõe diretrizes a serem seguidas por meio de instrumentos de cooperação, o que estimula os entes federativos a se articularem entre si.

Struchel (2016) ressalta que os municípios, dentro de sua competência suplementar, podem editar normas mais restritivas que as editadas pela União, isto é, com uma visão de proteção ambiental mais ampla. Como exemplo, a autora cita o caso do Código Florestal no que se refere à extensão da área de preservação permanente (APP): corpos hídricos de até 10 metros de largura, por exemplo, devem ter uma APP de 30 metros de largura em cada margem, sendo esta uma norma que vale para todo o território nacional. Porém, isto não impede que os estados e municípios estabeleçam uma metragem maior para a APP a fim de garantir maior proteção ao recurso hídrico.

Struchel (2016) também nota que há uma competência comum entre municípios, estados e a União para a execução e implementação do controle, monitoramento, fiscalização e licenciamento ambiental.

Em matéria de licenciamento ambiental, é importante expor lições como a de Fink, Hamilton e Dawalibi (2002, pág. VII), para os quais:

O licenciamento ambiental, como prática do poder de polícia administrativa, não deve ser considerado como obstáculo teimoso ao desenvolvimento (...) O que está em jogo é a supremacia do interesse público sobre o individual, preceito inscrito em tantas culturas e civilizações e dele está fortemente impregnado o direito em todas as suas ramificações.

As justificativas para que o município seja o principal ente a pôr em prática uma política de meio ambiente e de licenciamento ambiental são muitas e vão desde a ideia de que os agentes públicos municipais estão em maior contato com os problemas ambientais e com a própria população e, assim, podem atuar com maior agilidade para a solução de conflitos, até ao entendimento de que o município pode emitir também com maior agilidade a licença ambiental de empreendimentos de baixo impacto ambiental, diminuindo o encargo burocrático para os pequenos empreendedores.

A despeito de tudo isso, há uma discussão a respeito da efetividade da própria descentralização da administração pública, pois quando um ente transfere responsabilidades a outro ente, deve também dar condições para que ele possa exercer suas novas funções, além de criar mecanismos para evitar disfunções do sistema, como clientelismo e patrimonialismo.

Portanto, é razoável, antes de propor simplesmente responder se a descentralização da gestão ambiental no Brasil torna essa gestão mais eficiente e útil à população, analisar as discussões propostas por pesquisadores a respeito da própria descentralização da gestão pública em si, e se ela cumpre o papel para o qual foi definida e tem sido desenvolvida de maneira a evitar as disfunções que podem descaracterizar as boas intenções de teóricos e gestores de políticas públicas.

Assim, no próximo item, discute-se a descentralização da gestão pública, com estudos que podem apontar caminhos para verificar sua efetividade.

2.4 Aspectos da Descentralização da Gestão Pública

Até recentemente, existia a ideia de que havia um consenso em torno das virtudes da descentralização e, por razões variadas, ao longo dos últimos tempos, diferentes correntes de diferentes orientações políticas relacionaram propostas de descentralização com diversas expectativas de superação de problemas

identificados no Estado e nos sistemas políticos nacionais, como se a descentralização fosse uma espécie de panaceia capaz de resolver muitos males da vida pública (ARRETCHE, 1996). Portanto, faz-se necessária uma análise mais crítica sobre o tema.

De início, ao se discutir a descentralização, é necessário definir alguns termos recorrentes a essa temática e utilizados pelos autores que estudam o assunto, inclusive para que este trabalho possa ser melhor compreendido.

Uma das expressões mais comumente utilizadas quando se trata de descentralização é o termo *desconcentração* que, para muitos autores, representa a transferência de ações do governo central para outras unidades, mantendo-as, no entanto, no mesmo nível hierárquico. Dessa forma, nessa modalidade não há transferência de responsabilidades a outros entes, ou seja, a ação governamental continua centrada em uma esfera do governo, porém, repassando essas ações pelo território nacional (BURKI et al., 1999).

Para Jacobi (2000), a desconcentração se trata da redistribuição do poder de decisão entre diferentes níveis do governo central, havendo, portanto, um aumento da autonomia desse governo em diferentes regiões. De tal modo, a desconcentração se diferencia da descentralização pelo fato de que esta ocorre quando há a efetiva transferência de autoridade e de poder de decisão para outras esferas, como os municípios, inclusive com autonomia de gestão e capacidade de decisão (BUARQUE, 1999), enquanto na desconcentração, não há transferência do poder de decisão.

Outro tema chave é o da *subsidiariedade*, que é definida por Montoro (1995) como um princípio baseado no bom senso, que apregoa que o município deve executar tudo o que ele possa fazer, incumbindo aos estados o auxílio no que o município não pode fazer, e à União, por sua vez, caberia atuar no que nem o estado nem o município podem realizar. Esse princípio será melhor elucidado no momento em que este trabalho discorrer sobre o licenciamento ambiental municipalizado que, na prática, concede ao município a prerrogativa de licenciar qualquer atividade, desde que possua capacidade e competência para tanto, cabendo ao estado e à União o licenciamento de atividades e empreendimentos para os quais o município não está preparado.

Outro termo importante para o assunto em tela é *parceria* que, conforme Scardua (2003a), pode ser entendido como uma “subespécie” da descentralização, mas que, para efeitos práticos, possui as mesmas possibilidades de utilização.

O termo *terceirização*, por sua vez, pode ser definido como “todo processo de contratação de trabalhadores por empresa interposta, cujo objetivo último é a redução de custos com a força de trabalho e (ou) a externalização dos conflitos trabalhistas. Se a formulação parece e é simples, de maneira alguma ela é consensual” (MARCELINO, 2012). Nos anos 1990, uma forte tendência na área da Administração eram os manuais os quais defendiam a ideia de que as empresas deveriam focar suas operações em suas “atividades-fim”, sendo que as tarefas “secundárias” – ou “atividades-meio” – deveriam ser delegadas a empresas especializadas (MARCELINO, 2012). Essa perspectiva já era utilizada pela administração pública, e se intensificou no Brasil após a reforma administrativa promovida por Bresser-Pereira (1998), espalhando, assim, a noção de terceirizar atividades como segurança, tecnologia da informação e limpeza na administração pública.

Uma curiosidade nesse caso é que o termo “terceirização” é, aparentemente, uma exclusividade do Brasil, tendo em vista que em outros países, o termo utilizado para este tipo de contrato de trabalho é uma tradução da palavra “subcontratação”, como em francês, *soustraitance*, em italiano, *sobcontrattazione*, em espanhol *subcontratación*, em inglês, *outsourcing*, e em Portugal, *subcontratação* (MARCELINO, 2012).

Já a expressão *publicização* pode ser entendida como a transferência da gestão de serviços e atividades não exclusivas do Estado para o setor público não-estatal, sendo que este termo foi criado para diferenciar este processo da privatização (SCARDUA, 2003a).

Outro termo de grande importância para o presente trabalho é da *participação* que, apesar de muito debatida, sempre surge com uma nova roupagem e com diferentes modos de ser implementada. Conforme Sayago (2000) a participação social ganhou notoriedade na década de 1960, como propriedade de processos decisórios e com o objetivo de unir o cidadão com a sociedade.

Outra característica é que a participação social faz parte de um processo de redefinição das arenas pública e privada, cujo objetivo é redistribuir o poder em favor das camadas mais marginalizadas da sociedade e, assim, questionar o papel do

Estado enquanto detentor do papel de regulador da sociedade (JACOBI, 2000). Nesse processo, busca-se minimizar as limitações da democracia representativa através do engajamento da sociedade civil na formulação de políticas públicas e no controle das ações governamentais e da coisa pública (JACOBI, 2000).

Em comum à maioria dos conceitos sobre participação social é que ela é essencial para que ocorra a democracia participativa e representativa, sendo necessário, no entanto, que o governo atue na busca por corrigir as disparidades econômicas que podem provocar distorções no peso de participação entre os membros de uma sociedade.

Indo além das definições de termos importantes, é necessário também compreender que a descentralização não necessariamente ocorre de uma única forma, podendo mesmo ser dito que existem diversos tipos de descentralização, a depender do objetivo e da forma como ela é executada.

Para Buarque (1999) a descentralização pode ocorrer de duas maneiras que variam conforme o agente que recebe a responsabilidade, sendo que elas são ao mesmo tempo “diferentes e complementares”.

O autor aponta a existência da descentralização “Estado-Estado”, que ocorre com a transferência de responsabilidades e funções entre órgãos e esferas do setor público, indo do geral para o local, como da União para os estados e municípios, e de estados para municípios. Pode ocorrer também a transferência de funções e responsabilidades no interior da mesma instância, indo em direção a unidades mais descentralizadas, no que seria chamado por outros autores de *desconcentração*. Esta espécie de descentralização é a que melhor caracteriza o modelo adotado no em São Paulo para a transferência de responsabilidades do estado para os municípios na área de gestão ambiental pública, sendo que, dentro do órgão ambiental estadual – a CETESB – ocorre a desconcentração, pois existem diversas agências espalhadas pelo estado.

Ainda segundo Buarque (1999), outro tipo verificado de descentralização é a “Estado-Sociedade”, a qual é revestida por um aspecto de democratização da gestão pública, com a transferência de responsabilidades para a sociedade, inclusive da capacidade de decisão e execução de funções anteriormente retidas pelo poder público. Esta descentralização, em especial, pode ocorrer tanto no campo do planejamento, com a transferência de responsabilidade na decisão e definição de políticas públicas, quanto apenas na transferência de responsabilidade

para a execução dos projetos e serviços, como na terceirização, existindo, para isso, várias formas de participação e regulamentações.

O autor aponta também a descentralização do tipo *municipalização* que se trata de uma maneira de descentralização da gestão pública voltada ao âmbito municipal e ao poder local, sendo que essa responsabilidade pode ainda ser transferida a outros poderes locais submunicipais.

A descentralização da gestão pública não é uma panaceia, e seus benefícios são contestados por diversos estudiosos, no entanto, há de se divulgar algumas de suas virtudes. A pesquisadora Marta Arretche, estudiosa do tema aponta que há um consenso sobre a necessidade de efetivação das políticas de descentralização com a expectativa de superar problemas crônicos que ocorrem na gestão pública (ARRETCHE, 1996).

Assim, segundo a autora, a descentralização teria como objetivos uma democratização na prestação de serviços públicos e com mais eficiência, o que acarretaria uma melhoria geral na qualidade de vida da população como um todo. Porém, a autora também demonstra que a descentralização por si só pode não atender às expectativas esperadas. As ideias da autora que põem em xeque as benesses da descentralização serão discutidas posteriormente.

No geral, os pesquisadores enfatizam a importância da participação popular para a efetividade dos ganhos relacionados à descentralização da gestão. Jacobi (2000, p. 19), cita que:

Participação deve ser entendida como um processo continuado de democratização da vida municipal cujos objetivos são: a) promover iniciativas a partir de programas e campanhas especiais visando ao desenvolvimento de objetivos de interesse coletivo; b) reforçar o tecido associativo e ampliar a capacidade técnica e administrativa das associações; e c) desenvolver a participação na definição de programas e projetos e na gestão dos serviços municipais.

Ainda segundo o autor, a participação social deve ter por base a redistribuição do poder de modo a favorecer as camadas sociais que, em geral, não têm acesso a ele e, com isso, minimizar as limitações da democracia representativa, pois pretende-se que essas camadas tenham mais acesso às diversas instituições do Estado e, assim, possam ter suas ideias e opiniões levadas em conta na formulação e implementação de políticas públicas.

Dessa maneira, a descentralização pode ser entendida como um meio de fortalecer a representação dos cidadãos colocando-os mais próximos dos responsáveis pela gestão dos serviços públicos, o que fortalece a democracia participativa e, em tese, torna esses serviços melhores.

Para os autores do livro *Reinventando o governo* (OSBORNE & GAEBLER, 1995), que trouxe muita inspiração ao processo de reforma da administração ocorrida nos anos 1990 no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 2000), a descentralização da gestão pública deve visar a delegação de poderes aos estados e municípios, sendo que o governo federal deveria permanecer com atribuições básicas, como o planejamento da gestão do comércio internacional, das políticas econômicas e ambientais, políticas de combate à pobreza que demandem investimentos em regiões mais desfavorecidas, programas de seguridade social e investimentos de grande porte.

Tendo em vista a hierarquia das instituições públicas norte-americanas, os autores apontam algumas vantagens da descentralização, dentre as quais destacam-se a flexibilidade que as instituições descentralizadas possuem, o que gera uma capacidade de agilidade na resposta a mudanças nas necessidades e situações e no atendimento aos “clientes”, além de uma maior eficiência advinda do maior contato que os funcionários tem com as oportunidades e problemas, um maior estímulo à inovação e uma suposta “moral mais elevada” das equipes de trabalho, que se tornam mais comprometidas e produtivas.

Pode-se influir que no imaginário geral a descentralização contribui para uma abertura maior na democratização dos processos sociais, aumentando a participação popular e com, talvez, uma conseqüente diminuição das desigualdades. No entanto, conforme Matos (1989), não há demonstração empírica sobre os benefícios citados.

Com relação às reticências que alguns pesquisadores possuem sobre os processos de descentralização, Scardua (2003a) aponta uma série de entraves para a efetiva descentralização relacionada à gestão ambiental no Brasil, mas que também servem para outros processos de descentralização da gestão pública. O autor cita como exemplos a falta de técnicos nos órgãos estaduais e municipais de meio ambiente, a falta de capacitação e treinamento, instituições despreparadas para a execução das tarefas propostas, falta de recursos financeiros e de infraestrutura, além da ausência ou defasagem de instrumentos de gestão

ambiental. Assim, esses aspectos são responsáveis pela descontinuidade de uma política pública mais efetiva.

Muitos autores apontam outros aspectos que podem representar desvantagens e riscos no processo de descentralização da gestão pública. Para Kliksberg (2000), devido às diferenças existentes entre cada município, deve haver uma maior preocupação no processo de transferência de recursos para que não haja uma acentuação dos desequilíbrios regionais, tornando a descentralização um canalizador de desigualdades. Portanto, o processo de descentralização deve ser realizado de forma que possa haver condições de equidade entre diferentes regiões.

Outro aspecto de risco apontado pelo autor diz respeito ao fato de existirem, em diversas regiões, oligarquias que controlam múltiplos aspectos da vida pública regional e que podem se apropriar da execução dessas políticas, utilizando-as como forma de garantir seus interesses. Uma saída apontada por ele para o enfrentamento deste problema é o maior envolvimento da sociedade civil organizada em todo o processo de descentralização, e que possa atuar de forma isenta e capacitada para atender às demandas da população.

Jacobi (2000) aponta que a descentralização pode levar à transferência de poder das elites federais às elites regionais, sendo que isso poderia acarretar a um aumento de oportunidades para a ocorrência de corrupção. Já para Costa (1998), há que se observar que a descoordenação dos gastos regionais pode gerar o risco de que os responsáveis pela formulação de políticas públicas federais tenham o controle sobre a macroeconomia afetado, além disso, o autor também aponta que podem ocorrer aumentos nas desigualdades regionais, provocando tensões de cunho social e econômico. Outra desvantagem analisada por ele diz respeito à influência que interesses particulares podem exercer sobre os governos locais, resultando em uma gestão mais impessoal e menos responsável.

Os já citados autores de *Reinventando o governo* (OSBORNE & GAEBLER, 1995) ressaltam também as dificuldades enfrentadas para que ocorra a descentralização, como: i) a perda de controle dos processos pela burocracia e pelos políticos; ii) os empecilhos e resistências impostas pelos funcionários de mais alto escalão para que continuem a deter poderes; iii) a perda da perspectiva geral da organização pelos funcionários dos escalões menores, o que dificulta a comunicação interna entre as instâncias e favorece o corporativismo.

Alguns autores, no entanto, defendem as experiências bem sucedidas de descentralização relacionadas à participação popular em gestões municipais e que levaram a um fortalecimento da democracia de base territorial, como, por exemplo, as experiências de Orçamento Participativo que tiveram início ao longo dos anos 1980 e difundiram a ideia de que, mais próxima de formas de democracia direta, a vida democrática de âmbito municipal poderia representar uma alternativa aos limites e vícios postos pelas instituições nacionais da democracia representativa (ARRETICHE, 1996).

Porém, obviamente, nenhuma análise deve se basear em generalizações. Assim, os serviços prestados pelos entes descentralizados podem resultar em melhora ou queda na sua qualidade a depender do modo de implementação dos programas.

Há uma expectativa muito grande de que a descentralização traga uma maior proximidade entre os prestadores de serviços e usuários, o que favoreceria o *accountability*, ou seja, a transparência e a prestação de contas do governo para com os cidadãos e com as instâncias controladoras. Nessa linha de raciocínio, a descentralização passaria a ser um dos elementos da reforma do Estado pelo qual se combateria os problemas de ineficiência na alocação de recursos que muitas vezes ocorre devido ao clientelismo. No entanto Arretche (1996) alerta que tais expectativas põem excessiva confiança na proximidade como elemento que, por si só, garantiria a concretização desses princípios. Ela argumenta que:

o uso clientelístico de recursos públicos está historicamente associado à natureza das relações entre burocracias públicas e partidos políticos. Neste sentido, tais práticas parecem depender menos da escala da prestação de serviços e mais da natureza das instituições deles encarregadas. (ARRETICHE, 1996, p. 17).

Assim, não há uma relação direta entre uma determinada escala de prestação de serviços públicos e o grau de apropriação privada que a prestação de determinados serviços pode viabilizar. Autores como Torres (2012) concordam com opinião de que não existe uma relação direta entre descentralização, democracia e equidade, sendo que a proximidade entre cidadão e governo municipal não seria uma garantia de que haveria mais democracia e participação, e nem uma maior eficiência do Estado.

Segundo estudos apontados por Arretche (1996), o aumento dos níveis de imparcialidade na alocação de recursos públicos está associado à consolidação de uma administração pública com relativo insulamento de pressões políticas com vistas a um uso clientelístico. No entanto, para evitar a dominação do Estado por uma tecnocracia, são necessárias instituições que permitam aos cidadãos controlar as ações do governo.

Ao contrário da centralização, que significa a concentração de recursos, competências e poder decisório em instituições alocadas no governo central, descentralizar é justamente transferir esses recursos a entes descentralizados. Desta maneira, a centralização tem sido identificada como um mecanismo antidemocrático, pois facilitaria a dominação política.

Para o geógrafo urbanista espanhol Jordi Borja (1988), fortalecer os municípios institucional e politicamente e conceder mais autonomia aos gestores das cidades pode criar e fortalecer instituições mais próximas aos cidadãos o que pode levar à superação de vícios da vida pública, como o patrimonialismo e clientelismo. No entanto, Arretche (1996) alerta que não existe uma garantia de que o deslocamento de recursos possa implicar no fim de uma dominação central, pois “deslocar recursos do ‘centro’ para subsistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo ‘centro’, mas pode permitir esta dominação no interior deste subsistema” (ARRETCHÉ, 1996, p. 6).

Em análise ao tipo de descentralização realizada em anos recentes, ou seja, durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff – (2011-2016), a literatura aponta, em alguns aspectos, para um movimento de *recentralização*, ou de busca por uma coordenação federativa que visa uma maior eficiência sobretudo em áreas de combate à pobreza (ARRETCHÉ, 2012). No entanto, alguns autores apontam que este processo de recentralização já era observado desde o final da década de 1990 (Almeida, 2000).

Para Arretche (2012), nota-se diferentes graus de descentralização e cooperação por parte do governo central, porém, concomitantemente, a algumas áreas foram reintroduzidas a centralização da decisão, de recursos e de implementação.

Arretche (2012) salienta que este processo de recentralização tem como objetivo o alcance de uma homogeneização de políticas públicas para estados e municípios em consideração à dificuldade que algumas cidades tiveram, durante os

anos 1990, para investir em determinadas áreas. Assim, esses municípios deixam de tomar decisões para serem operadores de decisões tomadas pela União.

Para a autora, um maior grau de autonomia pode dar aos entes subnacionais a opção de não adesão às políticas federais, mas alguns municípios e estados com baixa capacidade de arrecadação de tributos “tendem a incorporar à sua agenda as orientações políticas do nível de governo que de fato tem controle sobre tais recursos” e, ainda que tenham recursos, podem “dispor de limitada autonomia para definir sua própria agenda, porque suas políticas são financiadas basicamente com transferências vinculadas” (ARRETCHE, 2005).

Abrucio (2005) aponta que, a partir da redemocratização, a descentralização de políticas públicas passou a contar com um jogo de barganhas, negociações e coalizões federativas que exigem complexos processos de coordenação intergovernamental. Assim, a complexidade das relações intergovernamentais se expandiu, muito também devido aos diferentes interesses e tendências divergentes, como, por exemplo, maior exigência ao desempenho dos governos, com fortes pressões por economia, eficiência e efetividade e aumento da demanda por autonomia de governos locais (ABRUCIO, 2005).

Esse panorama é ainda muito dinâmico e suscetível ao modo como a descentralização é implementada dentro das políticas públicas de cada governo. Assim, cabe o estudo específico da descentralização da gestão ambiental no estado de São Paulo, com foco na municipalização do licenciamento ambiental de Araraquara/SP, para averiguar quais foram suas perspectivas e seus resultados, conforme descrito no capítulo seguinte.

3 A DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NO ESTADO DE SÃO PAULO E NO MUNICÍPIO DE ARARAQUARA

Neste capítulo será abordada a implementação da pesquisa, inicialmente com a apresentação de um panorama dos programas, projetos e incentivos para a descentralização da gestão ambiental promovidos pelo governo do estado de São Paulo, em especial o Programa Município VerdeAzul, que promove uma padronização de determinados aspectos da gestão ambiental entre os municípios paulistas, e a Normativa Consema 001/2018, que define regras para que os municípios possam realizar o licenciamento das atividades de baixo impacto ambiental local.

Será também analisada a estrutura dos órgãos de meio ambiente do estado – CETESB – e do município de Araraquara – DAAE – bem como o modo de operação de cada órgão para que os usuários solicitem o licenciamento ambiental de seus empreendimentos.

Por fim, será apresentada a pesquisa realizada com os gestores e usuários dos sistemas de gestão ambiental municipal e estadual, conforme descrito na metodologia utilizada e de acordo com os questionários constantes nos Apêndices 01 e 02.

3.1 Programa Município Verdeazul e Normativa Consema 001/2018: Experiências de Coordenação da Descentralização da Gestão Ambiental Através do Estado

Os impactos ambientais são melhor percebidos e sentidos na esfera local ou, melhor dizendo, esses problemas ganham nitidez nos municípios, como é o caso de enchentes, secas, zonas de calor, dentre outros. Assim, é também nos municípios e com o apoio de seus governos que esses problemas, comuns à maioria das cidades, devem ser sanados. Para Antunes (1996, p. 57), “os municípios formam um elo fundamental na complexa cadeia de proteção ambiental. A importância dos municípios é evidente por si mesma”.

Nesse sentido, os municípios brasileiros já possuem mecanismos para formarem correntes na busca por soluções ambientais por meio de consórcios, cooperativas e comitês de bacias hidrográficas, locais onde são debatidas e

propostas respostas para problemas em comum, além de se buscarem financiamento e apoio técnico dos outros entes federativos. Portanto, na esfera local há oportunidades para o surgimento de soluções inovadoras para o desenvolvimento sustentável.

3.1.1 Programa Município VerdeAzul

O Programa Município VerdeAzul – PMVA – criado pelo Governo do Estado de São Paulo através da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e lançado em 2007, é um exemplo de mecanismo no qual os municípios recebem suporte para implementar uma agenda de gestão ambiental. Conforme informações do portal oficial do programa na internet, o seu propósito é “medir e apoiar a eficiência da gestão ambiental com a descentralização e valorização da agenda ambiental nos municípios” e seu principal objetivo é “estimular e auxiliar as prefeituras paulistas na elaboração e execução de suas políticas públicas estratégicas para o desenvolvimento sustentável do estado de São Paulo”.²⁰

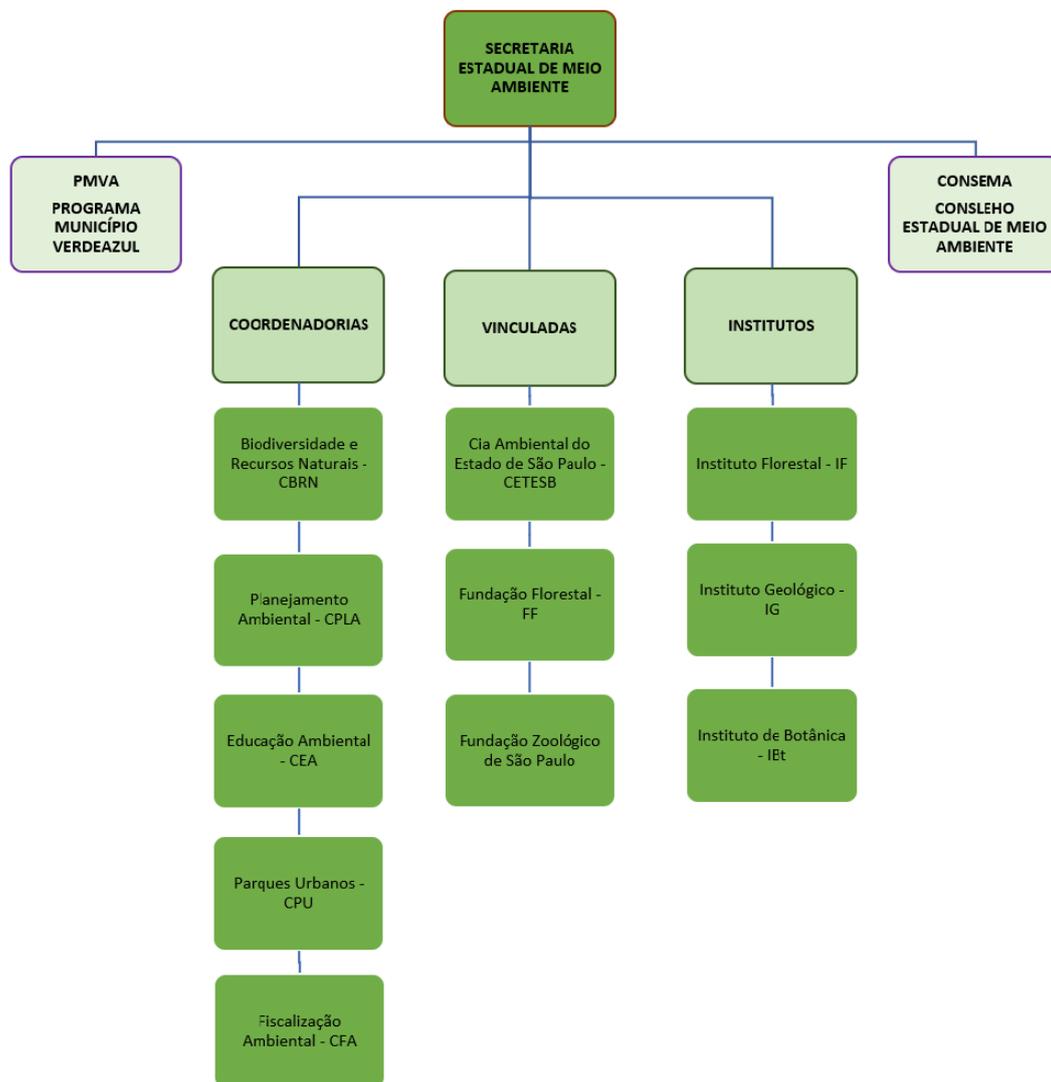
Assim, o Programa visa a implantação de uma agenda ambiental mínima comum a todos os municípios paulistas com o intuito de promover a descentralização da política ambiental entre o estado e municípios e o fortalecimento da gestão ambiental (MACHADO, 2014)

Em seu início, o Programa foi concebido com o nome apenas de Projeto Município Verde, posteriormente alterado para Projeto Município Verde Azul e, por fim, recebeu a nomenclatura atual em 2010, quando o projeto passou a ter status de programa (MANCINI, 2016).

