



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

MELINA WIERING VILAS-BOAS

**ANÁLISE COMPARATIVA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE
ATIVIDADES AGRÍCOLAS:
O CASO DE PETROLINA (PE) E JUAZEIRO (BA)**

Brasília - DF, maio de 2008

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**ANÁLISE COMPARATIVA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE
ATIVIDADES AGRÍCOLAS:
O CASO DE PETROLINA (PE) E JUAZEIRO (BA)**

Melina Wiering Vilas-Boas

Orientador: Dr. Elimar Pinheiro Nascimento

Co-orientador: Dr. Fernando Paiva Scardua

Dissertação de Mestrado

Brasília-DF, maio de 2008.

Vilas-Boas, Melina Wiering

Análise comparativa do licenciamento ambiental de atividades agrícolas: o caso de Petrolina (PE) e Juazeiro (BA). / Melina Wiering Vilas-Boas. Brasília, 2008.

112 p.; il.

Dissertação de Mestrado. Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

1. Sociedade do Risco 2. Legislação Ambiental. 3. Competência federativa em matéria ambiental 4. Licenciamento Ambiental

I. Universidade de Brasília. CDS.

II. Título.

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Melina Wiering Vilas-Boas

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
CENTRO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

**ANÁLISE COMPARATIVA DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE ATIVIDADES
AGRÍCOLAS:
O CASO DE PETROLINA (PE) E JUAZEIRO (BA)**

Melina Wiering Vilas-Boas

Dissertação de Mestrado submetida ao Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração Política e Gestão Ambiental, opção acadêmica.

Aprovado por:

Professor Elimar Pinheiro do Nascimento, Pós-Doutor em Sociologia (*Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales* - França).
(Orientador)

Professor Fabiano Toni, Doutor em Ciência Política (*University of Florida* - Estados Unidos da América)
(Examinador Interno)

Professor Pedro Reginaldo Prata, Doutor em Ciências Ambientais (*School of Environmental Sciences* - Inglaterra)
(Examinador Externo)

Brasília-DF, 06 de maio de 2008.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Elimar Pinheiro do Nascimento o meu mais sincero agradecimento pela orientação, apoio e por acreditar no trabalho, muito obrigado;

Ao Prof. Dr. Fernando Paiva Scardua, meu co-orientador, Prof^a Dra. Laura Duarte, Prof. Dr. João Nildo Vianna e Dra. Teresa Muricy pelas colaborações dadas, que contribuíram bastante para a melhoria da qualidade do trabalho;

Ao Centro de Recursos Ambientais – CRA, especialmente à Ex-Diretora-Geral, Maria Lucia Cardoso de Souza, pela oportunidade e confiança;

A Rafael, pelo incentivo e carinho;

Especialmente, aos meus pais e minha irmã, pelo apoio e estímulo constantes na realização deste trabalho;

E, finalmente aos colegas do mestrado, meus queridos amigos e toda minha família, representados aqui na “pessoinha” de Dandan, meu afilhado, pela inspiradora e alegre convivência.

RESUMO

Diante de problemas graves advindos da produção de riscos pela sociedade moderna, a atuação preventiva torna-se fundamental na proteção do meio ambiente. O licenciamento ambiental configura-se num importante instrumento de gestão a partir do qual o Poder Público estabelece limites e restrições às atividades econômicas para prevenir ou reduzir os riscos delas decorrentes, na busca do desenvolvimento sustentável. Ocorre que tanto a União como os Estados e os Municípios possuem competência para legislar e atuar na proteção do meio ambiente, gerando muitas vezes, conflitos e incompatibilidades entre estados diferentes e instâncias governamentais distintas. A partir da análise do licenciamento ambiental de atividades agrícolas nos estados de Pernambuco e Bahia, especificamente nos municípios de Petrolina e Juazeiro, a pesquisa confirmou que os estados possuem ampla liberdade para legislar sobre o licenciamento ambiental, o que favorece a existência de incompatibilidades entre os sistemas estaduais de meio ambiente, como, por exemplo, os parâmetros utilizados para a dispensa de licença ambiental para a referida atividade. Tendo em vista que os problemas ambientais não se detêm nas linhas geográficas que separam os municípios ou estados da federação, faz-se necessário que o controle e a proteção do meio ambiente por meio do licenciamento ambiental se dê de maneira uniforme, obedecendo uma legislação que se aplique em todo território brasileiro, mas que leve em consideração as características ambientais das diversas regiões.

Palavras-chaves: Sociedade de Risco; Legislação ambiental; Competência federativa em matéria ambiental; Licenciamento Ambiental.

ABSTRACT

In the face of serious problems arising from the production of risks by modern societies, certain preventive controls are required to protect the environment. Environmental licensing is an important control tool that allows the public authority to set limits and restrictions on economic activities and, as a result, prevents or reduces pollution and encourages sustainable development. One critically important point is that the authority to pass legislation to protect the environment is similar at the federal, state, and local levels, creating conflict and incompatibility among different states and different governmental bodies. From the analysis of the environmental licensing of agricultural activities in the states of Pernambuco and Bahia, specifically in the municipalities of Petrolina and Juazeiro, the research confirmed that both states have broad freedom to legislate on environmental issues, which creates incongruities between the state structures of the environment, such as the parameters used for the exemption from environmental licensing regulations. Since environmental problems do not stop at geographical lines, separate municipalities or states of the federation, must collaborate to control and protect the environment with a uniform approach, by enacting laws that apply throughout Brazilian territory, while taking into consideration the environmental characteristics of the diverse regions.

Keywords: Risk Society; Environmental Law; Federative Jurisdiction of environmental focus; Environmental Licensing.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	07
1 A SOCIEDADE DO RISCO	14
1.1 SOCIEDADE DO RISCO, ECONOMIA E MEIO AMBIENTE	14
1.2 GOVERNANÇA AMBIENTAL: GESTÃO COLETIVA DOS RISCOS	20
1.3 LICENCIAMENTO AMBIENTAL: INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO DO RISCO.....	23
2 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO PLANO NACIONAL	31
2.1 HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL	31
2.2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	34
2.3 COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL	35
2.4 A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE – PNMA	39
2.4.1 Fortalecimento do SISNAMA	42
2.5 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA ESFERA FEDERAL	45
2.5.1 O licenciamento ambiental no IBAMA	53
3 O LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM PE E BA	55
3.1 PERNAMBUCO	55
3.2 BAHIA	63
3.3 ANÁLISE COMPARATIVA: BAHIA X PERNAMBUCO	74
3.3.1 Conselhos de Meio Ambiente	74
3.3.2 Procedimento para protocolar o processo de Licença	78
3.3.3 A Licença Simplificada	82
3.3.4 Dispensa de licenciamento das atividades agrícolas	82
3.3.5 Condicionantes utilizados no licenciamento ambiental	83
3.3.6 Licenciamento conjunto ou por Pólo Agrícola	86
4 O CASO DE PETROLINA E JUAZEIRO	94
4.1 O SEMI-ÁRIDO NORDESTINO	94
4.2 O PÓLO PETROLINA / JUAZEIRO	96
4.2.1 A Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina / Juazeiro – RIDE	102
4.3 OS MUNICÍPIOS DE PETROLINA E JUAZEIRO	103
4.3.1 Petrolina	103
4.3.2 Juazeiro	107
4.3.3 Comparando Petrolina e Juazeiro	110
CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES	113
REFERÊNCIAS	119
ANEXOS	

INTRODUÇÃO

O objetivo desta dissertação é examinar o grau de padronização do licenciamento ambiental entre estados diferentes e instâncias governamentais distintas, tomando em consideração particularmente as atividades agrícolas.

Neste sentido, foi realizada uma análise comparativa da legislação ambiental da Bahia e de Pernambuco e sua implementação, especialmente no que se refere ao licenciamento ambiental de atividades agrícolas nos municípios de Petrolina (Pe) e Juazeiro (Ba). Seu intuito foi o de verificar as semelhanças e diferenças entre as legislações e seus procedimentos de aplicação, se existem e quais são as incompatibilidades e as conseqüências para o meio ambiente, no contexto de uma sociedade que se caracteriza cada vez mais como de risco.

Situados no semi-árido nordestino, no submédio São Francisco, os municípios estudados integram o chamado “Pólo Petrolina/Juazeiro”, do qual também fazem parte os municípios pernambucanos de Santa Maria da Boa Vista, Lagoa Grande e Orocó e os municípios baianos de Sobradinho, Casa Nova e Curaçá.



O Pólo Petrolina/Juazeiro tem apresentado acelerado crescimento da produção agrícola irrigada. Juntamente com a irrigação, é essencial que uma série de práticas agronômicas, também essenciais ao aumento e à manutenção da produção, sejam devidamente consideradas. É o caso do uso de agrotóxicos e afins para o combate a pragas e doenças ou de fertilizantes para a correção do pH e adubação química, que devem observar certos cuidados e

atender às exigências legais, com o objetivo de evitar a ocorrência de danos à saúde das pessoas e ao meio ambiente.

No Pólo Petrolina/Juazeiro, a ação antrópica é de alto impacto sobre o meio ambiente, com o uso intensivo dos solos com a irrigação, o conseqüente desmatamento e introdução intensiva de espécies exóticas de frutas e hortaliças, que necessitam de constantes tratamentos fitossanitários.

Nas regiões áridas e semi-áridas irrigadas, caracterizadas pelos baixos índices pluviométricos e intensa evapotranspiração, a salinização do solo aparece como um dos importantes fatores que afeta o rendimento dos cultivos, limitando a produção agrícola e causando sérios prejuízos ambientais. A salinização do solo acaba tornando as áreas improdutivas em curto espaço de tempo, contribuindo para o processo de desertificação.

Ademais, a atratividade das áreas de economia dinâmica traz a intensificação da urbanização, com sérios problemas provocados pelo lançamento de esgotos sanitários sem tratamento nos rios e destino inadequado do lixo urbano.

Tudo isto se traduz em impactos ambientais como a erosão laminar dos solos, perda de biodiversidade e poluição das águas e do solo.

Por outro lado, esse processo pode também trazer aspectos positivos, como, por exemplo: transformar solos anteriormente considerados marginais ou improdutivos em solos economicamente aproveitáveis; introduzir tecnologias modernas; gerar grande quantidade de empregos diretos e indiretos; estimular a implantação de agroindústrias, agregando valor à produção; diversificar e dinamizar centros urbanos; gerar uma gama de serviços correlatos e, conseqüentemente, elevar a renda “per capita” da região.

Para minimizar os problemas e as agressões ao meio ambiente, tentando assim alcançar o almejado desenvolvimento com sustentabilidade ambiental, a sociedade deve criar salvaguardas que impeçam, ou pelo menos minimizem, as conseqüências danosas da ação humana sobre a qualidade ambiental.

Com efeito, há necessidade, nos moldes da agricultura convencional, da utilização de agrotóxicos e adoção de práticas com alto potencial de degradação do meio ambiente, o que impõe, em consequência, o estabelecimento de regras rígidas de controle sobre a atividade. Sabe-se, entretanto, que o disciplinamento jurídico e a imposição de regras nem sempre evitam a ocorrência do dano, conseguindo, quando muito, se obedecidas, atenuar os efeitos da agressão.

Em 1988, a Constituição Federal, pela primeira vez na história, abordou de forma específica o tema do meio ambiente, anteriormente contemplado somente a nível infraconstitucional, dedicando-lhe um capítulo especial. O papel do Estado amplia-se, então, devendo não apenas garantir os direitos individuais e sociais, mas também proteger e preservar os bens ambientais e garantir e proteger os direitos difusos.

A Carta Magna coloca, assim, novos desafios políticos e organizacionais à Administração Pública no que se refere ao sistema de competência quanto à proteção do meio ambiente, que passa a ser, simultaneamente, responsabilidade da União, dos Estados, dos Municípios e da coletividade.

Esta, entretanto, não é uma tarefa fácil, principalmente quando se está diante de problemas graves advindos da produção de riscos pela sociedade moderna, que prega um modelo de desenvolvimento enraizado em fatores econômicos e na exploração dos recursos naturais, acreditando, ingenuamente, na idéia do progresso tecnológico, em que o homem domina a natureza e alcança um estado de bem estar social (TRENNEPOHF, 2006).

O licenciamento ambiental surge como um dos mais importantes instrumentos de caráter preventivo da gestão ambiental. A Lei Federal 6.938/81, conhecida como a Política Nacional de Meio Ambiente e recepcionada pela CF/88, estabeleceu que a construção, a implantação, a ampliação e a operação de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental por órgão competente, integrante do SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente.

O Licenciamento Ambiental, ao configurar-se num importante instrumento para a gestão ambiental, possibilita o controle das atividades econômicas, impondo-lhes limites e restrições, no contexto da “*sociedade do risco*” descrita na obra de Ulrich Beck, na qual se reconhece a incapacidade dos cientistas na previsão e compreensão da realidade dos riscos, devendo sempre ser observados, assim, os princípios da precaução e da prevenção.

Beck, em sua obra *Sociedade de Risco* lançada em 1986 na Alemanha, traz uma reflexão sobre os riscos da modernidade. Segundo ele, há uma passagem da sociedade industrial para a chamada ‘Sociedade (industrial) de Risco’, na qual a questão fundamental deixa de ser a divisão das riquezas – como proporcionar igualdade de condições de vida para todos – e passa a ser a divisão dos riscos – como garantir segurança para todos. A especificidade dos riscos da modernidade reside em sua imprevisibilidade e indivisibilidade, o que desafia a capacidade de compreensão e, portanto, de prevenção dos cientistas.

A evolução da sociedade moderna para aquela que Anthony Giddens denomina “modernidade tardia”, trouxe uma profunda possibilidade de mudança na concepção de bem-estar. Esta modificação tem amplas conseqüências para a relação meio ambiente x segurança, uma vez que se deixa de lado a tradicional abordagem de “guerra por recursos” para outra definida como “segurança ambiental”. Em outras palavras, a relação entre homem e meio ambiente deixa de ser um problema de escassez e satisfação material, para tornar-se uma questão reflexiva sobre a vida e as condições que a permitem (BARROS-PLATIAU, 2004b).

A identidade mais provável para a segurança em nível global e preventivo gravitaria em torno da criação de condições para a gestão coletiva do meio ambiente, bem como para a implementação das opções coletivamente aceitas, ou seja, trabalhar para a ampliação, efetividade e legitimidade da governança ambiental.

Apesar de diversas definições para a governança ambiental, pode-se dizer, com Barros-Platiau, que sua essência revela a participação de atores diferentes, que estão interessados em garantir maior segurança ambiental. A participação aberta no processo decisório, com maior transparência, efetividade e desempenho, seja em nível local, regional ou global caracteriza, portanto, o exercício da chamada governança ambiental.

Assim, governança ambiental diz respeito à participação de todos, e de cada indivíduo nas decisões que envolvem o meio ambiente, por meio das organizações civis e governamentais, para obter ampla adesão ao projeto de manter a integridade do planeta.

Democratizar os sistemas de governança é a melhor maneira de proteger o meio ambiente, abrindo espaço para a efetividade da participação. Desta maneira, a governança ambiental não implica necessariamente a retirada do Poder Público, mas a adoção de uma gestão compartilhada com a sociedade civil no concernente às responsabilidades ambientais.

Neste sentido, a sociedade e o Estado precisam compartilhar mais o processo decisório, promovendo a democracia participativa. Para tanto, faz-se necessário definir as políticas públicas, realizando um processo de integração entre os entes federativos, já que há uma forte tendência à fragmentação e compartimentação das ações dos Estados e Municípios. Conseqüência negativa deste fato é a desorganização e a desarticulação das formulações e implementação das políticas públicas, especialmente quando se trata da questão ambiental, em que os problemas ultrapassam os limites territoriais de Estados e Municípios.

Desta maneira, impactos ambientais como a degradação dos solos, a contaminação dos recursos hídricos por resíduos químicos ou o descarte inadequado de embalagens vazias de agrotóxicos não podem ser considerados como problemas isolados, restrito a um município.

A poluição e a degradação ambiental devem ser fatores de preocupação de todos. Tanto o Poder Público – seja na pessoa da União, dos Estados e dos Municípios – quanto a coletividade devem atuar para garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as presentes e futuras gerações. Entretanto, para que a gestão ambiental seja efetiva, esta atuação deve se dar de forma coordenada e harmônica, sobretudo entre os poderes públicos.

O atributo que diferencia a sociedade mundial do risco é, assim, a necessidade de concretização de uma variada relação de objetivos ecológicos, econômicos, financeiros, sociais, políticos e culturais, tornando essencial a previsão de instrumentos adequados para o enfrentamento da crise ambiental que se apresenta, sendo a gestão dos riscos e ameaças uma necessidade comum a municípios, estados e nações indistintamente.

A presente dissertação estrutura-se num desenho de pesquisa do tipo “estudo de caso”. Surgiu da necessidade de avaliar o Licenciamento Ambiental como instrumento de gestão, analisando e comparando a legislação e os procedimentos utilizados pelo Poder Público na busca da prevenção dos riscos e controle dos impactos ambientais das atividades agrícolas nos estados e municípios estudados, diante da repartição de competências em matéria ambiental estabelecida pela Constituição Federal de 1988.

O método de procedimento utilizado foi o comparativo, o qual consiste em investigar coisas ou fatos e explicá-los segundo suas semelhanças e suas diferenças. Desta maneira, além do estudo da legislação ambiental federal e da dos estados da Bahia e Pernambuco, foram também analisados os procedimentos para o Licenciamento Ambiental de empreendimentos localizados nos municípios de Petrolina e Juazeiro.

A coleta de dados para a consecução da dissertação foi feita a partir de pesquisa bibliográfica, de modo a recolher embasamento teórico que auxiliasse na análise. Utilizou-se também a pesquisa documental entre as legislações e os procedimentos adotados, sendo, assim, apreciado todo arcabouço legal referente ao tema.

Ademais, foram realizadas entrevistas com autoridades envolvidas no processo decisório da política ambiental nos locais escolhidos para o desenvolvimento da pesquisa, com o objetivo de levantar subsídios e identificar especificidades que se configurassem como peças importantes para o esforço explicativo da pesquisa.

Neste sentido, as discussões realizadas no capítulo 1 objetivam mostrar os conceitos básicos de Sociedade de Risco e Governança Ambiental com vistas a fundamentar a importância do Licenciamento Ambiental como instrumento capaz de regular os riscos decorrentes das atividades econômicas.

Já no capítulo 2, apresenta-se um histórico das principais legislações ambientais brasileiras e as inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 sobre a matéria ambiental. Neste tópico serão abordadas as competências dos entes da federação – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – em relação à matéria ambiental, apresentando, em

seguida, a Política Nacional de Meio Ambiente e a estrutura do Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA e, por fim, como se dá o Licenciamento Ambiental na esfera federal.

O capítulo 3 dedica-se a, por meio do método comparativo, realizar uma análise da legislação ambiental e dos procedimentos para o Licenciamento Ambiental nos estados da Bahia e Pernambuco, e mais particularmente nos dois municípios selecionados (Petrolina e Juazeiro). Inicialmente, serão descritas algumas características dos estados e o histórico de suas legislações sobre o meio ambiente. Em seguida, serão analisados os procedimentos específicos do Licenciamento Ambiental, identificando suas semelhanças e diferenças, de forma a apresentar a implementação das mesmas nos diferentes estados estudados, especialmente no que se refere à atividade agrícola.