O PMVA encontra-se inserido na estrutura da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e está relacionado diretamente ao Gabinete, onde recebe suporte de todas as outras áreas do órgão estadual, que também opinam nas diretrizes e ações desenvolvidas, como pode ser visualizado abaixo, no organograma do Sistema Ambiental Paulista.

²⁰ Informações obtidas junto ao portal do PMVA: <http://verdeazuldigital.sp.gov.br/site/o-projeto/>, acessado em 29/12/2018

Figura 5: Sistema Ambiental Paulista



Fonte: elaboração própria a partir de dados da Secretaria de Estado de Meio Ambiente²¹

A participação dos municípios no programa ocorre através da adesão que os prefeitos devem fazer e, posteriormente, da indicação à Secretaria de Estado do Meio Ambiente de um interlocutor e um suplente para representar o município. Obter uma boa pontuação no PMVA é um dos critérios de avaliação para a preferência na liberação de recursos do Fundo Estadual de Controle da Poluição – FECOP – e do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO, pois os municípios melhores avaliados tem acesso preferencial a essas verbas de acordo com seus projetos apresentados para captação dos recursos (SÃO PAULO, 2008).

²¹ Disponível em <https://www.ambiente.sp.gov.br/>, acessado em 06/01/2019

As ações propostas pelo PMVA são compostas pelas dez diretivas que indicarão as ações para a agenda ambiental local e abrangem os seguintes temas estratégicos: i) Município Sustentável; ii) Estrutura e Educação Ambiental; iii) Conselho Ambiental; iv) Biodiversidade; v) Gestão das Águas; vi) Qualidade do Ar; vii) Uso do Solo; viii) Arborização Urbana; ix) Tratamento de Esgotos; x) Resíduos Sólidos.

Através do PMVA, busca-se interlocução com os 645 municípios paulistas por meio de contatos entre os técnicos e representantes municipais que se dão a partir do lançamento das plataformas, realizado anualmente, e por meio de capacitações sobre os temas envolvidos em cada diretiva, além do monitoramento das ações declaradas pelos municípios.

Essas diretivas são como temas estratégicos definidos pela coordenação do programa e que se expressam em metas, às quais as cidades devem atender para receberem uma pontuação, sendo que cada diretiva possui sugestões de ações que devem ser executadas pelos municípios conforme a sua capacidade. A composição das diretivas é definida de forma a estabelecer dois conjuntos de ações ambientais: as de desempenho e as de proatividade. A cada ano, as diretivas eram alteradas, tornando os desafios mais elaborados e complexos, no entanto, em 2018, após constantes reclamações por parte dos interlocutores municipais a respeito das dificuldades geradas pelas alterações nas diretivas, os organizadores do programa decidiram por mantê-las estáveis por mais tempo.

Quadro 3: diretivas do PMVA

	Diretivas Ambientais	Descrição
1	Município Sustentável	Implementar o uso e o manejo racional dos recursos naturais
2	Estrutura e Educação Ambiental	Implementar a educação ambiental no âmbito formal e informal, além de estimular o fortalecimento das Secretarias, Departamentos ou Diretorias de Meio Ambiente
3	Conselho Ambiental	Estimular o funcionamento regular dos Conselhos Municipais de Meio Ambiente
4	Biodiversidade	Proteger e/ou recuperar áreas estratégicas para a manutenção dos recursos naturais
5	Gestão das Águas	Estimular o fortalecimento da gestão municipal sobre a qualidade da água para o abastecimento público
6	Qualidade do Ar	Implementar atividades e participar de iniciativas que contribuam para a defesa da qualidade do ar e do controle da emissão excedente de gases do efeito estufa
7	Uso do Solo	Promover o melhor aproveitamento do uso do solo urbano promovendo a sustentabilidade
8	Arborização Urbana	Incrementar a gestão do meio ambiente artificial urbano por meio do estímulo ao planejamento e definição de prioridades para a arborização urbana
9	Tratamento de Esgotos	Promover o funcionamento adequado do sistema de esgotamento sanitário do município
10	Resíduos Sólidos	Fortalecer a gestão dos resíduos domiciliares e dos resíduos da construção civil

Fonte: elaboração própria a partir de dados da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SECRETARIA DO ESTADO DO MEIO AMBIENTE/SP, 2018)

A proposição das diretivas fica a cargo exclusivo do governo estadual, não havendo nenhum tipo de consulta aos municípios para sua formulação, portanto, elas refletem a leitura que os técnicos do estado entendem ser importante em termos de ações a serem desenvolvidas pelos municípios na área ambiental, o que os leva a propor metas e ações que, em teoria, deveriam poder ser realizadas por qualquer município, independentemente do tamanho de sua população, nível econômico ou região em que está localizado. Ou seja, foi criada uma base única para avaliar municípios muito dispare, localizados em diferentes regiões do estado. Assim, essa metodologia é passível de críticas, tendo em vista que várias ações propostas podem não ser condizentes com a realidade dos municípios.

Além disso, alguns pesquisadores consideram que a efetividade da cooperação entre governos municipais e estadual “não pode ser claramente verificada na avaliação a ser feita pela SMA, pois não há procedimentos de interlocução ao longo

da definição das ações a serem desenvolvidas” (MANCINI, 2016). Para Machado (2014), em dissertação que trata da estratégia de avaliação do PMVA, podem haver falhas na forma de avaliação da efetividade do Programa, tendo em vista que a mesma é restrita à nota obtida pelo município, medida por meio do Índice de Avaliação Ambiental – IAA, dado que é estabelecido com base na somatória dos Indicadores de Atendimento às Diretivas Ambientais e os Indicadores das Ações Proativas do Município, subtraindo-se as pendências e/ou passivos ambientais de responsabilidade do município.

Ao final de cada ciclo anual, é publicado pelo PMVA o “Ranking Ambiental dos municípios paulistas”, que é resultado da avaliação das informações fornecidas pelas prefeituras e, a partir dessa avaliação, é publicado o Indicador de Avaliação Ambiental – IAA.

O desempenho no IAA, a colocação no Ranking Ambiental Paulista e a certificação são ferramentas importantes para o acompanhamento do programa pelo estado e um estímulo para a gestão local, mas não é suficiente para compreender como realmente tem sido o desempenho dos municípios na execução de cada ação proposta.
(MACHADO, 2014, p. 19)

Esses problemas, expressos por falhas na auditoria e verificação do desenvolvimento e cumprimento efetivo das ações descritas pelos municípios, são justificados pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente devido à falta de estrutura de pessoal e recursos financeiros para um amplo monitoramento (MANCINI, 2016). Na prática, as falhas na fiscalização permitem aos municípios uma maior liberdade em seus relatos, pois muitas vezes o que é descrito nos documentos não é verificado *in loco*.

Conforme a Resolução SMA 036/2011, os itens que compõem os passivos ambientais que podem tirar pontos dos municípios na avaliação do IAA são: existência de áreas contaminadas e penalidades aplicadas pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), pendências em relação ao licenciamento ambiental, constatação de resíduos da construção civil em Áreas de Proteção Permanente — APP, não cumprimento de Termo de Compromisso de Recuperação Ambiental – TCRA, a existência de Autos de Infração Ambiental – AIA, impetrados contra a prefeitura, além das notas do Índice de Coleta e Tratamento do Esgoto do Município – ICTEM – e do Índice da Qualidade de Aterro de Resíduos – IQR (SÃO PAULO, 2011), notas estas dadas pela Cetesb.

Assim, o IAA pode ser utilizado pelo poder público e sociedade civil como norteador na formulação e aprimoramento de políticas públicas de meio ambiente, além de ser utilizado para a entrega das seguintes premiações, que também possuem periodicidade anual:

- i) Certificado Município VerdeAzul: concedido aos municípios que atingem a nota superior a 80 (oitenta) pontos e preenchem requisitos pré-definidos para cada Ciclo. Este Certificado reconhece a boa gestão ambiental municipal e garante à prefeitura premiada preferência na captação de recursos do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição (FECOP) e do Fundo Estadual de Recursos Hídricos (FEHIDRO)
- ii) Prêmio Governador André Franco Montoro: concedido aos municípios melhores colocados no Ranking em cada uma das Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos – UGRHIs. Segundo o portal virtual do PMVA “trata-se de uma homenagem ao criador do Conselho Estadual do Meio Ambiente – CONSEMA, embrião da Secretaria de Estado do Meio Ambiente e defensor da descentralização administrativa e fortalecimento dos municípios.”²²

²² Informações obtidas em <http://verdeazuldigital.sp.gov.br/site/o-projeto/>, acessado em 29/12/2018

Figura 6: divisão regional do PMVA



Fonte: Portal virtual do PMVA²³

Um aspecto importante a respeito desse sistema de pontuação é que ele apresenta uma espécie de avaliação das políticas implementadas pelos governos locais o que, de certa forma, demonstra aos cidadãos daquela localidade se a gestão pública está sendo eficiente, ao menos nos parâmetros estabelecidos pelo PMVA.

Isso pode contribuir para uma redução da assimetria de informação entre os gestores locais e os moradores a respeito da qualidade ambiental do município o que, em tese, pode acarretar uma maior cobrança por parte da sociedade civil, imprensa e demais órgãos públicos por melhores resultados nesse aspecto.

Assim, o sistema de pontuação, concomitante à preferência na destinação de recursos estaduais aos municípios que se destacam no programa podem funcionar, também em tese, como motivações para que os gestores públicos implementem políticas ambientais mais eficientes (OLIVEIRA et al, 2015).

²³ Disponível em <http://verdeazuldigital.sp.gov.br/site/>, acessado em 29/12/2018

Considerando as notas obtidas no período de 2008 a 2018, o município de Araraquara tem uma média de 84,50 (numa escala que vai até 100,00), o que o coloca em 19º lugar entre os municípios paulistas com melhor colocação no ranking.

Para o presente trabalho, a importância do PMVA se expressa em seus esforços por aperfeiçoar e padronizar a política pública ambiental dos municípios paulistas, o que representa também um passo na direção da descentralização da gestão ambiental, no entanto com controle do órgão central e com uma implementação complexa, tendo em vista as já relatadas diferenças entre os municípios do estado e também levando em conta o dinamismo das questões ambientais.

É exigido um nível complexo de integração e articulação nas atividades voltadas à gestão ambiental por parte de diferentes órgãos municipais para o atendimento das diretivas, alcance de objetivos e metas estabelecidas, e tudo isso no período de apenas um ano. Esses aspectos apresentam desafios para a gestão do programa e a persecução das políticas ambientais municipais, pois, conforme lição de Arretche (2001), programas muito complexos apresentam forte tendência à não convergência de interesses por parte de seus atores, tendo em vista a diversidade de concepções e vontades dos agentes envolvidos.

O PMVA é um modelo de gestão pública compartilhada das políticas ambientais que envolve uma diversidade de atores que devem se articular e cooperar entre si para que se obtenha algum êxito em seu processo de implementação e gerenciamento. No entanto, devido ao seu caráter descentralizante, nesse modelo é necessária uma maior responsabilidade dos municípios para a execução das ações propostas, com uma interação e cooperação contínua entre o poder público municipal e o estadual.

Assim, para que o município obtenha sucesso no Programa, deve haver sinergia no trabalho desenvolvido pelos os órgãos locais responsáveis pela gestão ambiental, porém com ações voltadas à uma agenda proposta pela esfera estadual, o que em certa medida acaba por retirar do município a sua autonomia na formulação de suas próprias política públicas e definição de prioridades para atendimento de suas demandas, pontos que caracterizariam vantagens de uma gestão pública descentralizada.

Ademais, o processo de gestão e implementação das políticas públicas ambientais são influenciados – positivamente e negativamente – por interesses

partidários, conflitos entre o poder público local e estadual, divergências entre as agendas das diferentes esferas e também por aspectos como a excessiva burocracia dos órgãos públicos. Esses aspectos estão evidentes muitas vezes nas dificuldades de aprimoramento da política ambiental local e em seu descompasso com as exigências dos órgãos estaduais.

Assim, entende-se que, da forma como é implementado, as metas e propostas do PMVA podem esbarrar nas condições e prioridades particulares de cada município, nos palcos político e econômico e nos interesses dos agentes públicos locais. No entanto, a situação inversa também é verdadeira, ou seja, os interesses locais podem esbarrar em regras e imposições realizadas pela esfera estadual através do PMVA. Esses aspectos tornam a gestão do PMVA desafiadora tanto para o estado quanto para os municípios.

3.1.2 Normativa CONSEMA 001/2018

A Constituição Federal de 1988 definiu temas de interesse comum à União, aos estados e aos Municípios, no entanto, como é típico das Constituições, por diversas vezes essa definição foi editada de maneira genérica, apontando apenas as diretrizes a serem seguidas na atuação de cada ente federativo.

Assim, as orientações mais específicas e de caráter prático, como, por exemplo, quais práticas serão adotadas para o combate à poluição, ou quais os procedimentos para a realização de um licenciamento ambiental, devem ser regulamentadas por legislações posteriores, inspiradas na Constituição.

Dessa maneira, foi editada em 08 de dezembro de 2011 a Lei Complementar 140, que fixa tipologias para a cooperação entre a União, os Estados e os Municípios em matéria ambiental, conforme disposto nos incisos III, VI e VII do Art. 23 da Constituição Federal (BRASIL, 2011).

Sobre o licenciamento no âmbito estadual, a Lei Complementar 140/2011 atribuiu a este ente uma competência residual, ou seja, os estados devem licenciar empreendimentos e atividades que não são de competência municipal, mas também não cabem à União. Já em relação ao âmbito municipal, foi definido que cabe aos municípios licenciar atividades com potencial impacto ambiental local, conforme tipologias definidas pelos conselhos estaduais de meio ambiente. Na prática, os

conselhos editam uma listagem de atividades e empreendimentos considerados de impacto ambiental local, conforme critérios de porte e potencial poluidor, que podem ser licenciadas pelos municípios.

Baseada na Lei Complementar 140/2011, em novembro de 2018 foi promulgada pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente de São Paulo a Normativa Consema 001/2018, que alterou determinadas regras para que os municípios paulistas exerçam sua capacidade de licenciar atividades de impacto ambiental local e substituiu a Normativa Consema 001/2014, que anteriormente regia esse tema no estado de São Paulo.

Dessa forma, os municípios interessados em promover o licenciamento devem manifestar esse interesse através de Ofício do prefeito ao Conselho Estadual de Meio Ambiente, declarando que a cidade cumpre as exigências técnicas necessárias para exercer o ato. Conforme as regras da Normativa, os municípios podem se habilitar para realizar o licenciamento de atividades de baixo, médio ou alto impacto ambiental local, conforme definição da própria lei. No entanto, eles devem possuir uma estrutura de gestão ambiental específica para cada grau de atividade a ser licenciado:

1 - Para realizar o licenciamento das atividades de alto impacto ambiental local, o município deve:

- a) ser enquadrado na categoria de grande porte, assim considerado por possuir número de habitantes superior a 500.000 (quinhentos mil), conforme os dados do último censo demográfico divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística;
- b) ter histórico de funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente superior a 5 (cinco) anos;
- c) possuir equipe técnica multidisciplinar própria formada por no mínimo 10 (dez) profissionais qualificados, legalmente habilitados por seus respectivos órgãos de classe, em áreas relacionadas ao licenciamento ambiental.

2 – Para realizar o licenciamento das atividades de médio impacto ambiental local, o município deve:

- a) ser enquadrado na categoria de médio porte, assim considerado por possuir número de habitantes inferior ou igual a 500.000 (quinhentos mil) e superior a 60.000 (sessenta mil), conforme os dados do último censo demográfico divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; b) ter

histórico de funcionamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente superior a 3 (três) anos;

c) possuir equipe técnica multidisciplinar própria formada por no mínimo 5 (cinco) profissionais qualificados, legalmente habilitados por seus respectivos órgãos de classe, em áreas relacionadas ao licenciamento ambiental.

3 - Para realizar o licenciamento das atividades de baixo impacto ambiental local, o município deve:

a) ter Conselho Municipal de Meio Ambiente em funcionamento;

b) possuir equipe técnica multidisciplinar própria formada por no mínimo 3 (três) profissionais qualificados, legalmente habilitados por seus respectivos órgãos de classe, em áreas relacionadas ao licenciamento ambiental.

Nesses termos, o município de Araraquara habilitou-se para exercer o licenciamento das atividades de baixo impacto ambiental local, enquanto outros municípios do mesmo porte, como São Carlos, por exemplo, preferiram não exercer a prerrogativa do licenciamento, mantendo esta atribuição com o poder público estadual.

A referida normativa também versa sobre o licenciamento de intervenção em Áreas de Preservação Permanente, além de obras viárias, obras hidráulicas e de saneamento, linhas de transmissão, complexos turísticos e de lazer, criando regras para que os municípios possam analisar essas atividades.

Há, no entanto, algumas críticas pertinentes a esse modelo de descentralização utilizado no estado de São Paulo. Para Struchel (2016), não compete ao Conselho Estadual de Meio Ambiente, órgão colegiado vinculado ao Poder Executivo, definir uma tipologia de impacto ambiental, pois isso invade o exercício da competência ambiental municipal e promove insegurança jurídica à atuação dos entes locais.

Para o pesquisador Vladimir Passos de Freitas, com a atribuição das regras para o licenciamento ambiental dada aos governos estaduais através de seus conselhos de meio ambiente, prevalece uma indefinição, pois o poder estadual poderá “concentrar ou descentralizar um número maior ou menor de atribuições, conforme interesse do governador de plantão, o que pode gerar ainda mais insegurança jurídica” (PHILIPPI JR, 2016, p. 116).

Segundo Freitas, não é possível ignorar que existem interesses políticos ao redor das atribuições de fiscalização e implementação do licenciamento ambiental,

no entanto, tendo em vista que os conselhos de meio ambiente não são órgãos do legislativo e possuem grande número de agentes políticos em sua composição, que é dada por decreto, não há garantias de que o poder executivo estadual não possa municipalizar ou “estadualizar” o licenciamento de determinadas atividades com o intuito de facilitar ou dificultar o controle ambiental ou até mesmo concentrar poder. Assim, cabe à sociedade civil, aos municípios e ao Ministério Público acompanhar a ação desses conselhos e exigir uma atuação mais transparente.

Portanto, entende-se que não caberia aos estados determinar o que os municípios podem realizar, mas sim a uma legislação federal que determinasse as atribuições de cada ente, tendo em vista que não há uma hierarquia entre os entes, e os municípios possuem autonomia administrativa e política.

Para Machado (2004), a Lei Federal 140/2011, na qual foi baseada a descentralização da gestão ambiental no estado de São Paulo, extrapolou seu papel ao transformar a competência de legislar sobre meio ambiente, que deveria ser comum, em competência privativa.

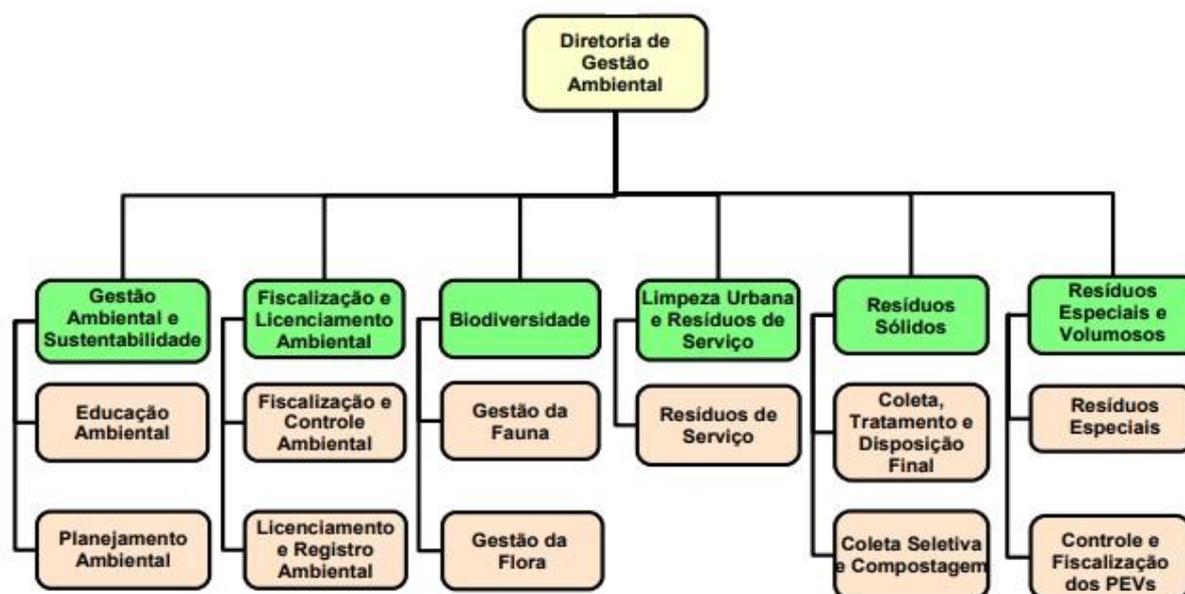
Há, no entanto, de se olhar a questão com um outro enfoque, tendo em vista que, devido ao caráter incipiente dos municípios na área ambiental, estes muitas vezes não possuem uma estrutura e uma organização adequada para operacionalizar a descentralização dessa gestão e, portanto, os estados atuam como um coordenador das ações de licenciamento municipalizado. Para Nascimento (2018, p. 59), em sua dissertação sobre as experiências de descentralização do licenciamento ambiental no Brasil:

Em um momento em que diversos municípios começam a assumir um papel mais ativo na agenda ambiental, os órgãos estaduais têm exercido um papel de coordenação neste processo, buscando a harmonização da gestão ambiental e a garantia de uma capacidade institucional minimamente satisfatória nos órgãos municipais. Embora o município possua sua competência e autonomia enquanto ente federativo, esta não deve ser a única justificativa para a descentralização. Mais importante do que a própria competência legal é a capacidade para desempenhá-la.

3.2 A Gestão Ambiental no Município de Araraquara

A gestão do meio ambiente do município de Araraquara encontra-se, atualmente, a cargo do DAAE Araraquara, através de sua Diretoria de Gestão Ambiental – DGA – que também é responsável pela gestão dos resíduos sólidos, e contém uma estrutura composta pelas seguintes gerências: Gestão Ambiental e Sustentabilidade, Fiscalização e Licenciamento Ambiental, Biodiversidade, Limpeza Urbana e Resíduos de Serviço, Resíduos Sólidos, Resíduos Especiais e Volumosos. Segue abaixo o organograma específico da DGA, sendo que o organograma geral do DAAE pode ser consultado nos anexos do presente trabalho.

Figura 7: organograma da DGA



Fonte: Portal do DAAE Araraquara²⁴

A Lei Municipal nº 8.868/2017 (ARARAQUARA, 2017), que dispõe sobre a estrutura administrativa do DAAE Araraquara, estabelece a função da DGA e de cada uma das gerências citadas:

Art. 15. À Diretoria de Gestão Ambiental, subordinada a Superintendência da Autarquia, compete:

I – administrar os serviços que visam o desenvolvimento sustentável no Município;

²⁴ Disponível em www.daaeararaquara.com.br, acessado em 19/10/2018

- II – elaborar e dirigir o planejamento ambiental e a biodiversidade no Município;
- III – coordenar as atividades das Gerências de Gestão Ambiental e Sustentabilidade, Fiscalização e Licenciamento Ambiental, Biodiversidade, Limpeza Urbana e Resíduos de Serviços; Resíduos Sólidos e Resíduos Especiais e Volumosos.

A DGA, atualmente, é composta por funcionários que atuam como agentes de fiscalização ambiental, fiscais municipais, engenheiros agrônomos e civis, analistas ambientais, agentes administrativos e operacionais e jovens aprendizes. Entre as formações acadêmicas dos funcionários estão biólogos, engenheiros, administradores públicos, geógrafos, químicos, técnicos ambientais, entre outros.

Dentre as atribuições de cada gerência, conforme Capítulo III da Lei Municipal nº 8.868/2017 (ARARAQUARA, 2017), pode-se citar:

Quadro 4: atribuições das Gerências da DGA

Gerência	Atribuições
Gestão Ambiental e Sustentabilidade	Coordenar a elaboração e implementação de projetos e políticas públicas voltadas à educação ambiental e meio ambiente; auxiliar a realização do planejamento e zoneamento ambiental do município; dirigir as atividades de planejamento, gestão e organização das atividades da gestão ambiental; gerenciar a captação de recursos via projetos ambientais; controlar as atividades de planejamento ambiental e sustentabilidade; coordenar as atividades das unidades de planejamento ambiental e de educação ambiental.
Biodiversidade	Promover ações de produção de mudas nativas para programas de recuperação e de reflorestamento de áreas degradadas; coordenar a proteção e controle da flora e da fauna silvestre no município; supervisionar as ações relativas à arborização urbana pública, além de fiscalizar e aplicar sanções pelo descumprimento da legislação correlata; formular projetos e ações relativos à arborização urbana do município; coordenar as atividades e ações de restauração, preservação, conservação e proteção da flora e da fauna silvestre no âmbito do município; avaliar as solicitações de autorizações para corte de árvores isoladas e intervenção em APP (áreas de Preservação Permanente); coordenar as atividades das unidades de gestão da fauna e de gestão da flora.
Limpeza Urbana e Resíduos de Serviços	Coordenar as atividades relativas à limpeza urbana e conservação das áreas verdes (poda, capina, remoção de vegetação) de logradouros públicos definidos como praças e canteiros centrais de avenidas; executar, em conjunto com outros órgãos da Administração Municipal, a fiscalização dos próprios e logradouros relativamente aos serviços correlatos; coordenar as atividades da unidade de resíduos de serviços.

Resíduos Sólidos	Coordenar as atividades relativas à operação dos sistemas de coleta (convencional e seletiva), tratamento, transbordo e disposição final dos resíduos sólidos (domiciliares, comerciais, dos serviços de saúde, recicláveis e compostáveis); coordenar a elaboração de normas para a recepção de resíduos sólidos de sua área de atuação, oriundos do município de Araraquara e de outros municípios; coordenar a coleta seletiva de material reciclável em parceria com associações de catadores de materiais recicláveis; coordenar as atividades da unidade de coleta, tratamento e disposição final e de coleta seletiva e compostagem.
Resíduos Especiais e Volumosos	Coordenar as atividades relativas à operação do sistema de tratamento e disposição final de resíduos da construção civil, resíduos de podas, resíduos volumosos e resíduos especiais; coordenar as atividades relativas ao cadastramento e atualização de informações referentes aos resíduos sólidos no município; coordenar, controlar e supervisionar a operação dos pontos de entrega voluntária de materiais recicláveis e dos "bolsões de entulho" no município; coordenar as atividades da unidade de resíduos especiais e de resíduos volumosos.

Fonte: elaboração própria com base Lei Municipal nº 8.868/2017

Entre os serviços realizados pela DGA está o Programa Adote o Verde, através do qual empresários do município podem escolher uma praça ou canteiro central para manter através de serviços como roçada da grama mensal, limpeza geral de folhas secas e outros resíduos e, se necessário, o despraguejamento (retirada de plantas daninhas). Em troca dos serviços prestados, a empresa tem o direito de utilizar o espaço para divulgação e publicidade de sua marca, conforme a orientação do DAAE.²⁵

Segundo dados do Portal Eletrônico do DAAE, o município de Araraquara possui mais de cem praças públicas, cento e seis canteiros centrais e dispositivos viários, além de outros espaços disponíveis para utilização pelo Programa, cuja implementação, também segundo informações do Portal, visa uma possibilidade de participação por parte dos cidadãos na manutenção dos espaços públicos, despertando uma consciência maior da população.

A mesma lei normatiza que a Gerência de Fiscalização e Licenciamento Ambiental – GFLA – é a responsável pelas atividades relacionadas ao licenciamento municipalizado e pela fiscalização das atividades de potencial impacto ambiental, papel semelhante ao desempenhado pela CETESB na esfera estadual. Para o desempenho de suas atribuições, a GFLA tem sob sua coordenação duas unidades: Fiscalização e Controle Ambiental e Licenciamento e Registro Ambiental.

²⁵ Informações disponíveis pelo portal <http://www.daaearaquara.com.br/gestao-ambiental/adote-o-verde.html>, acessado em 26/12/2018

Art. 32. À Gerência de Fiscalização e Licenciamento Ambiental (competes):

- I - formular, coordenar, acompanhar e supervisionar o registro de atividades poluidoras do Município, promovendo o cadastro e licenciamento de atividades geradoras de passivos ambientais;**
- II - formular, coordenar, acompanhar e supervisionar a elaboração de laudos e pareceres com relação as atividades de utilização de recursos naturais no Município;**
- III - controlar e fiscalizar a produção, armazenamento, transporte, comercialização, utilização e destino final de substâncias e também o uso de técnicas, métodos e instalações que comportem risco efetivo ou potencial para a qualidade de vida e meio ambiente, incluindo o de trabalho;
- IV - dirigir, coordenar, controlar e executar as atividades de monitoramento da qualidade ambiental no Município;
- V - dirigir, coordenar, controlar e executar as atividades de licenciamento e fiscalização da qualidade ambiental de atividades industriais e de empreendimentos com potencial impacto ambiental;**
- VI - elaboração de relatórios, pareceres e laudos;
- VII - realização de vistorias técnicas; atendimento de denúncias;**
- VIII - emissão de autorizações, licenças ambientais e certificados de dispensa de licenciamento;**
- IX - dirigir, coordenar, controlar e executar as atividades de fiscalização das ações que caracterizem infrações ao meio ambiente no município;**
- X - emitir as autuações para as infrações ocorridas que comprometam a qualidade ambiental;
- XI - coordenar as atividades das unidades fiscalização e controle ambiental e de licenciamento e registro ambiental.

(ARARAQUARA, 2017, grifo nosso)

A Unidade de Fiscalização e Controle Ambiental – UFCA, é responsável pela fiscalização, notificação e autuação das infrações às legislações ambientais municipais. As principais atividades fiscalizadas são: a) Deposição irregular de resíduos; b) Poda drástica; c) Supressão de árvore/vegetação; d) Aterro com entulho; e) Lançamento de efluentes em locais inadequados; f) Serviços de caçambas; g) Queimadas urbanas; h) Uso dos PEVs – Ponto de Entrega Voluntária; i) Licença Ambiental; j) Irregularidades em APPs; k) Irregularidades em Córregos e rios; l) Emissão de gases; m) Emissão de ruídos; n) Animais silvestres; o) Aplicação de herbicida.

Já a Unidade de Licenciamento e Registro Ambiental é responsável direta pelo licenciamento municipalizado das atividades de baixo impacto ambiental local, que é realizado conforme as determinações do Conselho Estadual de Meio Ambiente – CONSEMA – através de sua Resolução Normativa nº 001/2018 (SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, 2018). Segundo a Normativa, em seu parágrafo 1º: “Compete ao Município, nos termos do Anexo III, o licenciamento ambiental de empreendimentos e de atividades executados em seu território que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local”.

Assim, a Normativa estabelece as regras para que o município possa exercer a prerrogativa de licenciar as referidas atividades, que são divididas entre baixo, médio e alto impacto ambiental local.

O município de Araraquara está cadastrado, de acordo com o processo da Secretaria Estadual de Meio Ambiente – Processo SMA 6.557/2014 – para o licenciamento das atividades consideradas de baixo impacto ambiental, conforme definido pela própria normativa, o que inclui, entre outros, empreendimentos com determinadas atividades industriais que possuem uma área construída de até 2.500m².

Conforme dito anteriormente, para estar apto ao licenciamento dessas atividades, a normativa estabelece que o município possua: a) Conselho Municipal de Meio Ambiente em funcionamento; b) equipe técnica multidisciplinar própria formada por no mínimo três profissionais qualificados em áreas relacionadas ao licenciamento ambiental, legalmente habilitados por seus respectivos órgãos de classe.

Essas exigências vão ao encontro do que foi preconizado pela Lei Complementar Federal 140/2011 (BRASIL, 2011), em seu artigo 5º:

O ente federativo poderá delegar, mediante convênio, a execução de ações administrativas a ele atribuídas nesta Lei Complementar, desde que o ente destinatário da delegação disponha de **órgão ambiental capacitado a executar as ações administrativas a serem delegadas e de conselho de meio ambiente.**
(grifo nosso).

Para a referida Lei, considera-se órgão ambiental capacitado “aquele que possui técnicos próprios ou em consórcio, devidamente habilitados e em número compatível com a demanda das ações administrativas a serem delegadas”.

3.3 A CETESB e sua Atuação no Município de São Carlos/SP

A Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB – é a agência ambiental pública responsável pelo controle, fiscalização, monitoramento e licenciamento de atividades geradoras de poluição, tendo ainda por objetivo,

preservar e recuperar a qualidade das águas, do ar e do solo.²⁶ A agência é também o órgão executor do Sistema Estadual de Administração da Qualidade Ambiental, Proteção, Controle e Desenvolvimento do Meio Ambiente e Uso Adequado dos Recursos Naturais – SEAQUA e gestor da qualidade do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos – SIGRH (SÃO PAULO, 2009).

O órgão foi criado em 24 de julho de 1968, pelo Decreto nº 50.079, tendo inicialmente a denominação de Centro Tecnológico de Saneamento Básico, e incorporou a Superintendência de Saneamento Ambiental – SUSAM – ligada à Secretaria Estadual de Saúde.

Conforme informações do portal da CETESB na internet, a missão da agência é “promover e acompanhar a execução das políticas públicas ambientais e de desenvolvimento sustentável, assegurando a melhoria contínua da qualidade do meio ambiente de forma a atender às expectativas da sociedade no Estado de São Paulo”²⁷.

Atualmente, a agência é uma sociedade de economia mista, de capital fechado, que tem o governo do estado de São Paulo como acionista controlador, com 99,998% do capital social que é de R\$ 165 milhões, com dados de 2018²⁸. As receitas anuais do órgão giram em torno de R\$ 440 milhões, dos quais cerca de 33% são providas de custeio do governo paulista e 64% do sistema de licenciamento ambiental, arrecadação de multas e taxas de fiscalização, além de 3%, provenientes da prestação de outros serviços.

Como destaque, a Cetesb tornou-se um dos 19 centros de referência da Organização das Nações Unidas – ONU – para questões ambientais e também uma das cinco instituições mundiais da Organização Mundial de Saúde – OMS – para questões de abastecimento de água e saneamento, além de órgão de referência e consultoria do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, para questões ligadas a resíduos perigosos na América Latina.

O quadro de funcionários da CETESB, conforme dados de 2017, é composto por 1.954 colaboradores, sendo 1.234 profissionais de nível universitário, 664 de

²⁶ Disponível em <https://cetesb.sp.gov.br/perguntas-frequentes/#1517963637851-d8043ed1-72c0>, acessado em 12/12/2018

²⁷ Fonte: <https://cetesb.sp.gov.br/perguntas-frequentes/#1517964044440-516ef4a7-6466>, acessado em 12/12/2018

²⁸ Estatuto Social da CETESB, disponível em <https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/Estatuto-Social-aprovado-na-AGE-de-25-04-18.pdf>, acessado em 12/12/2019

nível médio e 56 de nível operacional. Desse total, existem 04 funcionários com pós-doutorado, 72 com doutorado, 12 com mestrado e 412 com pós-graduação, capacitados para atuar no monitoramento e na avaliação da qualidade ambiental, gestão do conhecimento, licenciamento ambiental, fiscalização, política de controle e redução de emissões de poluentes no meio ambiente (fontes estacionárias e móveis) e apoio à execução de programas de proteção à saúde humana.

A CETESB possui atualmente nove laboratórios próprios para análises hidrobiológicas, toxicológicas, físico-químicas e serviços de amostragem na sede, em São Paulo, e outros sete nos municípios de Campinas, Cubatão, Limeira, Marília, Ribeirão Preto, Sorocaba e Taubaté, que atendem não só à demanda do Sistema Ambiental Paulista, como também contratos de serviços de outras instituições, inclusive de outros estados e países.

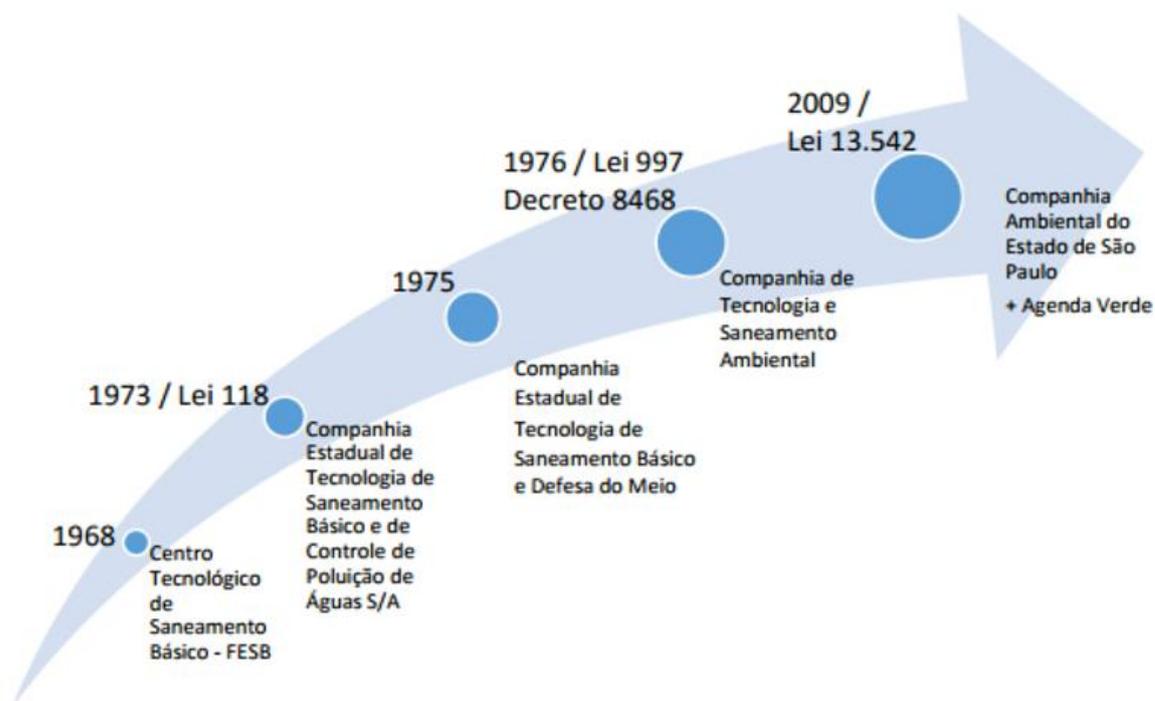
Os laboratórios oferecem também consultorias e treinamentos em métodos analíticos e suporte técnico a outros órgãos governamentais, ao Ministério Público e à iniciativa privada. Oferece, ainda, serviços de calibração de equipamentos e provê ensaios de proficiência inter-laboratoriais.

Em 07 de setembro de 2009, através da Lei estadual nº 13.542/2009, a agência passou a denominar-se Companhia Ambiental do Estado de São Paulo, mantendo ainda a sigla CETESB. A partir de então, o órgão recebeu novas atribuições, em especial no tocante aos processos de licenciamento ambiental.

Anteriormente, as solicitações de licenciamento ambiental eram atendidas por quatro departamentos do sistema ambiental estadual: o Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais – DEPRN, o Departamento de Uso do Solo Metropolitano – DUSM, o Departamento de Avaliação de Impacto Ambiental – DAIA e a própria CETESB.

Com a unificação e a centralização do licenciamento na estrutura da CETESB, além de manter a função de órgão fiscalizador e licenciador de atividades consideradas potencialmente poluidoras, a CETESB passou a licenciar atividades que impliquem corte de vegetação e intervenções em áreas consideradas de preservação permanente e ambientalmente protegida.

Figura 8: evolução da estrutura da CETESB



Fonte: Portal da CETESB²⁹

Atualmente, a CETESB possui 46 agências distribuídas por todas as regiões do estado de São Paulo. No município de São Carlos/SP, há uma agência na qual atuam 07 fiscais e, além da cidade sede, atende às cidades de Ribeirão Bonito, Ibaté, Dourado, Torrinha, Brotas, Descalvado e Itirapina. Como o município não possui autorização da Secretaria Estadual de Meio Ambiente para realizar o licenciamento ambiental municipalizado, a agência estadual é responsável na cidade também pelo licenciamento de atividades de baixo impacto ambiental, conforme a Normativa CONSEMA 001/2018.

²⁹ Disponível em <https://cetesb.sp.gov.br/perguntas-frequentes/#1517970813700-e19d0c90-a504>, acessado em 12/12/2018

Figura 9: municípios atendidos pela agência da CETESB de São Carlos



Fonte: elaboração própria com dados do Portal da CETESB e sobre mapa obtido no portal da Biblioteca Virtual do Governo do Estado de São Paulo³⁰

O município de São Carlos está localizado no interior do estado, a uma distância de 231 quilômetros da capital e possui, conforme dados do IBGE³¹, uma população estimada para o ano de 2018 de 249.415 habitantes. O município se destaca por ser um importante centro regional industrial, com a economia fundamentada em atividades industriais e na agropecuária, onde se destacam a produção de cana-de-açúcar, laranja, leite e frango. A cidade também é um polo nacional de tecnologia, graças à presença de diversas universidades renomadas, como a Universidade de São Paulo – USP, o Instituto Federal de São Paulo – IFSP e a própria Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

³⁰ Portal da CETESB na internet <https://cetesb.sp.gov.br/> e Biblioteca Virtual do Governo do Estado de São Paulo <http://www.bibliotecavirtual.sp.gov.br/temas/sao-paulo/sao-paulo-aspectos-territoriais.php>, acessados em 25/01/2019

³¹ Dados disponíveis em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/sao-carlos/panorama>, acessado em 12/12/2018

A legislação determina uma taxa de licenciamento a ser paga pelos empreendedores nas solicitações de serviços e licenciamento ambiental e que é calculada com base na área do terreno ocupado pelo empreendimento ou atividade, acrescida das áreas construídas dos pavimentos superiores e/ou inferiores, excluindo-se as áreas ocupadas com florestas e outras formas de vegetação, ocupadas por outros empreendimentos presentes na área total do terreno e áreas ocupadas por atividades agropastoris que não estejam diretamente relacionadas à atividade licenciada³⁴.

Quando se trata de microempresas (ME) ou empresas de pequeno porte (EPP), bem como empreendimentos de associações de produtores rurais, associações ambientalistas e cooperativas de produtores, com faturamento anual igual ou inferior aos limites para enquadramento como pequena ou microempresa definidos por lei federal ou estadual, é concedido desconto de 85% sobre o valor total da taxa. Já microempreendedores individuais (MEIs) são isentos de taxa ou equivalente, conforme descrito na LC nº 123 de 14/12/06, alterada pela LC nº 128 de 19/12/08. No entanto, nota-se que estas taxas são aplicadas apenas a atividades de médio e alto potencial de impacto ambiental e que, portanto, não podem ser licenciadas pelo processo denominado Via Rápida Ambiental – VRA, responsável pelo licenciamento das atividades de menor impacto. Este processo será discutido posteriormente.

Antes de iniciar o processo de licenciamento, o portal da CETESB aconselha que o usuário recorra ao município para averiguar se a atividade realizada pelo empreendimento não tem seu licenciamento sob responsabilidade da esfera municipal.³⁵ Posteriormente, o solicitante deve submeter a documentação necessária no próprio portal para que ela seja avaliada pelos técnicos da agência estadual.

Todos os procedimentos possuem manuais para que os usuários possam entender melhor o funcionamento e sua forma de execução. A lista de documentação básica para solicitação da licença prévia encontra-se nos apêndices

³⁴ Informações sobre os preços de licenciamento junto à CETESB disponíveis em <http://sistemasinter.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/preco/ResplnsTrans.php>, acessado em 13/12/2018

³⁵ Disponível em <https://cetesb.sp.gov.br/licenciamentoambiental/roteiros/>, acessado em 13/12/2018

deste trabalho. Conforme consulta ao portal da CETESB, o procedimento para a solicitação de licença ambiental compreende os seguintes passos:

Figura 11: procedimentos para a solicitação de licença ambiental junto à CETESB

Atividades e empreendimentos sujeitos a emissão de LP – LI – LO

Indústrias e serviços

Como solicitar a Licença

1. Preencher a solicitação da licença no Portal do Licenciamento Ambiental – PLA, escolhendo o objetivo de sua solicitação
 - Licença Prévia ou Licença Prévia e de Instalação concomitante
 - Licença de Instalação
 - Licença de Operação
2. Reunir a documentação
 - Documentação básica para solicitação de Licença Prévia ou Licença Prévia e de Instalação concomitante
 - Documentação básica para solicitação de Licença de Instalação
 - Documentação básica para solicitação de Licença de Operação

Obs.. A lista dos documentos a serem entregues, bem como o formulário de solicitação serão gerados pelo Portal do Licenciamento Ambiental – PLA ao final do seu preenchimento.
3. Efetuar o pagamento do preço da Licença, correspondente à análise e expedição, calculado com base no potencial poluidor e no porte do empreendimento.

Obs..As microempresas e empresas de pequeno porte usufruem de redução significativa no preço da licença, o desconto corresponde a 85% do valor calculado.

O benefício não se aplica a empresas que exercem a atividade de extração e/ou beneficiamento mineral.
4. Enviar a documentação para análise por meio do sistema e-ambiente – <https://e.ambiente.sp.gov.br/atendimento/>

Observação: O processo somente estará disponível para envio de documentos após a conclusão da solicitação no Portal de Licenciamento ambiental – PLA.

LICENÇA PRÉVIA

- Licença Prévia – Documentação Necessária

LICENÇA DE INSTALAÇÃO

- Licença de Instalação – Documentação Necessária

LICENÇA DE OPERAÇÃO

- Licença de Operação – Documentação Necessária

Fonte: Portal da CETESB³⁶

Conforme dados obtidos junto aos técnicos da agência CETESB de São Carlos, obtidos através de solicitação por e-mail, as licenças ambientais para as atividades de baixo impacto ambiental, que são definidas pela Normativa Consema 002/2014, são emitidas imediatamente pelo sistema do VRA, desde que a empresa cumpra todos os requisitos exigidos pelo sistema.

Na próxima parte deste trabalho, será realizado um comparativo entre os processos de licenciamento ambiental realizados pelo município de Araraquara e pela CETESB (Agência São Carlos) para as atividades licenciadas por ambos os órgãos.

³⁶ Disponível em <https://cetesb.sp.gov.br/licenciamentoambiental/licenca-de-instalacao/>, acessado em 13/12/2018

3.4 Daae Araraquara e CETESB: Duas Experiências de Licenciamento Ambiental em Diferentes Esferas

Para melhor compreender o funcionamento dos processos de licenciamento ambiental na esfera estadual e no município de Araraquara, serão comparados os dois tipos de processos realizados por seus respectivos órgãos ambientais para a emissão da licença ambiental.

Os dados foram obtidos diretamente junto aos órgãos públicos responsáveis e em seus portais virtuais, sendo que a agência da CETESB consultada para esta pesquisa foi a do município de São Carlos/SP, tendo em vista a similaridade econômica e social desta cidade com Araraquara, além do fato de a agência de São Carlos realizar o licenciamento de empresas com o mesmo grau de complexidade e de impacto ambiental que o DAAE Araraquara, conforme descrito na metodologia.

No município de Araraquara, as etapas do processo de licenciamento foram definidas pela Resolução SMMA 001/2016, promulgada pela da antiga Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Araraquara (SMMA, 2016), e também por Instruções Técnicas – ITs – internas do DAAE. Assim, para solicitar a licença ambiental de atividades de baixo impacto ambiental, os empreendedores devem providenciar a documentação e formulários necessários e que se encontram disponíveis no portal virtual da autarquia³⁷, os quais devem ser preenchidos e apresentados pessoalmente na sede do órgão. Em geral, os documentos a serem apresentados para a solicitação de uma licença prévia/instalação/operação são:

- i) Requerimento Padrão DAAE (disponível no site www.daaeararaquara.com.br);
- ii) Formulário denominado “Solicitação de Licença Ambiental” preenchido
- iii) Procuração, quando for o caso (apresentar cópia do RG e CPF do responsável/proprietário);
- iv) Comprovante de pagamento do preço de análise de Licença;
- v) Questionário para análise de licença para corte de árvores ou a Autorização de corte;

³⁷ Disponível em <http://www.daaeararaquara.com.br/>, acessado em 21/02/2019

- vi) Certidão de Diretrizes de Uso e Ocupação de Solo, solicitada e emitida pela Prefeitura Municipal na Secretaria de Desenvolvimento Urbano, com validade de até 180 dias;
- vii) Conta de água e esgoto ou Certidão do Departamento Autônomo de Água e Esgotos – DAAE;
- viii) MCE – Memorial de Caracterização do Empreendimento, impresso;
- ix) Croqui de localização indicando o uso do solo e construções existentes nas imediações do empreendimento, num raio mínimo de 100 metros;
- x) Disposição física dos equipamentos (layout) que pode ser demonstrada em croqui ou em planta baixa da construção;
- xi) Plantas baixas e cortes do imóvel;
- xii) Se houver captação de águas subterrâneas ou superficiais ou lançamento de efluentes líquidos em corpo d'água: apresentar outorga de implantação do empreendimento emitida pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE;
- xiii) Se o empreendimento pretende se instalar próximo a rodovias e lançar suas águas pluviais na faixa de domínio dessas rodovias: apresentar anuência da empresa concessionária/permissionária;
- xiv) Publicação no Diário Oficial do Estado e jornal periódico de circulação local, em que seja informado o ato de solicitação da Licença Prévia e de Instalação. As atividades de manutenção mecânica, funilaria e pintura e lavagem de veículos devem publicar apenas em jornal local;
- xv) Quando o processo tratar de Microempresa (ME), Empresa de Pequeno Porte (EPP) ou Microempreendedor Individual (MEI), também será necessário acrescentar os seguintes documentos:
 - a) Para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte: - Cópia do Contrato Social registrado na Junta Comercial do Estado (JUCESP); - Declaração de ME/EPP/MEI; - Cópia da Comprovação de Optante pelo Simples Nacional (quando couber);
 - b) Para Microempreendedores Individuais: - Comprovante de inscrição e situação cadastral; - RG, CPF e comprovante de endereço; - Declaração de ME/EPP/MEI

Uma das diferenças mais marcantes entre o *modus operandi* relacionado às solicitações de licença ambiental para atividades de baixo impacto ambiental na CETESB e no DAAE se refere à necessidade de apresentação da documentação física no Departamento, enquanto na agência estadual toda a documentação deve ser submetida à análise através do serviço de Via Rápida Ambiental – VRA.