Essa atividade foi escolhida porque este tipo de empreendimento e seus impactos, por natureza, não respeitam a divisão política e os limites dos territórios, o que torna ainda mais necessária a cooperação entre as diferentes esferas governamentais.

O capítulo 4 versa sobre o estudo de caso realizado nos municípios de Petrolina e Juazeiro, trazendo informações sobre o Semi-árido nordestino e sobre o Pólo Agrícola onde estes municípios estão inseridos. Serão abordadas questões como o histórico e os efeitos positivos e negativos da implantação do Pólo, e a criação da RIDE - Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/Juazeiro pelo Governo Federal. Além disso, neste capítulo apresentar-se-á de que maneira se dá a gestão ambiental nos municípios de Petrolina e Juazeiro, também com enfoque na atividade agrícola.

Finalmente, o capítulo 5 reúne as principais conclusões do trabalho, indicando os prós e contras do sistema de repartição de competências, descrevendo as dificuldades e conflitos decorrentes da aplicação de diversas legislações no mesmo local, e traz recomendações e sugestões para otimização do Licenciamento Ambiental de atividades agrícolas tanto no estado da Bahia, como no estado de Pernambuco e também na esfera federal.

1. A SOCIEDADE DO RISCO

1.1 - SOCIEDADE DO RISCO, ECONOMIA E MEIO AMBIENTE

A tomada de consciência da crise ambiental é deflagrada, principalmente, a partir da constatação de que as condições tecnológicas, industriais e das formas de organização e gestões econômicas da sociedade estão em conflito com a qualidade de vida. Isto por que com a emergência do capitalismo industrial, ao mesmo tempo em que foram proporcionadas condições de desenvolvimento tecnológico, apropriação de bens e livre acumulação econômica, a sociedade foi exposta a uma crescente proliferação de ameaças, muitas vezes de difícil identificação no momento (LEITE, 2004).

Estas ameaças imprevisíveis, invisíveis, para as quais os instrumentos de controle falham e são incapazes de prevê-las é uma característica tipicamente associada a um novo modelo de organização social. Esse modelo caracteriza-se por uma dinâmica de poder baseada nas relações estabelecidas com o fenômeno da inovação e encontra suas origens em uma fase do desenvolvimento da modernização, em que as transformações produzem conseqüências que expõem as instituições de controle e proteção das sociedades industriais à crítica. Este fato constitui, para o teórico social Ulrich Beck, a “sociedade de risco” (LEITE, 2004).

Nesta linha de raciocínio, torna-se cada vez mais difícil prever, calcular e controlar os riscos, sejam eles ecológicos, químicos, nucleares ou decorrentes de modificações genéticas, trazendo conseqüências desconhecidas a longo prazo e que, quando descobertas, tendem a ser irreversíveis. Um tema bastante discutido na atualidade é a introdução de plantas transgênicas e sua comercialização, já que muitos defendem não haver provas concretas que os transgênicos não representam riscos de contaminação ou colocam em perigo a biodiversidade.

O conceito de sociedade de risco está intimamente ligado ao conceito de globalização: os riscos são democráticos, abrangem nações, não podendo ser delimitados espacialmente, temporalmente ou socialmente. A globalização, por outro lado, acentua os riscos, na medida em que aproxima culturas distintas com muita rapidez. O que se passa na China pode ser transmitido ao mundo com uma rapidez que antes era inimaginável.

O que se torna mais preocupante, entretanto, não é a quantidade de risco que a sociedade contemporânea está sujeita, mas sim a qualidade do controle, ou melhor, “a sabida impossibilidade de controle das conseqüências das decisões civilizacionais que faz a diferença histórica” (BECK, 2006).

Se a reprodução de ameaças de diversas espécies sempre esteve presente nos diversos contextos de organização social, o risco é um conceito que tem sua origem na modernidade, dissociando-se de uma dimensão de justificação mítica e tradicional da realidade, para se aproximar de uma dimensão que seleciona como objetos as conseqüências e os resultados de decisões humanas e que se encontram associadas ao processo civilizacional, à inovação tecnológica e ao desenvolvimento econômico gerados pela industrialização (LEITE, 2004).

Na era do risco, as ameaças com as quais a sociedade se confronta não podem ser atribuídas a Deus ou à natureza, mas à própria “modernização” e ao próprio “progresso”. Assim, a cultura do medo vem do fato paradoxal de que as instituições feitas para controlar produzem incontabilidade (BECK, 2006).

De fato, as ameaças podem vir da natureza – meteoritos, furacões, terremotos – mas o novo está na constatação de que o gênero humano tornou-se capaz de se autodestruir enquanto espécie, assim, a noção de risco ganha um novo status, principalmente a partir da segunda guerra mundial, e com a intensificação do processo de transformação tecnológica, provoca-se danos não previstos.

A Revolução Industrial, no fundo uma revolução tecnológica, muito embora tivesse atingido primeiro o setor secundário da economia (a indústria), claramente não se circunscreveu a ele, envolvendo também o setor primário (agricultura e extração) e o terciário (NUSDEO, 2005). Os drásticos efeitos desta revolução, dos ideais de aumento da produção e da transformação da natureza por meio da ciência e da tecnologia trouxeram para as mesas de discussão a necessidade de uma reavaliação da relação do homem com o meio ambiente.

A busca do progresso, tão enaltecida no processo civilizatório industrial, gerou uma situação bastante complicada. Aprendiz de feiticeiro, o homem deixou-se levar pelo canto da

sereia tecnológico, misturando num mesmo pote elementos tão diversos como a natureza (que se torna recurso natural), o trabalho (que se torna recurso humano) e o capital. Em nome do progresso e do bem-estar material era chegada a hora de “dobrar” a natureza (BURSZTYN, 1995).

A Revolução Industrial representa, assim, o marco na exploração e consumo dos recursos naturais. A deterioração dos recursos naturais exerce forte influência na manutenção da vida na terra e somente a partir de alguns anos é que o meio ambiente passou a ser visto como supridor dos sistemas essenciais de suporte às atividades econômicas e humanas. Na visão da economia tradicional, o meio ambiente era analisado apenas como fonte de matéria-prima e receptor do lixo proveniente dos processos de produção e consumo, pois os ativos e serviços naturais eram tratados como gratuitos ou livres, abundantes em grande escala na natureza (MOTA, 2004).

O fato de se atribuir aos recursos naturais a qualidade de “fonte inesgotável de matéria-prima” ocorreu porque o homem não conhecia o funcionamento do meio ambiente. Hoje sabe-se que o meio ambiente atua de maneira sistêmica, em completo estado de inter-relacionamento, de simbiose.

A preocupação com os efeitos danosos da atuação do homem sobre o meio ambiente não é recente, no entanto, o discurso ambientalista ganhou força apenas nas últimas quatro décadas. Foi a partir do momento em que houve evidências concretas da escassez e diminuição da qualidade dos recursos e da biodiversidade, e que esta escassez e redução podiam comprometer as gerações futuras, que o debate deixou de se dar apenas entre grupos restritos: a inquietação com os problemas ambientais passa a ser de toda a coletividade, ampliando o campo de discussões.

O alerta veio do Relatório Meadows, apresentado ao Clube de Roma, em 1971. Tal estudo estava voltado para a prospectiva do futuro da espécie humana e apontou de forma clara os limites ao desenvolvimento ocidental capitalista. A conclusão a que chegaram os cientistas responsáveis pelo documento é de que se deveria interromper a expansão das atividades econômicas, revelando-se foco de uma grande polêmica (DUARTE, 2002).

No ano 1972, em Estocolmo, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, onde governantes de todo planeta reuniram-se para discutir problemas políticos, sociais e econômicos do meio ambiente global. Verifica-se, entretanto, que até hoje são necessárias grandes transformações nos modos de vida e nos padrões de produção e consumo vigentes nas sociedades.

Celso Furtado, em seu livro *O Mito do Desenvolvimento Econômico*, de 1974, pactua com o discurso do Clube de Roma ao constatar os impactos do progresso econômico no meio físico e o caráter de *mito* do desenvolvimento econômico. Naquela época, o Brasil encontrava-se com taxas de crescimento espetaculares, durante a fase do “milagre”. Segundo Furtado, dever-se-ia impor limites a este sistema econômico que exerce dupla pressão sobre o meio ambiente: com a utilização dos recursos naturais e com a poluição pelos resíduos e efluentes gerados (CAVALCANTI, 2003).

O crescimento econômico deixa de significar progresso quando compromete a qualidade de vida das pessoas e constitui uma ameaça às gerações futuras, fazendo com que seja necessário exigir a imposição de limitações à atividade econômica.

Pode-se citar como um exemplo de imposição de limites à atividade econômica o que dispõe a Constituição Federal do Brasil, a partir do artigo 170, ao tratar da Ordem Econômica e Financeira, estabelecendo que:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

[...]

VI – defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação [...]

Percebe-se a importância dada à questão ambiental pelo ordenamento jurídico brasileiro ao se estabelecer, no âmbito constitucional, como princípio da ordem econômica, a defesa do meio ambiente.

De toda maneira, e a despeito de se buscar diversos mecanismos para reduzir os impactos advindos das atividades econômicas, o fato é que a história da civilização vem demonstrando que quanto maior o crescimento da atividade econômica, maior a pressão sobre a natureza, aumentando o nível de poluição e degradação ambiental. Existe, assim, uma posição de constante tensão que relaciona ambiente e mercado, que proporciona quadros de intensa periculosidade. Vive-se diante de um mundo onde tudo é fortemente acelerado e dificilmente controlável.

O “risco ecológico”, para o sociólogo alemão Ulrich Beck, resulta da potência revolucionária da tecnologia, como culminância de um processo de dominação técnico-científica da racionalidade instrumental. A potência destrutiva das técnicas avançadas da química, do nuclear e da engenharia genética se caracterizaria por seu caráter espaço-temporal ilimitado/indeterminado.

Segundo Beck (1999), a sociedade de risco é uma fase do desenvolvimento da sociedade moderna onde os riscos sociais, políticos, ecológicos e individuais criados pela ocasião do momento de inovação tecnológica escapam das instituições de controle e proteção da sociedade industrial.

Apresenta-se, assim, uma teoria “cognitivista” do risco - a sociedade é destrutível por suas tecnologias e confronta-se reflexivamente com as conseqüências indesejáveis de sua própria dinâmica reprodutiva (ACSELRAD, 2002).

De acordo com Giddens (1996), as escolhas e os atos do presente têm uma margem de risco muito grande. A modernidade tornou-se reflexiva, isto é, toda a atividade realizada é objeto da incorporação rotineira dos conhecimentos e das informações acumuladas e essa incorporação é reflexivamente testada e retorna à ação social redefinindo a atividade realizada.

É a partir do entendimento de que a modernidade atual confronta-se com os próprios mecanismos por ela criados e, ao adquirir a ‘consciência do risco’, torna-se um problema para si mesmo é que se faz necessário retomar a discussão sobre alternativas de desenvolvimento.

Um caminho de discussão do desenvolvimento inclui rever, ou descartar, a crença no mito do desenvolvimento amparado nas dimensões ilimitadas do crescimento. As atividades econômicas acabaram gerando riscos individuais e globais em nome de um progresso que prometia generalizar-se a toda humanidade diante do avanço da ciência e da técnica, mas que não se realizou dessa forma (BRITO, 2003).

O modelo de desenvolvimento contemporâneo faz com que a sociedade transforme-se em uma sociedade progressivamente saturada, diante de incongruências e efeitos não visados, produzindo e distribuindo riscos sociais e ambientais. Certamente, isso demonstra o esgotamento do estilo atual de desenvolvimento, não só do fator econômico e ambiental, mas também daquele referente à justiça social e a possibilidade de se repensar a civilização industrial (BRITO, 2003).

Segundo Leite (2004), o Estado deve lidar com a crise ambiental, ciente das circunstâncias diferenciadas que a caracterizam, a partir de um modelo de riscos. Anthony Giddens destaca que:

Seja qual for nossa perspectiva, vemo-nos envolvidos num problema de administração de risco. Com a difusão do risco fabricado, os governos não podem fingir que esse tipo de administração não lhes compete. E eles precisam colaborar uns com os outros, uma vez que muito poucos dos riscos de novo estilo têm algo a ver com as fronteiras nacionais. (GIDDENS, 2002, p. 43)

A forma de organização das sociedades contemporâneas expõe a eficácia regulatória dos governos e as condições de desenvolvimento do próprio Estado democrático de direito à necessidade de consideração de uma nova perspectiva de administração dos conflitos, inaugurando um novo panorama das relações entre os Estados nacionais, que privilegia uma obrigação mundial de solidariedade entre os povos (LEITE, 2004).

No caso da proteção ao meio ambiente os desafios são ainda maiores, pois suas exigências dizem respeito a uma dimensão global, ou seja, demandam instrumentos em nível internacional ou intercomunitário, e não isoladamente no interior do Estado de direito. Haja vista a convicção que nem mercados e muito menos ecossistemas estão contidos em fronteiras

nacionais, os Estados são tributários da cooperação/regulação internacional para a elaboração de respostas às questões ambientais (BARROS-PLATIAU, 2003).

1.2 - GOVERNANÇA AMBIENTAL: GESTÃO COLETIVA DOS RISCOS

A sociedade moderna ignora a exterioridade, desconhece fronteiras, e não se confunde com os Estados-nação – simples instrumento de sua realização, sem que a sociedade deixe de permanecer social e aberta. Com a globalização, os termos nacionais vão perdendo gradativamente sua força e vigor; mas sobretudo, sua capacidade em produzir identidades e regular conflitos (NASCIMENTO, 2001).

Neste contexto, não há alternativa senão trabalhar em conjunto e usar o poder coletivo para criar um mundo melhor. O relatório da Comissão sobre Governança Global estabeleceu o conceito de *governança* como sendo: “A totalidade das diversas maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam ao interesse das pessoas e instituições” (NOSSA COMUNIDADE GLOBAL, 1996).

Governança é mais um conceito fortalecido nos últimos anos e cuja definição pode variar. Segundo Rosenau e Czempiel, em “Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial”:

Governança não é o mesmo que governo. Pode, em casos extremos, haver governança sem governo e governo sem governança. Governo sugere uma autoridade formal, dotada de poder de polícia, que garante a implementação de políticas instituídas. Governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns e partilhados, que abrangem tanto as instituições governamentais quanto mecanismos informais, de caráter não-governamental, mas que só funcionam se forem aceitos pela maioria ou, mais precisamente, pelos principais atores de um determinado processo. (ROSENAU E CZEMPIEL, 2000, p. 15)

Governança configura um conceito de maior abrangência do que o conceito de governo e, segundo Rosenau e Czempiel (2000), remete a ações e responsabilidades que transcendem às ações de Estados no cenário mundial, envolvendo atores transnacionais como instituições internacionais, empresas, ONGs e a própria sociedade civil.

Ao analisar a questão dos problemas ambientais pela ótica da governança deve-se ter como premissa que a mobilização da sociedade ampliou o espaço público, criando novas regras de convivência e arenas públicas pelas quais a sociedade canalizou suas demandas, estabelecendo princípios jurídicos institucionalizados e democráticos.

Questões, como as necessidades de consumo, tecnologia, desenvolvimento e meio ambiente, ganham importância para a sociedade, bem como para a formação de valores globais, pois, interrelacionam-se e refletem diretamente na criação de espaço de formação do bem estar da comunidade global independentemente da diversidade, assimetrias e contradições intrínsecas às formações sociais.

É evidente o caráter transnacional da problemática ambiental, já que os danos ambientais ultrapassam o local e o nacional, rompendo estruturas territorialmente delimitadas, passando a fazer parte de responsabilidades globais, o que implica na necessidade de arranjos políticos sólidos e suficientemente harmônicos, comprometidos com as futuras gerações, além de uma visão sistêmica do desenvolvimento como um todo.

De acordo com a Comissão sobre Governança Global (1996), da qual se originou o livro *Nossa Comunidade Global*, a visão de governança, integrando uma grande variedade de atores, provém do reconhecimento de que, na atual conjuntura, amparada por um modelo neoliberal, os governos não são mais capazes de arcar isoladamente com ônus da governabilidade global.

O grande desafio da governança global está na existência de uma diversidade de agentes e ações que, não necessariamente, convergem para os mesmos objetivos no contexto de globalização em que se inserem. Mas, ainda assim, desenvolvem estratégias que aliam setores da sociedade nos seus mais variados níveis, buscando atingir a complementaridade de forças

como forma de alcançar a sustentabilidade, sanar deficiências e desigualdades geradas pelo acelerado processo da globalização.

Segundo Silva (2006), o caráter evolutivo e cumulativo de idéias, problemas e intervenções públicas é uma marca característica da questão ambiental, e o sentido do desenvolvimento sustentável como transformação social constitui um desafio permanente da governança.

Um processo de governança democrática exige a participação de indivíduos e coletividades, demandando, portanto, divisão de responsabilidades e cumprimento de acordos estabelecidos. Objetivos difíceis de serem alcançados em face das assimetrias existentes na sociedade atual.

Adota-se a noção de governança centrada na noção de poder social que media as relações entre Estado e Sociedade Civil. É um espaço de construção de alianças e cooperação, mas também permeado por conflitos que decorrem do impacto das assimetrias sociais, incluindo os impactos sobre o meio ambiente e as formas de resistência, organização e participação dos diversos atores envolvidos. Esta noção transcende, portanto, uma abordagem técnico-institucional e se insere no plano das relações de poder e do fortalecimento de práticas de controle social e constituição de públicos participativos (JACOBI, 2007).

A consciência individual ou coletiva oriunda desta recente concepção da problemática ambiental dirige-se a uma nova forma de pensar e agir, uma nova atitude diante dos riscos derivados da poluição e consumismo desenfreado, e, dessa forma, abre espaço para um pensamento mais crítico, holístico e uma ação política e coletiva mais abrangente.

Vale destacar, no entanto, que a possibilidade da construção e da consolidação de uma “cidadania em escala global” não exclui a ação cidadã no âmbito local, bem como a diversidade de percepções, mobilizações e formas de pensamentos específicos de cada nação, cultura e formação histórica. Pelo contrário, as decisões em níveis globais são fundamentadas e diretamente influenciadas pelas decisões em nível local, regional e nacional conforme salienta a Comissão sobre Governança Global (1996).

A consolidação de uma cidadania participativa constitui uma importante variável da própria democracia. Segundo Bresser-Pereira (1999), mostra-se como uma forma de a sociedade civil se posicionar perante os governos e exigir a prestação de contas de suas ações. Isso, não somente pelo voto direto, adquirido na denominada democracia representativa, mas também, por meio de um maior engajamento, referente às instituições públicas.

Torna-se elementar que gerações atuais reflitam sobre as condições nas quais irão moldar o futuro, pois, problemas referentes à sustentabilidade do meio ambiente, às assimetrias existentes no sistema internacional, entre seus atores e classes sociais estão abandonando as áreas das indagações para se tornarem parte da realidade.