Os processos para solicitação da licença no DAAE envolvem as seguintes etapas:

- i) apresentação da documentação, através de protocolo presencial no órgão municipal, que deve ser realizado pelo responsável pelo empreendimento ou por procurador;
- ii) análise da documentação por um técnico do Departamento que, caso necessário, emitirá um *comunique-se* para a apresentação de documentação complementar ou retificação de informações;
- iii) emissão de boleto para pagamento do preço de análise da licença;
- iv) vistoria do empreendimento pelos técnicos responsáveis;
- v) emissão de *comunique-se* para correção e adequação dos processos e instalações do empreendimento, a fim de mitigar ou interromper eventuais impactos ambientais;
- vi) emissão da licença ambiental, cancelamento ou indeferimento do processo, a depender dos impactos ambientais constatados, da documentação apresentada ou de fatores externos, como verificação de que a atividade não é passível de licenciamento pelo órgão ambiental municipal;

No licenciamento realizado no município de Araraquara, caso os empreendedores desejem, podem agendar uma consulta com os técnicos responsáveis para que seja verificado se a documentação a ser apresentada está completa ou mesmo se os formulários foram preenchidos de maneira adequada. Esse agendamento é realizado através de contato telefônico diretamente com os funcionários responsáveis.

Conforme demonstrado nos processos acima, após o protocolo da documentação, a mesma é analisada pela equipe e, em caso de necessidade, é emitido um *Comunique-se* notificando os responsáveis sobre a necessidade de

ajustes, maiores informações ou apresentação de outros documentos complementares.

Importante ressaltar que, para a solicitação de licença, é necessária a publicação em jornal local e no Diário Oficial do Estado dando publicidade a esse ato. É também gerada uma guia para pagamento do preço de análise da licença ambiental, cujo valor varia conforme o tamanho da área construída e o grau de complexidade da atividade a ser desenvolvida – este grau é determinado por lei específica. Os microempreendedores individuais – MEIs – assim como na CETESB, são isentos da taxa de licenciamento.

Com o recebimento da solicitação, os técnicos realizam vistoria no empreendimento para apurar eventuais impactos ambientais e medidas técnicas cabíveis a fim de mitigá-los. Caso sejam necessárias adequações no imóvel, é emitido um *Comunique-se* detalhando os ajustes a serem feitos e exigindo que os mesmos sejam realizados dentro de um prazo determinado.

Após a entrega da documentação completa e das adequações no empreendimento, a licença ambiental requerida é emitida, sendo que os responsáveis devem providenciar nova publicação em jornal local e no Diário Oficial do Estado para dar publicidade ao recebimento da licença, além de apresentar o comprovante de pagamento do preço de análise da licença.

As atividades de manutenção mecânica, lavagem, polimento e funilaria e pintura de veículos tem um processo simplificado de licenciamento que, na prática, consiste na apresentação de um Memorial de Caracterização do Empreendimento – MCE – de apenas quatro páginas (contra o MCE de oito páginas referente ao licenciamento de atividades industriais) e as isenta de publicar os atos no Diário Oficial do Estado. A essas atividades é exigido o licenciamento ambiental especificamente no município de Araraquara devido à Resolução SMMA 001/2016 (SMMA, 2016), que determina que o poder público pode exigir o licenciamento de atividades que possuem algum potencial impacto ambiental.

Sobre as etapas descritas acima, é importante ressaltar alguns aspectos que caracterizam a operação da administração pública pelo município. De início, nota-se que há a cobrança de uma taxa para a análise do processo de licenciamento ambiental, ao contrário da CETESB, que não cobra a taxa para as atividades de baixo impacto ambiental que se licenciam através do VRA.

Outro ponto de destaque é que todos os empreendimentos são vistoriados durante o processo de licenciamento, o que garante que os potenciais impactos ambientais sejam prevenidos de forma mais efetiva, tendo em vista que a licença é emitida apenas após a análise de necessidade de adequações técnicas no empreendimento e da verificação de seu cumprimento.

No entanto, atualmente, nota-se uma tendência de que os órgãos públicos invertam a ordem de emissão de licença em relação à vistoria, ou seja, muitos órgãos emitem a licença com base nas declarações dos requerentes e, posteriormente, é realizada uma vistoria para averiguar se as declarações são necessariamente verdadeiras e se existem impactos ambientais no empreendimento, sendo que, por vezes, a depender do tipo de atividade e do grau de seu impacto ambiental, a vistoria pode nem ser realizada.

Este novo procedimento é observado no próprio processo de licenciamento ambiental simplificado realizado pela CETESB, no estado de São Paulo, e pelo Instituto Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – IEMA, no Espírito Santo, bem como no processo de Licença Ambiental por Adesão e Compromisso, realizado pelo Instituto de Meio Ambiente – IMA (antigo Fatma), de Santa Catarina.³⁸

Conforme dados obtidos junto ao DAAE, todas as licenças ambientais emitidas nos anos de 2017 e 2018 contemplaram, concomitantemente, a Licença Prévia, de Instalação e de Operação. Segundo observação dos técnicos do Departamento, nota-se que isto ocorre tendo em vista que os empreendedores iniciam as atividades de suas empresas primeiro para, posteriormente, buscarem a formalização perante a administração pública. Assim, não é possível emitir uma Licença Prévia ou de Instalação para um empreendimento que já se encontra em funcionamento, o que leva o órgão ambiental a emitir as três licenças ao mesmo tempo, no instrumento conhecido como Licença Corretiva (STRUCHEL, 2016).

A respeito do Licenciamento Ambiental Corretivo, faz-se necessário algumas considerações. Em regra, o licenciamento tem um caráter prévio à operação da atividade pretendida, tendo a necessidade de se avaliar os impactos negativos e as medidas necessárias à sua mitigação ou compensação pelos eventuais danos

³⁸ Mais informações sobre os processos de licenciamento ambiental simplificado e Licença Ambiental por Adesão e Compromisso podem ser obtidos nos portais eletrônicos dos órgãos ambientais estaduais IEMA (<https://iema.es.gov.br/licenciamento-simplificado>), IMA (<http://www.fatma.sc.gov.br/conteudo/informacoes>) e CETESB (<https://cetesb.sp.gov.br/licenciamentoambiental/roteiros/>), acessados em 26/12/2018

ambientais, em consonância com os princípios da prevenção e da precaução no Direito Ambiental.

Assim, a operação de uma atividade com potencial impacto ambiental sem sua respectiva licença ambiental caracteriza uma infração tanto do ponto de vista criminal quanto do administrativo. A própria Lei Municipal nº 821/2011 preconiza que se considera infração ambiental a execução de obras, atividades, processos produtivos e empreendimentos, bem como a utilização ou exploração de recursos naturais de quaisquer espécies sem a respectiva licença ambiental (ARARAQUARA, 2011).

No entanto, deve-se observar que o licenciamento corretivo pode ocorrer quando as adequações técnicas para a regularização ambiental por parte da empresa forem viáveis, sendo que, caso contrário, cabe ao poder público aplicar as sanções legais cabíveis ou mesmo exigir a remoção das instalações e encerramento da atividade, além da recuperação de uma eventual área degradada.

É sabido que para os empreendimentos a serem implantados o modelo adotado é o preventivo, que em regra segue a sistemática trifásica, sendo dividido nas fases de licença prévia, licença de instalação e licença de operação. Contudo, se o empreendimento estiver instalado (no todo ou em parte) ou operação, o modelo a ser adotado é o corretivo, que consiste em um licenciamento capaz de englobar – na medida do possível, obviamente – as etapas cabíveis. No primeiro quadro a licença de instalação faria as vezes também da licença prévia, ao passo que no segundo a licença de operação farias as vezes da de instalação e da prévia. (FARIAS, 2017)

O papel do licenciamento ambiental corretivo é o de levar regularidade a atividades que anteriormente estavam à margem de qualquer controle ambiental, mas não há o objetivo de isentar o empreendedor de sua responsabilidade jurídica, seja na esfera administrativa, civil ou criminal.

Há também de se levar em conta o papel socioeconômico que essas empresas desempenham tendo em vista que, caso suas atividades fossem encerradas de imediato, poderiam ocorrer descontroles nos níveis de emprego e renda do município. “A regularização é uma prática estratégica para a consolidação da própria política ambiental, pois uma vez licenciada fica mais difícil para a atividade fugir do controle ambiental, passando a se sujeitar também aos demais instrumentos relacionados a essa agenda” (FARIAS, 2017).

Outras atividades sujeitas ao licenciamento corretivo são aquelas que, num momento inicial, não havia previsão legal que as obrigasse a realizar o

licenciamento, mas que, posteriormente, passaram a ter a licença exigida. Ou seja, nem sempre o mecanismo está relacionado a uma irregularidade, podendo estar atrelado a uma mudança de concepção por parte da administração pública ou da legislação ambiental (FARIAS, 2017). É o caso das atividades de hotéis, motéis e pousadas, que passaram a ter seu licenciamento ambiental regulamentado com o advento da Normativa Consema 001/2014. Assim, os municípios que promovem o licenciamento municipalizado e a CETESB tiveram que notificar os empreendimentos com as atividades citadas para que solicitassem o licenciamento que seria, obviamente, do tipo Corretivo.

Já na esfera estadual, o licenciamento de atividades de baixo impacto ambiental é solicitado pelo portal virtual da CETESB³⁹, por onde também são enviadas as documentações necessárias para o início do processo. Assim, a principal diferença entre a solicitação de licença ambiental no estado e no município de Araraquara é que este ainda não possui a virtualização do procedimento.

Para as atividades de maior impacto ambiental, ou seja, aquelas que não são licenciadas pelo município de Araraquara, a solicitação de licenciamento deve ser realizada pelo Portal de Licenciamento Ambiental da CETESB⁴⁰, através dos seguintes procedimentos:

- i) Preencher a solicitação da licença no Portal do Licenciamento Ambiental – PLA, escolhendo o objetivo de sua solicitação: Licença Prévia ou Licença Prévia e de Instalação concomitante; Licença de Instalação; ou Licença de Operação
- ii) Reunir a documentação
- iii) Efetuar o pagamento do preço da Licença, correspondente à análise e expedição, calculado com base no potencial poluidor e no porte do empreendimento.
- iv) Enviar a documentação para análise por meio do sistema e-ambiente – <https://e.ambiente.sp.gov.br/atendimento/>

Assim como no município de Araraquara, na CETESB as microempresas e empresas de pequeno porte usufruem de redução de 85% do valor calculado, sendo que este benefício não se aplica a empresas que exercem a atividade de extração e/ou beneficiamento mineral.

³⁹ Disponível em <https://cetesb.sp.gov.br/>, acessado em 26/12/2019

⁴⁰ Disponível em <https://e.ambiente.sp.gov.br/atendimento/>, acessado em 26/12/2019

Toda a lista de documentação necessária também se encontra disponível no Portal da CETESB, bem como alguns manuais que auxiliam no preenchimento dos formulários necessários. A lista de documentos completa para a solicitação de cada tipo de licença encontra-se nos anexos deste trabalho.

Caso seja necessário atendimento nas agências, os requerentes devem agendar o horário no próprio portal, através do serviço denominado SAO – Sistema de Agendamento Online. Este serviço é utilizado pela população para o esclarecimento de dúvidas e informações em geral, questões referentes a autorização para intervenção em recursos naturais, processos de alvará e regularização de construções em Área de Proteção e Recuperação de Mananciais – APM/APRM, licenciamento de empreendimentos, protocolização de documentos em geral, registro de reclamações da população referentes a fontes de poluição e recursos naturais, etc.

As exceções são para os serviços de vistas a processos físicos e marcação de reunião com técnicos e gerentes da agência, cujos agendamentos, assim como no DAAE Araraquara, devem ser feitos por contato telefônico ou por e-mail enviado diretamente à agência ambiental que atende a solicitação.

Na CETESB, a protocolização de recursos contra autos de infração e contra indeferimentos de solicitações de documentos deve ser feita de forma eletrônica, acessando a pendência no próprio requerimento digital. No DAAE, assim como os outros processos, devem ser protocolizados pessoalmente.

No tocante ao licenciamento específico das atividades de baixo impacto ambiental, tal qual realizado pelo município de Araraquara, a CETESB disponibiliza a ferramenta denominada Via Rápida Ambiental – VRA, através da qual o empreendedor pode obter sua Licença ou Autorização de forma automática, auto declaratória e sem custos. Sendo assim, o empreendedor solicita a licença através do portal da VRA e a mesma é liberada caso seja verificado que as declarações do requerente atendem aos requisitos exigidos.

O licenciamento ambiental simplificado e informatizado de atividades e empreendimentos que potencialmente acarretam baixo impacto ambiental foi instituído pelo Decreto Estadual nº 60.329, de 02/04/2014. Essas atividades e empreendimentos são sujeitos ao licenciamento simplificado e os requisitos para tal procedimento foram definidos pela Deliberação Consema Normativa 02, de 23/04/2014, alterada pela Deliberação Consema Normativa 01, de 18/10/2016. Essa

Deliberação definiu também as solicitações de supressão de vegetação nativa, corte de árvores isoladas e intervenção em área de preservação permanente que podem ser autorizadas no mesmo procedimento.

Nesse tipo de licenciamento realizado pelo órgão estadual, os empreendimentos são isentos do pagamento da taxa de licenciamento ambiental e da obrigação de publicar os atos no Diário Oficial do Estado, tendo em vista que essa publicidade é realizada pela própria CETESB, que informa periodicamente todas as empresas que solicitaram ou receberam suas licenças ambientais, ao contrário do que ocorre no município, onde essa publicidade fica a cargo do requerente.

As atividades e empreendimentos que tem direito a se licenciarem através do processo do VRA são, basicamente, aquelas que também são licenciáveis pelos municípios que aderiram ao licenciamento municipalizado, mas que estão localizadas em cidades que ainda não estão cadastradas para a realização deste procedimento. Ou seja, atividades definidas como baixo potencial impacto ambiental local e que seguem as seguintes condições, conforme Normativa Consema 002/2014 (SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE, 2014):

- i) ter área construída igual ou inferior a 2.500 m² (dois mil e quinhentos metros quadrados);
- ii) sua implantação não implica intervenções em área de preservação permanente (APP);
- iii) não realiza supressão de vegetação nativa ou corte de árvores nativas isoladas;
- iv) possua reserva legal instituída ou cadastro no Sistema de Cadastro Ambiental Rural – SP, no caso de instalação em imóvel rural;
- v) não tenha capacidade de armazenamento de Gás Liquefeito de Petróleo – GLP superior a 4.000 kg (quatro mil quilos);
- vi) não esteja localizado nas Áreas de Proteção aos Mananciais - APMs da Região Metropolitana de São Paulo ou nas Áreas de Proteção e Recuperação dos Mananciais – APRMs do Estado de São Paulo;
- vii) não realiza queima de combustíveis sólidos ou líquidos.

O procedimento realizado através do VRA agilizou a liberação das licenças ambientais para essas atividades, tendo em vista que ele inverteu a ordem

tradicional de licenciamento, ou seja, a licença ambiental é liberada antes da realização de vistoria no empreendimento, pois considera-se que as informações declaradas pelo requerente são verdadeiras. Assim, caso posteriormente sejam verificadas declarações falsas ou impactos ambientais, esses estabelecimentos ficam sujeitos a sanções e multas.

No entanto, esse procedimento pode não garantir uma efetiva proteção ao meio ambiente, dado que, mesmo que sejam emitidas multas e outras sanções, corre-se o risco de liberação de uma licença ambiental para um empreendimento que efetivamente polui o meio ambiente, o que contraria os princípios da prevenção e da precaução no direito ambiental.

Ademais, através do VRA, as vistorias dos técnicos da CETESB ocorrem apenas caso existam divergências nas declarações prestadas pelos empreendedores ou através de denúncias de irregularidades, ou seja, nem todas as empresas são fiscalizadas *in loco*, o que aumenta as chances de fraude ou de demora na contenção ou mitigação de impactos ambientais.

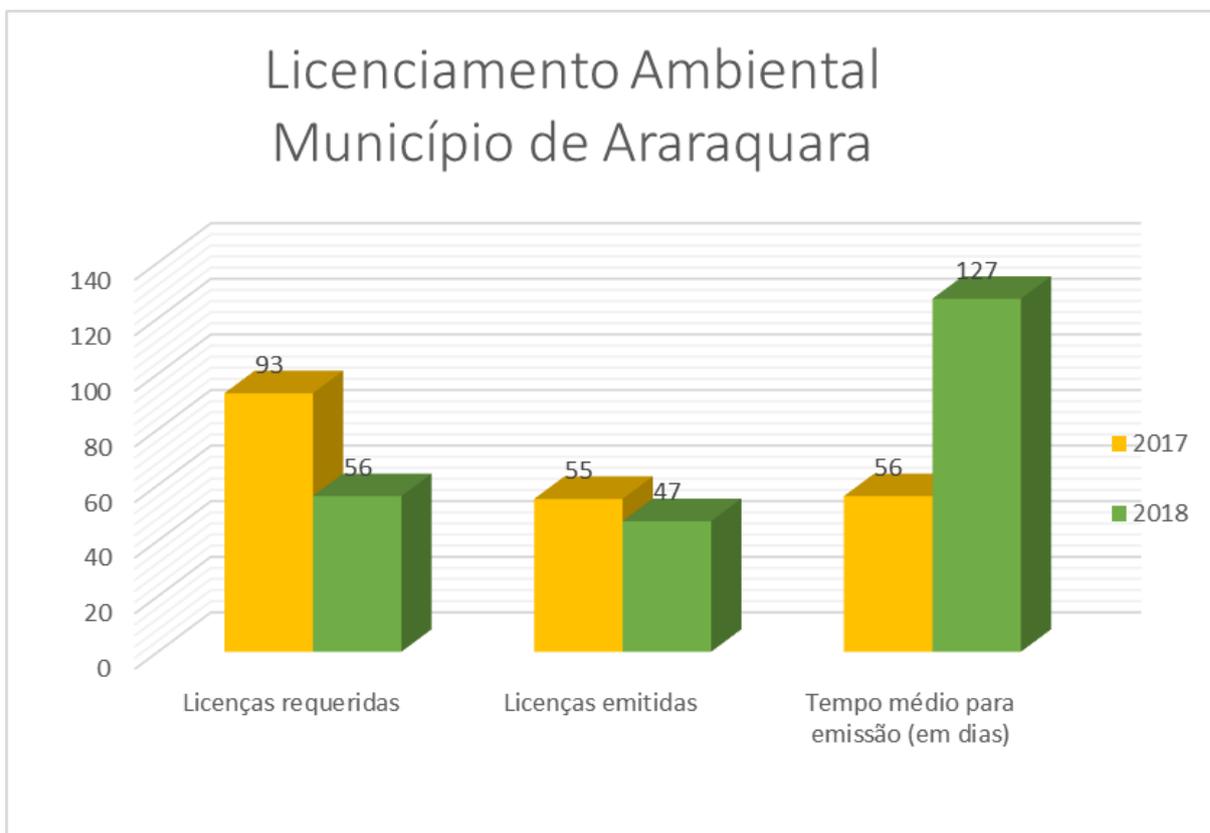
Portanto, nota-se que o estado priorizou a agilidade na liberação de licenças e investiu em tecnologias para que todo o processo ocorra de maneira virtual, enquanto o município de Araraquara ainda trabalha de maneira tradicional, com toda a documentação apresentada de forma física e pessoalmente na sede do DAAE, porém, este órgão realiza vistorias em todos os empreendimentos que solicitam licença ambiental e os notifica em caso de constatação de irregularidades, sendo que as licenças não são emitidas enquanto não há a normalização dos procedimentos fora de conformidade.

Abaixo, segue uma comparação feita através de um levantamento realizado na agência CETESB de São Carlos e no DAAE Araraquara referente ao número de licenças ambientais solicitadas e emitidas para as atividades de baixo impacto ambiental local – conforme a Normativa Consema 001/2018 – nos dois municípios e também referente ao tempo necessário para essa emissão.

Essa comparação abrange os anos de 2017 e 2018, tendo em vista que os arquivos digitais da CETESB de anos anteriores não descrevem o tipo de atividade desenvolvida pelos empreendimentos licenciados, o que impossibilita a realização de uma comparação direta com o tipo de licenciamento realizado pelo município de Araraquara, pois aqui evita-se comparar o licenciamento de atividades com um nível

de impacto ambiental mais alto, ou que demandam avaliações de impacto ambiental, pois estes procedimentos são mais complexos que os realizados pelos municípios.

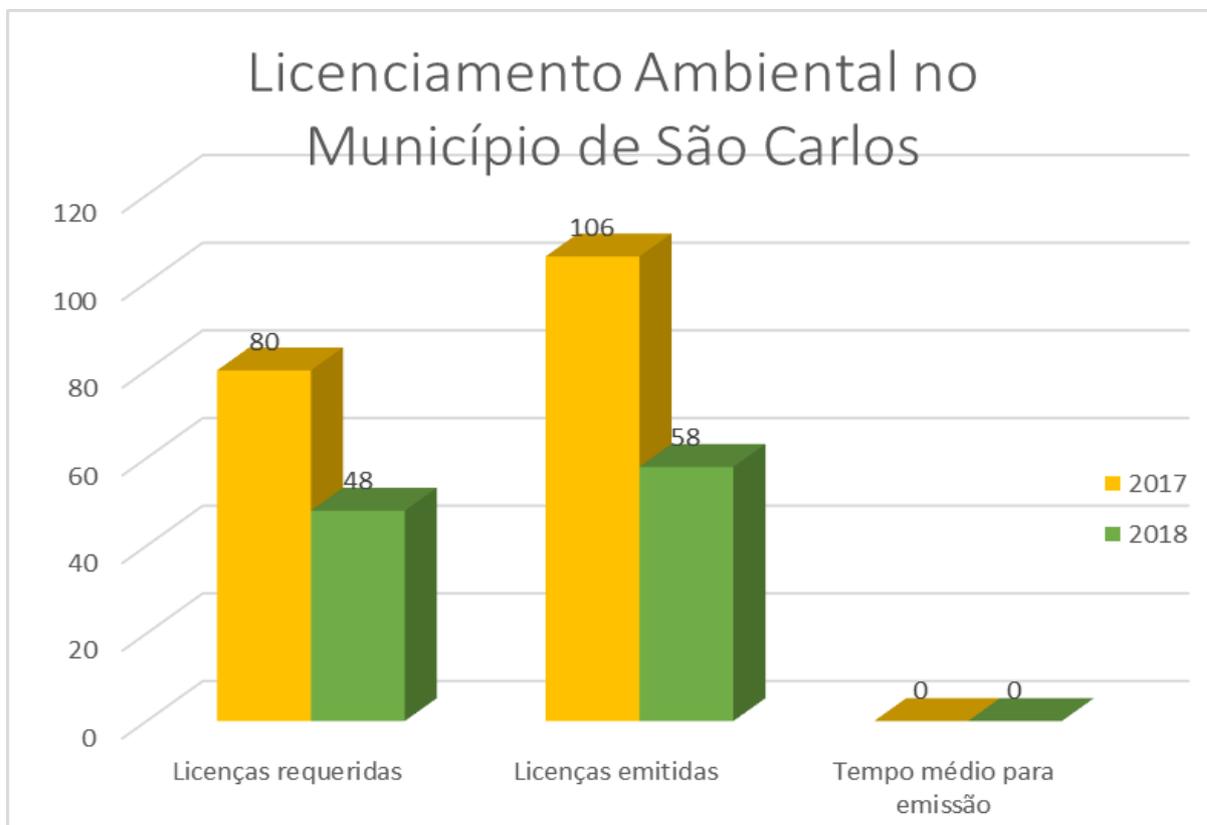
Figura 12: gráfico sobre o número de licenças requeridas e emitidas pelo município de Araraquara/SP, através de seu órgão ambiental, nos anos de 2017 e 2018



Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pelo DAAE Araraquara

Nos valores do gráfico acima, foram excluídas as solicitações e licenças emitidas de atividades e empreendimentos não licenciados pela CETESB, tais como serviços de manutenção e reparação mecânica de veículos automotores e serviços de funilaria e pintura de veículos.

Figura 13: gráfico sobre o número de licenças requeridas e emitidas pela CETESB para o município de São Carlos/SP, apenas referentes às atividades de baixo impacto ambiental local, nos anos de 2017 e 2018



Fonte: elaboração própria, a partir de dados fornecidos pela CETESB em seu portal virtual⁴¹

Como dito anteriormente, as licenças ambientais no âmbito estadual para as atividades de baixo impacto ambiental podem ser emitidas imediatamente através do Portal de Licenciamento Ambiental da CETESB. Por isso o tempo médio para sua emissão, conforme o gráfico acima, é de zero dias.

Os dados mostram que os municípios possuem números de solicitações de emissão de licenças muito próximos, o que pode ser atribuído ao tamanho de população parecido e também a estarem na mesma região do estado de São Paulo, o que os coloca em situações econômicas semelhantes. É de se notar que em 2018 ambos tiveram diminuição nas solicitações, o que pode ser decorrência de diversos fatores, como diminuição da atividade industrial, receio dos empresários devido ao ano eleitoral, entre outros fatores.

Interessante notar que em ambos há um número significativamente menor de licenças emitidas em relação ao número de licenças requeridas, o que pode ser

⁴¹ Disponível em <https://cetesb.sp.gov.br/documentos-emitados/>, acessado em 24/01/2019

atribuído a demora na emissão das licenças por falta de documentação ou adequações das instalações prediais dos empreendimentos. Aliás, estes são exatamente os maiores motivos apontados pelos técnicos do Departamento Autônomo de Água e Esgotos de Araraquara para o tempo médio de emissão das licenças, que foi de 56 dias em 2017 e de 127 dias em 2018.

Outro fato importante a ser apontado diz respeito ao tamanho da equipe responsável diretamente pelo licenciamento em cada ente. Conforme verificado na agência CETESB de São Carlos, existem 07 fiscais para atuar em 08 municípios, que representam a microrregião atendida pela agência. Já em Araraquara, existem 02 fiscais para atender o município. Nesse número, estão excluídos outros técnicos e agentes que não são responsáveis diretamente pela fiscalização dos empreendimentos, ou seja, agentes administrativos, coordenadores, gerentes, agentes operacionais e outros.

Um dado importante obtido na análise das licenças emitidas pelo DAAE, é que há muitas empresas que tiveram de realizar adequações técnicas em suas instalações para que estivessem aptas a receber sua respectiva licença. Em 2017, foram emitidas 208 notificações para adequações; em 2018, foram 174. Isso demonstra que os empreendimentos de baixo potencial impacto ambiental também possuem passivos ambientais, ainda que pequenos, e que devem ser levados em conta no momento da emissão da licença.

Esses passivos podem estar relacionados a incômodos na vizinhança provocados pela emissão e ruídos, poluição atmosférica, fortes odores ou também emissão de poluentes nos corpos hídricos ou na rede coletora de esgotos, por exemplo.

Outro fator a ser considerado na comparação entre os procedimentos adotados pela esfera estadual e municipal é que a virtualização dos processos realizados CETESB não se dá apenas na solicitação do licenciamento, pois o órgão estadual disponibiliza em seu portal na internet todos os dados referentes à emissão das licenças, inclusive com cópias virtuais das licenças emitidas. Isso demonstra transparência na gestão pública e compromisso com o princípio da publicidade, preconizado pela Constituição Federal de 1988.

O município de Araraquara, por sua vez, ainda não disponibiliza essas informações em seu portal, e também não há digitalização dos processos de licenciamento e licenças emitidas, sendo que a publicidade desses atos se dá,

conforme dito anteriormente, através de publicação em jornal local e no Diário Oficial do Estado de São Paulo.

Assim, levando em conta os dados apresentados, entende-se que o licenciamento ambiental no município é mais vagaroso e tem um procedimento ainda não informatizado, porém, a análise do processo é mais criteriosa e os impactos ambientais são constatados com antecedência maior que os procedimentos realizados pelo órgão ambiental.

Já a CETESB, por sua vez, proporciona uma maior agilidade na liberação das licenças, um bom nível de informatização de seus processos se comparado ao município, e também um maior nível de transparência em seus atos. Porém, o órgão não fiscaliza *in loco* todos empreendimentos licenciados, o que pode representar um problema para a prevenção ou mesmo constatação de impactos. Além disso, sua equipe de sete fiscais atende a oito municípios, ou seja, é uma equipe relativamente menor que a de dois fiscais do DAAE Araraquara, que atendem apenas a um município.

Conforme Struchel (2016), a ideia inicial de descentralização do licenciamento era o de retirar a sobrecarga dos órgãos estaduais e promover mais agilidade ao processo, além de promover a possibilidade de análise dos impactos ambientais com maior participação da comunidade local, através dos conselhos municipais de meio ambiente e da sociedade civil organizada. A municipalização, portanto, contribuiria para tornar o sistema mais eficiente e permitir que os órgãos estaduais se concentrem em empreendimentos mais complexos (BARBOSA et al, 2010), além de promover a gestão ambiental compartilhada entre os órgãos do SISNAMA. No entanto, nota-se que, atualmente, com as atribuições transferidas, há uma sobrecarga de trabalho aos órgãos municipais que, como é o caso de Araraquara, não possuem mecanismos e procedimentos virtuais de licenciamento ambiental, realizando o todo o trabalho através de processos entregues pelos requerentes da maneira tradicional, ou seja, apresentando cópias de papel da documentação requerida diretamente no órgão ambiental, ao passo que, na esfera estadual, houve uma modernização desse processo, que já é realizado de maneira apenas digital.

Quadro 5: aspectos da descentralização da gestão ambiental no município de Araraquara/SP

Descentralização da gestão ambiental no município de Araraquara	
Aspecto positivos	Aspectos negativos
Maior acuidade na mitigação e prevenção dos impactos ambientais	Defasagem tecnológica para atendimento da população
Técnicos exclusivamente dedicados ao atendimento do município	Tempo maior para emissão das licenças em relação ao que é proporcionado pelo estado
Maior autonomia para o planejamento das ações ambientais	Maiores gastos financeiros por parte dos empreendimentos para sua regularização

Fonte: elaboração própria

Sendo assim, nota-se que a descentralização, no caso específico aqui analisado, proporcionou um aumento de tarefas aos órgãos municipais, que não se adequaram frente às novas tecnologias de administração e atendimento ao público e, conseqüentemente, realizam um trabalho mais moroso. Ainda assim, é válido observar que o município obteve ganhos em termos de autonomia para gerenciar sua gestão ambiental e também em qualidade na preservação do meio ambiente, dado que o órgão ambiental municipal realiza um trabalho apurado na averiguação e mitigação dos impactos ambientais das empresas licenciadas.

Caso não houvesse municipalização do licenciamento ambiental em Araraquara, a agência CETESB do município deveria ocupar o papel de órgão licenciador também das atividades de baixo impacto, o que tiraria o papel central do poder municipal nas ações de gestão do meio ambiente, sendo o licenciamento ambiental uma ferramenta fundamental para as ações de planejamento, monitoramento e preservação ambiental e que, portanto, deve ser bem utilizada pelos órgãos públicos.

A municipalização do licenciamento contribui para o fortalecimento da atuação dos entes integrantes do SISNAMA e gera a expectativa de que haverá um aperfeiçoamento do sistema de licenciamento e avaliação dos impactos causados pelas atividades industriais no país, além de reduzir a sobrecarga dos órgãos federais e estaduais. No entanto, nota-se que a falta de recursos humanos e financeiros, não só no caso específico de Araraquara, mas como problema geral dos

municípios brasileiros, é um percalço para que os entes locais exerçam sua competência de maneira mais adequada.

Apesar de a Constituição Federal de 1988 ter incluído a competência sobre a temática ambiental a todos os entes da federação, ainda hoje não há um financiamento estável e completo para a gestão ambiental pública, o que é agravado na esfera municipal, pois, ainda que os problemas aqui apontados sobre o município possam ser expandidos para outras áreas da administração pública – e não apenas à gestão ambiental – a pasta de meio ambiente muitas vezes não é prioridade dos governos e precisa competir por recursos não vinculados que compõem o orçamento geral da administração pública (NEVES, 2016).

3.5 Pesquisa de Percepção Aplicada a Usuários do Sistema Ambiental e Gestores Municipais

Entre os meses de novembro de 2018 e janeiro de 2019, foram entregues questionários semiestruturados à gestores da área ambiental pública, tanto da esfera municipal quanto da estadual, além de usuários dos serviços ambientais públicos, como engenheiros, advogados e técnicos especializados em meio ambiente.

Esses questionários, conforme relatado na metodologia deste trabalho, tiveram por objetivo avaliar a percepção dos agentes em relação à gestão ambiental pública e foram inspirados na Escala de Likert (DALMORO, 2013), de modo que fosse possível graduar a insatisfação dos entrevistados com determinados itens pré-definidos. Habitualmente, a Escala Likert propõe que os entrevistados classifiquem seu nível de concordância com determinada afirmação numa gradação assim definida:

- i) Discordo totalmente
- ii) Discordo parcialmente
- iii) Indiferente
- iv) Concordo parcialmente
- v) Concordo totalmente

No entanto, para que fosse possível quantificar esses resultados e compará-los de maneira mais objetiva, cada problema apresentado deveria ser avaliado pelo entrevistado através de uma nota de 0 a 5, onde 0 representa que o problema apontado inexistente e 5 que o problema é frequente e interfere no funcionamento normal das atividades do órgão. Importante salientar que os conflitos aqui apontados foram elencados com base nos relatos obtidos junto aos agentes municipais e estaduais durante a fase de pesquisa deste trabalho.

A escolha por uma gradação através de uma nota numérica visa apurar com mais acuidade quais são as maiores dificuldades enfrentadas pelos agentes entrevistados, pois não bastaria, por exemplo, que os agentes indicassem apenas se determinado problema existe ou inexistente, pois isso não proporcionaria o efeito desejado para fins de comparação dos órgãos estadual e municipal.

A partir das respostas, foi possível traçar um paralelo das experiências vivenciadas por aqueles que utilizam de fato o sistema ambiental público e entender qual a dinâmica, as oportunidades e ameaças dos órgãos aqui estudados por uma ótica voltada à prática cotidiana.

Conforme descrito na metodologia, foram enviadas correspondências eletrônicas com um dos dois questionários semiestruturados, disponíveis nos apêndices nº 01 e 02, a dois grupos de entrevistados, sendo que o Questionário I é voltado aos funcionários dos órgãos públicos e é referente às dificuldades e vantagens do gerenciamento ambiental nos órgãos analisados, enquanto o Questionário II diz respeito à percepção dos usuários dos serviços de licenciamento oferecido pelo poder público.

Em relação aos entrevistados, foram selecionados vinte representantes da gestão ambiental na administração pública das esferas municipal e estadual, ou seja, gerentes, diretores, coordenadores, secretários de meio ambiente e demais responsáveis que atuaram na gestão ambiental das duas esferas no município de Araraquara no período analisado, e vinte usuários dos serviços de licenciamento ambiental na esfera municipal e estadual. O número de entrevistados que responderam cada questionário se deve às limitações inerentes à existência de agentes capacitados que atuam na gestão pública e utilizam esses serviços.

Os usuários dos serviços de meio ambiente entrevistados foram escolhidos entre aqueles que utilizam esses serviços com mais frequência, através de indicação

dos agentes públicos municipais e estaduais. Também foram escolhidos aqueles que utilizam tanto os serviços estaduais quanto os municipais.

Para a análise aqui realizada, as respostas dos agentes públicos foram divididas em dois quadros, um para os municipais e outro para os estaduais, a fim de facilitar a comparação entre os entes. Reitera-se também que os gestores estaduais consultados para esta pesquisa atuam na agência CETESB de Araraquara/SP.

Para os agentes da esfera municipal, os maiores problemas enfrentados em suas rotinas dizem respeito à falta de continuidade dos programas nas substituições dos mandatos eletivos dos governadores e prefeitos. Em segundo lugar, foram apontados dois conflitos: a falta de diálogo entre as diferentes áreas e gerências do mesmo setor e a sobrecarga de tarefas, sendo interessante mencionar também a relevância obtida pelo item que diz respeito à falta de apoio de outros órgãos ambientais de outras esferas, ou seja, às deficiências de cooperação entre estado e município.

Quadro 6: análise da percepção da gestão ambiental pública municipal por gestores municipais que atuam no DAAE Araraquara

ANÁLISE DA PERCEPÇÃO AMBIENTAL PÚBLICA PELOS GESTORES MUNICIPAIS		
QUESTÕES	MODA	MÉDIA
Falta de mão de obra administrativa	2; 4; 5	3,57
Falta de material utilizado para os serviços	2; 3	2,86
Excesso de formalidade burocrática	3	3,00
Interferência da população	2	1,57
Excesso de controle pelos supervisores hierárquicos	2	1,57
Falta de diretrizes claras para a realização dos trabalhos	0; 2; 4	2,14
Falta de mão de obra técnica especializada	3	2,71
Falta de legislação específica que dê suporte às tarefas	3	2,14
Falta de apoio de outros órgãos ambientais de outras esferas (municipal e estadual)	3	3,57
Falta de continuidade dos programas nas substituições dos governos	5	3,86
Falta de diálogo entre as diferentes áreas e gerências do mesmo setor	3; 4; 5	3,71
Sobrecarga de tarefas	3; 4; 5	3,71
Falta de conhecimento dos problemas ambientais locais	1; 3	2,00

Fonte: elaboração própria

As médias indicadas no quadro acima e nos demais quadros foram obtidas por média aritmética simples, ou seja, a soma das notas obtidas em cada item foi dividida pelo número de entrevistados.

A indicação da “falta de continuidade dos programas nas substituições dos governos” como o problema com maior importância atribuída pelos gestores pode ser levado em consideração tendo em vista as recentes alterações enfrentadas pela gestão pública no município de Araraquara/SP, no qual a atual administração extinguiu a Secretaria Municipal de Meio Ambiente – SMMA – e transferiu suas atribuições à recém-criada Diretoria de Gestão Ambiental – DGA – pertencente ao Departamento Autônomo de Águas e Esgotos do município. É notório que, até 2009, a gestão ambiental era gerida pelo próprio DAAE e foi transferida à então recém-criada SMMA. Sendo assim, a última alteração provocou o movimento inverso de transferência da estrutura ambiental.

Esse problema, como demonstrado mais a frente, também foi um dos que tiveram maior relevância para os funcionários da CETESB, o que pode denotar uma deficiência na gestão de programas voltados à área ambiental tanto em âmbito municipal quanto estadual e, mais do que isso, demonstra que os programas não estão se tornando políticas públicas, que perpassam diferentes governos sem alterações substanciais.

Nota-se que uma determinada área pública tem uma gestão amadurecida quando possui uma estrutura constante ao longo do tempo, independentemente dos governos que a gerem. Assim, a área ambiental, conforme observado na pesquisa, ainda carece de mais atenção por parte dos gestores e governantes para que se torne uma área solidificada na administração pública.

O problema a respeito da “falta de diálogo entre as diferentes áreas e gerências do mesmo setor” mereceria análises mais aguçadas, tendo em vista ser um indício de questões de gestão relacionadas às atribuições e relações entre as diferentes gerências da atual estrutura de gestão ambiental do município. Pode-se conceber que isto se deve ao distanciamento que há entre os funcionários que foram realocados da Prefeitura Municipal para compor a DGA e os funcionários da autarquia, ou também em relação à distância física existente entre algumas gerências da DGA que estão alocadas em ambientes externos ao DAAE e, portanto, também distantes dos cargos de comando. Porém, isso são apenas hipóteses, dado

que não houve, para o presente trabalho, um estudo mais aprofundado a respeito deste tema.

Pode-se ainda inferir, através desses resultados, deficiências na condução da administração e do planejamento estratégico por parte da autarquia, áreas essenciais para que a comunicação interna entre os diferentes setores do órgão seja mais dinâmica e eficiente.

O outro problema dado como importante pelos gestores, remete à “falta de apoio de outros órgãos ambientais de outras esferas”, relacionado às deficiências de cooperação entre estado e município. Este item pode ser explicado pelo ponto de não haver mecanismos formais de parceria entre os entes, sendo que as atribuições de licenciamento municipalizado foram repassadas pelo estado através de portaria da Secretaria Estadual de Meio Ambiente sem que, no entanto, houvesse uma contrapartida do estado ou mesmo mecanismos de qualificação da mão de obra municipal.

Esse aspecto pode explicar, em parte, as deficiências tecnológicas do órgão municipal, que ainda não realiza diversos processos de atendimento ao público de maneira digital, diferentemente da CETESB, que aceita solicitações e emissão de licenças através de seu portal na internet. Nesse caso, parcerias e convênios entre o estado e município poderiam aprimorar a gestão pública municipal, além de promover um melhor treinamento dos funcionários.

Conforme levantamento realizado, desde que o município passou a realizar o licenciamento ambiental de atividades com baixo potencial de impacto ambiental, houve apenas um treinamento dado pela CETESB aos agentes municipais relacionado às práticas de licenciamento, e isso ocorreu logo no início do antigo Convênio que existia entre prefeitura e estado, em 2009, conforme a Lei Municipal 6.950/2009 (ARARAQUARA, 2009).

Outro ponto de destaque nesta pesquisa foi o fato de os agentes públicos municipais destacarem a “falta de legislação específica que dê suporte às tarefas” como um fator importante, com a nota de 2,14, contra a nota de 0,2 dada pelos agentes estaduais. Este fato é preocupante, tendo em vista que o município realiza os serviços ambientais desde ao menos 2009 e ainda não conta com um corpo bem estruturado de leis e normativas que deem suporte às ações cotidianas, tais como regulamentação de infrações, cobranças de multas e outros serviços, além de outros aspectos básicos e necessários ao funcionamento da máquina pública.

Assim, através da análise das respostas dos agentes públicos ao questionário, pode-se inferir que a descentralização da gestão ambiental ocorrida no município de Araraquara apresentou insuficiências na forma como foi concebida pela esfera estadual no que tange à atenção dada ao município para que este possa exercer plenamente suas prerrogativas sobre a gestão ambiental.

Em relação aos resultados obtidos junto aos gestores que atuam na CETESB, foi verificado que os problemas apontados são considerados de menor relevância, com algumas exceções, como o item “Sobrecarga de tarefas”, conforme consta na tabela a seguir:

Quadro 7: análise da percepção da gestão ambiental pública estadual por gestores estaduais que atuam na CETESB Agência Araraquara/SP

ANÁLISE DA PERCEPÇÃO AMBIENTAL PÚBLICA PELOS GESTORES ESTADUAIS		
QUESTÕES	MODA	MÉDIA
Falta de mão de obra administrativa	3	2,2
Falta de material utilizado para os serviços	3	2,2
Excesso de formalidade burocrática	0; 4	2,6
Interferência da população	3	2,2
Excesso de controle pelos supervisores hierárquicos	3	1,8
Falta de diretrizes claras para a realização dos trabalhos	0	0,8
Falta de mão de obra técnica especializada	-	2
Falta de legislação específica que dê suporte às tarefas	0	0,2
Falta de apoio de outros órgãos ambientais de outras esferas (municipal e estadual)	3	3
Falta de continuidade dos programas nas substituições dos governos	5	3,2
Falta de diálogo entre as diferentes áreas e gerências do mesmo setor	2	2,6
Sobrecarga de tarefas	5	4,6
Falta de conhecimento dos problemas ambientais locais	1	2,2

Fonte: elaboração própria

O maior problema enfrentado pela gestão estadual, conforme a pesquisa, está relacionado à “sobrecarga de tarefas”, o que pode não ser uma questão exclusiva da gestão ambiental, mas de todo o setor público. Outro dado levantado é que a “falta de continuidade dos programas nas substituições dos governos” também foi apontado como um problema relevante e que merece maior atenção por parte dos governantes, sendo mais um indício da carência de planejamento da administração pública.

Caberia aqui também uma análise óbvia: o governo do estado de São Paulo encontra-se, desde 1995, sob o comando do mesmo partido, o PSDB. No entanto,

ainda assim, os funcionários da CETESB relatam sua insatisfação com as deficiências na continuidade dos programas e ações governamentais. Isso abre caminhos para algumas pesquisas próprias e mais aprofundadas sobre o caráter da gestão ambiental no estado, iniciando-se pela questão das substituições de secretários estaduais de meio ambiente e também dos diretores-presidentes da CETESB que, a despeito da continuidade do partido citado no governo estadual, poderiam alterar as políticas públicas de meio ambiente, ocasionando descontinuidades e rupturas de programas, projetos e políticas de gestão.

Outra hipótese é a de que a política ambiental no estado tem uma estrutura deficiente e recebe pouca importância por parte dos governantes, fazendo com que sua continuidade seja comprometida por políticas mal elaboradas ou também seja encoberta por políticas de outros setores, como o econômico. Isso pode ser notado pela pouca atenção que o licenciamento ambiental de atividades de baixo impacto recebe do órgão estadual para que as empresas possam ter sua regularização expedida mais rapidamente. No entanto, essas hipóteses necessitam de uma análise mais cuidadosa e elaborada.

Esses dados demonstram que, do ponto de vista dos agentes públicos, a CETESB demonstra melhores condições de operação, uma administração mais madura e resultados mais satisfatórios. Esses dados também dizem respeito à maior experiência que a CETESB possui no âmbito da gestão ambiental pública, tendo em vista que o órgão foi fundado em 1968. Porém, isso não indica, necessariamente, que o órgão estadual está mais apto a promover a gestão ambiental ou executar o licenciamento ambiental, mas apenas que, em termos de gestão e condução de suas atividades, o estado promove um trabalho mais efetivo e consistente.

Isso também pode ser atribuído às recentes alterações dadas à condução da gestão ambiental no município de Araraquara, conforme relatado anteriormente, sendo que o Daae assumiu a administração da gestão ambiental no município apenas em 2017. Mas esses dados indicam que há a necessidade de uma série de correções de rota para que essa gestão se efetive e se concretize satisfatoriamente.

Em relação à pesquisa feita com os usuários dos serviços de gestão ambiental do município e da CETESB, em especial os serviços relacionados ao licenciamento ambiental, foi solicitado que os usuários dos serviços atribuíssem uma nota de zero a cinco à algumas problemáticas pré-determinadas, sendo que, quanto maior a nota, maior seria a gravidade e a urgência do problema relacionado. Assim, foi possível

estabelecer uma comparação entre a percepção que esses usuários têm dos serviços prestados pelo município e pela CETESB.

Quadro 8: análise da percepção da gestão ambiental pública pelos usuários

ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA PELOS USUÁRIOS				
QUESTÕES	MODA		MÉDIA	
	DAAE	CETESB	DAAE	CETESB
Dificuldade em obter informações técnicas	0	1	1,00	2,70
Dificuldade de acesso aos técnicos e responsáveis pelos processos	0; 1	0; 4	1,00	2,20
Excesso de exigências técnicas para liberação das licenças	0	0; 1	1,40	1,20
Demora para liberação das licenças	1	4	1,00	3,00
Dificuldade para realizar denúncias/reclamações	0	0	0,50	1,80
Não atendimento das solicitações	0	0	0,50	2,00
Valor alto cobrado para as solicitações de licenciamento	2	5	1,80	4,00
Excesso de burocracia	0	0; 3	1,20	2,20
Dificuldade de acesso ao local onde funciona o órgão	0	0	1,00	2,00
Excesso de mudanças na forma de análise da licença ambiental ao longo do tempo	0	-	1,00	2,40
Falta de definições claras quanto aos critérios para avaliação da solicitação de licença ambiental	0	1	1,20	2,40
Falta de vistoria nos empreendimentos licenciados	0	0	1,00	1,20

Fonte: elaboração própria

A partir dos dados extraídos da tabela acima, pode-se inferir que há uma melhor avaliação geral dos serviços ambientais prestados pelo município em relação aos serviços prestados pelo estado. Nota-se que os usuários apontaram como um dos maiores problemas na gestão municipal o “excesso de exigências técnicas para liberação das licenças”, sendo que este foi o único item que teve avaliação pior que a da CETESB. Isto pode ser atribuído ao modelo de processo de licenciamento ainda em utilização no DAAE, que ainda exige a apresentação “física” dos documentos, conforme mencionado anteriormente, sendo que o processo na CETESB ocorre de maneira eletrônica e as licenças para as atividades de baixo impacto ambiental são emitidas de maneira automática pelo próprio sistema.

Interessante apontar que, de acordo com os usuários, o maior problema existente em ambas as esferas é relacionado ao alto valor cobrado para as solicitações de licenciamento, no entanto, é preciso esclarecer que essa reclamação foi atribuída à CETESB devido à sua cobrança para o licenciamento das atividades que não são realizadas através do serviço de Via Rápida Ambiental – VRA, ou seja, as atividades de maior impacto ambiental, já que o órgão estadual não realiza a cobrança para o licenciamento das atividades de baixo impacto ambiental.

A “dificuldade em obter informações técnicas” foi mencionado como um dos principais problemas existentes na CETESB, mas não foi considerado um problema expressivo no DAAE. Isto pode ser atribuído à maior facilidade de acesso dos usuários aos técnicos responsáveis diretamente pelos processos no órgão ambiental, que podem ser consultados através de reuniões com agendamento prévio e, muitas vezes, respondem dúvidas por telefone. No entanto, esta característica também pode ser atribuída ao quadro mais enxuto do DAAE, o que obriga, muitas vezes, os próprios técnicos a exercerem funções de atendimento e consultoria dos usuários.

Apesar da já referida facilidade em se obter a licença para as atividades de baixo impacto ambiental na CETESB, o problema da “demora para liberação das licenças” foi considerado maior no órgão estadual que no DAAE, mesmo que neste as licenças demorem em média 127 dias para serem liberadas – reiterando que este prazo depende, na maioria das vezes, do tempo com que os empreendedores realizam as adequações técnicas exigidas pelo órgão ambiental.

Esta questão pode ser atribuída ao fato de os usuários terem respondido ao questionário não tendo em mente apenas o licenciamento das atividades de baixo impacto ambiental na CETESB, mas também as atividades de maior grau de impacto e que, portanto, demandam um maior tempo para análise e emissão da licença. Ainda assim, é interessante notar que o tempo demandado pelo DAAE para a emissão de uma licença não é apontado como um fator negativo pelos usuários.

Essa pesquisa pode demonstrar o interessante fato de que, por vezes, a experiência de um usuário pode ser distinta do que simples indicadores de qualidade poderiam supor, pois, ainda que, de maneira geral, a liberação das licenças ambientais seja mais morosa e dispendiosa no órgão ambiental municipal, isso não afeta a percepção que os usuários têm sobre a qualidade dos serviços prestados, conforme também demonstrado no quadro abaixo, onde segue a tabela com os dados obtidos da segunda parte do questionário realizado com os usuários dos serviços de licenciamento ambiental.

Neste caso, foi solicitado que os participantes dessem uma nota de zero a cinco para cada um dos critérios indicados, sendo que quanto maior a nota, maior a satisfação com o serviço prestado.

Quadro 9: avaliação de critérios positivos nos serviços do DAAE e CETESB

ATRIBUIÇÃO DE NOTAS À CRITÉRIOS PRÉ-DETERMINADOS				
CRITÉRIOS	MODA		MÉDIA	
	DAAE	CETESB	DAAE	CETESB
Agilidade na liberação das licenças	3; 5	1	4	2,5
Qualidade do atendimento dos técnicos e atendentes	5	5	4,5	3
Pertinência das adequações técnicas solicitadas	4	4	4	3
Agilidade e presteza no atendimento de denúncias	5	2	5	3,25
Facilidade para reunir a documentação exigida para solicitação do licenciamento ambiental	3	1	4	3
Facilidade para obter informações junto aos funcionários	5	5	4,5	3

Fonte: elaboração própria

Nota-se que nenhum item foi avaliado com nota menor que 3, o que denota uma satisfação, ao menos parcial, com os serviços prestados por ambos os entes e que os usuários não encontraram problemas muito flagrantes nos serviços prestados.

As maiores notas foram relacionadas ao atendimento dado pelos técnicos e atendentes do DAAE, à facilidade em obter informações junto aos funcionários do órgão municipal e à presteza para o atendimento das demandas e denúncias da população.