1.3 - LICENCIAMENTO AMBIENTAL: INSTRUMENTO DE REGULAÇÃO DO RISCO

O mundo, desde a revolução capitalista, não passa apenas por desenvolvimento econômico, segundo Bresser-Pereira (2004), experimenta também desenvolvimento político, na medida em que o Estado vem assumindo desde então formas mais aperfeiçoadas.

No plano mais geral e normativo, em termos de regime político, o bom Estado é o estado democrático cujo sistema constitucional assegura o império da lei. Estado democrático que começa liberal, afirmando os direitos civis (liberdade e propriedade) e políticos (votar e ser votado). Torna-se em seguida social-democrático, quando também os direitos sociais começam a ser atendidos. E será republicano e participativo quando os direitos republicanos estiverem sendo razoavelmente bem protegidos, não apenas pelos políticos e altos servidores públicos, mas também por cidadãos republicanos capazes de participar do processo político por meio da mídia e das organizações da sociedade civil (BRESSER-PEREIRA, 2004).

A capacidade do Estado em atender as crescentes demandas é, entretanto, bastante reduzida. Existem limitações fiscais e operacionais, comprometendo o bom funcionamento da máquina estatal. Ganha força, desta maneira, o discurso neoliberal, o qual estabelece que deve haver uma redução simultânea do tamanho físico de Estado (desestatização) e da ação reguladora indireta (desregulamentação). As disfunções seriam corrigidas pela “mão invisível” do mercado.

Num mundo tendendo a reduzir a ação estatal, a questão ambiental se apresenta como importante exceção à regra. Bresser-Pereira (2005) classifica como atividades exclusivas de Estado aquelas em que o “poder de Estado” deve ser exercido, incluindo neste caso, o poder de polícia e órgãos de fiscalização e de regulamentação. Em toda parte, foram sendo criadas estruturas governamentais voltadas para a regulamentação e para a fiscalização das atividades causadoras de danos ao meio ambiente.

A política ambiental brasileira está fortemente fundamentada no Licenciamento, na Fiscalização e Monitoramento Ambiental. Estes instrumentos de comando e controle (CEC) foram os primeiros a serem estabelecidos para proteção ambiental e, durante anos, foram os mais populares. Em muitos países, os CEC ainda permanecem como os únicos disponíveis para gestão ambiental pública (OLIVEIRA, 2003).

O paradigma do comando e controle (CEC) trabalha sobre a idéia da presença de um Estado onipotente, onisciente e benevolente, apoiado sobre o conhecimento técnico-científico orientada pela legislação vigente. Este instrumento de política ambiental é baseado na centralização das ações no âmbito estatal, sendo o governo o responsável pela gestão das políticas ambientais.

É importante observar que os instrumentos de comando e controle, para a obtenção de resultados positivos, têm que contar com um forte apoio do Estado, caso contrário, constatar-se-ia o fracasso da aplicação dos mesmos. Para que o Estado ofereça um apoio ideal aos CEC é necessário que este seja endogenamente forte. Entretanto, observa-se que no atual formato da economia mundial, o Estado perde força em detrimento do aumento dos mecanismos de mercado.

Os instrumentos de comando e controle tentam equacionar a situação na qual ‘A’ ao produzir prejudica ‘B’. Após esta situação tem-se que estes instrumentos, apoiados em um comando central baseado no conhecimento da comunidade científica, propõem o controle dos insumos necessários ou das emissões e resíduos gerados em patamares pré-determinados pelo Estado, observando a legislação ambiental.

A característica básica deste instrumento consiste na atuação do Estado em especificar medidas e condições que o poluidor deve adotar a fim de evitar sanções e penalidades legais, como interdições, embargos, demolições e multas.

Desta maneira, o Estado assume funções tanto no controle, quanto na fiscalização das atividades e empreendimentos, elabora normas e procedimentos, estabelecendo diretrizes para garantir o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida, o que só será possível mediante a efetiva aplicação dos instrumentos de controle e gestão ambiental.

Conforme destaca Demajorovic (2003), o fato dos problemas ambientais e os riscos decorrentes terem crescido a passos agigantados e a sua lenta resolução ter se tornado de conhecimento público, pelo seu impacto, aumenta a importância e a necessidade de adoção de medidas preventivas.

Os riscos estão diretamente relacionados com a modernidade reflexiva e os ainda imprevisíveis efeitos da globalização. O desafio, então, é criar as condições para, se não reduzir, pelo menos atenuar o preocupante quadro de riscos existente, que afeta desigualmente a população (DEMAJOROVIC, 2003).

O licenciamento ambiental é um dos mais importantes instrumentos de caráter preventivo de gestão ambiental. A Lei Federal 6.938/81, conhecida como a Política Nacional de Meio Ambiente, estabeleceu que a construção, a implantação, a ampliação e a operação de empreendimentos e atividades potencialmente poluidoras, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental por órgão competente, integrante do SISNAMA.

No licenciamento ambiental, a administração pública, por meio do órgão ambiental competente, analisa a proposta apresentada para o empreendimento e a legitima, considerando as disposições legais e regulamentares aplicáveis e sua interdependência com o meio ambiente, emitindo a respectiva licença. Para tanto, poderá, neste ato administrativo, determinar os condicionantes que deverão ser atendidos pelo empreendedor para que a licença ambiental tenha, de fato, eficácia e venha a produzir seus efeitos.

A finalidade do licenciamento ambiental é avaliar a intervenção proposta, sob o ponto de vista de localização, implantação e operação, conforme cada caso, para que se garanta a não-geração de danos ambientais ou que eles ocorram no menor grau possível e com as devidas medidas de recuperação e de compensação (AZEVEDO, 2006).

Para Bursztyn (2006), a adoção do sistema de licenciamento ambiental no Brasil representa um enorme avanço no processo de tomada de decisões públicas e significa um importante fator de condicionamento das decisões privadas aos desígnios das regulamentações ambientais.

Assim, por meio do Licenciamento Ambiental, o órgão responsável pela Política Ambiental analisa os projetos, atividades e empreendimentos utilizadores de recursos ambientais considerados efetiva ou potencialmente poluidores, realizando inspeções e elaborando pareceres técnicos que necessariamente levarão em conta os objetivos, critérios e normas para conservação, preservação, defesa e melhoria do meio ambiente.

No âmbito do licenciamento ambiental são avaliados os impactos causados pelo empreendimento, tais como, sua capacidade de gerar efluentes líquidos, resíduos sólidos, emissão atmosférica e ruído. Além do potencial de risco, como por exemplo, explosões, incêndios ou contaminação dos recursos naturais. Assim, demanda-se uma série de estudos que têm a finalidade de diagnosticar e avaliar os possíveis riscos impostos ao meio ambiente e à população, visando à prevenção da ocorrência de acidentes e ao subsídio à imposição das condições para que a atividade ou o empreendimento cause o menor impacto possível ao meio ambiente.

A Análise de Risco é um estudo que serve como suporte ao licenciamento ambiental e tem como objetivo reconhecer os perigos e riscos ambientais preventivamente. Desta maneira, busca-se o reconhecimento dos riscos inerentes à atividade avaliada, destacando as probabilidades de ocorrência, o desenvolvimento de cenários e a análise das conseqüências, aplicada às empresas que produzem, operam, armazenam, consomem, geram ou transportam, em quantidade expressiva, substâncias perigosas, especialmente as tóxicas e as inflamáveis.

A avaliação de risco é um instrumento de gerenciamento de risco e pode ser descrita como sendo uma metodologia ou um processo de análise das informações disponíveis sobre determinado efeito adverso à saúde humana ou ao meio ambiente decorrente da atividade. Com isso, pretende-se obter uma estimativa da magnitude do risco (a probabilidade de o evento ocorrer) e dos seus principais desdobramentos (SOGABE, 2006).

Por meio da avaliação de risco, os resultados da análise de riscos são utilizados para a tomada de decisão, diante de critérios comparativos, para definição da estratégia de gerenciamento dos riscos e aprovação do licenciamento ambiental de um empreendimento.

A Norma Regulamentadora - NR 9 do Ministério do Trabalho, de 29 de dezembro de 1994, estabelece ainda a obrigatoriedade da elaboração e implementação por parte de todos os empregadores e instituições que admitam trabalhadores como empregados, do Programa de Prevenção de Riscos Ambientais – PPRA. É um estudo que visa à preservação da saúde e da integridade dos trabalhadores, por antecipação, reconhecimento, avaliação e conseqüente controle da ocorrência de riscos ambientais existentes ou que possam vir a existir no ambiente de trabalho.

Desta maneira, um sistema de licenciamento ambiental eficiente deve incluir a responsabilidade do empreendedor pelas ações de controle pelos riscos ambientais, buscando estimular essa responsabilidade para atuação conjunta com o órgão licenciador, por meio do cumprimento dos condicionantes estabelecidos na licença.

A atividade de acompanhamento de um determinado projeto licenciado constitui processo essencial em que se verificam a validade e a eficácia das medidas de intervenção estabelecidas. O respeito às condições determinadas nas autorizações relativas à implementação de uma determinada atividade é fundamental para a credibilidade do procedimento como um todo, bem como para a motivação dos diferentes atores sociais envolvidos (BURSZTYN, 2006).

Os instrumentos ‘Licenciamento’ e ‘Fiscalização’ são atividades estreitamente relacionadas e devem trabalhar de forma conjunta, já que o fato de um empreendimento ou

atividade estar licenciada não significa que a mesma esteja isenta da fiscalização, vez que podem, eventualmente, causar danos ao meio ambiente. A verificação do cumprimento de condicionantes de uma licença é, portanto, uma demanda do licenciamento para a fiscalização, enquanto a constatação de uma empresa estar funcionando irregularmente é uma demanda da fiscalização para o licenciamento.

Observa-se, entretanto, que a aplicação destes instrumentos de comando e controle por parte do poder público esbarra em algumas dificuldades e limitações. Bursztyn (1994) elenca alguns dos problemas que comprometem o bom funcionamento das instituições ambientais agrupando-os em quatro categorias:

- I. *Problemas relativos à degeneração das instituições*: existe uma tendência a uma intensa prática de mudanças organizacionais e de dirigentes, comprometendo a continuidade das ações. Além disso, verifica-se uma carência de recursos humanos qualificados;
- II. *Problemas relativos à cultura burocrática do aparelho de Estado*: a atividade ambiental é transtornada, havendo sobreposições de competência dos órgãos fiscalizadores, a exemplo da regulamentação do uso de insumos químicos pela agricultura, gerando oposições burocráticas;
- III. *Problemas relativos à fragilidade dos instrumentos e à carência dos mesmos*: existe uma dificuldade em relação à imposição de instrumentos, sejam eles econômicos ou normativos, à realidade solidamente sedimentada e avessa a tais intervenções;
- IV. *Problemas de natureza política*: como o risco do meio ambiente tornar-se vetor de transferências de verbas por políticos clientelistas, desvio da atenção da ação para o ator, havendo uma negativa personificação política ambiental e a banalização, na qual temas cientificamente complexos converteram-se em lugar-comum (BURSZTYN, 1994, p. 93).

De fato, o sistema de licenciamento ambiental precisa ser melhorado. No momento atual, busca-se o aprimoramento do processo mediante estratégias de descentralização da gestão ambiental, com uma progressiva municipalização de ações de licenciamento. Ressalte-se, entretanto, que à medida que as decisões públicas se dão localmente, maior é o grau de visibilidade, compromisso e legitimidade junto à comunidade, mas, por outro lado, amplia-se também o risco de captura das decisões públicas por parte de fortes estruturas de poder político tradicional, que têm maior margem de atuação nos municípios e mesmo nos estados. A compatibilização entre os imperativos da territorialização da tomada de decisões e as salvaguardas contra possíveis desvirtuamentos é um desafio atual (BURSZTYN, 2006).

A despeito de existirem pontos a serem melhorados, o licenciamento ambiental continua sendo o principal instrumento de prevenção de danos ambientais, importante na prevenção dos riscos e na avaliação dos efeitos que podem advir de determinada atividade. O poder público deverá, portanto, observar e aplicar amplamente os princípios da precaução e da prevenção.

O princípio da precaução é aquele que determina que não se produzam intervenções no meio ambiente antes de ter a certeza de que estas não serão adversas para o meio ambiente, já o princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e que tenham uma história de informações sobre eles (ANTUNES, 2005).

A implementação do princípio da precaução não tem por finalidade imobilizar as atividades humanas. Não se trata da precaução que tudo impede ou que em tudo vê catástrofes ou males. Segundo Kirchhoff (2004), o princípio da precaução, atualmente, assume um papel de destaque no procedimento de licenciamento ambiental, uma vez que visa afastar o perigo de dano ambiental em situações de incerteza quanto aos efeitos provocados por uma atividade.

O risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente não é matéria que se possa ser relegada pelo Poder Público. A Constituição Federal foi expressa no art. 225, § 1º. Para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbe ao Poder Público: “V- controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente”.

Por meio do licenciamento ambiental o Poder Público deve cumprir o estabelecido na CF/88, realizando as análises necessárias para a verificação do grau de perigo, ou seja, apontando a extensão ou a magnitude do impacto, bem como o grau de reversibilidade do impacto ou sua irreversibilidade, para fazer com que este instrumento, efetivamente, seja capaz de prevenir e controlar os riscos e danos ao meio ambiente.

Os Estados têm o papel de guardiões da vida, da liberdade, da saúde e do meio ambiente. Deve, portanto, garantir a liberdade responsável: liberdade para empreender,

liberdade para descobrir e aperfeiçoar tecnologias, liberdade para produzir e comercializar, sem arbitrariedades ou omissões, garantido sempre a supremacia do interesse público, sobre o interesse particular. Se a atividade estiver em desacordo com as normas, critérios, padrões e princípios da legislação ambiental, presume-se que a mesma esteja contrária ao interesse público e que, portanto, não deverá ser licenciada (KIRCHHOFF, 2004).

A regulamentação ambiental pode contribuir para que as organizações gerem inovações, desde que os agentes envolvidos nestes processos (agentes reguladores e econômicos) a percebam como uma oportunidade de formular estratégias que contemplem a legislação ambiental como um elemento propulsor da geração de inovações e uma alavanca para o desenvolvimento de vantagens competitivas, de forma consciente, planejada, deliberada e eficaz (KIPERSTOK, 2003).

Por fim, vale ressaltar que o papel desempenhado pelo Estado na área ambiental não pode ser apenas o daquele que regulamenta e fiscaliza, mas sim o de um Estado que promova e garanta o desenvolvimento sustentável.

Desta maneira, o estabelecimento de regulamentação ambiental não pode ser visto apenas como gerador de custos e de impactos negativos à produtividade, geração de empregos e riquezas, mas sim como gerador de competitividade e retorno sócio-ambiental. A regulação permanente do Estado é, assim, um mecanismo de defesa contra as disfunções geradas pelo sistema, sendo o licenciamento ambiental um instrumento essencial no controle e prevenção dos riscos ambientais.

2 - O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NO PLANO NACIONAL

2.1 - HISTÓRICO DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Normas específicas sobre a tutela do meio ambiente já são encontradas no Brasil desde a época colonial, em preceitos das Ordenações Afonsinas, Manoelinas e Filipinas, portanto vigentes em Portugal já à época do descobrimento. A legislação portuguesa protegia as árvores, os animais e as águas, apesar de dedicarem-se mais aos interesses particulares e subalternos do que ao interesse público.

A assinatura do Protocolo de Genebra, de 1925 que dispõe sobre a proibição de meios bacteriológicos de guerra, e o Código das Águas, que disciplinava a classificação e utilização da água, sob enfoque econômico e dominial, editado em 10 de julho de 1934, fazem parte do rol de normas surgidas no início do Século XX.

Ainda na década de 30, surgem outros documentos importantes como o primeiro Código Florestal brasileiro, por meio do Decreto nº. 23.793 de 23/01/34 e o Decreto nº. 1.713, de 14/07/37, que criou o Parque Nacional do Itatiaia.

Em 1940 foi editado o Código de Minas, por meio do Decreto nº. 1985, que definiu as atividades de exploração do subsolo e dissociou o direito de propriedade ao direito de exploração. Desta forma, segundo o artigo 34 do referido Decreto o minerador se comprometeria a: “IX - Dar as providências necessárias para evitar o extravio das águas e das regas ou para secar as acumuladas nos trabalhos e que possam ocasionar danos e prejuízos aos vizinhos; X - Tomar as providências necessárias para evitar a poluição e a intoxicação das águas e do ar, que possam resultar dos trabalhos de mineração e tratamento do minério”, ficando já demonstrada a preocupação do legislador com as questões ambientais.

No ano de 1948, o Decreto Legislativo nº. 03, de 13 de fevereiro, aprovou a Convenção para a proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América, assinada pelo Brasil em 27 de dezembro de 1940.

Já o Estatuto da Terra, aprovado pela Lei nº. 4.504, de 30/11/64, buscou regular os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola, definindo a função social da terra, que seria cumprida, dentre outras condições, quando sua posse assegurasse a conservação dos recursos naturais, além de estabelecer como critério básico da Política de Desenvolvimento Rural a racionalização da atividade agropecuária dentro dos princípios de conservação dos recursos naturais renováveis. Destaca-se, ainda, a exigência de manutenção de uma reserva florestal nos vértices de espigões e nascentes, para a aprovação de projetos de colonização particular.

A Lei nº. 4.771 de 15 de setembro de 1965 instituiu o novo Código Florestal, ainda hoje vigente, reconhecendo as florestas e todas as formas de vegetação brasileiras como bens públicos, impondo limites ao direito de propriedade. O Código Florestal também estabeleceu critérios mínimos para a preservação permanente de determinadas áreas e para a criação de parques e reservas biológicas.

O Código de Pesca surgiu após dois anos, com o Decreto nº. 221, de 29/12/67, estabelecendo que todos os animais e vegetais encontrados nas águas são bens públicos, dispondo de normas sobre as condições para a pesca e exploração dos demais recursos biológicos.

Mas foi a partir da década de 70 que surgiu a maioria das disposições ambientais brasileiras, decorrente de um movimento ambientalista que exigia uma nova postura no relacionamento sociedade-natureza e, à medida de seu avanço teórico-prático, tem feito também evoluir o Direito Ambiental no plano legislativo.

Logo após a Conferência de Estocolmo sobre o meio ambiente humano, em 1972, e em consequência direta da realização da mesma é que foi criada no Brasil a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, por meio do Decreto nº. 73.030, de 30 de outubro de 1973. Isto por que a posição defendida pelo governo brasileiro na Conferência foi duramente criticada por não considerar, no projeto de desenvolvimento nacional, a questão ambiental. A criação

da SEMA viria, então, como uma resposta às pressões internacionais, estando aí as origens do SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente (ANTUNES, 2005).

Dentre os objetivos da SEMA, destacavam-se: identificar, por meio de técnicas de aferição e sensoriamento remoto, as situações adversas ocorridas na natureza e prover sua correção; assessorar os órgãos encarregados da conservação ambiental; elaborar e fixar normas e padrões referentes à preservação do meio ambiente, em especial dos recursos hídricos; buscar financiamentos junto a órgãos financeiros para recuperação de recursos naturais degradados ou poluídos; cooperar na preservação da biota nacional, principalmente os seres ameaçados de extinção e na manutenção de material genético; fiscalizar o cumprimento das normas e padrões estabelecidos.