Tendo esta pesquisa em mente, nota-se que uma das maiores vantagens da descentralização da gestão ambiental foi o elevado grau de satisfação com o atendimento dados pelos agentes municipais em relação ao que se obtém no órgão estadual. É possível perceber pelas respostas obtidas que a descentralização promove uma aproximação entre sociedade e agentes públicos de uma maneira que os usuários se sentem mais seguros e satisfeitos com as relações obtidas no órgão municipal.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi explorar o fenômeno da descentralização do licenciamento ambiental através da avaliação desse processo realizado pelo município de Araraquara-SP e em comparação com o licenciamento ambiental realizado pela esfera estadual. De modo específico, o trabalho buscou investigar quais são os mecanismos de descentralização da gestão ambiental em voga no estado de São Paulo, analisando o processo de transferência de responsabilidades conforme as regras estabelecidas para a municipalização do licenciamento ambiental através da Normativa Consema 001/2018, e também no que tange ao Programa Município VerdeAzul, responsável por padronizar algumas ações de gestão ambiental nas prefeituras paulistas. Outros objetivos do trabalho eram explorar os meios pelos quais é operacionalizado o licenciamento ambiental no município exposto e na esfera estadual, além de realizar uma investigação entre os gestores públicos responsáveis pela área ambiental, tanto municipal quanto estadual, e também com o público usuário, em relação à percepção que esses agentes têm do licenciamento ambiental realizado por ambas as esferas.

Importante salientar que a comparação entre os mecanismos de licenciamento municipal e estadual se deu através da comparação do processo feito pelo município de Araraquara, que se encarrega apenas do licenciamento de atividades e empreendimentos de baixo impacto ambiental, com o mesmo processo realizado em São Carlos/SP, que possui uma população de tamanho similar ao de Araraquara, mas onde não ocorre a descentralização do licenciamento que, portanto, fica a cargo do estado, através da CETESB.

A revisão dos estudos empíricos relacionados à gestão ambiental e à descentralização da administração pública indicavam que a descentralização poderia proporcionar serviços de melhor qualidade à população e um maior contato desta com os agentes públicos municipais, além de maior rapidez na resolução dos problemas ambientais e na liberação de licenças, o que poderia beneficiar as atividades econômicas do município. No entanto, algumas pesquisas apontavam que esfera municipal trabalha com equipes reduzidas, especialmente em áreas ainda pouco valorizadas, como é o caso do meio ambiente e, assim, pressupunha-se que a fiscalização ambiental municipal tenderia a ser mais sobrecarregada, com falta de capacitação e treinamento, além de ausência ou defasagem de instrumentos de gestão ambiental, o que poderia comprometer a qualidade dos serviços executados.

A respeito dos mecanismos adotados pelo estado de São Paulo para promover a descentralização da gestão ambiental e com base na pesquisa, observou-se uma certa rigidez nas regras propostas pelo governo para que as cidades atendam aos requisitos exigidos. No caso do Programa Município VerdeAzul, foi verificado que, a despeito das intenções de implantação de uma agenda ambiental mínima comum a todos os municípios paulistas com o intuito de promover a descentralização da política ambiental e o fortalecimento da gestão ambiental, nota-se que a criação de uma base única para a avaliação de municípios por vezes muito díspares pode ser prejudicial às localidades menos favorecidas. Além disso, percebe-se uma deficiência na integração entre interlocutores municipais e agentes de cooperação do programa, o que pode comprometer ainda mais as respostas das prefeituras às demandas estaduais. Assim, da maneira como é implementado, as metas e propostas do PMVA podem esbarrar nas condições e prioridades particulares de cada município, nos palcos político e econômico e nos interesses dos agentes públicos locais.

Sobre a ferramenta legal de municipalização do licenciamento ambiental, a Normativa Consema 001/2018, nota-se uma proposta semelhante ao PMVA no que tange ao controle que o estado exerce sobre os entes municipais no estabelecimento de regras para a descentralização da gestão ambiental. Existem também algumas críticas em relação ao modelo de escolha sobre quais atividades e empreendimentos serão atribuídos ao licenciamento municipalizado. Para muitos pesquisadores, não compete ao Conselho Estadual de Meio Ambiente, órgão colegiado vinculado ao Poder Executivo, definir quais seriam essas atividades, pois isso invade o exercício da competência ambiental municipal e promove insegurança jurídica à atuação dos entes locais. Assim, entende-se que caberia a uma legislação federal determinar as atribuições de cada ente, tendo em vista que não há uma hierarquia entre eles, e os municípios possuem autonomia administrativa e política, além de também possuir competência para legislar em matéria ambiental.

No entanto, deve-se esclarecer também que, por vezes, os municípios não possuem estrutura e organização adequadas para operacionalizar a descentralização da gestão ambiental e, portanto, o estado atua como um coordenador das ações de licenciamento municipalizado.

Em relação à análise dos mecanismos utilizados pelo poder público para realizar a tarefa do licenciamento ambiental de atividades de baixo impacto,

constatou-se que esse processo é conduzido de maneira predominantemente digital pelo estado, ou seja, as solicitações são realizadas através de um portal virtual, onde são submetidos os documentos necessários e por onde também são emitidas as licenças requeridas, o que gera economia e rapidez para os usuários deste serviço. No entanto, essas atividades normalmente não recebem vistoria por parte do órgão estadual, e as licenças são emitidas com base nas declarações do requerente que, em caso de falsidade, pode receber multas de acordo com a legislação vigente. Porém, entende-se que, conforme os princípios do direito ambiental da prevenção e da precaução, seria prudente a realização de vistorias para averiguação das informações prestadas e para correção de eventuais impactos ambientais constatados pelos agentes públicos.

Sobre o processo de licenciamento ambiental realizado pelo município de Araraquara, constatou-se que há uma defasagem tecnológica nas solicitações de licença ambiental, tendo em vista que os requerimentos ainda são realizados de maneira pessoal no Departamento Autônomo de Água e Esgotos e com a entrega física de todos os documentos, que são analisados pelos agentes responsáveis. Após esse requerimento, os empreendimentos são vistoriados para averiguação dos impactos ambientais e as licenças são liberadas apenas após o cumprimento de eventuais exigências técnicas.

Nota-se que isso torna o processo mais lento. No ano de 2018, por exemplo, o município levava em média 127 dias para emitir uma licença, ao passo que a CETESB emite uma licença equivalente imediatamente – desde que a documentação esteja completa. Apesar disso, entende-se que o processo municipal é mais eficiente no que se propõe, pois há um efetivo e prévio controle ambiental das atividades com potencial impacto e, se por um lado os empreendedores levarão mais tempo para ter sua empresa regularizada, por outro, o município cumpre seu papel no que diz respeito ao artigo 225 da Constituição Federal de 1988, que versa que o poder público tem o dever de defender e preservar o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Outro ponto de destaque nessa comparação é o de que a agência da CETESB de São Carlos possui uma equipe de sete fiscais para atender a oito municípios da região, inclusive para empreendimentos de médio e alto potencial impacto ambiental, enquanto o DAAE Araraquara possui dois fiscais para o atendimento exclusivo das

demandas de licenciamento ambiental, mas que operam em apenas um município e atendem apenas empresas de baixo impacto ambiental.

Apesar dessas questões, na pesquisa realizada com os agentes públicos relacionados ao meio ambiente e com os usuários desses serviços, não foi constatada uma insatisfação com o tempo de espera para emissão das licenças ambientais pelo município, sendo que o principal fator negativo apontado pelos usuários, tanto para o ente municipal quanto para o estadual, foi a cobrança de taxas para a emissão das licenças.

Já na opinião dos agentes públicos municipais, há uma carência de apoio da esfera estadual nas atividades de gestão realizadas pelo município, além de uma falta de diálogo entre as diferentes áreas e gerências do mesmo setor. Tanto os agentes públicos municipais quanto os estaduais questionaram as deficiências na continuidade dos programas nas substituições dos governos e também a sobrecarga de tarefas, tendo em vista as reduzidas equipes de funcionários.

Isso demonstra uma falta de comprometimento dos entes políticos com as questões ambientais, que são muitas vezes negligenciadas ou mesmo relegadas a segundo plano na administração pública.

Foi verificado que a expectativa inicial de aumento da eficiência no tempo de espera para emissão de licenças ambientais pelo município em relação ao estado não se cumpriu, tendo em vista o investimento estadual em tecnologias de modernização da máquina administrativa. No entanto, percebe-se que há uma maior preocupação com o controle ambiental nos processos realizados pelo município, que fiscaliza todas as empresas que solicitam licença. Isto demonstra a aproximação entre agentes públicos e população que a descentralização da gestão pública é capaz de ocasionar.

Sendo assim, a hipótese inicial de que o fortalecimento das instituições locais de gestão ambiental tem contribuído para que sejam executados serviços de melhor qualidade à população se provou verdadeira, tendo em vista a preocupação com a qualidade ambiental nos processos de licenciamento ambiental do município. No entanto, ironicamente, a hipótese de que a esfera municipal tende a ser mais sobrecarregada, com falta de capacitação e treinamento, além de ausência ou defasagem de instrumentos de gestão ambiental, o que poderia comprometer a qualidade dos serviços executados, também se provou verdadeira, conforme observado na morosidade para a liberação das licenças, e a falta de instrumentos de

cooperação para o aprimoramento da descentralização da gestão ambiental operacionalizada pelo município.

Com tudo isso, nota-se que existem potenciais benefícios da municipalização do licenciamento ambiental, mas entende-se que esse processo é ainda incipiente e carece de mais atenção por parte da esfera estadual para avaliar as peculiaridades de cada município e promover ações e soluções mais personalizadas e que possam atender às demandas específicas dos entes. As diferenças de capacidade entre os municípios podem dificultar o ganho de resultados consistentes e de alto nível nas diferentes regiões paulistas.

Apesar disso, algumas ações podem ser propostas para melhoria nos processos de municipalização do licenciamento, sendo que os resultados obtidos neste trabalho apontam três caminhos: i) a implementação de mecanismos mais maleáveis de cooperação intergovernamental; ii) a transferência de tecnologia do governo estadual para o municipal; iii) comprometimento da administração municipal.

Primeiramente, a utilização de mecanismos de cooperação é importante para a concretização de desempenhos mínimos por parte do município, no entanto, esses mecanismos não devem ser fatores de engessamento das ações e da autonomia municipais, mas sim, funcionarem como um incentivador de políticas voltadas ao meio ambiente e formador de uma agenda comum de proteção ambiental e de desenvolvimento econômico sustentável.

Já a transferência de tecnologia entre os entes está na mesma linha dos mecanismos de cooperação intergovernamental e poderia solucionar, ao menos em parte, a falta de aplicação de tecnologia por parte dos municípios, além de aperfeiçoar aspectos como o treinamento dos funcionários municipais e ser fonte de conhecimento técnico e administrativo. Mecanismos de cooperação para transferência de tecnologia à municipalização do licenciamento já existem na legislação, sendo que isso poderia ser utilizado na administração, com a implantação de protocolos e emissão de licenças virtuais, por exemplo.

Mas nada disso adiantará caso não houver engajamento político nas ações de meio ambiente e o entendimento de que a essa área é de fundamental importância para o progresso do município e, assim, deve ser gerida de maneira integrada com os outros órgãos e também com continuidade dos programas e ações que mostram resultados positivos.

Isto significa uma disposição por parte dos gestores para pôr em prática os instrumentos de gestão ambiental adequados e buscar os meios mais eficientes de se viabilizar a execução dessas ferramentas, de modo a facilitar os trabalhos dos agentes públicos, mas também o atendimento aos cidadãos. É preciso que haja um real comprometimento da administração pública com o licenciamento ambiental, que deve ser visto não como mero rito burocrático, mas sim como uma ferramenta essencial para a promoção do desenvolvimento sustentável regional e pilar de qualquer ação de desenvolvimento econômico e preservação da qualidade ambiental.

Com isso, pretende-se que a descentralização da gestão ambiental não se torne apenas um acréscimo de responsabilidade para o município e que apenas some despesas nos seus já comprometidos orçamentos, transferindo problemas de um ente para o outro. Mas sim, que seja uma oportunidade de ampliação da autonomia municipal para implementar de vez a importância do desenvolvimento sustentável na concretização de uma cidade mais autônoma, moderna e ambientalmente responsável.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, 2005
- ALMEIDA, J. R.; MELO, C. S. & CAVALCANTI, Y. **Gestão Ambiental: Planejamento, avaliação, implantação, operação e verificação**. Rio de Janeiro: Thex, 2000
- ALMEIDA, M. H. T. Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada. In: **Seminário Pacto Federativo e Guerra Fiscal no Brasil**. São Paulo: FGV, 2000
- ALMEIDA, M. H. T. de. Recentralizando a Federação?. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun. 2005
- ANDRADE, M. M. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 1999
- ANTUNES, P. de B. **Direito ambiental**. 11. ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2008
- ARRETCHE, M. T. da S. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência das políticas públicas?. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 31, 1996
- ARRETCHE, M. T. da S. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, 2005
- ARRETCHE, M. T. da S. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/Fiocruz, 2012
- AZEVEDO, A.; PASQUIS, R.; BURSZTYN, M. A reforma do Estado, a emergência da descentralização e as políticas ambientais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 1, n. 58, 2007
- BARBOSA, C. R. Programa ambiental estratégico Município VerdeAzul: desafio e dificuldades de um modelo de gestão pública compartilhada do meio ambiente. In: **I Seminário internacional de pesquisa em políticas públicas e desenvolvimento social**. Franca: UNESP, 2014.
- BARBOSA, G. L.; CORRÊA, R.G.; PEREZ, I.C.; JOHNSON, R.M.F.; PEREIRA, L.F.M.; BUSTAMANTE, M.N. **Descentralização do Licenciamento Ambiental no Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Instituto Estadual do Ambiente, 2010.
- BARROSO, L. R. **Interpretação e aplicação da constituição**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2004
- BONZI, R. S. Meio Século de Primavera Silenciosa: um livro que mudou o mundo. **Desenvolvimento e Meio ambiente**, Curitiba, n. 28, p. 207-215, jul./dez. 2013.

BORJA, Jordi. **Democracia Local: Descentralización del Estado, Políticas Económico Sociales en la Ciudad y Participación Popular**. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona, 1988.

BRASIL. **Educação ambiental: as grandes orientações da Conferência de Tbilisi**. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 1997

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Reforma do Estado para a Cidadania**. São Paulo: Editora 34, 1998

BRESSER-PEREIRA, L. C. A reforma gerencial do Estado de 1995. **Revista de Administração Pública (RAP)**, Rio de Janeiro, v. 34, jul./ago. 2000

BUARQUE, S. C. **Metodologia de planejamento do desenvolvimento local e municipal sustentável**. Brasília: IICA, 1999.

BURKI, S.J., PERRY, G. E.; DILLINGER, W. R. **Beyond the center: decentralizing the state**. Washington: The World Bank, 1999.

CÂMARA, J. B. D. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 46, 2013.

CANEPA, C. Educação ambiental: ferramenta para a criação de uma nova consciência planetária. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 48, n. 12, jul./set. 2004

CARSON, Rachel. **Primavera silenciosa**. São Paulo: Gaia, 2010

CARVALHO, J. G. (org.) **Dimensões urbanas e regionais do subdesenvolvimento social-econômico em São José do Rio Preto**. São José do Rio Preto: Editora Microlins, 2007

CETESB. Estatuto social, disponível em <https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/2017/06/Estatuto-Social-aprovado-na-AGE-de-25-04-18.pdf>, acessado em 13/12/2018

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso Futuro Comum**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991

COSTA, V. M. F. O novo enfoque do banco mundial sobre o estado. **Lua Nova Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n° 49, 1998.

CNM. **Meio Ambiente e Saneamento: obrigações urgentes da gestão local**. Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 2012

DALMORO, M.; VIEIRA, K. M. Dilemas na construção de escalas Tipo Likert: o número de itens e a disposição influenciam nos resultados?. **Revista Gestão Organizacional**, v. 6, n. 3, 2014.

DEAN, W. **A ferro e fogo: a história e a devastação da Mata Atlântica brasileira**. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DECLARAÇÃO DO RIO DE JANEIRO. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 6, n. 15, mai./ago. 1992. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141992000200013&lng=en&nrm=iso. Acessado em 18/09/2018

DINIZ, E. M. Os resultados da Rio +10. **Revista do Departamento De Geografia**, São Paulo, v. 15, 2011

FARIAS, T. **Licenciamento ambiental em um único nível competência**. 2016. Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2016-jun-25/ambiente-juridico-licenciamento-ambientalunico-nivel-competencia>. Acesso em: 29 jun. 2016.

FARIAS, T. Licenciamento corretivo tem papel necessário na administração pública. **Revista Consultor Jurídico**, mai/2017. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2017-mai-20/licenciamento-corretivo-papel-necessario-administracao-publica#author>, acessado em 27/12/2018.

FERNANDEZ-VÍTORA, V. C. **Los instrumentos de la gestion ambiental en la empresa**. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 1997

FIELD, B. C. **Economía Ambiental: una introducción**. Santafé de Bogotá: McGRAW-HILL, 1995

FINK, D. R. Legislação ambiental aplicada. In: PHILIPPI JR., A. **Saneamento, saúde e ambiente: fundamentos para um desenvolvimento sustentável**. Barueri: Manole, 2005

FINK, D. R.; ALONSO Jr., H; DAWALIBI, M. **Aspectos jurídicos do licenciamento ambiental**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos e pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2002

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. 4. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GUIMARÃES, R.; FONTOURA, Y. Desenvolvimento sustentável na Rio+20: discursos, avanços, retrocessos e novas perspectivas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 10, n. 3, Rio de Janeiro, set. 2012

JACOBI, P. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2000.

KLIKSBERG, B. ¿Como reformar el estado para enfrentar los desafios sociales del 2000?. II Fórum Global Estado Democrático e Governança no século XXI. Brasília, 2000

LANNA, A. E. L. **Gerenciamento de Bacia Hidrográfica: Aspectos Conceituais e Metodológicos**. Brasília: IBAMA, 1995

LEAR, Linda. Introdução. In: CARSON, Rachel. **Primavera silenciosa**. São Paulo: Gaia, 2010.

LEME, T. N. Os Municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 35, p. 25–51, 2010.

MACHADO, L. F. **Contribuições para a análise da efetividade do Programa Município VerdeAzul no âmbito da gestão ambiental paulista**. 2014. Dissertação (Mestrado em Ciências da Engenharia Ambiental). Escola de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos

MACHADO, P. A. L. Avaliação de impacto ambiental e Direito Ambiental no Brasil. In: SÁNCHEZ, L. E. (Org.) **Avaliação de impacto ambiental: situação atual e perspectivas**. São Paulo: Epusp, 1993

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 25 ed. São Paulo: ed. Malheiros, 2017

MAGLIO, I. C. **A descentralização da gestão ambiental no Brasil: o papel dos órgãos estaduais e as relações com o poder local, 1990/1999**. 2000. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública). Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MANCINI, R. M. de O. M. **Política Ambiental Local: a Influência do Programa Município Verdeazul**. 2016. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental). Instituto e Energia e Ambiente, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MARCELINO, P.; CAVALCANTE, S. Por uma definição de terceirização. **Caderno CRH**, Salvador, v. 25, n. 65, mai./ago. 2012

MARQUES, J. R. (org.). **Leituras complementares de direito ambiental**. Salvador: Juspodivum, 2008

MATOS, C.A. La descentralización: Una nueva panacea para enfrentar el subdesarrollo regional? In: LAURELLI, E.; ROFMAN, A. (Compiladores). **Descentralización del Estado: Requerimientos y políticas in la crisis**. Buenos Aires: Ediciones CEUR, 1989.

MAXIMIANO, A. C. A. **Teoria Geral da Administração**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2017

MEIRELLES, H. L. **Direito de Construir**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1996

MEIRELES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2018

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 2004

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente: doutrina, prática, jurisprudência, glossário**. 6. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2009

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (BRASIL). **Competências para o Licenciamento**. Brasília, 2013. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/portal-nacional-de-licenciamento-ambiental/licenciamento-ambiental/compet%C3%A2ncias-para-o-licenciamento>>. Acessado em 04/07/2018

MONTORO, F. Subsidiariedade e fortalecimento do poder local. **Cadernos Fundação Konrad Adenauer Stiftung**. n. 6, 1995

MOTTA, D. M. da; PÊGO, B. (Org.) **Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

MOURA, A. M. M. A questão federativa no licenciamento ambiental. In: COSTA, M. A.; KLUG, L. B.; PAULSEN, S. S. (Org.). **Licenciamento ambiental e governança territorial: registros e contribuições do seminário internacional**. Rio de Janeiro: IPEA, 2017

MUKAI, T. **Direito Ambiental sistematizado**. 10. ed. São Paulo: Forense, 2016

NEDER, R. T. **Crise socioambiental: Estado & sociedade civil no Brasil (1982-1998)**. São Paulo: Anna Blume/Fapesp, 2002

NEVES, E. M. S. C. Institutions and environmental governance in Brazil: the local governments' perspective. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 20, n. 3, p. 492–516, 2016.

NISKANEN, W. **Bureaucracy and representative government**. London: Aldine-Atherton, 1971

OLIVEIRA, A. I. A. **O Licenciamento Ambiental**. São Paulo: Iglu, 1999

OLIVEIRA, E. C. de; TRINDADE, F. H.; PEREIRA, R. da S. Políticas Públicas Indutoras do Desenvolvimento Sustentável Local: Um Estudo Sobre o Programa Município VerdeAzul na Região do Grande ABC. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, 7 ed. jul/set 2015

OSBORNE, D. & GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 8ª ed. Brasília: MH Comunicação. 1995.

PEREIRA, N. A. (org.) **Gestão por processos**. São Carlos: Pixel, 2016

PERLINGERI, Pietro. **Perfis do Direito Civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002

- PHILIPPI JR. Arlindo et al. **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri: Ed. Manole, 2004
- PHILLIPPI JR, A.; ALVES, A. C. (Ed.). **Curso interdisciplinar de Direito Ambiental**. Barueri: Ed. Manole, 2005.
- PHILIPPI JR., A.; FREITAS, V. P de; SPINOLA, A. L. S. **Direito Ambiental e Sustentabilidade**. Barueri: Ed. Manole, 2016
- SÁNCHEZ, L. H. **Avaliação de impactos ambientais: conceitos e métodos**. 2. ed. São Paulo: Oficina de Textos, 2013
- SAYAGO, D.A.V. **A Invenção burocrática da participação: discursos e práticas no Ceará**. Brasília. 2000. Tese (Doutorado em Sociologia) Departamento de Sociologia, Universidade de Brasília, Brasília, 2000.
- SCARDUA, Fernando P.; BURSZTYN, Maria A. A. **Descentralização da política ambiental no Brasil**. Sociedade e Estado, v. 18, n. 1-2, 2003a.
- SCARDUA, F. P. **Governabilidade e descentralização da gestão ambiental no Brasil**. 2003. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2003b
- SCHWARTZ, G. **Lições da economia japonesa**. São Paulo: Saraiva, 1995
- SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE/SP. **Manual de Orientações Programa Município VerdeAzul**. 2018
- SILVEIRA, L. P. da; FERREIRA, R. L. A Agenda 21 como exemplo de política participativa: estudo de caso da Agenda 21 COMPERJ. **Caderno Meio Ambiente e Sustentabilidade**, Curitiba, v. 5, n.3. 2014.
- SILVA-SÁNCHEZ, S. S. **Cidadania ambiental: novos direitos no Brasil**. São Paulo: Humanitas; FFLCH; USP, 2000.
- SIRVINSKAS, L. P. **Manual de direito ambiental**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2008
- STRUCHEL, A. C. de O. **Licenciamento ambiental municipal**. Campinas: Oficina de Textos, 2016
- TORRES, M. A. **Conflito de Normas Ambientais na Federação**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.
- TORRES, M. D. F. **Fundamentos da administração Pública Brasileira**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012
- TRIPP, D. Pesquisa-ação: uma introdução metodológica. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 31, n. 3, p. 443-466, set./dez. 2005
- VENOSA, S. de S. **Direito Civil – Direitos Reais**, 9. ed. São Paulo: Atlas, 2009

VIEIRA, D. L. Princípio da precaução versus princípio da equivalência substancial e a polêmica em torno da liberação dos transgênicos no Brasil. **Interesse público**, Belo Horizonte, v. 41, n. 9, jan./fev. 2007

VIOLA, E.; LEIS, H. A evolução das políticas ambientais no Brasil, 1971-1991: do bissetorialismo preservacionista para o multisetorialismo orientado para o desenvolvimento sustentável. In: HOGAN, D.; VIEIRA, P. (Orgs.) **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável**. Campinas: Editora da Unicamp, 1992

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

YOSHIDA, C. Y. M. Jurisdição e competência em matéria ambiental. In: MARQUES, J. R. (org.). **Leituras complementares de direito ambiental**. Salvador: Juspodivum, 2008

LEGISLAÇÃO

ARARAQUARA. Lei nº 6.930 de 06 de Fevereiro de 2009. Dispõe sobre alterações nas Leis Municipais nº 6.250, de 19 de abril de 2005 e 6.251, de 19 de abril de 2005, cria Secretarias Municipais e dá outras providências. Araraquara, 2009. Disponível em <http://www.camara-arq.sp.gov.br/Siave/documento?sigla=lo&numero=6930>, acessado em 24/08/2018

ARARAQUARA. Lei nº 7.125 de 9 de Novembro de 2009. Cria o licenciamento e fiscalização ambientais no âmbito do município de Araraquara, segundo o convênio celebrado aos 14 de julho de 2.009 com a Cetesb, e dá outras providências. Araraquara, 2009b. Disponível em <https://leismunicipais.com.br/a/sp/a/araraquara/lei-ordinaria/2009/712/7125/lei-ordinaria-n-7125-2009-cria-o-licenciamento-e-fiscalizacao-ambientais-no-ambito-do-municipio-de-araraquara-segundo-o-convenio-celebrado-aos-14-de-julho-de-2009-com-a-cetesb-e-da-outras-providencias>, acessado em 12/11/2018.

ARARAQUARA. Lei Municipal 6.950 de 05 de Março de 2009. Dispõe sobre a celebração de convênio com o Governo do Estado de São Paulo, objetivando a cooperação institucional nas áreas de fiscalização e licenciamento ambiental e dá outras providências. Disponível em <http://www.camara-arq.sp.gov.br/Siave/arquivo?Id=110928>, acessado em 06/02/2019

ARARAQUARA. Lei Municipal Complementar nº 821 de 15 de setembro de 2011. Dispõe sobre as condutas infracionais ao meio ambiente, suas respectivas sanções administrativas e dá outras providências. Araraquara, 2011. Disponível em <http://www.camara-arq.sp.gov.br/Siave/arquivo?Id=123130>, acessado em 06/02/2019.

ARARAQUARA. Lei Municipal nº 8.868, de 6 de Janeiro de 2017. Dispõe sobre a Estrutura Administrativa do Departamento Autônomo de Água e Esgotos de Araraquara – DAAE, e dá outras providências. Araraquara, 2017. Disponível em: <http://www.camara-arq.sp.gov.br/Siave/documento?sigla=lo&numero=8868>, acessado em 24/08/2018

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasil, 1981. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6938.htm, acessado em 24/08/2018

BRASIL. Decreto nº 91.145, de 15 de Março de 1985. Cria o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, dispõe sobre sua estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona, e dá outras providências. Brasília, 1985. Disponível em <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-91145-15-marco-1985-441412-publicacaooriginal-1-pe.html>

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm, acessado em 24/08/2018

BRASIL. Lei nº 7.735, de 22 de Fevereiro de 1989. Dispõe sobre a extinção de órgão e de entidade autárquica, cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis e dá outras providências. Brasília, 1989. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7735.htm>

BRASIL. Lei nº 11.516, de 28 de Agosto de 2007. Dispõe sobre a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes; altera as Leis nos 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 11.284, de 2 de março de 2006, 9.985, de 18 de julho de 2000, 10.410, de 11 de janeiro de 2002, 11.156, de 29 de julho de 2005, 11.357, de 19 de outubro de 2006, e 7.957, de 20 de dezembro de 1989; revoga dispositivos da Lei no 8.028, de 12 de abril de 1990, e da Medida Provisória no 2.216-37, de 31 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11516.htm, acessado em 25/08/2018

BRASIL. Lei Federal nº 12.257 de 18 de Novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

BRASIL. Lei Complementar nº 140, de 08 de Dezembro de 2011. BRASIL, 2011. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/LCP/Lcp140.htm>

BRASIL. Lei nº 13.502 de 1º de Novembro de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei no 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória no 768, de 2 de fevereiro de 2017. Brasília, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (BRASIL). Resolução CONAMA nº 237, de 19 de Dezembro de 1997. Brasília, 1997. Disponível em <http://www2.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>, acessado em 24/08/2018

RIO DE JANEIRO. Decreto-Lei nº 134 de 16 de Junho de 1975. Dispõe sobre a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente no estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências. Rio de Janeiro, 1975. Disponível em <http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/83b1e%2011a446ce7f7032569ba0082511c/20e029cb4455f7dc03256b6d00638572?OpenDocument>, acessado em 10/11/2018

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 1.633 de 21 de Dezembro de 1977. Regulamenta em parte o Decreto no 134 de 16/06/75, e institui o Sistema de Licenciamento de Atividade Poluidoras. Rio de Janeiro, 1977. Disponível em <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/HTM-ANTIGOS/1633-77.HTM>, acessado em 10/11/2018

SÃO PAULO. Decreto nº 8.468 de 08 de Setembro de 1976. Aprova o Regulamento da Lei n.º 997, de 31 de maio de 1976, que dispõe sobre a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente. São Paulo, 1976. Disponível em <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/1976/decreto-8468-08.09.1976.html>, acessado em 10/11/2018.

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA – 09 de 31 de janeiro de 2008. Diário Oficial Poder Executivo, São Paulo, p. 31-32.

SÃO PAULO. Lei nº 13.542 de 08 de maio de 2009. Altera a denominação da CETESB - Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental e dá nova redação aos artigos 2º e 10 da Lei n. 118, de 29 de junho de 1973. São Paulo, 2009. Disponível em <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2009/lei-13542-08.05.2009.html>, acessado em 13/12/2018

SÃO PAULO (Estado). Resolução SMA – 36 de 18 de julho de 2011. Diário Oficial do Estado, São Paulo, 19 jul. 2011, seção I, p. 43.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE (ESTADO DE SÃO PAULO). Deliberação Normativa CONSEMA 002/2014 de 23 de Abril de 2014. Define as atividades e empreendimentos de baixo impacto ambiental passíveis de licenciamento por procedimento simplificado e informatizado, bem como autorizações. São Paulo, 2014. Disponível em <http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/consema/2014/01/DelNormativa02.pdf>, acessado em 06/02/2019.

SECRETARIA DE MEIO AMBIENTE (ESTADO DE SÃO PAULO). Deliberação Normativa CONSEMA nº 01, de 13 de novembro de 2018. Fixa tipologia para o licenciamento ambiental municipal de empreendimentos e atividades que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, nos termos do Art. 9º, inciso XIV, alínea “a”, da Lei Complementar Federal nº 140/2011. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://smastr16.blob.core.windows.net/consema/2018/11/del-normativa-01-2018.pdf>

SMMA. Resolução SMMA 001/2016. Dispõe sobre os procedimentos para o licenciamento ambiental no âmbito da Secretaria Municipal de Meio Ambiente. Araraquara, 2016

APÊNDICES

Apêndice 01 – Questionário para os gestores públicos da área ambiental das esferas municipal e estadual atuantes no município de Araraquara-SP

QUESTIONÁRIO I	
ANÁLISE DE PERCEPÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA PELOS GESTORES	
CARGO/EMPREGO/FUNÇÃO NA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA	PERÍODO DE ATUAÇÃO NO CARGO
	___/___/___ a ___/___/___
ÓRGÃO	
<p>Dê uma nota de 0 a 10 para cada um dos problemas relacionados abaixo, sendo que <u>0 representa que o problema inexistente</u> e <u>10 que o problema é frequente e interfere no funcionamento normal das atividades do órgão</u></p>	
<p>Observação: caso vossa senhoria não trabalhe no setor atualmente, responda com base em sua experiência à época da atuação</p>	
QUESTÕES	NOTAS
Falta de mão de obra administrativa	
Falta de material (impressora, veículo, GPS, etc)	
Excesso de formalidade burocrática	
Interferência da população (através de solicitações inconsistentes, consultas, falta de tecnicidade)	
Excesso de controle dos superiores hierárquicos	
Ausência de diretrizes claras para realização dos trabalhos	
Ausência de mão de obra técnica especializada	

Ausência de legislação específica que dê suporte às tarefas	
Ausência de apoio de outros órgãos da mesma esfera de atuação (municipal ou estadual)	
Ausência de continuidade dos programas nas substituições dos governos	
Falta de diálogo entre as diferentes áreas e gerências do mesmo setor	
Sobrecarga de tarefas	
Falta de conhecimento dos problemas locais	
Espaço para críticas, sugestões e depoimentos	

Apêndice 02 – Questionário para os usuários dos serviços de licenciamento ambiental das esferas municipal e estadual atuantes no município de Araraquara-SP

QUESTIONÁRIO II		
ANÁLISE DE PERCEPÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL PÚBLICA PELOS USUÁRIOS		
FORMAÇÃO ACADÊMICA	IDADE	TEMPO DE ATUAÇÃO NA ÁREA AMBIENTAL
<p>Dê uma nota de 0 a 05 para cada um dos problemas relacionados abaixo, sendo que 0 representa que o problema <u>inexiste</u> e 05 que o problema é frequente e interfere na <u>qualidade do serviço</u></p>		
CRITÉRIOS		NOTAS
		DAAE
		CETESB
Dificuldade de obter informações técnicas		
Dificuldade de acesso aos técnicos e responsáveis pelos processos		
Excesso de exigências técnicas para liberação das licenças		
Demora para liberação das licenças		
Dificuldade para realizar denúncias/reclamações		
Não atendimento das solicitações		
Valor alto cobrado para as solicitações de licenciamento		
Excesso de burocracia (excesso de solicitação de documentos, exigência de autenticação de cópias e reconhecimento de firmas, etc)		
Dificuldade de acesso ao local onde funciona o órgão (falta de transporte público, falta de acessibilidade para pessoas com deficiência, etc.)		
Excesso de mudanças na forma de análise da licença ambiental		

Falta de definições claras quanto aos critérios para avaliação da solicitação de licença ambiental		
Falta de vistoria no empreendimento		

Para os itens abaixo, dê uma nota de 0 a 10 para cada um deles, sendo que a nota 0 representa total insatisfação e a nota 10 representa total satisfação		
Caso vossa senhoria não tenha conhecimento ou não tenha solicitado serviços ao órgão indicado, não é necessário avaliar o critério		
Critério	Nota	
	DAAE	CETESB
Agilidade na liberação das licenças		
Qualidade do atendimento dos técnicos e atendentes		
Pertinência das adequações técnicas solicitadas		
Agilidade e presteza no atendimento de denúncias		
Facilidade para reunir a documentação exigida para solicitação do licenciamento ambiental		
Facilidade para obter informações junto aos funcionários		

Espaço para críticas, sugestões e depoimentos

ANEXOS

Anexo 01 – Documentação básica necessária para solicitação de Licença Prévia junto à CETESB⁴²

1. **Impresso denominado “Solicitação de”** – devidamente preenchido e assinado.
2. **Comprovante de Pagamento do Preço de Análise**, devidamente recolhido, ou, se isento, comprovação da condição de isenção de acordo com a legislação vigente.
3. **Procuração**: quando for o caso de terceiros representando a empresa, apresentar o documento assinado pelo responsável da empresa.
4. **Contrato social**, registrado na Junta Comercial do Estado – JUCESP
Obs.: Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores e não tenha sofrido alterações.
5. **Matrícula(s)** do imóvel ocupado pelo empreendimento.
Obs.: Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores e não tenha sofrido alterações.
6. **Certidão da Prefeitura Municipal Local**
Certidão de uso e ocupação do solo emitida pela Prefeitura Municipal, com prazo de validade. Na hipótese de não constar prazo de validade, será aceita certidão emitida até 180 dias antes da data do pedido da licença.
7. **Manifestação do órgão ambiental municipal**
Manifestação do órgão ambiental municipal, nos termos do disposto na Resolução SMA nº 22/2009, artigo 5º, e na Resolução CONAMA 237/97, artigo 5º, emitida, no máximo, até 180 dias antes da data do pedido de licença. Na impossibilidade de emissão dessa manifestação, a Prefeitura Municipal deverá emitir documento declarando tal impossibilidade, nos termos do disposto no parágrafo 2º do artigo 5º da Resolução SMA nº 22/2009.
Obs. Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores.
8. **Para municípios localizados na Região Metropolitana de São Paulo:**
Manifestação do órgão ou entidade responsável pelo sistema público de esgotos, contendo o nome da Estação de Tratamento de Esgotos que atenderá o empreendimento a ser licenciado. Caso a estação não esteja implantada, informar em qual fase de implantação se encontra e a data final da implantação.
Obs. Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores e a data de final de implantação não tenha sido superada.
9. **Comprovante de Fornecimento de água e coleta de esgotos**
Comprovante de pagamento de taxa de água e esgoto do imóvel ou certidão do órgão responsável por tais serviços, informando se o local é atendido pelas redes de distribuição de água e coleta de esgoto.
Obs. Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores.
10. **Memorial de Caracterização do Empreendimento – MCE.**
Deve ser preenchida a versão simplificada ou completa, definida pelo valor do fator de complexidade (W) da atividade.

⁴² Conforme disponível em <https://cetesb.sp.gov.br/licenciamentoambiental/licenca-previa-documentacao-necessaria/#1506478817634-8ba0cc25-c27f>, acessado em 07/12/2018

Obs.: Deverão ser entregues os seguintes arquivos gerados pelo programa MCE ao final do seu preenchimento:

- Memorial em arquivo formato txt;
- memorial em arquivo formato pdf, assinado pelo responsável na última folha, e nas demais rubricadas, dando fé das informações ali prestadas.
- **Plantas conforme modelo**
- **Croqui de Localização** – Indicando o uso do solo e construções existentes nas imediações do empreendimento, num raio mínimo de 100m.
Obs.: Se houver curso d'água ou nascente, num raio de 100 m do Empreendimento, apresentar no croqui detalhado a distância das edificações em relação ao(s) corpo(s) d'água e ou nascente(s)
- **Disposição física dos equipamentos (lay-out);** que pode ser demonstrada em croqui ou em planta baixa da construção
Obs.: Em casos de pedido de ampliação, indicar a posição física dos equipamentos em planta com legenda diferenciada para os equipamentos e áreas já licenciadas e os objetos de ampliação.
- **Fluxograma do processo produtivo**
- **Roteiro de acesso até o local a ser licenciado para permitir a inspeção no local.**
- **Outorga de implantação do empreendimento emitida pelo DAEE,** se houver captação de águas subterrâneas ou superficiais ou lançamento de efluentes líquidos em corpo d'água.
- **Anuência da empresa concessionária/permissionária,** se o empreendimento pretenda se instalar próximo a rodovias e lançar suas águas pluviais na faixa de domínio dessas rodovias.
- **Ficha de Caracterização da Atividade – FCA,** devidamente preenchida, na qual constem o número de protocolo e o número da FCA informados pelo IPHAN.
Obs. Documento obrigatório somente para empreendimentos classificados pela Instrução Normativa IPHAN 01/2015 como Nível I, II, III ou IV.
A Ficha de Caracterização da Atividade – FCA deve ser obtida diretamente no site do IPHAN.
- **Se o imóvel estiver localizado em área rural,** apresentar resumo do registro no SICAR/SP, com a indicação das áreas cobertas por vegetação nativa;
- Para atividades constantes da Tabela A da Portaria nº 741/GC3, de 23/05/2018, apresentar o Parecer técnico do CENIPA para empreendimento ou atividade atrativa ou potencialmente atrativa de fauna na asa de aeródromo brasileiro.

Anexo 02⁴³ – Documentação básica necessária para solicitação de Licença de Instalação junto à CETESB

1. **Impresso denominado “Solicitação de”** – devidamente preenchido e assinado.
2. **Comprovante de Pagamento do Preço de Análise**, devidamente recolhido, ou, se isento, comprovação da condição de isenção de acordo com a legislação vigente.
3. **Procuração: quando for o caso de terceiros representando a empresa**, apresentar o documento assinado pelo responsável da empresa.
4. **Contrato social, registrado na Junta Comercial do Estado – JUCESP**
Obs.: Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores e não tenha sofrido alterações.
5. **Matrícula(s) do imóvel ocupado pelo empreendimento.**
Obs.: Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores e não tenha sofrido alterações.
6. **Certidão da Prefeitura Municipal Local**
Certidão de uso e ocupação do solo emitida pela Prefeitura Municipal, com prazo de validade. Na hipótese de não constar prazo de validade, será aceita certidão emitida até 180 dias antes da data do pedido da licença.
Obs. 1: Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores e não tenha sofrido alterações na atividade a ser exercida.
7. **Manifestação do órgão ambiental municipal**
Manifestação do órgão ambiental municipal, nos termos do disposto na Resolução SMA nº 22/2009, artigo 5º, e na Resolução CONAMA 237/97, artigo 5º, emitida, no máximo, até 180 dias antes da data do pedido de licença. Na impossibilidade de emissão dessa manifestação, a Prefeitura Municipal deverá emitir documento declarando tal impossibilidade, nos termos do disposto no parágrafo 2º do artigo 5º da Resolução SMA nº 22/2009.
Obs. Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores.
8. **Para municípios localizados na Região Metropolitana de São Paulo**
Manifestação do órgão ou entidade responsável pelo sistema público de esgotos, contendo o nome da Estação de Tratamento de Esgotos que atenderá o empreendimento a ser licenciado. Caso a estação não esteja implantada, informar em qual fase de implantação se encontra e a data final da implantação.
Obs. Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores e a data de final de implantação não tenha sido superada.
9. **Comprovante de Fornecimento de água e coleta de esgotos**
Comprovante de pagamento de taxa de água e esgoto do imóvel ou certidão do órgão responsável por tais serviços, informando se o local é atendido pelas redes de distribuição de água e coleta de esgoto.
Obs. Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores.
10. **Memorial de Caracterização do Empreendimento – MCE.**
Deve ser preenchida a versão simplificada ou completa, definida pelo valor do fator de complexidade (W) da atividade

⁴³ Disponível em <https://cetesb.sp.gov.br/licenciamentoambiental/licenca-de-instalacao-documentacao-necessaria/>, acessado em 07/12/2018

Obs. Deverão ser entregues os seguintes arquivos gerados pelo programa MCE ao final do seu preenchimento:

- Memorial em arquivo formato txt;
- memorial em arquivo formato pdf, assinado pelo responsável na última folha, e nas demais rubricadas, dando fé das informações ali prestadas.
- **Plantas conforme modelo**
Obs. Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores e não tenha sofrido alterações.
- **Disposição física dos equipamentos (layout);** que pode ser demonstrada em croqui ou em planta baixa da construção
Obs.: Em casos de pedido de ampliação, indicar a posição física dos equipamentos em planta com legenda diferenciada para os equipamentos e áreas já licenciadas e os objetos de ampliação.
- **Fluxograma do processo produtivo**
- **Outorga de implantação do empreendimento emitida pelo DAEE,** se houver captação de águas subterrâneas ou superficiais ou lançamento de efluentes líquidos em corpo d'água.
Obs. Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores.
- **Anuência da empresa concessionária/permissionária,** se o empreendimento pretenda se instalar próximo a rodovias e lançar suas águas pluviais na faixa de domínio dessas rodovias.
Obs. Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores.
- Para atividades constantes da Tabela A da Portaria nº 741/GC3, de 23/05/2018, apresentar o Parecer técnico do CENIPA para empreendimento ou atividade atrativa ou potencialmente atrativa de fauna na asa de aeródromo brasileiro.

Observação: Dispensada a apresentação se já entregue em fases anteriores do licenciamento.

Anexo 03⁴⁴ – Documentação básica necessária para solicitação de Licença de Operação junto à CETESB

1. **Impresso denominado “Solicitação de”** – devidamente preenchido e assinado.
2. **Comprovante de Pagamento do Preço de Análise**, devidamente recolhido, ou, se isento, comprovação da condição de isenção de acordo com a legislação vigente.
3. **Procuração**: quando for o caso de terceiros representando a empresa, apresentar o documento assinado pelo responsável da empresa.
4. **Contrato social, registrado na Junta Comercial do Estado – JUCESP**
Obs.: Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores e não tenha sofrido alterações.
5. **Matrícula(s) do imóvel ocupado pelo empreendimento.**
Obs.: Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores e não tenha sofrido alterações.
6. **Certidão da Prefeitura Municipal Local**
Certidão de uso e ocupação do solo emitida pela Prefeitura Municipal, com prazo de validade. Na hipótese de não constar prazo de validade, será aceita certidão emitida até 180 dias antes da data do pedido da licença.
Obs. 1: Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores e não tenha sofrido alterações na atividade a ser exercida.
7. **Manifestação do órgão ambiental municipal**
Manifestação do órgão ambiental municipal, nos termos do disposto na Resolução SMA nº 22/2009, artigo 5º, e na Resolução CONAMA 237/97, artigo 5º, emitida, no máximo, até 180 dias antes da data do pedido de licença. Na impossibilidade de emissão dessa manifestação, a Prefeitura Municipal deverá emitir documento declarando tal impossibilidade, nos termos do disposto no parágrafo 2º do artigo 5º da Resolução SMA nº 22/2009.
Exceção: Município de São Paulo
Obs. Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores.
8. **Para municípios localizados na Região Metropolitana de São Paulo**
Manifestação do órgão ou entidade responsável pelo sistema público de esgotos, contendo o nome da Estação de Tratamento de Esgotos que atenderá o empreendimento a ser licenciado. Caso a estação não esteja implantada, informar em qual fase de implantação se encontra e a data final da implantação.
Obs. Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores e a data de final de implantação não tenha sido superada.
9. **Comprovante de Fornecimento de água e coleta de esgotos**
Comprovante de pagamento de taxa de água e esgoto do imóvel ou certidão do órgão responsável por tais serviços, informando se o local é atendido pelas redes de distribuição de água e coleta de esgoto.
Obs. Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores.
10. **Memorial de Caracterização do Empreendimento – MCE.**
Deve ser preenchida a versão simplificada ou completa, definida pelo valor do fator de complexidade (W) da atividade.

⁴⁴ Disponível em <https://cetesb.sp.gov.br/licenciamentoambiental/licenca-de-operacao/#1506485771473-e928ed18-8a7d>, acessado em 07/12/2018

Obs. Deverão ser entregues os seguintes arquivos gerados pelo programa MCE ao final do seu preenchimento:

- Memorial em arquivo formato txt;
- Memorial em arquivo formato pdf, assinado pelo responsável na última folha, e nas demais rubricadas, dando fé das informações ali prestadas.
- **Plantas conforme modelo**
Obs. Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores e não tenha sofrido alterações.
- **Disposição física dos equipamentos (layout);** que pode ser demonstrada em croqui ou em planta baixa da construção
Obs.: Em casos de pedido de ampliação, indicar a posição física dos equipamentos em planta com legenda diferenciada para os equipamentos e áreas já licenciadas e os objetos de ampliação.
- **Fluxograma do processo produtivo**
- **Outorga de direito de uso do empreendimento emitida pelo DAEE,** se houver captação de águas subterrâneas ou superficiais ou lançamento de efluentes líquidos em corpo d'água.
Obs. 1. Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores.
Obs. 2. Os empreendimentos que apresentaram a outorga de implantação do empreendimento na fase de Licença Prévia ou de Licença Prévia/Licença de Instalação deverão apresentar a outorga de direito de uso emitida pelo DAEE, antes da emissão da correspondente Licença de Operação.
- **Anuência da empresa concessionária/permissionária,** se o empreendimento pretenda se instalar próximo a rodovias e lançar suas águas pluviais na faixa de domínio dessas rodovias.
Obs. Dispensado caso já tenha sido apresentado nas solicitações anteriores.
- **Manifestação conclusiva do IPHAN acerca da emissão da Licença de Operação.**
Obs. Documento obrigatório somente para empreendimentos classificados pela Instrução Normativa IPHAN 01/2015 como Nível I, II, III ou IV.
- **Comprovante de Inscrição do Cadastro Técnico Federal de Atividades Potencialmente Poluidoras e Utilizadoras de Recursos Ambientais – CTF/APP.**
- **Apresentar os documentos solicitados** nas exigências técnicas contidas na licença anterior (estudos, relatórios, manifestações de outros órgãos etc.).
Obs. Dispensada a apresentação se não houverem exigências desta natureza na Licença anterior.

Observação: Dispensada a apresentação se já entregue em fases anteriores do licenciamento.

Informações adicionais:

- Todos os documentos acima listados devem ser entregues em formato digital por meio do link <https://e.ambiente.sp.gov.br/atendimento/>

- Para cada documento deverá ser gerado apenas um arquivo digital. Ou seja, não deverão ser agrupados, num mesmo documento digital, várias Manifestações ou vários Documentos distintos
- Cada arquivo digital poderá ter no máximo 10MB. Os arquivos acima de 10MB deverão ser particionados para atender o limite.
- Documentos que requeiram assinatura devem ser devidamente assinados antes da sua digitalização, ou os arquivos devem ser assinados digitalmente (e-CPF ou e-CNPJ), incluindo plantas.
- As plantas solicitadas devem ser entregues em arquivos PDF e DWG
- A CETESB se reserva o direito de exigir complementação de informações a qualquer momento da análise do processo.