Segundo Assunção (2006), a estruturação institucional da SEMA ocorreu de forma isolada, sem que leis de proteção ambiental tivessem sido formuladas para amparar suas ações, além de não ter sido acompanhada de uma dotação financeira, alocação de recursos humanos, nem apoio político, fundamentais para execução de suas atribuições. Só posteriormente, o governo começou a formular um arcabouço legal para dar sustentação à atuação dessa Secretaria – aprovando decretos-leis de controle da poluição industrial, lei de zoneamento industrial de áreas críticas e de criação de unidades de conservação.

Até então, nada havia na legislação federal sobre o licenciamento ambiental. O licenciamento ambiental surgiu com a Lei Federal nº. 6.938, de 1981, que dispõe sobre “a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências”. O Art. 9º da lei cita expressamente “o licenciamento e a revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras”, como um dos instrumentos da PNMA. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente foi regulamentada inicialmente pelo Decreto nº. 88.351, de 1983, que foi revogado pelo Decreto 99.274, de 1990.

Em 1985 foi editada a Lei 7.347, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, possibilitando a adoção de medidas aptas a evitar ou impedir a ocorrência de danos ecológicos.

O Conselho Nacional de Meio Ambiente – CONAMA, órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA instituído pela Lei 6.938/81, em 23 de janeiro de 1986, editou a Resolução nº 001/86. De acordo com esta Resolução, depende de elaboração de estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto ambiental – EIA/RIMA, o licenciamento de atividades modificadoras do meio ambiente, tais como: estradas de rodagem com duas ou mais faixas de rolamento; ferrovias; portos e terminais de minério, petróleo e produtos químicos; entre outras atividades de significativo impacto ambiental elencadas, em rol exemplificativo.

2.2 - A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

A Constituição Federal de 1988, especialmente no que diz respeito ao meio ambiente e sua proteção jurídica, representou um enorme avanço, haja vista que as Leis Fundamentais anteriores sempre trataram este tema de forma bastante incipiente. As referências aos recursos naturais eram feitas de maneira não sistemática, considerando-os, de certo, como recursos econômicos.

As obrigações da sociedade e do Estado para com o meio ambiente é objeto de um capítulo próprio, estando presentes também em diversos outros artigos da Constituição. Isto demonstra a importância dada pelo legislador constituinte originário à questão ambiental. O artigo 225 da CF/88 determina que:

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.

Ao utilizar o pronome indefinido “*todos*”, a abrangência da norma é alargada, sendo assim um direito de cada pessoa humana, independentemente de sua nacionalidade, raça, sexo, idade, cor, estado de saúde, renda ou residência. Cria assim um direito subjetivo, típico de terceira geração, oponível *erga omnes* (MACHADO, 2005).

A questão ambiental não se restringe a este capítulo específico. Em todo texto constitucional são feitas menções à proteção ambiental. No título que versa sobre os direitos e garantias fundamentais encontra-se a previsão de qualquer cidadão ser parte legítima para propor ação popular que vise anular ato lesivo ao meio ambiente.

O jurista Paulo de Bessa Antunes (2005) afirma que o estabelecimento do *direito ao ambiente* como um dos direitos fundamentais da pessoa humana é um importante marco na construção de uma sociedade democrática e participativa e socialmente solidária.

Além disso, como citado anteriormente, a proteção ao meio ambiente aparece também como princípio norteador da ordem econômica. Já no artigo 220, que trata da comunicação social, a CF/88 prevê que lei federal deverá estabelecer os meios legais que garantam à pessoa e à família a possibilidade de se defenderem da propaganda de produtos práticas e serviços que possam ser nocivos à saúde e ao meio ambiente.

Desta maneira, atribuiu-se, tanto ao poder público (seja o executivo, legislativo ou judiciário) quanto à coletividade a incumbência de preservar, proteger e defender o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Na proteção ambiental, cada um dos Poderes terá um papel a desempenhar. É responsabilidade do executivo as tarefas de licenciamento e controle das atividades utilizadoras de recursos ambientais. O legislativo é competente para elaborar as leis, fixar os orçamentos das agências ambientais e controle das atividades exercidas pelo executivo. Já ao judiciário compete a revisão de todos os atos administrativos praticados pelo executivo que tenham repercussão sobre o meio ambiente, além de fazer o controle da constitucionalidade das normas elaboradas por ambos os demais poderes (ANTUNES, 2005).

2.3 - COMPETÊNCIA EM MATÉRIA AMBIENTAL

Antes de tratar da competência em matéria ambiental, vale definir brevemente o que seria competência material (exclusiva e comum) e legislativa (privativa e concorrente).

Muitos autores dedicaram-se à tarefa de classificar as competências, contudo será abordada a mais didática delas, do jurista José Afonso da Silva (1997). Primeiramente, classifica-as em competência material e competência legislativa. A primeira diz respeito às atividades administrativas do Estado, ligadas que são à tarefa constitucional do Poder Executivo, ou seja, aplicando as leis ditadas pelo Legislativo, em qualquer das esferas políticas. Assim, possível afirmar que a competência material é aquela relativa à administração, à realização de tarefas governamentais, por qualquer das pessoas políticas, de forma exclusiva ou comum.

A competência material refere-se, desta maneira, ao campo do exercício das funções governamentais, podendo tanto ser exclusiva da União (marcada pela particularidade da indelegabilidade), como comum (também chamada de cumulativa ou paralela) aos entes federativos (LENZA, 2007).

Por outro lado a competência legislativa diz respeito ao poder de criação de leis, de inovação do mundo jurídico pelo surgimento de novo diploma normativo. Trata-se de competência constitucionalmente definida para elaborar leis. Algumas matérias, relacionadas no artigo 22 da CF/88, são de competência legislativa privativa da União, como por exemplo, direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, entre outras matérias.

De acordo com a regra do referido artigo 22, em seu parágrafo único, é permitido à União, por meio de lei complementar, autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias de sua competência privativa.

Existem outros assuntos em que, desde logo, tanto a União, como os Estados e o Distrito Federal, podem legislar, constituindo-se na competência legislativa concorrente, disposta no artigo 24 da Constituição Federal. Essas pessoas políticas podem então legislar, por exemplo, sobre direito tributário, financeiro, educação, cultura, ensino e desporto, dentre outros.

Embora possam legislar concorrentemente, nos parágrafos do citado artigo 24 estão regras de ajuste, determinando que a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Em caso de inércia da União, inexistindo lei federal, os Estados e o Distrito Federal

poderão suplementar a União e legislar também sobre as normas gerais, exercendo assim a competência legislativa plena. Finalmente, diz a Constituição Federal que a superveniência da lei federal sobre normas gerais, suspende a eficácia da lei estadual naquilo que lhe for contrário.

Dito isto, cabe agora apontar as regras estabelecidas pela CF/88 sobre a matéria ambiental. O artigo 23 reza que: “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: ... III – proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos; ...VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, a fauna e a flora; ... XI – registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios”.

A competência de que trata o artigo 23 é material, elencando as atividades que merecem atenção do Poder Executivo, ou seja, diz respeito às tarefas administrativas dos entes federados. Neste caso, não há uma hierarquia nas atuações das diferentes esferas de poder, ou seja, a administração pública ambiental federal não está num plano hierárquico superior ao da administração pública ambiental estadual ou municipal.

Em relação à competência legislativa, o artigo 22 determina que compete privativamente à União legislar sobre águas, energia, jazidas, minas e outros recursos minerais, populações indígenas e atividades nucleares de qualquer natureza, desta maneira, apenas a União poderá legislar sobre estas matérias, totalmente relacionadas com o meio ambiente.

Já o artigo 24 da Carta Magna estabelece que compete à União, Estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Como visto, os parágrafos do artigo 24 esclarecem que no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais, não excluindo a competência suplementar dos Estados ou sua competência plena para o caso de inexistir norma geral federal, para atender suas peculiaridades.

Sendo assim, observadas as normas gerais federais, cada Estado poderá estabelecer suas próprias normas de tutela ambiental, criando sistemas estaduais de proteção ao meio ambiente (ANTUNES, 2005).

Quanto aos Municípios, a Constituição Federal, no seu artigo 30, determina que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber. Desta maneira, em princípio, não teria o Município competência legislativa expressa para dispor sobre meio ambiente, matéria afeta à União, em termos genéricos, e aos Estados, em termos mais específicos. No entanto, estando presente o interesse local, está o Município autorizado a suplementar as regras existentes, atendendo as suas peculiaridades específicas (locais).

Entretanto, inexistente consenso com relação ao conceito e abrangência da expressão “assuntos de interesse local”, de maneira que essa indefinição pode gerar perplexidade ao promover situações ambíguas nas quais se misturam interesses locais e interesses regionais. Especialmente em se tratando de matéria ambiental essa delimitação torna-se praticamente impossível, visto que uma das principais características do dano ambiental é a sua não restrição a um determinado espaço ou território.

Com esta repartição de competências, o legislador originário quis disciplinar o campo de atuação de cada ente federado, de modo a atuarem harmonicamente, num claro intuito de descentralizar a proteção ambiental. Entretanto, esta repartição implica a existência de um sistema legislativo complexo e que, nem sempre, funciona de modo integrado, como seria de se esperar (ANTUNES, 2005).

A falta de integração se dá por uma série de fatores, que variam desde interesses locais e particularizados até conflitos interburocráticos. O fato é que ainda não se conseguiu demarcar

claramente o campo de atividade dos diversos órgãos ambientais, o que é altamente prejudicial ao meio ambiente.

Existe, portanto, uma superposição legislativa que faz com que se fixem padrões ambientais extremamente divergentes, acarretando numa desconexão e desentrosamento entre os diversos órgãos e níveis de poder encarregados da proteção ambiental.

Enquanto não for editada a lei complementar, prevista no parágrafo único do artigo 23 da Constituição Federal, fixando as normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional, todos eles terão competência e interesse em intervir na gestão ambiental, permanecendo os conflitos e as superposições legais e administrativas.

2.4 - A POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE - PNMA

A Lei Federal 6.938 de 31 de agosto de 1981 dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, constitui o Sistema Nacional do Meio Ambiente - SISNAMA e institui o Cadastro de Defesa Ambiental.

Nesta lei são indicados os objetivos, princípios e instrumentos da política ambiental, trazendo alguns conceitos importantes e determinando a estrutura do SISNAMA. O artigo 2º determina que “a Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”, sendo elencados no artigo 4º mais uma ampla lista de objetivos da PNMA:

Art. 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões da qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas a sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados, e ao usuário, de contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

Segundo a norma, os objetivos da política ambiental devem ser atingidos, obedecendo aos seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas;

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis do ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Para a implementação da Política Nacional de Meio Ambiente, foi instituído pelo artigo 6º da Lei 6.938/81 um Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA – que agrega um conjunto de órgãos e entidades com diferentes atribuições, com a finalidade de estabelecer no Brasil uma gestão ambiental descentralizada e de repartição de responsabilidade entre os entes federados.

O SISNAMA está estruturado da seguinte maneira:

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: o Ministério do Meio Ambiente (MMA), com a finalidade de formular, planejar, coordenar, supervisionar e controlar a política nacional e as diretrizes governamentais para o meio ambiente;

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e o Instituto Chico Mendes¹, com a finalidade de executar e fazer executar, como órgãos federais, a política e diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades da Administração Pública Federal direta ou indireta, as fundações instituídas pelo Poder Público cujas atividades estejam associadas à proteção da qualidade ambiental ou as de disciplinamento do uso dos recursos ambientais, bem como os órgãos e entidades estaduais responsáveis pela execução de programas e 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.

Instituído há 26 anos, representou o começo da descentralização na gestão ambiental. No entanto, para atuar como um sistema, não basta ao SISNAMA um conjunto de órgãos e de instrumentos. É preciso instâncias de articulação para gerenciar e compartilhar a informação, possibilitar a avaliação e o acompanhamento permanentes das políticas ambientais do país, assim como fornecer recursos voltados a estruturá-lo e fortalecê-lo (MMA, 2007).

Um dos maiores obstáculos à integração e articulação observados no SISNAMA ocorre no âmbito político, mas reflete diretamente na atuação administrativa de todos os órgãos ambientais. Os obstáculos estão relacionados diretamente com as constantes mudanças do discurso político que acompanham as trocas de governo e de direção das instituições,

¹ Atualizado de acordo com a modificação trazida pela Lei 11.516 de 28 de agosto de 2007, que criou o Instituto Chico Mendes como órgão executor do SISNAMA.

influenciando nas ações de gestão, no processo de tomada de decisão e nas relações inter e intra-institucionais (ASSUNÇÃO, 2006).

Vale ressaltar a ocorrência de outro importante entrave para o funcionamento coordenado dos órgãos do SISNAMA qual seja a existência de um sistema legislativo complexo, com superposição de competências, o que gera disputas de atuação entre órgãos federais, estaduais e municipais, especialmente na operacionalização de instrumentos da política como o Licenciamento Ambiental e a criação de espaços territorialmente protegidos.

2.4.1 - Fortalecimento do SISNAMA

Apesar da Constituição Federal de 1988 ter tornado o Brasil uma federação descentralizada do ponto de vista político-administrativo, ainda há uma enorme carência quanto à definição de papéis, responsabilidades e de formas de articulação entre os três níveis de governo, essenciais para a construção de um sistema federativo realmente compartilhado e solidário.

Mesmo tendo sido instituído com a finalidade de promover a gestão ambiental de forma descentralizada e por meio de repartição de responsabilidade entre os entes federados, o SISNAMA também enfrenta dificuldades para a implementação dos instrumentos de gestão de forma coordenada e articulada.

É importante destacar o esforço empreendido pelo Ministério do Meio Ambiente – MMA para o fortalecimento do SISNAMA, adotando este tema como uma das diretrizes da Política Ambiental de Governo. Com objetivo de fortalecer o Sistema Nacional de Meio Ambiente, foram instituídas as Comissões Tripartites como uma instância política para definição de agenda e estratégias pactuadas para a sua estruturação.

A Comissão Tripartite Nacional foi instalada em agosto de 2001, com o objetivo de propor estratégias e diretrizes para promover a gestão ambiental compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, tendo as discussões da Comissão sido retomadas em 2003 (MMA, 2006).

De acordo com o Relatório de Gestão do Departamento de Articulação Institucional do Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2006), intitulado “Fortalecimento do SISNAMA”, um dos temas prioritários debatidos pela Comissão entre 2003 e 2006 foi a regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal no que se refere às atribuições dos entes federados para a gestão ambiental.

Por meio da regulamentação do artigo 23 da CF/88 busca-se a efetivação de um modelo eficaz de gestão ambiental compartilhada. Existe um Projeto de Lei Complementar para este fim, o PLC nº 388/07. A proposta de regulamentação foi encaminhada pela Ministra Marina Silva do MMA ao Presidente da República, Luís Inácio da Silva, em 22 de agosto de 2006.

Na Exposição de Motivos Nº 62/MMA/2006 de encaminhamento do Projeto de Lei a Ministra Marina defende a necessidade e a urgência de se aprovar a regulamentação do artigo 23 diante do sistema federativo brasileiro que permite que sobre o mesmo povo e sobre o mesmo território, seja sentida a incidência de diversas ordens estatais. Segundo a ministra:

[...] dentro de um estado federado, o sistema de repartição de competências é um aspecto fundamental, sendo apontado como um dos principais responsáveis por viabilizar uma atuação pública eficiente.

[...]

Na temática ambiental a ausência de critérios claros na definição das atribuições entre os diversos entes federados vem trazendo uma série conflitos na aplicação de instrumentos da gestão ambiental como a sobreposição ações de entes federados ou mesmo a inexistência destas, causando sérios prejuízos ao meio ambiente.

A tradicional centralização das ações administrativas de cunho ambiental na União e nos Estados vem impedindo que os Municípios assumam suas responsabilidades constitucionais na matéria ambiental. Neste sentido, a excessiva carga de atribuições à União e aos Estados impede uma melhor cooperação entre todos os entes federados.

A regulamentação do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal é de fundamental importância para a melhor cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na defesa do meio ambiente. Ademais, trata-se de elemento fundamental para o fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, criado pela Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, bem como para proporcionar maior controle e melhor qualidade na prestação de serviços à coletividade.[...]

O texto do projeto de lei busca harmonizar as relações entre os órgãos do SISNAMA, devendo as ações administrativas decorrentes da competência comum observar o critério da predominância do interesse nacional, regional e local na proteção ambiental e não a titularidade dos bens afetados. Para tanto, o artigo 4º do PLC 388/07 prevê instrumentos de cooperação, com vistas ao compartilhamento das atividades, quais sejam:

I - Conselhos de Meio Ambiente;

II - consórcios públicos ou convênios de cooperação, nos termos da legislação em vigor, para o exercício das competências fixadas nesta Lei Complementar;

III - convênios, acordos de cooperação técnica e outros instrumentos similares com órgãos e entidades do Poder Público, para auxiliar no desempenho de suas atribuições; e

IV - Fundos de Meio Ambiente.

Dentre os instrumentos citados, vale ressaltar a figura do Consórcio Público que foi prevista na Lei 11.107 de 2005. A referida lei busca atender ao disposto no artigo 241 da Constituição da República, que tem a seguinte redação:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

De acordo com o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamenta a Lei 11.107/05, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes que se consorciarem, admitindo-se, entre outros, a gestão associada de serviços públicos, a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente, a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum, as ações e políticas de desenvolvimento urbano, sócio-econômico local e regional e o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

Os consórcios, enquanto instrumentos de cooperação intergovernamental, são apontados como uma ferramenta para suprir os problemas de carência de pessoal, infra-estrutura e recursos financeiros, sobretudo nos municípios menores, propiciando a institucionalização da

gestão ambiental local e aplicação, por sua vez, do licenciamento e da fiscalização ambiental (MARÇAL, 2006).

A constituição de um consórcio público, basicamente, atende a duas situações. A primeira está relacionada à necessidade de se obter escalas adequadas para políticas públicas, com o objetivo de executá-las de forma técnica e eficiente. Neste caso, o consorciamento interessa principalmente aos pequenos municípios, pois são os que mais sofrem com a falta de escala. A segunda situação que pode levar ao consorciamento é a de se coordenar a ação entre diversos entes federativos.

Ainda segundo Marçal (2006), além de ser indicado como instrumento de articulação entre as políticas ambientais executadas no nível federal, estadual e municipal, permitindo uma uniformização das ações, os consórcios podem ainda servir como instrumento para diminuir a interferência política, verificada principalmente nos municípios pela fragilidade institucional, na medida em que desloca para outro plano o poder decisório.

Desta maneira, a implementação de consórcios públicos por entes da federação, pode proporcionar amplas oportunidades para a melhoria da gestão ambiental, permitindo que todos os níveis de governo formem consórcios interjurisdicionais inovadores que atendam ao interesse público, na busca do desenvolvimento sustentável.

2.5 - O LICENCIAMENTO AMBIENTAL NA ESFERA FEDERAL

A Lei 6.938/81, a partir do artigo 9º, passa a tratar dos Instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, tais como *instrumentos econômicos* ou de mercado como os incentivos à produção e instalação de equipamentos; a criação ou absorção de tecnologia, voltados para a melhoria da qualidade ambiental; a concessão florestal; servidão ambiental; seguro ambiental e outros, chamados também de instrumentos incitativos.