Anexo 04⁴⁵ – Documentação necessária para solicitação de Licença Prévia/Instalação/Operação junto ao DAAE Araraquara

- i) Requerimento Padrão DAAE (disponível no site www.daaeararaquara.com.br)
- ii) Formulário denominado “Solicitação de Licença Ambiental” preenchido
- iii) Procuração, quando for o caso (apresentar cópia do RG e CPF do responsável/proprietário)
- iv) Recibo/ficha de compensação de pagamento do preço de análise de Licença
- v) Questionário para análise de licença para corte de árvores ou a Autorização de corte
- vi) Certidão de Diretrizes de Uso e Ocupação de Solo, SOLICITADA E EMITIDA pela Prefeitura Municipal na Secretaria de Desenvolvimento Urbano – 7º andar, com validade de até 180 dias Conta de água e esgoto ou Certidão do Departamento Autônomo de Água e Esgotos – DAAE
- vii) MCE – Memorial de Caracterização do Empreendimento, impresso
- viii) Croqui de localização indicando o uso do solo e construções existentes nas imediações do empreendimento, num raio mínimo de 100 metros
- ix) Disposição física dos equipamentos (layout) que pode ser demonstrada em croqui ou em planta baixa da construção
- x) Plantas baixas e cortes do imóvel
- xi) Se houver captação de águas subterrâneas ou superficiais ou lançamento de efluentes líquidos em corpo d’água: apresentar outorga de implantação do empreendimento emitida pelo Departamento de Águas e Energia Elétrica – DAEE
- xii) Se o empreendimento pretende se instalar próximo a rodovias e lançar suas águas pluviais na faixa de domínio dessas rodovias: apresentar anuência da empresa concessionária/permissionária
- xiii) Publicação no DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO e JORNAL PERIÓDICO DE CIRCULAÇÃO LOCAL, em que seja informado o ato de solicitação

⁴⁵ Disponível em <https://www.daaeararaquara.com.br/licenciamento-ambiental/solicitacao-de-lp-li-industrias.html>, acessado em 10/12/2018

da Licença Prévia e de Instalação. Obs: AS ATIVIDADES DE MANUTENÇÃO MECÂNICA DE VEÍCULOS, FUNILARIA E PINTURA E LAVAGEM DE VEÍCULOS DEVEM PUBLICAR APENAS EM JORNAL LOCAL

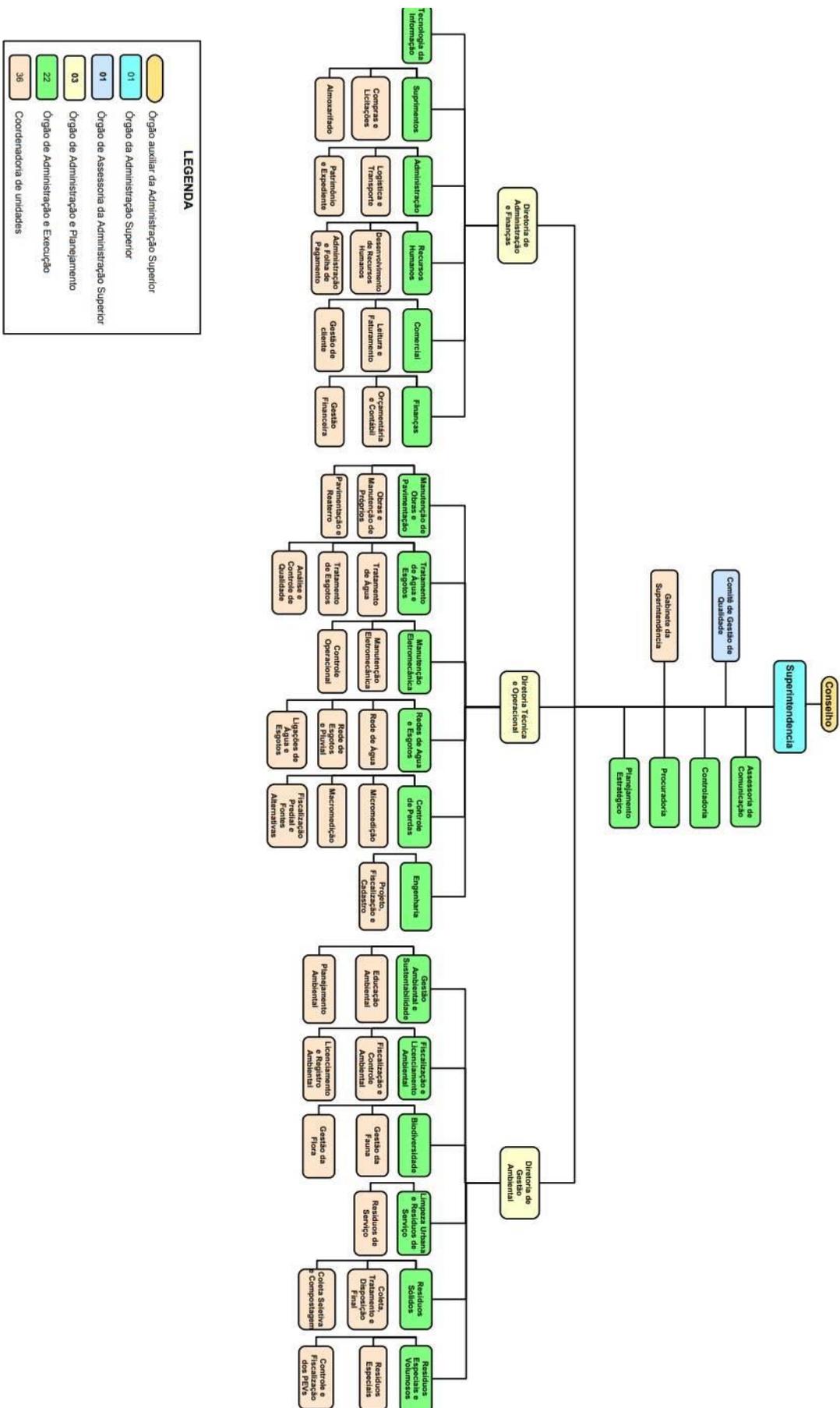
xiv) Quando o processo tratar de Microempresa (ME), Empresa de Pequeno Porte (EPP) ou Microempreendedor Individual (MEI), também será necessário acrescentar os seguintes documentos:

a) Para Microempresas e Empresas de Pequeno Porte: - Cópia do Contrato Social registrado na Junta Comercial do Estado (JUCESP); - Declaração de ME/EPP/MEI; - Cópia da Comprovação de Optante pelo Simples Nacional (quando couber);

b) Para Microempreendedores Individuais: - Comprovante de inscrição e situação cadastral; - RG, CPF e comprovante de endereço; - Declaração de ME/EPP/MEI

Anexo 05 – Organograma geral do DAAE Araraquara

ORGANOGRAMA GERAL DO DAAE



LEGENDA

- Órgão auxiliar da Administração Superior
- Órgão da Administração Superior
- 01 Órgão de Assessoria da Administração Superior
- 03 Órgão de Administração e Planejamento
- 22 Órgão de Administração e Execução
- 36 Coordenadora de unidades

Anexo 06 – Lista de atividades e empreendimentos de baixo potencial de impacto ambiental local licenciáveis pelo município de Araraquara/SP, conforme a Normativa Consema 001/2018

1. Obras de transporte

a) Obras de implantação de novas vias e prolongamento de vias municipais existentes, com movimento de solo superior a 100.000 m³ até 200.000 m³; ou supressão de vegetação nativa superior a 0,5 ha até 1,0 ha; ou desapropriação superior a 3,0 ha até 5,0 ha;

b) Corredor de ônibus, com movimento de solo superior a 100.000 m³ até 200.000 m³; ou supressão de vegetação nativa superior a 0,5 ha até 1,0 ha; ou desapropriação superior a 3,0 ha até 5,0 ha.

2. Obras hidráulicas de saneamento

a) Aduadoras de água, com diâmetro superior a 1 metro, conforme a Resolução SMA 54/2007;

b) Canalizações de córregos em áreas urbanas, com extensão superior a 5 km, conforme resolução SMA 54/2007;

c) Desassoreamento de córregos e lagos em áreas urbanas, com extensão superior a 5 km, conforme resolução SMA 54/2007;

d) Reservatórios de controle de cheias (piscinão), com volume de escavação superior a 100.000 m³ até 300.000 m³; e/ou supressão de vegetação nativa superior a 1,0 ha até 2,0 ha;

3. Linha de transmissão, operando com tensões igual ou superior a 69 KV até 138 KV e subestações associadas; e subestações de até 10.000 m²;

4. Hotéis, que não utilizem combustível sólido ou líquido, mas apenas gasoso - Código CNAE: 5510-8/01;

5. Apart-hotéis, que não utilizem combustível sólido ou líquido, mas apenas gasoso - Código CNAE: 5510-8/02;

6. Motéis, que não utilizem combustível sólido ou líquido, mas apenas gasoso - Código CNAE: 5510-8/03;

7. Intervenção em local desprovido de vegetação situado em área de preservação permanente; supressão de vegetação pioneira ou exótica em área de preservação

permanente; corte de árvores nativas isoladas em local situado dentro ou fora de área de preservação permanente, nas hipóteses em que a supressão ou a intervenção tenham a finalidade de implantação dos empreendimentos e atividades relacionados no Anexo I da Normativa CONSEMA 001/2018, desde que localizados em área urbana. A autorização para a supressão de exemplares arbóreos nativos isolados, vivos ou mortos, em lotes urbanos situados fora de áreas de preservação permanente e fora de unidades de conservação estaduais ou federais, excluindo-se Áreas de Proteção Ambiental – APAs, será emitida pelo órgão municipal competente, independentemente de sua habilitação para conduzir o licenciamento ambiental. A tipologia da vegetação que poderá ser autorizada pelo município dependerá do nível de impacto ambiental local que o município estiver habilitado a licenciar, na forma indicada no anexo II da Normativa Consema 001/2018.

O licenciamento dos empreendimentos e atividades listados no Anexo I da Normativa Consema 001/2018, independentemente da classificação do potencial impacto ambiental prevista no Anexo II da mesma Normativa, será de competência da CETESB se ocorrer supressão de vegetação nativa do bioma Cerrado;

8. Atividades licenciáveis (Conforme Resolução SMMA – 001, de 01/março/2016)

- a) Manutenção e reparação mecânica de veículos (CNAE 4520-0/01);
- b) Serviços de lavagem, lubrificação e polimento de veículos (CNAE 4520-0/05);
- c) Serviços de lanternagem ou funilaria e pintura de veículos (CNAE 4520-0/02);
- d) Comércio de resíduos e sucatas metálicos e não metálicos (CNAE 4687-7/03 e CNAE 4687-7/02);

9. Empreendimentos e atividades listados abaixo, cuja área construída seja igual ou inferior a 2.500 m²

- 1. Fabricação de sorvetes e outros gelados comestíveis – Código CNAE: 10538/00;
- 2. Fabricação de biscoitos e bolachas – Código CNAE: 1092-9/00;
- 3. Fabricação de produtos derivados do cacau e de chocolates – Código CNAE: 1093-7/01;
- 4. Fabricação de frutas cristalizadas, balas e semelhantes – Código CNAE: 10937/02;
- 5. Fabricação de massas alimentícias – Código CNAE: 1094-5/00;
- 6. Fabricação de pós-alimentícios – Código CNAE: 1099-6/02;
- 7. Fabricação de gelo comum – Código CNAE: 1099-6/04;

8. Fabricação de produtos para infusão (chá, mate etc.) – 1099-6/05;
9. Tecelagem de fios de algodão – Código CNAE: 1321-9/00;
10. Tecelagem de fios de fibras têxteis naturais, exceto algodão – Código CNAE: 1322-7/00;
11. Tecelagem de fios de fibras artificiais e sintéticas - Código CNAE: 1323-5/00;
12. Fabricação de tecidos de malha – Código CNAE: 1330-8/00;
13. Fabricação de artefatos de tapeçaria – Código CNAE: 1352-9/00;
14. Fabricação de artefatos têxteis para uso doméstico - Código CNAE:1351-1/00;
15. Fabricação de artefatos de cordoaria – Código CNAE: 1353-7/00;
16. Fabricação de tecidos especiais, inclusive artefatos - Código CNAE: 1354-5/00;
17. Fabricação de artigos para viagem, bolsas e semelhantes de qualquer material – Código CNAE: 1521-1/00;
18. Fabricação de calçados de couro – Código CNAE: 1531-9/01;
19. Acabamento de calçados de couro sob contrato – Código CNAE: 1531-9/02;
20. Fabricação de artefatos de couro não especificados anteriormente – Código CNAE: 1529-7/00;
21. Fabricação de tênis de qualquer material – Código CNAE: 1532-7/00;
22. Fabricação de calçados de material sintético – Código CNAE: 1533-5/00;
23. Fabricação de calçados de materiais não especificados anteriormente – Código CNAE: 1539-4/00;
24. Fabricação de partes para calçados, de qualquer material – Código CNAE: 1540-8/00;
25. Serrarias com desdobramento de madeira – Código CNAE: 1610-2/01;
26. Serrarias sem desdobramento de madeira – Código CNAE: 1610-2/02;
27. Fabricação de casas de madeira pré-fabricadas – Código CNAE: 1622-6/01;
28. Fabricação de esquadrias de madeira e de peças de madeira para instalações industriais e comerciais – Código CNAE: 1622-6/02;
29. Fabricação de outros artigos de carpintaria para construção – Código CNAE: 1622-6/99;
30. Fabricação de artefatos de tanoaria e de embalagens de madeira – Código CNAE: 1623-4/00;
31. Fabricação de artefatos diversos de madeira, exceto móveis – Código CNAE: 1629-3/01;

Departamento Autônomo de Água e Esgotos

Rua Domingos Barbieri, 100 – Caixa Postal, 380 – CEP 14802-510 – Araraquara/ SP

Telefone: (16) 3324 9555 – Fax: (16) 3324 4571 – Atendimento: 0800 770 1595

CNPJ 44.239.770/0001-67 – I.E.: Isento

www.daaearaquara.com.br

32. Fabricação de artefatos diversos de cortiça, bambu, palha, vime e outros materiais trançados, exceto móveis –

Código CNAE: 1629-3/02;

33. Fabricação de embalagens de papel – Código CNAE: 1731-1/00;

34. Fabricação de embalagens de cartolina e papel-cartão – Código CNAE: 17320/00;

35. Fabricação de chapas e de embalagens de papelão ondulado – Código CNAE: 1733-8/00;

36. Fabricação de formulários contínuos – Código CNAE: 1741-9/01;

37. Fabricação de produtos de papel, cartolina, papel-cartão e papelão ondulado para uso comercial e de

escritório – Código CNAE: 1741-9/02;

38. Fabricação de fraldas descartáveis – Código CNAE: 1742-7/01;

39. Fabricação de absorventes higiênicos – Código CNAE: 1742-7/02;

40. Fabricação de produtos de papel para uso doméstico e higiênico-sanitário não especificados anteriormente –

Código CNAE: 1742-7/99;

41. Fabricação de produtos de pastas celulósicas, papel, cartolina, papel-cartão e papelão ondulado não

especificados anteriormente – Código CNAE: 17494/00; 42. Impressão de jornais – Código CNAE: 1811-3/01;

43. Impressão de livros, revistas e outras publicações periódicas – Código CNAE: 1811-3/02;

44. Impressão de material de segurança – Código CNAE: 1812-1/00;

45. Impressão de material para uso publicitário – Código CNAE: 1813-0/01;

46. Impressão de material para outros usos – Código CNAE: 1813-0/99;

47. Fabricação de laminados planos e tubulares de material plástico – Código CNAE: 2221-8/00;

48. Fabricação de embalagens de material plástico – Código CNAE: 2222-6/00;

49. Fabricação de tubos e acessórios de material plástico para uso na construção – Código CNAE: 2223-4/00;
50. Fabricação de artefatos de material plástico para uso pessoal e doméstico – Código CNAE: 2229-3/01;
51. Fabricação de artefatos de material plástico para usos industriais – Código CNAE: 2229-3/02;
52. Fabricação de artefatos de material plástico para uso na construção, exceto tubos e acessórios – Código CNAE: 2229-3/03;
53. Fabricação de artefatos de material plástico para outros usos não especificados anteriormente – Código CNAE: 2229-3/99;
54. Fabricação de estruturas pré-moldadas de concreto armado, em série e sob encomenda – Código CNAE: 2330-3/01;
55. Fabricação de artefatos de cimento para uso na construção – Código CNAE: 2330-3/02;
56. Fabricação de casas pré-moldadas de concreto – Código CNAE: 2330-3/04;
57. Aparelhamento de pedras para construção, exceto associado à extração – Código CNAE: 2391-5/02;
58. Aparelhamento de placas e execução de trabalhos em mármore, granito, ardósia e outras pedras – Código CNAE: 2391-5/03;
59. Decoração, lapidação, gravação, vitrificação e outros trabalhos em cerâmica, louça, vidro e cristal – Código CNAE: 2399-1/01;
60. Fabricação de estruturas metálicas – Código CNAE: 2511-0/00;
61. Fabricação de esquadrias de metal - Código CNAE: 2512-8/00;
62. Produção de artefatos estampados de metal – Código CNAE: 2532-2/01;
63. Serviços de usinagem, tornearia e solda – Código CNAE: 2539-0/01;
64. Fabricação de artigos de serralheria, exceto esquadrias – Código CNAE: 25420/00;
65. Serviços de confecção de armações metálicas para a construção – Código CNAE: 2599-3/01;

66. Serviço de corte e dobra de metais – Código CNAE: 2599-3/02;
67. Fabricação de componentes eletrônicos – Código CNAE: 2610-8/00;
68. Fabricação de equipamentos de informática – Código CNAE: 2621-3/00;
69. Fabricação de periféricos para equipamentos de informática - Código CNAE: 2622-1/00;
70. Fabricação de equipamentos transmissores de comunicação, peças e acessórios – Código CNAE: 2631-1/00;
71. Fabricação de aparelhos telefônicos e de outros equipamentos de comunicação, peças e acessórios – Código CNAE: 2632-9/00;
72. Fabricação de aparelhos de recepção, reprodução, gravação e amplificação de áudio e vídeo – Código CNAE: 2640-0/00;
73. Fabricação de aparelhos e equipamentos de medida, teste e controle – Código CNAE: 2651-5/00;
74. Fabricação de cronômetros e relógios – Código CNAE: 2652-3/00;
- Departamento Autônomo de Água e Esgotos
Rua Domingos Barbieri, 100 – Caixa Postal, 380 – CEP 14802-510 – Araraquara/ SP
Telefone: (16) 3324 9555 – Fax: (16) 3324 4571 – Atendimento: 0800 770 1595
CNPJ 44.239.770/0001-67 – I.E.: Isento
www.daaeararaquara.com.br
75. Fabricação de aparelhos eletromédicos e eletroterapêuticos e equipamentos de irradiação - Código CNAE: 2660-4/00;
76. Fabricação de equipamentos e instrumentos ópticos, peças e acessórios – Código CNAE: 2670-1/01;
77. Fabricação de aparelhos fotográficos e cinematográficos, peças e acessórios – Código CNAE: 2670-1/02;
78. Fabricação de mídias virgens, magnéticas e ópticas – Código CNAE: 26809/00;
79. Fabricação de geradores de corrente contínua e alternada, peças e acessórios – Código CNAE: 2710-4/01;
80. Fabricação de transformadores, indutores, conversores, sincronizadores e semelhantes, peças e acessórios - Código CNAE: 2710-4/02;

81. Fabricação de motores elétricos, peças e acessórios – Código CNAE: 27104/03;
82. Fabricação de aparelhos e equipamentos para distribuição e controle de energia elétrica – Código CNAE:
2731-7/00;
83. Fabricação de material elétrico para instalações em circuito de consumo – Código CNAE: 2732-5/00;
84. Fabricação de luminárias e outros equipamentos de iluminação – Código CNAE:
2740- 6/02;
85. Fabricação de fogões, refrigeradores e máquinas de lavar e secar para uso doméstico, peças e acessórios –
Código CNAE: 2751-1/00;
86. Fabricação de aparelhos elétricos de uso pessoal, peças e acessórios – Código CNAE: 2759-7/01;
87. Fabricação de outros aparelhos eletrodomésticos não especificados anteriormente, peças e acessórios -
Código CNAE: 2759-7/99;
88. Fabricação de equipamentos para sinalização e alarme – Código CNAE:
27902/02;
89. Fabricação de equipamentos hidráulicos e pneumáticos, peças e acessórios, exceto válvulas – Código CNAE:
2812-7/00;
90. Fabricação de válvulas, registros e dispositivos semelhantes, peças e acessórios – Código CNAE: 2813-5/00;
91. Fabricação de compressores para uso industrial, peças e acessórios – Código CNAE: 2814-3/01;
92. Fabricação de compressores para uso não-industrial, peças e acessórios -
Código CNAE: 2814-3/02;
93. Fabricação de rolamentos para fins industriais – Código CNAE: 2815-1/01;
94. Fabricação de equipamentos de transmissão para fins industriais, exceto rolamentos - Código CNAE: 2815-
1/02;
95. Fabricação de fornos industriais, aparelhos e equipamentos não-elétricos para instalações térmicas, peças e
acessórios – Código CNAE: 2821-6/01;

96. Fabricação de estufas e fornos elétricos para fins industriais, peças e acessórios – Código CNAE: 2821-6/02;
97. Fabricação de máquinas, equipamentos e aparelhos para transporte e elevação de pessoas, peças e acessórios
- Código CNAE: 2822-4/01;
98. Fabricação de máquinas, equipamentos e aparelhos para transporte e elevação de cargas, peças e acessórios
– Código CNAE: 2822-4/02;
99. Fabricação de máquinas e aparelhos de refrigeração e ventilação para uso industrial e comercial, peças e acessórios – Código CNAE: 2823-2/00;
100. Fabricação de aparelhos e equipamentos de ar condicionado para uso industrial – Código CNAE: 2824-1/01;
101. Fabricação de aparelhos e equipamentos de ar condicionado para uso não-industrial - Código CNAE: 2824-1/02;
102. Fabricação de máquinas e equipamentos para saneamento básico e ambiental, peças e acessórios – Código CNAE: 2825-9/00;
103. Fabricação de máquinas de escrever, calcular e outros equipamentos não-eletrônicos para escritório, peças e acessórios – Código CNAE: 2829-1/01;
104. Fabricação de outras máquinas e equipamentos de uso geral não especificados anteriormente, peças e acessórios – Código CNAE: 2829-1/99;
105. Fabricação de equipamentos para irrigação agrícola, peças e acessórios – Código CNAE: 2832-1/00;
106. Fabricação de máquinas e equipamentos para a agricultura e pecuária, peças e acessórios, exceto para irrigação – Código CNAE: 2833-0/00;
107. Fabricação de máquinas-ferramenta, peças e acessórios – Código CNAE: 2840-2/00;
108. Fabricação de máquinas e equipamentos para a prospecção e extração de petróleo, peças e acessórios –

Código CNAE: 2851-8/00;

109. Fabricação de outras máquinas e equipamentos para uso na extração mineral, peças e acessórios, exceto na

extração de petróleo – Código CNAE: 2852-6/00;

Departamento Autônomo de Água e Esgotos

Rua Domingos Barbieri, 100 – Caixa Postal, 380 – CEP 14802-510 – Araraquara/ SP

Telefone: (16) 3324 9555 – Fax: (16) 3324 4571 – Atendimento: 0800 770 1595

CNPJ 44.239.770/0001-67 – I.E.: Isento

www.daaeararaquara.com.br

110. Fabricação de máquinas para a indústria metalúrgica, peças e acessórios, exceto máquinas-ferramenta –

Código CNAE: 2861-5/00;

111. Fabricação de máquinas e equipamentos para as indústrias de alimentos, bebidas e fumo, peças e acessórios

- Código CNAE: 2862-3/00;

112. Fabricação de máquinas e equipamentos para a indústria têxtil, peças e acessórios – Código CNAE: 2863-

1/00;

113. Fabricação de máquinas e equipamentos para as indústrias do vestuário, do couro e de calçados, peças e

acessórios – Código CNAE: 28640/00;

114. Fabricação de máquinas e equipamentos para as indústrias de celulose, papel e papelão e artefatos, peças e

acessórios – Código CNAE: 2865-8/00;

115. Fabricação de máquinas e equipamentos para a indústria do plástico, peças e acessórios – Código CNAE:

2866-6/00;

116. Fabricação de máquinas e equipamentos para uso industrial específico não especificados anteriormente,

peças e acessórios - Código CNAE: 28691/00;

117. Fabricação de peças e acessórios para o sistema motor de veículos automotores – Código CNAE: 2941-7/00;

118. Fabricação de peças e acessórios para os sistemas de marcha e transmissão de veículos automotores –

Código CNAE: 2942-5/00;

119. Fabricação de peças e acessórios para o sistema de freios de veículos automotores – Código CNAE: 2943-

3/00;

120. Fabricação de peças e acessórios para o sistema de direção e suspensão de veículos automotores – Código

CNAE: 2944-1/00;

121. Fabricação de material elétrico e eletrônico para veículos automotores, exceto baterias - Código CNAE: 2945-

0/00;

122. Fabricação de bancos e estofados para veículos automotores – Código CNAE: 2949- 2/01;

123. Fabricação de outras peças e acessórios para veículos automotores não especificadas anteriormente –

Código CNAE: 2949-2/99;

124. Fabricação de peças e acessórios para veículos ferroviários – Código CNAE: 3032-6/00;

125. Fabricação de peças e acessórios para motocicletas – Código CNAE: 3091-1/02;

126. Fabricação de bicicletas e triciclos não-motorizados, peças e acessórios – Código CNAE: 3092-0/00;

127. Fabricação de equipamentos de transporte não especificados anteriormente – Código CNAE: 3099-7/00;

128. Fabricação de móveis com predominância de madeira – Código CNAE: 3101-2/00;

129. Fabricação de móveis com predominância de metal - Código CNAE: 3102-1/00;

130. Fabricação de móveis de outros materiais, exceto madeira e metal – Código CNAE: 3103-9/00;

131. Fabricação de colchões – Código CNAE: 3104-7/00;

132. Lapidação de gemas - Código CNAE: 3211-6/01;

133. Fabricação de artefatos de joalheria e ourivesaria – Código CNAE: 3211-6/02;

134. Cunhagem de moedas e medalhas – Código CNAE: 3211-6/03;

135. Fabricação de bijuterias e artefatos semelhantes – Código CNAE: 32124/00;

136. Fabricação de instrumentos musicais, peças e acessórios – Código CNAE: 3220-5/00;
137. Fabricação de artefatos para pesca e esporte – Código CNAE: 32302/00;
138. Fabricação de jogos eletrônicos – Código CNAE: 3240-0/01;
139. Fabricação de mesas de bilhar, de sinuca e acessórios não associada à locação – Código CNAE: 3240-0/02;
140. Fabricação de mesas de bilhar, de sinuca e acessórios associada à locação – Código CNAE: 3240-0/03;
141. Fabricação de outros brinquedos e jogos recreativos não especificados anteriormente – Código CNAE: 3240-0/99;
142. Fabricação de instrumentos não-eletrônicos e utensílios para uso médico, cirúrgico, odontológico e de laboratório – Código CNAE: 3250-7/01;
143. Fabricação de mobiliário para uso médico, cirúrgico, odontológico e de laboratório – Código CNAE: 3250-7/02;
144. Fabricação de aparelhos e utensílios para correção de defeitos físicos e aparelhos ortopédicos em geral, exceto sob encomenda – Código CNAE: 3250-7/04;
145. Fabricação de artigos ópticos – Código CNAE: 3250-7/07;
146. Fabricação de escovas, pincéis e vassouras – Código CNAE: 3291-4/00;
- Departamento Autônomo de Água e Esgotos
Rua Domingos Barbieri, 100 – Caixa Postal, 380 – CEP 14802-510 – Araraquara/ SP
Telefone: (16) 3324 9555 – Fax: (16) 3324 4571 – Atendimento: 0800 770 1595
CNPJ 44.239.770/0001-67 – I.E.: Isento
www.daaeararaquara.com.br
147. Fabricação de equipamentos e acessórios para segurança pessoal e profissional – Código CNAE: 3292-2/02;
148. Fabricação de guarda-chuvas e similares – Código CNAE: 3299-0/01;
149. Fabricação de canetas, lápis e outros artigos para escritório – Código CNAE: 3299-0/02;
150. Fabricação de letras, letreiros e placas de qualquer material, exceto luminosos – Código CNAE: 3299-0/03;

- 151. Fabricação de painéis e letreiros luminosos – Código CNAE: 3299-0/04;
- 152. Fabricação de aviamentos para costura – Código CNAE: 3299-0/05 ;
- 153. Fabricação de velas, inclusive decorativas – Código CNAE: 3299-0/06;
- 154. Edição integrada à impressão de livros – Código CNAE: 5821-2/00;
- 155. Edição integrada à impressão de jornais diários– Código CNAE: 5822-1/01;
- 156. Edição integrada à impressão de jornais não diários – Código CNAE: 5822-1/02;
- 157. Edição integrada à impressão de revistas – Código CNAE: 5823-9/00;
- 158. Edição integrada à impressão de cadastros, listas e outros produtos gráficos – Código CNAE: 5829- 8/00;