Estão previstos ainda na referida lei os *instrumentos de informação* como, por exemplo, a instituição do Relatório de Qualidade do Meio Ambiente; a garantia da prestação de

informações relativas ao Meio Ambiente e o sistema nacional de informações sobre o meio ambiente, conhecidos como instrumentos persuasivos.

Entretanto, a Política Nacional de Meio Ambiente é, na essência e de fato, composta por *instrumentos regulatórios*, do tipo comando e controle, como o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, a criação de espaços territoriais especialmente protegidos, as penalidades disciplinares ou compensatórias pelo não cumprimento das medidas necessárias à preservação ou correção da degradação ambiental, também chamados de instrumentos coercitivos.

O licenciamento ambiental, um instrumento de comando e controle que surge na esfera federal com a Lei 6.938/81, é uma importante ferramenta de caráter preventivo da gestão ambiental.

O exercício das atividades econômicas no Brasil é livre, isto é, independe de prévia intervenção do Poder Público, salvo nos casos previstos em lei. Assim, em razão do interesse geral podem ser editadas leis que limitem o princípio da livre iniciativa. Isto ocorre com o meio ambiente, bem de uso comum do povo, havendo a previsão legal da necessidade de prévio licenciamento para atividades e empreendimentos que, direta ou indiretamente, possam causar impactos ambientais.

Segundo Antunes (2005), o principal documento legal que, no âmbito federal, dispõe sobre o licenciamento ambiental é o Decreto 99.274, de 06 de junho de 1990, que revogou o Decreto 88.351, de 01 de junho de 1983 e outros decretos, e regulamenta a Lei Federal 6.938/81. O licenciamento das atividades utilizadoras de recursos ambientais está previsto em seus artigos 17 e seguintes. O artigo 17 estabelece que:

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimento de atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem assim os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, **dependerão de prévio licenciamento do órgão estadual competente integrante do Sisnama**, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

Como se pode observar, o decreto traz como principal agente licenciador das atividades potencialmente causadoras de degradação o órgão estadual. O artigo 10 da Lei 6.938/81 também estabelece que o Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA, autarquia federal executora da Política Nacional de Meio Ambiente, exerce funções de caráter supletivo na atividade de licenciamento ambiental, exceto, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional, em que, conforme consta no parágrafo 4º do referido artigo, a competência é do IBAMA.

Entende-se que, por ter caráter supletivo, a atividade do IBAMA deveria limitar-se a atender aspectos secundários ou complementares do processo de licenciamento. Segundo Machado (2005), a atuação do IBAMA se daria em duas situações: se o órgão estadual ambiental for inepto ou se o órgão permanecer inerte ou omissivo. A atuação supletiva justificava-se, à época da elaboração da Lei 6.938/81, pela inexistência de quadros funcionais no órgão federal e para possibilitar que os Estados tomassem à frente a gestão ambiental.

Conforme assevera Assunção (2006), nos últimos anos, o que se observa no país é que grande parte da atuação supletiva do IBAMA deve-se muito mais às ações impetradas pelo Ministério Público, que o obriga a exercer essa função, do que exatamente por sua própria iniciativa.

Diante da inércia legislativa na regulamentação do artigo 23 da Constituição Federal de 1988, em 19 de dezembro de 1997, considerando a necessidade de serem estabelecidos critérios para exercício da competência para o licenciamento a que se refere o artigo 10 da Lei nº 6.938, o CONAMA editou a Resolução nº. 237, que estabeleceu em seu artigo 4º que é competência exclusiva do IBAMA, o licenciamento ambiental 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.

A Resolução CONAMA n.º. 237 de 1997 propõe-se a efetivar a utilização do sistema de licenciamento como instrumento de gestão ambiental, instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente. Além disso, tem os objetivos de regulamentar os aspectos do licenciamento ambiental que ainda não estavam definidos e integrar a atuação dos órgãos competentes do Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA.

O Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA, órgão consultivo e deliberativo do SISNAMA, regulamentando o licenciamento ambiental, além de definir quais os empreendimentos e atividades que devem ser licenciados a nível federal (pelo IBAMA), também permite o licenciamento municipal para os empreendimentos e atividades de impacto local, desde que o município tenha implementado o Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possua em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.

Ocorre que existe uma discussão acentuada acerca da constitucionalidade ou não da Resolução CONAMA 237/97, já que nenhum ato administrativo-normativo, de caráter secundário e subordinado como uma resolução poderia incluir, alterar ou suprimir competências constitucionalmente regradadas.

Conforme entendimento de Paulo Affonso de Leme Machado (2005), em sua obra *Direito Ambiental Brasileiro*, no federalismo, a Constituição Federal, mais do que nunca, é a fonte das competências, pois caso contrário a cooperação entre os órgãos federados acabaria esfacelada, prevalecendo o mais forte ou o mais estruturado politicamente. Apenas uma lei complementar poderia estabelecer as normas de cooperação, não estando a lei ordinária ou uma simples resolução aptas a disciplinar esta matéria.

Entretanto, o fato é que, enquanto não houver uma lei federal explicitando, entre outros pontos, os critérios objetivos para definir se um empreendimento deve ser licenciado pelos órgãos federais, estaduais ou municipais, a CONAMA 237/97 apresenta-se como importante instrumento normativo na análise do licenciamento ambiental.

A competência definida pelo CONAMA para a realização do licenciamento ambiental levou em consideração o grau do impacto, dividindo-os em nacional, regional, intermunicipal e local, adotando o princípio da descentralização e predominância de interesses. Além de discriminar atividades específicas para os entes federados, em razão de sua particularidade, como por exemplo, o licenciamento de atividades que utilizem energia nuclear, cuja entidade competente é o IBAMA.

A Resolução CONAMA nº. 237 define o licenciamento ambiental como sendo um “procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso”.

A emissão de licença ambiental é, portanto, uma função exercida pelo Poder Público, que por meio desse instrumento de controle, tenta conciliar as ações de desenvolvimento econômico implementadas no país com a proteção do meio ambiente.

Caberá ao órgão executor da política ambiental proceder o licenciamento ambiental, em um único nível de competência, ou seja, apenas a União, o Estado ou o Município concederá a Licença, observadas suas competências.

Vale ressaltar que, apesar da ausência da lei e de ainda haver alguma divergência, vem se consolidando o entendimento de que a competência para o licenciamento depende do alcance dos “impactos ambientais” da atividade ou empreendimento (princípio geral da predominância do interesse) e não da titularidade do bem afetado, afinal, o meio ambiente é “bem de uso comum do povo” não sendo de propriedade da União, dos Estados, do Distrito

Federal ou dos Municípios. De acordo com o parecer da Consultoria Jurídica do Ministério do Meio Ambiente de nº 312/CONJUR/MMA/2004:

Admitido o atrelamento do licenciamento ambiental à titularidade do bem afetado, teríamos uma gama de empreendimentos e atividades de diminuto impacto ambiental sujeitos ao licenciamento obrigatório pelo IBAMA. Caberia ao IBAMA, por exemplo, licenciar toda e qualquer atividade de mineração, qualquer construção situada na orla marinha (terreno de marinha), qualquer atividade que capte água ou lance efluentes em rios que banhem mais de um estado, ou que se estendam a território estrangeiro (rios de domínio da União).

Evidentemente que, no caso de utilização de um bem de domínio da União pelo particular, a União, por meio de instrumentos próprios e legislação específica autorizará ou não, como é o caso de outorgas d'água de rios federais pela ANA - Agência Nacional de Águas; portarias de lavra ou alvará de pesquisa pelo DNPM - Departamento Nacional de Pesquisa Mineral ou mesmo autorização da SPU - Secretaria do Patrimônio Público da União.

Apesar da crescente pacificação deste entendimento, evidencia-se mais uma vez a necessidade da referida lei federal. Como exposto anteriormente, no sistema federativo as responsabilidades devem estar bem definidas e as normas de cooperação entre os entes são de extrema importância para a harmonização e efetividade das ações governamentais.

Há uma necessidade não só de delimitar o âmbito de competências para reduzir os conflitos e superposições legais, mas também de uma melhor definição sobre o que seja “impacto local”, “significativo impacto” entre outras expressões, essenciais para a aplicação das normas existentes pelos diferentes entes. Esta é uma árdua tarefa já que, ainda segundo o Parecer 312/04, não é fácil separar o que seja de interesse nacional, regional ou local, porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como também não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos municípios, como partes integrantes da Federação brasileira.

O Decreto nº. 99.274 de 1990 traz em seu artigo 19 os tipos de licenças que podem ser concedidas pelo Poder Público: “I - Licença Prévia (LP), na fase preliminar do planejamento de atividade, contendo requisitos básicos a serem atendidos nas fases de localização,

instalação e operação, observados os planos municipais, estaduais ou federais de uso do solo; II - Licença de Instalação (LI), autorizando o início da implantação, de acordo com as especificações constantes do Projeto Executivo aprovado; e III - Licença de Operação (LO), autorizando, após as verificações necessárias, o início da atividade licenciada e o funcionamento de seus equipamentos de controle de poluição, de acordo com o previsto nas Licenças Prévia e de Instalação”.

Para as atividades irregulares, ou seja, as que iniciaram a implantação ou operação sem as devidas licenças anteriores, será exigida a licença de acordo com a fase em que se encontre, estando o infrator sujeito às penalidades previstas em lei.

Como se observa do decreto federal, houve a previsão de regras gerais sobre os tipos de licenciamento. O Estados poderão aumentar as modalidades de licenciamento, adicionar exigência para cada fase, não podendo, contudo, exigir menos (MACHADO, 2005).

Além disso, a Resolução CONAMA nº. 237 traz as regras gerais sobre o procedimento, o itinerário, que o licenciamento ambiental deverá seguir. De acordo com o artigo 10, o passo inicial é a definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida.

O requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, é feito ao órgão competente, dando-se a devida publicidade. O órgão ambiental analisará o pedido e realizará vistorias técnicas, quando necessárias.

Serão solicitados pelo órgão ambiental os esclarecimentos e complementações, uma única vez, caso se verifique que há necessidade de maiores informações em decorrência da análise dos documentos, projetos, estudos ambientais apresentados ou após a inspeção, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios.

Continuando a descrição do itinerário do processo de licenciamento, a Resolução 237/97 ainda no artigo 10 estabelece que será realizada a audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente, sendo solicitados esclarecimentos e complementações, caso necessário.

Somente após as etapas acima é que será emitido o parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico, deferindo ou indeferindo o pedido de licença, dando-se a devida publicidade.

O artigo 14 estabelece um prazo máximo para a tramitação do processo, tentando evitar que o procedimento se prolongue indefinidamente. Entretanto, sabe-se que este dispositivo nem sempre é obedecido, tornando-se ineficaz diante dos problemas que muitos órgãos ambientais brasileiros enfrentam, como a falta de pessoal, equipamentos e recursos financeiros.

Estabeleceu-se, também que a renovação da Licença de Operação de uma atividade ou empreendimento quando requerida com antecedência mínima de 120 (cento e vinte) dias da expiração de seu prazo de validade, fica este automaticamente prorrogado até a manifestação definitiva do órgão ambiental competente. Esta sim, uma regra que leva em consideração as dificuldades da administração pública, sem penalizar o empreendedor, que não ficará irregular diante de eventual ineficiência do órgão ambiental, tendo sua licença prorrogada até posterior deliberação.

Outra regra trazida pela Resolução CONAMA 237/97 foi a exigência de constar no processo, obrigatoriamente, a certidão da Prefeitura Municipal, declarando que o local e o tipo de empreendimento ou atividade estão em conformidade com a legislação aplicável ao uso e ocupação do solo e, quando for o caso, serão também solicitadas a autorização para supressão de vegetação e a outorga para o uso da água aos órgãos competentes.

Poderão ser definidos, caso necessário, procedimentos específicos para as licenças ambientais, observadas a natureza, características e peculiaridades da atividade ou empreendimento e, ainda, a compatibilização do processo de licenciamento com as etapas de

planejamento, implantação e operação. Nesse sentido, ressalte-se o que consta dos parágrafos do artigo 12 da Resolução 237/97:

§ 1º - Poderão ser estabelecidos procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

§ 2º - Poderá ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos e atividades similares e vizinhos ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados, previamente, pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

§ 3º - Deverão ser estabelecidos critérios para agilizar e simplificar os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental, visando a melhoria contínua e o aprimoramento do desempenho ambiental.

2.5.1 - O licenciamento ambiental no IBAMA

A Diretoria de Licenciamento Ambiental - DILIC é a unidade do IBAMA responsável pelas atividades de coordenação, controle, supervisão, normatização, monitoramento, execução e orientação para a execução das ações referentes ao licenciamento ambiental, nos casos de competência federal.

O IBAMA durante o processo de licenciamento consulta os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente (OEMAs) envolvidos no licenciamento e os órgãos federais de gestão do Patrimônio Histórico (IPHAN), das Comunidades Indígenas (FUNAI), de Comunidades Quilombolas (Fundação Palmares), de controle de endemias (FUNASA), entre outros, quando for o caso.

No processo de licenciamento os estudos ambientais são elaborados pelo empreendedor e entregues ao IBAMA para análise e deferimento ou indeferimento. Para cada etapa do licenciamento, o IBAMA exige estudos específicos a serem elaborados.

Para subsidiar a etapa de Licença Prévia, sendo o empreendimento de significativo impacto ambiental, o empreendedor encaminha ao IBAMA o EIA/RIMA. Para os demais empreendimentos estudos mais simplificados são requeridos.

O EIA é um documento técnico-científico composto por: diagnóstico ambiental dos meios físico, biótico e socioeconômico; análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas; definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e elaboração de medidas mitigadoras dos impactos negativos; e programas de acompanhamento e monitoramento dos impactos positivos e negativos.

Já o RIMA é o documento público que reflete as informações e conclusões do EIA e é apresentado de forma objetiva e adequada a compreensão de toda a população. Nessa etapa são realizadas Audiências Públicas para que a comunidade interessada e/ou afetada pelo empreendimento seja consultada.

Na etapa da Licença de Instalação, o empreendedor elabora o Plano Básico Ambiental e se a obra implicar em desmatamento é também elaborado o Inventário Florestal, para apoiar a decisão sobre o deferimento da Autorização de Supressão de Vegetação.

Para subsidiar a etapa de Licença de Operação o empreendedor elabora um conjunto de relatórios descrevendo a implantação dos programas ambientais e medidas mitigadoras previstas nas etapas de LP e LI.

O IBAMA disponibiliza os Formulários de Solicitação de Abertura de Processo (FAP), contendo os itens a serem preenchidos para uma adequada caracterização do empreendimento. O FAP é um formulário solicitando a Diretoria de Licenciamento Ambiental a abertura de processo administrativo com vistas ao licenciamento ambiental perante o IBAMA. Esse formulário, deve ser preenchido on-line pelo empreendedor (no caso de empreendimentos do tipo: aproveitamento hidrelétrico, linhas de transmissão, mineração, ferrovia, rodovia e dutos) e servirá também como uma ficha de caracterização prévia do empreendimento. Para as demais tipologias o formulário deve ser preenchido, impresso e encaminhado à Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA, sediada em Brasília.

No Capítulo que se segue, serão analisados os procedimentos previstos nas legislações da Bahia e de Pernambuco a respeito do licenciamento ambiental, dando continuidade à análise deste instrumento de gestão ambiental.

3 - O LICENCIAMENTO AMBIENTAL EM PE E BA

Diante da necessidade de avaliar a aplicação do Licenciamento Ambiental em diferentes estados da federação para verificar se existem e quais são as incompatibilidades em face da repartição de competências pela Constituição Federal, foram escolhidos os Estados de Pernambuco e da Bahia como estudos de caso.

Vale ressaltar que será dada ênfase à análise do licenciamento da atividade agrícola, já que este tipo de empreendimento e os impactos dele decorrentes, por natureza, não respeitam a divisão política e os limites dos territórios.

Neste capítulo, serão abordados os aspectos legais e procedimentais do licenciamento no âmbito estadual, realizando ao final, uma análise comparativa.

3.1 - PERNAMBUCO

Pernambuco está localizado no centro-leste da região Nordeste e tem como limites os estados da Paraíba e Ceará ao norte, Alagoas e Bahia ao sul, e Piauí ao oeste. Também faz parte do seu território o arquipélago de Fernando de Noronha.

Segundo informações do IBGE, Pernambuco tem população estimada em 2007 de 8.487.072 habitantes e ocupa uma área de 98.311,6 Km², estando 83% do seu território localizado no bioma Caatinga. Os 185 municípios pernambucanos encontram-se distribuídos em 19 microrregiões geográficas, reunidas em 5 mesorregiões.

O embrião da gestão ambiental do Estado de Pernambuco está na criação, pelo Governo do Estado, da Comissão Permanente de Proteção dos Cursos d'Água - CPPCA por meio do Decreto-Lei 1.421 de 1946, visando solucionar os problemas de poluição hídrica da Zona da Mata, causados por resíduos da agroindústria canavieira. A CPPCA, em 1967, foi sucedida pela Comissão Estadual de Controle da Poluição Ambiental – CECPA, criada, pela Lei 6.058, diante da necessidade de desenvolver um nível mais elevado de controle sobre tais atividades.

Com a extinção da CECPA, foi criada a Companhia Pernambucana de Controle da Poluição Ambiental e de Administração dos Recursos Hídricos - CPRH, por meio da Lei 7.276 de 16 de dezembro de 1976, que consolidou a Legislação Básica de Meio Ambiente, controlando as atividades potencialmente poluidoras e orientando o uso adequado dos recursos naturais. A CPRH foi inicialmente constituída como Sociedade de Economia Mista.

De acordo com CPRH (2001), a atuação da recém criada CPRH até o início dos anos 80 estava restrita a duas áreas críticas em termos de poluição: a Região Metropolitana do Recife e as bacias hidrográficas da Zona da Mata e do litoral pernambucano. Os problemas ambientais de maior gravidade eram os efluentes conhecidos como vinhoto ou calda, decorrentes das indústrias sucroalcooleiras, instaladas ao longo das bacias.

No período de 87 a 90, a CPRH foi reformulada, ampliada em termos quantitativos e qualitativos de pessoal técnico, no espaço físico, na estrutura orgânica, na penetração social de sua imagem e no seu campo de atuação. Essa reestruturação foi motivada pelas exigências legais, especialmente com a promulgação da CF/88, por uma crescente demanda da comunidade e por uma evolução da consciência ambiental. Era preciso adaptar-se à nova realidade (CPRH, 2001).

Posteriormente, com a edição da Lei Estadual 11.516, de 31.12.97, regulamentada pelo Decreto 20.586, de 28.05.98, ampliou-se a missão e as atribuições da CPRH. Além disso, o órgão foi mais uma vez reestruturado, passando a ter novo organograma e novos procedimentos funcionais, sendo denominado como 'Companhia Pernambucana do Meio Ambiente'.

A Lei Complementar nº. 49 de 2003, que dispõe sobre as áreas de atuação, a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo conferiu à CPRH o *status* de autarquia estadual, denominando-se agora Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, vinculada à SECTMA - Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente.

A SECTMA foi criada em 1988, como Secretaria de Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco, pela Lei 10.133. Três anos depois, em 1991, foi extinta e somente recriada em

1993, por força da Lei 10.920, já com a denominação de Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente. A SECTMA tem por finalidade planejar, coordenar e implementar a política estadual de proteção do meio ambiente e dos recursos hídricos, entre outras atribuições.

Também faz parte da estrutura estadual de meio ambiente o CONSEMA - Conselho Estadual de Meio Ambiente que é órgão colegiado, consultivo e deliberativo, formado por representantes de entidades governamentais e da sociedade civil organizada, diretamente vinculado ao Governador do Estado, integrante do Sistema Estadual de Meio Ambiente na qualidade de Órgão Superior. Compõe o CONSEMA um total de 42 (quarenta e dois) conselheiros, dos quais 28 com direito a voto.

Dentre as competências do CONSEMA pode-se destacar: a análise e pronunciamento sobre os planos e programas de desenvolvimento econômico e social do Estado, no que concerne ao meio ambiente, bem como sobre a destinação dos recursos públicos estaduais a essa área e o estabelecimento de diretrizes para a utilização, exploração e defesa dos recursos naturais e ecossistemas do Estado.

Além disso, também é competência do Conselho estabelecer critérios para a declaração de áreas críticas, saturadas ou em via de saturação de poluição; propor a implantação de espaços territoriais a serem objeto de proteção especial visando à manutenção de ecossistemas representativos; estabelecer normas relativas as áreas especialmente protegidas e às atividades que podem ser desenvolvidas na área circunvizinha das mesmas; definir padrões e critérios, relativos ao controle e à manutenção da qualidade ambiental, com vistas ao uso sustentado dos recursos ambientais; avaliar os resultados das ações implementadas na área de meio ambiente do Estado e sugerir ao órgão competente as reorientações necessárias.

Verifica-se que não está presente dentre as atribuições do Conselho a análise e expedição de licenças ou autorizações ambientais. Esta função é desempenhada, no Estado de Pernambuco, pela CPRH, que é responsável não só pela execução da política estadual de meio ambiente mas também pela política de recursos hídricos e florestal, conforme estabelece a Lei Complementar 49 de 2003.

No Capítulo V, a Lei Complementar 49 de 2003 aborda a "execução descentralizada" de atividades não exclusivas, de competência do Poder Executivo, que devem ser prioritariamente descentralizadas e desconcentradas, visando o bem comum, a melhoria da prestação dos serviços e a racionalização de custos, fortalecendo, assim, a ação do município nos serviços públicos de ensino; saúde; proteção ao meio ambiente e ao patrimônio histórico-cultural.

Desde de 1996, a CPRH vem tentando adotar medidas de compartilhamento da gestão ambiental com os municípios. Inicialmente, em 1996, com apoio da Sociedade Alemã de Cooperação Técnica - GTZ, a CPRH deu início ao Projeto de Controle Ambiental no Estado de Pernambuco. Uma das metas do Projeto foi a descentralização do licenciamento e da fiscalização. Foram contemplados os municípios de Recife e Olinda, que receberam capacitação e equipamentos para exercerem a fiscalização da poluição sonora e o licenciamento de empreendimentos e atividades considerados de pequeno potencial poluidor/degradador (CPRH, 2007a).

Em 2001, em atenção ao programa "Governo nos Municípios", a Agência lançou o programa "CPRH ações em todo o Estado", com o propósito realizar reuniões nos municípios buscando a descentralização de atividades de licenciamento e fiscalização de caráter local, através da gestão ambiental compartilhada, no qual o Órgão Ambiental teria como função repassar as atribuições aos municípios de forma integrada e participativa (CPRH, 2007a).

Segundo o analista ambiental da CPRH, responsável pelo Licenciamento Ambiental de atividades agrosilvopastoris e projetos de reforma agrária, os municípios ainda não têm a estrutura física, técnica e financeira necessária para realizar esta atividade, apesar de muitos estarem buscando se estruturar para tanto.

Ainda de acordo com o analista, além da falta de estrutura dos municípios, existe a dificuldade enfrentada pela descontinuidade das ações pelas mudanças de governo. De fato, a descontinuidade político-administrativa é um dos graves problemas enfrentados em todos os níveis de governo. A existência de planejamento e ações de longo prazo é fator decisivo de sucesso da gestão ambiental.

Desta maneira, hoje, apesar de todos os projetos e programas de incentivo à descentralização da gestão ambiental, o licenciamento ambiental de todo estado de Pernambuco é feito pela CPRH.

A Lei Estadual nº. 12.916, de 08 de novembro de 2005, revogou a Lei nº. 11.516/97, passando a disciplinar o licenciamento ambiental, e em seu artigo 4º dispõe que:

Art. 4º A localização, construção, instalação, ampliação, modificação, reforma, recuperação, operação de estabelecimentos, obras e atividades utilizadoras de recursos ambientais, ou consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos e pesquisas científicas capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento da CPRH, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.

O sistema de licenciamento adotado pela CPRH prevê a concessão de 04 (quatro) documentos como instrumentos legais – Autorização Ambiental, Licença Prévia, Licença de Instalação e Licença de Operação, além da caracterização do Estudo de Impacto Ambiental como instrumento técnico-científico utilizado na Avaliação de Impacto Ambiental / AIA, para a concessão do licenciamento ambiental dos empreendimentos cuja implantação possa causar alterações significativas ao meio ambiente (CPRH, 2007b).

Os procedimentos adotados pela CPRH para o licenciamento ambiental são coordenados pela Gerência de Licenciamento e constam de 05 fases: 01- atendimento ao público; 02 - recebimento dos documentos e formulários; 03 - análise e encaminhamento do processo às diversas áreas técnicas, objetivando as inspeções; 04 - elaboração de pareceres; 05 - emissão das Licença, Autorizações ou Indeferimentos.

Cada licença deve ser concedida no prazo máximo de 60 (sessenta) dias, a contar da data do protocolo do requerimento até seu deferimento ou indeferimento, salvo casos em que houver EIA/RIMA, quando o prazo será de até 9 (nove) meses.

Segundo a Lei 12.916/05 as licenças ambientais podem ser renovadas mediante requerimento protocolado perante a CPRH até 30 (trinta) dias da data do vencimento,

devendo o empreendedor recolher a taxa equivalente a 50% do valor a ela atribuído. Ultrapassado o prazo de validade da licença sem que tenha havido a solicitação da renovação, a licença não poderá ser renovada, tendo que se expedir uma nova licença, arcando o empreendedor com o ônus de sua desídia.

Conforme estabelece o § 3º do artigo 6º da referida lei, requerida a renovação dentro do prazo de validade da licença ambiental, sem que sua renovação seja efetivada pela CPRH, fica o mesmo prorrogado até a manifestação do órgão ambiental.

Poderá ainda ser admitido um único processo de licenciamento ambiental para pequenos empreendimentos vizinhos e com atividades similares ou para aqueles integrantes de planos de desenvolvimento aprovados previamente pelo órgão ambiental competente, desde que se defina a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos ou atividades.

A Lei 12.916/2005 trouxe algumas inovações em relação à anterior, uma delas refere-se à previsão, além das Licenças Prévia, de Instalação e de Operação, da Licença Simplificada para empreendimentos ou atividades de micro e pequeno porte que possuam baixo potencial poluidor/degradador.

Entretanto, a licença simplificada ainda não foi implementada no estado de Pernambuco. A lei não definiu o que seria empreendimentos e atividades de micro e pequeno porte, exceto quanto aos empreendimentos industriais, comerciais e de serviços, os quais são classificados em pequeno, médio ou grande porte conforme a área útil da instalação, em metros quadrados. Contudo, até o momento, esta divisão possui fins exclusivamente fiscais, ou seja, para indicar o valor a ser cobrado pela taxa da licença, não sendo utilizada a licença simplificada mesmo para estas atividades.

Os valores das taxas de Licenciamento Ambiental, bem como os preços públicos decorrentes dos serviços necessários a concessão das licenças, de competência da Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – CPRH constam do Decreto Estadual nº. 28.787 de 29 de dezembro de 2005. Este decreto, apesar de trazer diferenciações de valores

por tipo de atividade e de licença, não se refere ao valor da taxa que seria cobrada pela Licença Simplificada.

O licenciamento de empreendimentos agrícolas é diferenciado para as atividades desenvolvidas em regime de sequeiro ou irrigado, conforme se verá mais adiante. Apenas para ilustrar, o quadro abaixo traz os valores cobrados pela Licença Prévia de atividades agrícolas com irrigação. Há um escalonamento conforme a área utilizada em hectares, entretanto, tal classificação não indica o que seria um empreendimento agrícola com irrigação de micro ou pequeno porte, servindo apenas para determinar o valor da taxa.

CÓDIGO	TIPO DE EMPREENDIMENTO	VALOR DA LP
1.8.2	<i>Atividades Agrícolas com Irrigação e/ou Drenagem de Solo Agrícola</i>	
1.8.2.1	Empreendimento com Área Utilizada de até 2 Hectares	R\$ 90,74
1.8.2.2	Empreendimento com Área Utilizada de 2,1 a 5 Hectares	R\$ 120,99
1.8.2.3	Empreendimento com Área Utilizada de 5,1 a 10 Hectares	R\$ 181,48
1.8.2.4	Empreendimento com Área Utilizada de 10,1 a 50 Hectares	R\$ 362,95
1.8.2.5	Empreendimento com Área Utilizada acima de 50 Hectares	R\$ 725,91

Quadro 01 – Taxas de licenciamento ambiental para atividades agrícolas com irrigação e/ou drenagem de solo agrícola, Pernambuco
Fonte: Decreto Estadual nº 28.787, de 29 de dezembro de 2005

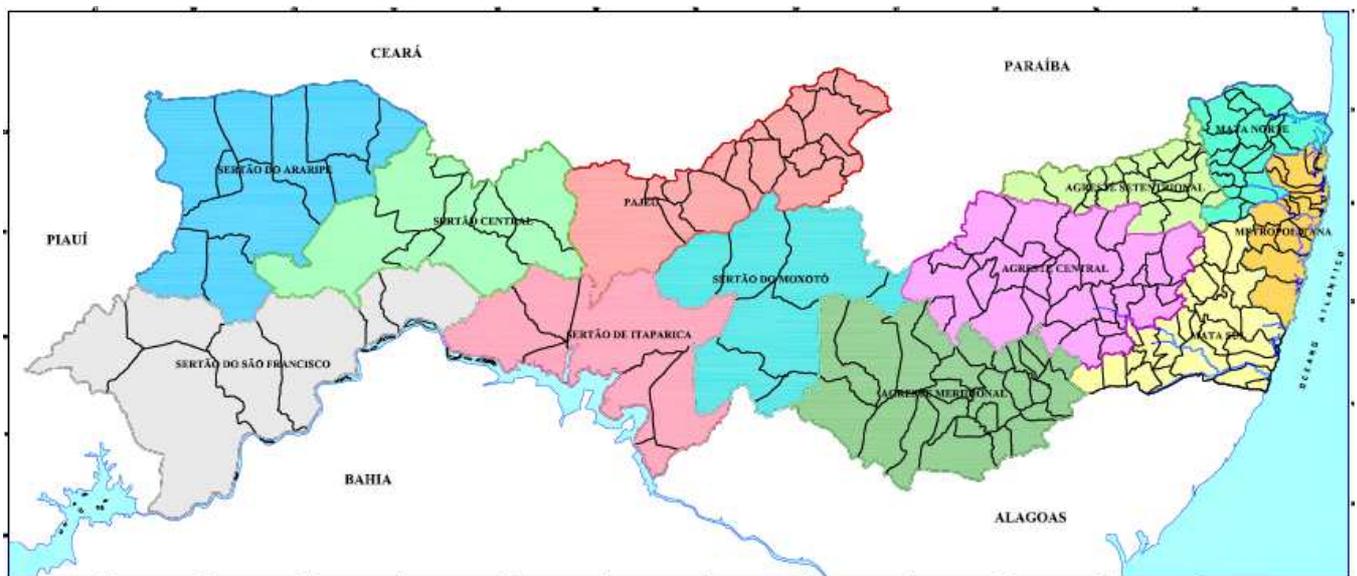
Desta maneira, a definição de atividade de micro e pequeno porte que possuam baixo potencial poluidor/degradador e de qual valor seria cobrado pela Licença Simplificada ainda não foram regulamentadas, inviabilizando a utilização deste instrumento.

O artigo 4º da Lei 12.916/2005, em seu § 3º, estabelece que ficam dispensadas de licenciamento ambiental as propriedades agrícolas e pecuárias desenvolvidas em sequeiro, ou seja, não sujeitas à irrigação, de acordo com os limites territoriais definidos na Lei nº. 12.744, de 23 de dezembro de 2004.

As limitações de área para o desenvolvimento das atividades agrícolas e pecuárias dispensadas de licença ambiental referem-se às áreas de efetivo plantio ou criação, independentemente do tamanho global da propriedade e variam de acordo com a respectiva

Região de Desenvolvimento - RD onde se situar o empreendimento, em consonância ao §2º do art. 1º da Lei nº. 12.427, de 25 de setembro de 2003.

Foram definidas 12 Regiões de Desenvolvimento no Estado de Pernambuco. Vale destacar a Região de Desenvolvimento Sertão do São Francisco - RD 02 - formada pelos municípios de Afrânio, Cabrobó, Dormentes, Lagoa Grande, Orocó, Petrolina e Santa Maria da Boa Vista, à que pertencem os quatro municípios pernambucanos integrantes do Pólo Petrolina / Juazeiro.



Cartograma 01 – Regiões de Desenvolvimento do Estado de Pernambuco
 Fonte: Cartas da SUDENE na escala 1:100.000 elaboradas pela SRH/PE em meio digital, 2002.

De acordo com o quadro que se segue, constante do Anexo Único da Lei 12.744/2004, nos municípios pernambucanos integrantes do Pólo Petrolina / Juazeiro, as atividades de sequeiro, seja agricultura ou pecuária, com área de efetivo plantio ou criação de até 214,50 hectares estarão dispensadas do licenciamento.

ATIVIDADES AGRÍCOLAS			ATIVIDADES PECUÁRIAS	
(em hectares)			(em hectares)	
RD – 01	de	0,00 a 220,07	de	0,00 a 366,79
RD – 02	de	0,00 a 214,50	de	0,00 a 357,50
RD – 03	de	0,00 a 273,00	de	0,00 a 455,00
RD – 04	de	0,00 a 253,50	de	0,00 a 422,50
RD – 05	de	0,00 a 156,00	de	0,00 a 260,00
RD – 06	de	0,00 a 239,57	de	0,00 a 399,29
RD – 07	de	0,00 a 144,88	de	0,00 a 241,47
RD – 08	de	0,00 a 101,86	de	0,00 a 169,78
RD – 09	de	0,00 a 94,02	de	0,00 a 156,71
RD – 10	de	0,00 a 57,21	de	0,00 a 95,35
RD – 11	de	0,00 a 56,23	de	0,00 a 93,73
RD – 12	de	0,00 a 34,55	de	0,00 a 57,59

Quadro 02 – Áreas de efetivo plantio ou criação dispensadas de licenciamento ambiental por Região de Desenvolvimento – RD, Pernambuco
 Fonte: Anexo Único da Lei nº 12.744 de 23 de dezembro de 2004

Desta maneira, aqueles empreendimentos agrícolas que fazem uso da irrigação, qualquer que seja sua área utilizada, estarão sujeitos ao licenciamento ambiental, não havendo previsão de isenções para pequenos proprietários ou diferenciação por método de irrigação, enquanto que atividades agrícolas em sequeiro apenas serão passíveis de Licença caso ultrapassem determinada área em hectares, conforme sua Região de Desenvolvimento.

3.2 – BAHIA

A Bahia está situada ao sul da região Nordeste e é o estado que mais faz divisa com outras unidades da Federação, possuindo um total de oito estados limítrofes, a saber: Alagoas, Sergipe, Pernambuco e Piauí ao norte; Minas Gerais e Espírito Santo ao sul e Goiás e Tocantins ao oeste.

Segundo informações do IBGE, a Bahia é o maior e mais populoso estado da região Nordeste, ocupando uma área de 564.692,6 Km², com população estimada em 2007 de

14.079.966 habitantes. Os 417 municípios baianos encontram-se distribuídos em 32 microrregiões geográficas, reunidas em 7 mesorregiões.

A posição geográfica da Bahia na região Nordeste, aliada a sua dimensão territorial proporcionam a ocorrência de três diferentes biomas: o Cerrado, a Mata Atlântica e a Caatinga.

O início da legislação ambiental da Bahia data da década de 70, constituindo-se em um grande avanço na área ambiental, quando por meio da Lei nº. 3.163 de 1973 foi criado o Conselho Estadual de Proteção Ambiental - CEPRAM, o primeiro no Brasil. Na verdade, a criação desse Conselho se constituiu em uma resposta do Estado às novas demandas ambientais da época, devidamente consignadas na Conferência de Estocolmo (SOUZA, 2001).

Além de criar o CEPRAM, a Lei 3.163/73, juntamente com o Decreto 24.350 de 04 de outubro de 1974 que a regulamenta, acabam dando início à formulação da política estadual de controle da poluição, designando o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento - CEPED, órgão estadual vinculado à Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia, como órgão executor central.

A partir de então foi garantido às autoridades fiscalizadoras o livre acesso a qualquer dia e hora às instalações capazes de poluir o meio ambiente, prevendo as penalidades aplicáveis aos infratores (advertência, multa e interdição) e criando um Fundo especial exclusivamente destinado a financiar estudos relativos à proteção do meio ambiente.

Posteriormente, já na década de 80, foi sancionada a Lei nº. 3.858, de 03 de novembro de 1980, instituindo o Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais – SEARA, formado pelo Órgão Superior (o CEPRAM), Órgão Executor (inicialmente, a Coordenação de Ciência e Tecnologia e, posteriormente, o Centro de Recursos Ambientais - CRA) e Órgãos Setoriais (órgãos centralizados e descentralizados da administração estadual). Esta lei, antes mesmo do surgimento da Política Nacional de Meio Ambiente, com a Lei 6.938/81, já previa o licenciamento ambiental no âmbito estadual.

Segundo a lei, ao CEPRAM competia exercer o poder de polícia preventivo e corretivo inerente à defesa, conservação e melhoria do ambiente; expedir as licenças para a localização, implantação e funcionamento de atividades potencialmente degradantes do ambiente e formular a política ambiental para o Estado estabelecendo as diretrizes, normas e medidas necessárias à conservação, defesa e melhoria do ambiente.

Como órgão executor do SEARA, o CRA foi efetivamente criado pela Lei Delegada nº. 31 de 1983, com natureza jurídica de autarquia, vinculada à Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia - SEPLANTEC. Dentre suas funções, incluía-se: avaliar a qualidade ambiental e os impactos das atividades degradantes do meio ambiente; emitir parecer para concessão de licenças ambientais, com base em análise prévia de projetos específicos e laudos técnicos; coordenar a execução da política estadual de recuperação e preservação do meio ambiente, entre outras competências.

A Constituição Estadual de 1989 acolheu o já existente CEPRAM passando a denominá-lo de Conselho Estadual de Meio Ambiente e não mais Conselho Estadual de Proteção Ambiental:

Art. 212 - Ao Estado cabe o planejamento e a administração dos recursos ambientais para desenvolver ações articuladas com todos os setores da administração pública e de acordo com a política formulada pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente.

Diante dos instrumentos de gestão e defesa do meio ambiente contemplados nos artigos seguintes do Capítulo VIII da Constituição Estadual houve a necessidade de uma revisão e atualização na legislação de meio ambiente, o que veio ocorrer apenas em 2001. Buscando uma maior eficácia e agilidade, com uma abordagem mais próxima de conceitos modernos de gestão dos recursos ambientais, foi editada a Lei nº 7.799 de 07 de fevereiro de 2001, regulamentada pelo do Decreto Estadual nº 7.967 de 05 de junho de 2001.

A lei 7.799/01 disciplinava o Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais - SEARA, que foi reorganizado com o propósito de redefinir claramente as competências dos vários órgãos que o compõem, incorporar os novos atores, como o órgão central (SEPLANTEC), os órgãos locais (municípios) e os órgãos colaboradores

(organizações não governamentais). A partir daí, o CRA passa a ter competência para o licenciamento ambiental ao lado do CEPRAM, podendo também exercer o poder de polícia administrativa, preventiva e corretiva.

Em 20 de dezembro de 2002, com a Lei Estadual nº. 8.538, foi criada a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH, tendo por finalidade formular e executar a política estadual de ordenamento ambiental, de desenvolvimento florestal e de recursos hídricos.

A SEMARH, que teve o seu regimento aprovado pelo Decreto Estadual nº 8.419 de 2003, constituiu-se em um novo marco para a gestão ambiental no Estado da Bahia, reunindo na mesma Secretaria os órgãos executores do SEARA, responsáveis pela agenda marrom² (CRA), agenda verde³ (Superintendência de Desenvolvimento Florestal e Unidades de Conservação) e a agenda azul⁴ (Superintendência de Recursos Hídricos - SRH), que anteriormente eram vinculadas a três diferentes Secretarias: Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia – SEPLANTEC (CRA), Secretaria de Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária – SEAGRI (DDF, hoje extinto) e Secretaria de Infra-estrutura – SEINFRA (SRH) (SOUZA, 2003).

² classificação adotada para a gestão dos aspectos ambientais agrupando-os segundo "Agendas". Assim a "Agenda Marrom" refere-se ao controle ambiental associado a problemas ambientais, como a poluição do ar, da água e do solo, dentre outras formas de degradação.

³ "Agenda Verde" refere-se à gestão dos recursos florestais.

⁴ "Agenda Azul" refere-se à gestão dos recursos hídricos.

Após reunir os órgãos executores da política ambiental na mesma secretaria, o próximo passo foi a unificação da legislação ambiental do Estado. De forma diversa, não foi possível reunir as três agendas na mesma lei. A Política de Recursos Hídricos ficou apartada da Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade.

A Lei 10.431 de 20 de dezembro de 2006 inaugurou a nova Política de Meio Ambiente e Proteção à Biodiversidade da Bahia, trazendo novos princípios, conceitos e instrumentos de gestão. A nova lei passa a disciplinar a gestão ambiental e florestal do Estado. Hoje, integram o SEARA:

- I - o Sistema Estadual de Unidades de Conservação;
- II - o Sistema Estadual de Recursos Hídricos;
- III - o Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEPRAM, como **órgão superior**, de natureza consultiva, normativa, deliberativa e recursal;
- IV - a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SEMARH, como **órgão central**, com a finalidade de formular, coordenar, gerenciar e executar a política estadual de meio ambiente, de proteção da biodiversidade, florestas e de recursos hídricos do Estado;
- V - os **órgãos e entidades executoras** da política estadual de meio ambiente, de proteção da biodiversidade e de recursos hídricos, que detêm o poder de polícia, no que concerne ao controle, disciplina e fiscalização das atividades modificadoras do meio ambiente, dentro das suas respectivas esferas de atuação, compreendendo:
 - a) o órgão estadual de meio ambiente;
 - b) o órgão estadual de proteção à biodiversidade, florestas e Unidades de Conservação;
 - c) o órgão estadual de recursos hídricos;
 - d) os órgãos da Administração Pública, estadual e municipal, que venham a receber delegação do Poder Público para esse fim;
- VI - os **órgãos setoriais** da administração estadual centralizada e descentralizada responsáveis pelo planejamento, aprovação, execução, coordenação ou implementação de políticas setoriais, planos, programas e projetos, total ou parcialmente associados ao uso dos recursos ambientais ou à conservação, defesa e melhoria do ambiente;
- VII - os **órgãos locais** do Poder Público Municipal responsáveis pelo controle e fiscalização das atividades, efetiva ou potencialmente causadoras de impacto ambiental, dentro do seu âmbito de competência e jurisdição.

De acordo com o artigo 42 da Lei 10.431/06 a localização, implantação, operação e alteração de empreendimentos e atividades que utilizem recursos ambientais, bem como os capazes de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento ambiental.

O licenciamento ambiental dar-se-á por meio de Licença de Localização (LL); Licença de Implantação (LI); Licença de Operação (LO); Licença de Alteração (LA) e Licença Simplificada (LS), que será concedida para empreendimentos classificados como de micro ou pequeno porte, excetuando-se aqueles considerados de potencial risco à saúde humana.

Com a lei, surge um novo instrumento da Política Estadual, qual seja, o Termo de Compromisso de Responsabilidade Ambiental – TCRA – que é um documento de caráter declaratório, registrado no órgão competente, no qual o empreendedor se compromete a cumprir a legislação ambiental, de biodiversidade e de recursos hídricos, no que se refere aos impactos ambientais decorrentes da sua atividade.

Neste documento o empreendedor assumirá o compromisso de adotar boas práticas conservacionistas e, quando for o caso, de manter responsável técnico que se vinculará ao empreendimento mediante Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou documento equivalente. Na hipótese de descumprimento dos compromissos assumidos, o empreendedor estará sujeito às sanções administrativas previstas em lei.

Ocorre que, até a presente data, a Lei 10.431/06 não foi regulamentada, pelo que, este instrumento ainda não pode ser utilizado amplamente, já que os empreendimentos e atividades sujeitos ao TCRA, bem como o seu conteúdo e os procedimentos para registro dependem de regulamentação.

Enquanto não é publicado o regulamento da nova lei, vem-se utilizando os termos do regulamento anterior, o Decreto 7.967/01, que define a classificação de empreendimentos segundo o porte, a remuneração básica para análise dos processos e as atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental.

Desta maneira, o regulamento classifica as atividades e empreendimentos segundo o porte, estabelecendo parâmetros específicos para atividades como linha de distribuição, carcinicultura, aterros sanitários, hospitais e agricultura irrigada, entre outras. Existem ainda Normas Técnicas, aprovadas pelo CEPRAM, que servem como base para o licenciamento de atividades específicas, tais como postos de combustíveis, exploração de petróleo e rodovias.

No caso de não haver parâmetros determinados para alguma atividade específica, como é o caso da mineração, serviços de esgotamento sanitário, agricultura de sequeiro e pecuária, por exemplo, o porte será definido pelo valor do investimento total. Considera-se investimento total o somatório do valor atualizado do investimento fixo e do capital de giro, expresso em reais.

De acordo com o regulamento da lei anterior, ainda utilizado, a atividade de agricultura irrigada é classificada conforme quadro a seguir:

PORTE	PROJETOS DE IRRIGAÇÃO Área Irrigada (Ha)
MICRO	≤ 100
PEQUENO	$> 100 \leq 500$
MÉDIO	$> 500 \leq 1000$
GRANDE	$> 1000 \leq 2000$
EXCEPCIONAL	> 2000

Quadro 03 – Classificação de empreendimentos de agricultura irrigada segundo o porte, Bahia
Fonte: Anexo III do Decreto Estadual nº 7.967 de 05 de junho de 2001

Já para a agricultura de sequeiro o parâmetro utilizado não é a área em hectares, mas sim o investimento total:

PORTE	AGRICULTURA DE SEQUEIRO Investimento Total (R\$)
MICRO	$\leq 120.000,00$
PEQUENO	$> 120.000,00 \leq 1.200.000,00$
MÉDIO	$> 1.200.000,00 \leq 12.000.000,00$
GRANDE	$> 12.000.000,00 \leq 160.000.000,00$
EXCEPCIONAL	$> 160.000.000,00$

Quadro 04 – Classificação de empreendimentos de agricultura de sequeiro segundo o porte, Bahia
Fonte: Anexo III do Decreto Estadual nº 7.967 de 05 de junho de 2001

A partir do enquadramento, caso o empreendimento seja de micro ou pequeno porte, a licença cabível será a Licença Simplificada, mas se o porte for médio, grande ou excepcional, deverá ser requerida a Licença de Localização, de Implantação ou de Operação, conforme a fase em que se encontre o empreendimento.

O Governo do Estado da Bahia, em 27 de dezembro de 2006, por meio do Decreto nº. 10.193, estabeleceu que deveriam ser adotados procedimentos simplificados para as atividades agrossilvopastoris e produção de carvão, *“considerando que os principais instrumentos de controle ambiental dos empreendimentos e atividades relacionadas com o setor agrossilvopastoril são a outorga de direito de uso das águas, a autorização de supressão de vegetação, a averbação da reserva legal, o respeito às áreas de preservação permanente e o cumprimento da legislação de agrotóxico, e que a licença ambiental se aplica somente a casos específicos”*.

A Lei 10.431/06, no seu artigo 46, prevê a possibilidade de serem instituídos procedimentos especiais para o licenciamento ambiental, de acordo com a localização, natureza, porte e características dos empreendimentos e atividades, dentre os quais:

- I - procedimentos simplificados, que poderão resultar na expedição isolada ou sucessiva das licenças, conforme definido em regulamento;
- II - expedição de licenças conjuntas para empreendimentos similares, vizinhos ou integrantes de pólos industriais, agrícolas, projetos urbanísticos ou planos de desenvolvimento já aprovados pelo órgão governamental competente, desde que definida a responsabilidade legal pelo conjunto de empreendimentos e atividades;
- III - procedimentos simplificados para a concessão da Licença de Alteração - LA e da renovação da Licença de Operação - LO das atividades e empreendimentos que implementem planos e programas voluntários de gestão ambiental e práticas de produção mais limpa visando à melhoria contínua e ao aprimoramento do desempenho ambiental;
- IV - licenciamento de caráter geral para atividades de natureza e impactos ambientais semelhantes, mediante cumprimento de norma emitida previamente pelo órgão ambiental competente, elaboradas a partir de estudos e levantamentos específicos, ficando essas atividades desobrigadas da obtenção de licença.

O Decreto, com base neste artigo da lei, determina que a regularidade ambiental do setor agrossilvopastoril será obtida a partir dos procedimentos de licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades mediante Termo de Compromisso de Responsabilidade Ambiental - TCRA; Autorização Ambiental; ou Licença Ambiental, a ser concedida individual ou conjuntamente.

O Termo de Compromisso de Responsabilidade Ambiental – TCRA, de acordo com o decreto, deverá ser registrado na SEMARH, no qual o empreendedor se obriga a cumprir a legislação ambiental, de florestas, de biodiversidade e de recursos hídricos, no que se refere aos impactos ambientais decorrentes da sua atividade. No caso de ser considerado de médio, grande ou excepcional porte deverá ainda manter responsável técnico que se vinculará ao empreendimento mediante Anotação de Responsabilidade Técnica - ART ou documento equivalente.

Para o registro do TCRA referente às atividades agrossilvopastoris será necessário apresentar, conforme for o caso:

- I - TCRA devidamente preenchido e assinado pelo proprietário ou seu representante legal e pelo responsável técnico;
- II - documento que comprove a regularidade da Reserva Legal ou compromisso de sua averbação, e servidão ambiental ou florestal;
- III - autorização de supressão da vegetação;
- IV - outorga de direito de uso das águas;
- V - Plano de Gestão Agro-ambiental do empreendimento ou atividade elaborado por profissional habilitado, acompanhado da Anotação de Responsabilidade Técnica – ART junto ao Conselho Profissional competente.

A SEMARH cadastrará os empreendimentos regularizados por meio do registro do TCRA e manterá banco de dados atualizado, cujas informações deverão ser compartilhadas com os órgãos integrantes do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais. O TCRA, uma vez registrado junto à SEMARH, produzirá os efeitos legais no que se refere à regularidade ambiental, para fins de apresentação junto aos agentes financeiros e fiscais ambientais.

Ocorre que, conforme anteriormente explicitado, ainda não há uma regulamentação específica quanto à utilização do TCRA, tampouco a SEMARH, como determina o § 2º do artigo 6º Decreto 10.193, expediu as normas técnicas necessárias para operacionalizar o registro e a implementação do TCRA, permanecendo a impossibilidade de utilização do mesmo.

De acordo com o decreto, deverá ser requerida a Licença Ambiental para os empreendimentos e atividades agrossilvopastoris com área cultivada acima de 1.000 (um mil) hectares ou quando houver exigência específica estabelecida em zoneamento, plano de manejo ou similar. O licenciamento será por meio de uma única licença, renovável, a cada período entre 3 (três) e 5 (cinco) anos.

Uma medida importante do decreto foi adotar procedimento específico para os casos de agropólos, onde deverá ser concedida uma licença conjunta, com base em zoneamento e plano de gestão agro-ambiental elaborados conforme Termo de Referência aprovado pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente - CEPRAM. Além disso, o empreendimento integrante do agropólo ficará sujeito ao registro do Termo de Compromisso de Responsabilidade Ambiental, independente de sua área cultivada.

Segundo o artigo 13 do decreto, os estudos ambientais necessários para o deferimento de licenças conjuntas para empreendimentos agrossilvopastoris deverão contemplar os possíveis impactos cumulativos na área de análise, tendo como referência, quando existentes: I - o enquadramento dos cursos d'água de acordo com seu uso preponderante; II - os Planos de Recursos Hídricos; III - os Zoneamentos Ambientais; IV - outros instrumentos de planejamento.

O Centro de Recursos Ambientais - CRA obedecendo o disposto no artigo 3º do decreto, em 28 de dezembro de 2006 baixou a Portaria de nº. 7.769 estabelecendo as hipóteses e os parâmetros para dispensa de licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades agrossilvopastoris.

Os empreendimentos e atividades dispensadas do licenciamento, para efeito de regularidade ambiental, continuam obrigados ao cumprimento da legislação florestal e de recursos hídricos, devendo, sempre que solicitado pela fiscalização, apresentar a comprovação de regularidade da reserva legal ou de compromisso de sua averbação, e conforme o caso, servidões florestais e ambientais, a autorização para supressão de vegetação, a outorga do direito de uso das águas e registro na Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH, quando houver exigência legal.

De acordo com o artigo 1º, da Portaria CRA nº. 7.769 (anexa), estão dispensadas do licenciamento ambiental as atividades de olericultura e floricultura; agricultura em regime de sequeiro ou irrigada por método de aspersão ou localizado; agropecuária orgânica; sistemas agroflorestais; entre outras tantas, tendo sido estabelecidos pela Portaria os parâmetros para a dispensa de cada uma das atividades.

Nos casos de mais de uma atividade desenvolvida em um mesmo empreendimento, a regularização ambiental por Licença, Autorização ou TCRA será exigida se, pelo menos, uma das atividades ultrapassar os parâmetros definidos como limite para dispensa de licenciamento ambiental.

Diante deste cenário, no caso da atividade agrícola, de acordo com a Portaria 7.769 tem-se que:

- Se irrigada, são dispensadas:
 - culturas de ciclo curto, irrigadas por método de aspersão convencional, com área menor ou igual a 20 ha (vinte hectares);
 - culturas de ciclo curto, irrigadas por método localizado (micro aspersão e gotejamento), com área menor ou igual a 50 ha (cinquenta hectares);
 - culturas semi-perenes e perenes irrigadas por método de aspersão convencional, com área irrigada menor ou igual a 50 ha (cinquenta hectares);
 - culturas semi-perenes e perenes irrigadas por método localizado (micro aspersão e gotejamento), com área menor ou igual a 100 ha (cem hectares).

- Se sequeiro, são dispensadas:
 - culturas de ciclo curto, em regime de sequeiro, com área de plantio menor ou igual a 200 ha (duzentos hectares);
 - culturas semi-perenes e perenes em regime de sequeiro com área de plantio menor ou igual a 300 ha (trezentos hectares).

Se o empreendimento agrícola não estiver enquadrado na dispensa e sua área for de até 1000 hectares, tem-se uma situação esdrúxula: não está dispensado e não é passível de licenciamento – deve-se regularizar por meio do TCRA ainda não implementado. Neste caso,

o empreendedor ou formaliza o processo de licença ou aguarda uma definição quanto aos parâmetros para o registro do TCRA.

A Portaria 7.769 esclarece ainda que não estão sujeitas, isoladamente, à comprovação de regularidade ambiental, perante a legislação do Estado, as atividades de correção, obras e outros serviços de conservação do solo; aquisição de máquinas, implementos e equipamentos agrícolas; construção de cercas e currais, barracões, galpões, “packing-houses”, unidades de pré-beneficiamento de pescado e habitações; obras de manutenção de estradas da propriedade agrícola, desde que não interfiram na vazão e no fluxo normal das águas, não alterem suas características químicas e biológicas e não impeçam o acesso aos corpos hídricos.

3.3 - ANÁLISE COMPARATIVA: BAHIA X PERNAMBUCO

Após haver apresentado as peculiaridades da legislação pernambucana e baiana, cabe agora fazer uma análise comparativa das mesmas, destacando as vantagens e desvantagens de cada uma delas. Para tanto, este tópico será subdividido em alguns itens que serão desenvolvidos para melhor detalhamento.

3.3.1 – Conselhos de Meio Ambiente

Sobre os Conselhos de Meio Ambiente dos estados, vale ressaltar algumas importantes diferenças, especialmente quanto às atribuições e competências, composição e forma de escolha dos seus membros.

O Regimento Interno do Conselho Estadual de Meio Ambiente de Pernambuco - CONSEMA discrimina em seu artigo 5º a composição do Conselho, com 28 membros, estabelecendo os órgãos e entidades que lá estarão representados, indicando inclusive o Presidente, Vice-presidente e Secretário, quais sejam:

- I - o Secretário de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, na qualidade de seu Presidente;
- II - o Secretário de Recursos Hídricos na qualidade de seu Vice-presidente;

- III - o Diretor Presidente da Companhia Pernambucana do Meio Ambiente - CPRH, na qualidade de seu Secretário;
- IV - um (1) representante da Secretaria de Produção Rural e Reforma Agrária;
- V - um (1) representante da Secretaria de Saúde;
- VI - um (1) representante da Secretaria de Educação;
- VII - um (1) representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Esportes;
- VIII - um (1) representante da Secretaria de Infra-Estrutura;
- IX - um (1) representante da Federação das Indústrias do Estado de Pernambuco – FIEPE;
- X - um (1) representante da Federação da Agricultura do Estado de Pernambuco – FAEPE;
- XI - um (1) representante da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Pernambuco – FETAPE;
- XII - um (1) representante da Federação dos Pescadores do Estado de Pernambuco;
- XIII - um (1) representante das entidades sindicais dos Trabalhadores Urbanos;
- XIV - um (1) representante do Sindicato das Agências de Viagens do Estado de Pernambuco – SINDETUR;
- XV - um (1) representante do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI;
- XVI - um (1) representante do Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas do Estado de Pernambuco – SEBRAE/PE;
- XVII- um (1) representante indicado pelas Associações de Docentes das Universidades de ensino superior do Estado;
- XVIII- um (1) representante de cada uma das cinco (5) meso-regiões do Estado, escolhidos pelos municípios que a integram;
- XIX - um (1) representante da Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco;
- XX - um (1) representante do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;
- XXI - quatro (4) representantes do segmento organizações não governamentais (ONG) com atuação na área de meio ambiente e com sede em qualquer das micro-regiões do Estado.

Enquanto isso, a legislação baiana prevê que o CEPRAM será composto por 7 (sete) representantes do Poder Público estadual, 7 (sete) representantes da sociedade civil e 7 (sete) representantes do setor produtivo. Segundo o artigo 149 da Lei 10.431/06, o Governador do Estado é responsável por nomear os membros titulares e suplentes do CEPRAM, que devem escolhidos da seguinte forma:

I - os representantes do Poder Público Estadual, indicados pelo Governador do Estado, sendo um deles o Secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, que presidirá o Conselho;

II - os representantes da sociedade civil, escolhidos por seus pares, em assembléia geral especialmente convocada para tal finalidade, nos termos do disposto em regulamento;

III - os representantes do setor produtivo, indicados pelas respectivas entidades que os representem, nos termos do disposto em regulamento.

Conforme já mencionado, a Lei 10.431/06 ainda não foi regulamentada. Entretanto, o Decreto Estadual nº. 10.304 de 03 de abril de 2007 regulamenta o artigo da lei que trata do CEPRAM, definindo a composição do Conselho, qual seja:

I - o Secretário de Meio Ambiente e Recursos Hídricos, que o presidirá;

II - o Secretário do Planejamento;

III - o Secretário de Desenvolvimento Urbano;

IV - o Secretário da Indústria, Comércio e Mineração;

V - o Secretário da Agricultura, Irrigação e Reforma Agrária;

VI - o Secretário de Infra-Estrutura;

VII - o Secretário da Saúde;

VIII - 5 (cinco) representantes de diferentes entidades ambientalistas, com atuação no Estado, legalmente constituídas há mais de 01 (um) ano, eleitas em assembléia própria, conforme Resolução do CEPRAM;

IX - 2 (dois) representantes de entidades de categorias profissionais ou conselhos de classe, com atuação na área ambiental, eleitas em assembléia própria;

X - 3 (três) representantes de entidades empresariais, indicados em assembléia própria;

XI - 3 (três) representantes de entidades, centrais sindicais ou confederações de trabalhadores, indicados em assembléia própria;

XII - 1 (um) representante de cooperativa de pequenos ou médios produtores, indicado em assembléia própria.

O processo de renovação do CEPRAM foi realizado pela Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos que em 11 de abril de 2007 publicou edital convocando para se habilitarem as entidades de categorias profissionais e conselhos de classe, entidades empresariais, entidades de trabalhadores, centrais sindicais, confederações de trabalhadores e cooperativas de pequenos e médios produtores.

Há de se ressaltar também que na composição do CONSEMA há lugar para um representante de cada uma das cinco (5) meso-regiões do Estado de Pernambuco escolhidos pelos municípios que a integram e também para um representante do órgão federal de meio ambiente, o IBAMA. Já para a composição do CEPRAM, não existe a previsão de representantes por região ou do órgão federal.

A inclusão de representantes da União e dos municípios no CONSEMA é uma maneira de se exercitar a gestão compartilhada, trazendo para o âmbito das discussões no conselho o posicionamento e considerações de representantes de outras esferas governamentais.

Verifica-se ainda que dos 28 membros do CONSEMA com direito a voto, 15 são do Poder Público ou por ele escolhido. Destes 15 representantes, 5 saem da municipalidade e 1 do órgão federal e 9 são do governo estadual executivo, o que coloca a sociedade civil em posição minoritária.

Diversamente, o CEPRAM tem composição tripartite e paritária, de forma que o Poder Público é minoria no Conselho. Este fato torna-se relevante pois permite que o Conselho de Meio Ambiente afaste-se de decisões meramente políticas, podendo efetivamente representar o interesse da sociedade civil.

Outra relevante diferença entre os dois Conselhos está nas suas atribuições. Enquanto o CONSEMA não participa dos processos de licenciamento ambiental, o CEPRAM é o órgão competente para expedir licença de localização para empreendimentos e atividades de grande e excepcional porte, daqueles potencialmente causadores de significativa degradação ambiental e também para expedir as licenças de implantação ou operação, quando se tratar da primeira licença requerida pelo empreendedor, de empreendimentos e atividades de grande e excepcional porte.

Além disso, o CEPRAM pode avocar, mediante ato devidamente motivado em procedimento próprio, e aprovado por maioria simples, processos de licenças que sejam da alçada do órgão ambiental competente, para apreciação e deliberação, mesmo por que

pequenos empreendimentos em grande quantidade podem causar tanta degradação quanto um grande, ou mesmo mais.

3.3.2 – Procedimento para protocolar o processo de Licença

De acordo com o setor de atendimento ao público da CPRH, os documentos exigidos para a Licença Prévia de atividades agrícolas são: o formulário devidamente preenchido, a carta de anuência da prefeitura municipal, uma planta de localização e situação da área e o memorial descritivo.

Já na fase de instalação são exigidos, além do formulário preenchido, a cópia da LP, se houver, a planta de localização e situação da área, o memorial descritivo do empreendimento, anuência da prefeitura, quanto à lei de uso do solo, CNPJ e contrato social e documento de propriedade.

Para a Licença de Operação deverá também ser preenchido o formulário e anexada a cópia da Licença de Instalação e as exigências nela contidas, se houver. Caso o empreendimento seja irregular, são solicitados também os documentos exigidos para a Licença de Instalação.

Apresentada a documentação e efetuado o pagamento da respectiva taxa, o setor de atendimento encaminha o processo para uma equipe especializada. Na CPRH são formados grupos por especialidade, cada um com seu supervisor, como por exemplo, grupo de esgoto, de resíduos sólidos, de uso do solo, de indústria, serviços e comércio, etc. Mais de 40 técnicos atendem o licenciamento ambiental na CPRH.

O técnico responsável pelo processo, realiza a inspeção e elabora o parecer, que é encaminhado para um setor de auditoria e revisão técnica. Depois disso a licença é emitida. Em regra, não há parecer jurídico.

Para o protocolo do processo no órgão ambiental baiano, o CRA, são exigidos para a Licença de Localização – LL: o requerimento preenchido e assinado pelo representante legal, com documentação comprobatória desta qualidade (procuração, contrato social, RG, etc.); comprovante de endereço; Termo de Responsabilidade Ambiental; original da publicação do pedido da Licença em jornal, conforme modelo padronizado CRA; documento de propriedade ou justa posse do imóvel rural, acompanhado da CCIR – Certificado de Cadastro de Imóvel Rural e ITR – Imposto Territorial Rural atuais; Averbação de Reserva Legal; certidão da prefeitura municipal; Roteiro de Caracterização do Empreendimento – RCE, incluindo mapas, plantas, desenhos, memoriais e fotografias representativas do local.

Os estudos apresentados ao CRA deverão ser assinados por profissionais legalmente habilitados e devidamente credenciados nos respectivos Conselhos de Classe, sendo necessária a apresentação do registro de ART – Anotação de Responsabilidade Técnica, ou documento equivalente.

O Termo de Responsabilidade Ambiental – TRA é um documento de caráter declaratório firmado pelo requerente, em que o mesmo informa a natureza de suas operações e afirma o seu compromisso de não poluir, degradar ou impactar o meio ambiente, declarando ainda, que independentemente da existência de culpa, indenizará ou reparará os danos causados ao meio ambiente e a terceiros, afetados pela sua atividade, conforme previsto na legislação. O TRA deverá ser original e ter o reconhecimento da firma do representante legal do requerente.

Para a Licença de Implantação – LI são exigidos os mesmos documentos, exceto a certidão da prefeitura e documentos da propriedade para os empreendimentos regulares, que deverão apresentar a cópia da licença anterior e uma avaliação do cumprimento dos condicionantes, acompanhado de documentação comprobatória (laudos, relatórios e registros fotográficos, no que couber) devidamente assinada pelo responsável técnico. Além disso, é também solicitada a outorga do SRH ou da ANA para o caso de haver captação de água ou lançamento de efluentes em corpos d'água.

Na Licença de Operação – LO, além do requerimento, documentação comprobatória do representante legal, TRA, original da publicação do pedido de licença em jornal, RCE, cópia da licença de implantação e avaliação de condicionantes, serão também exigidas: a Política Ambiental da Empresa divulgada em jornal de grande circulação no estado e a cópia da ata de constituição da CTGA – Comissão Técnica de Garantia Ambiental, acompanhada da ART do Coordenador.

A Política Ambiental trata-se de uma declaração, formulada pela empresa, expressando os seus princípios e intenções em relação ao seu desempenho ambiental e estabelecendo uma estrutura e um cronograma para obtenção de seus objetivos e metas ambientais. A Política Ambiental, que deverá ser amplamente divulgada pela organização, interna e externamente, tem as suas bases para formulação estabelecidas no Regulamento da Lei nº. 7.799/01 e Norma Técnica NT-002/02 aprovada pela Resolução CEPRAM nº. 2.933/02.

Já a CTGA - Comissão Técnica de Garantia Ambiental é uma comissão formada por membros integrantes da empresa solicitante da licença ambiental e que desempenha um importante papel no acompanhamento e controle das atividades desenvolvidas pela empresa. A CTGA, cuja criação e competências também estão disciplinadas pela Norma Técnica NT-002/02, deve ser composta por um mínimo de três profissionais. A criação da CTGA, bem como suas alterações, deverão ser formalizadas em ata de reunião de diretoria e registradas no Cartório de Títulos e Documentos da Comarca onde a empresa estiver localizada, devendo ainda ser indicado um dos membros como Coordenador da Comissão.

Na Renovação da Licença de Operação – RLO além dos documentos exigidos para a LO são também solicitados: Balanço Ambiental (02 vias impressas e 01 em meio digital) e Auto-avaliação para o Licenciamento Ambiental – ALA.

O Balanço Ambiental trata-se de documento a ser elaborado pelo requerente, em linguagem acessível, que demonstre os resultados alcançados quanto ao desempenho ambiental da atividade no período de vigência da licença anterior. O Balanço Ambiental deverá ser realizado de acordo com o Termo de Referência fornecido pelo CRA, que estabelece o seu conteúdo mínimo, e apresentado em uma via digital e duas vias, sendo uma

via anexada ao processo de Renovação da Licença de Operação, enquanto a outra ficará disponível ao público interessado na biblioteca do CRA.

O estudo ambiental denominado Auto-avaliação para o Licenciamento Ambiental – ALA consiste num processo de auto-avaliação que permite às empresas incorporarem ao processo de licenciamento as suas propostas de controle para um melhor desempenho ambiental das suas unidades. Trata-se de um instrumento de educação ambiental que visa a internalizar, na comunidade da empresa, os princípios para a prática do autocontrole ambiental. De acordo com o Regulamento da Lei nº. 7.799/01 e a Resolução CEPRAM nº. 2.933/02, o empreendedor deverá elaborar o ALA sob a coordenação da CTGA e em conformidade com o Termo de Referência fornecido pelo CRA.

Além disso, vale ressaltar que para estes empreendimentos de médio grande e excepcional porte, deverá ser apresentado ainda duas mídias (CD ou DVD) contendo as informações geo-referenciadas e meta-dados, acompanhados da DRT- Declaração de Responsabilidade Técnica. De acordo com o porte ou tipo de licença será exigida a imagem de satélite ou apenas plantas geo-referenciadas.

Por fim, a formação do processo de Licença Simplificada de atividades agrícolas exigirá a apresentação do requerimento assinado; documentação comprobatória do representante legal; comprovante de endereço; certidão da prefeitura; TRA; documento de propriedade, Averbação da Reserva Legal e outorga de água e de efluentes, se couber.

Apresentados os documentos necessários e efetuado o pagamento da taxa o processo é formado e fica no Arquivo Técnico do CRA aguardando ser designado pelo Coordenador da área de licenciamento, no Sistema de Acompanhamento de Processos *Cerberus*, um técnico para análise, inspeção e elaboração de parecer.

Concluída a análise técnica, o processo passa pela revisão e análise do Coordenador da área e pelo setor jurídico, para posteriormente ser publicada a licença no Diário Oficial e emitido o certificado ao empreendedor.

3.3.3 – A Licença Simplificada

O artigo 12 da Resolução CONAMA 237/97 estabelece que o órgão ambiental competente poderá estabelecer procedimentos simplificados para as atividades e empreendimentos de pequeno potencial de impacto ambiental, que deverão ser aprovados pelos respectivos Conselhos de Meio Ambiente.

A Licença Simplificada consiste num requerimento único a partir do qual poderá ser concedido pelo órgão ambiental a licença para localizar, implantar e operar o empreendimento, agilizando o processo de licenciamento para o empreendedor e ao mesmo tempo reduzindo o número de processos que tramitam nos órgãos.

Tanto a legislação baiana quanto a pernambucana prevêm o instituto da Licença Simplificada para os empreendimentos e atividades de micro e pequeno porte. No entanto, apenas na Bahia tal procedimento vem sendo aplicado. Isto por que, como visto anteriormente, faz-se necessário definir o que é empreendimento de micro e pequeno porte e a lei pernambucana ainda não foi regulamentada neste sentido.

Vale ressaltar que apesar de a Licença Simplificada ser utilizada na Bahia, o parâmetro que define o porte para a atividade de agricultura de sequeiro é o “investimento total”, conforme regulamento da antiga lei. Este parâmetro deve ser bastante criticado pois para o órgão ambiental é extremamente difícil comprovar a veracidade do valor do investimento informado pelo empreendedor no requerimento da licença. Desta maneira, torna-se urgente que se busque utilizar parâmetros objetivos para a definição do porte, como já ocorre com a agricultura irrigada que é classificada pela área irrigada.

3.3.4 – Dispensa de licenciamento das atividades agrícolas

A legislação dos estados da Bahia e Pernambuco trata da dispensa de licenciamento ambiental para a atividade agrícola, entretanto de forma bastante diferente.

A legislação pernambucana optou por dividir o território em Regiões de Desenvolvimento, estabelecendo o limite máximo das áreas de efetivo plantio que serão dispensadas de acordo com a sua localização. Isto permite dar tratamento diferenciado a cada uma das Regiões de Desenvolvimento, observando as características sócio-ambientais do local do empreendimento. Desta maneira, a depender da região, a área dispensada de licença será maior ou menor. É um critério bastante relevante na medida em que a depender do local – Mata Atlântica ou Sertão, por exemplo – um mesmo tamanho de área utilizada, pode causar impactos de diferentes proporções.

Enquanto isso, o Decreto do Governador da Bahia de nº. 10.193/06, ao designar o CRA para definir os parâmetros da dispensa de licenciamento ambiental, o fez com a ressalva de que dever-se-ia levar em consideração os padrões ambientais, as especificidades, a localização, os riscos ambientais e o porte entre outras características. Entretanto, pela análise da Portaria 7.769, a atividade agrícola estará dispensada automaticamente se enquadrar-se nos parâmetros postos, independentemente da região do Estado em que se encontre. A gestão das atividades agrícolas fica, portanto, prejudicada, principalmente por ter o estado da Bahia tamanha dimensão territorial, inclusive com ocorrência de três diferentes biomas: Cerrado, Mata Atlântica e Caatinga.

Por outro aspecto, a legislação pernambucana não prevê a dispensa de licenciamento de atividades agrícolas irrigadas e/ou com drenagem de solo agrícola, fazendo com que, pela ausência de regulamentação da Licença Simplificada, todo e qualquer empreendimento de irrigação esteja obrigado a requerer a Licença Prévia, de Instalação e de Operação, qualquer que seja a área utilizada. Este fato não foi esquecido pela Portaria CRA 7.769, que trouxe os parâmetros para a dispensa da agricultura irrigada, inclusive diferenciando por métodos de irrigação, facilitando a vida dos pequenos produtores rurais, o que de fato é importante.

3.3.5 – Condicionantes utilizados no licenciamento ambiental

Licenças Ambientais emitidas pelos órgãos da Bahia e de Pernambuco foram consultadas para que se pudesse comparar o nível de exigência dos condicionantes por elas estabelecidos.

Todas as Licenças Prévias de atividades agrícolas (emitidas em 2006 e 2007) da Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Pernambuco foram consultadas e traziam o mesmo condicionante, qual seja: “a) A presente licença não autoriza o início da obra, sendo necessária, para tanto, a liberação da Licença de Instalação (2ª etapa do processo de licenciamento ambiental)”.

Já nas Licenças de Instalação n^{os}. 0005/2006 e 0041/2007 os condicionantes utilizados para a atividade de plantio de uva irrigada em Petrolina foram os seguintes: “a) Garantir a manutenção das áreas de reserva legal do projeto, conforme Lei Federal 4.771/65, modificada pela MP 2.166-67/2000; b) O empreendedor é responsável civil, penal e administrativamente pelos danos causados à vida, à saúde, ao meio ambiente e pelo uso inadequado que vier a fazer parte da presente atividade; c) O não atendimento as exigências e prazos, implicará na perda de validade da presente licença de instalação, sendo obrigatória a solicitação da licença de operação na fase de conclusão da obra, sob pena das sanções previstas na legislação ambiental vigente”.

Foram recorrentes os seguintes condicionantes para a emissão das Licenças de Operação de n^{os}. 00031/2007, 00591/2007 e 02365/2007, também para o plantio de uva irrigada em Petrolina: “a) A concessão da presente licença não impedirá que a CPRH venha a exigir a adoção de medidas corretivas, desde que necessárias, de acordo com a legislação de controle ambiental vigente; b) O não atendimento às exigências e prazos implicará na perda da validade da presente Licença de Operação - LO; c) As licenças ambientais serão renovadas mediante requerimento protocolado perante a CPRH, até seu vencimento”.

No caso do órgão ambiental baiano, o Centro de Recursos Ambientais, as exigências são muitos mais específicas e diretamente relacionadas à atividade desenvolvida. Na Licença Simplificada aprovada pela Portaria CRA 5540 de 2005, para o cultivo irrigado de manga irrigada em Juazeiro foram exigidos os seguintes condicionantes:

I. devolver as embalagens vazias e os restos de agrotóxicos e afins vencidos, no prazo de até um ano após a compra, aos estabelecimentos onde os produtos foram adquiridos, conforme o Decreto Federal n^o 4.074/2002, que regulamenta a Lei Federal n^o 7.802/1989; **II.** efetuar a mistura e a diluição de agrotóxicos e afins, e outros insumos utilizados, em tanques ou tambores,

sendo os produtos logo em seguida transferidos para os equipamentos, quando se tratar de aplicação manual; **III.** efetuar o descarte dos pneumáticos inservíveis de acordo com a Resolução CONAMA nº 258/1999; **IV.** instalar e manter sistema adequado de drenagem, quando a drenagem natural mostrar-se insuficiente ou inadequada; **V.** promover o manejo integrado de pragas, com o uso preferencial de controle biológico; **VI.** realizar a tríple lavagem e a inutilização das embalagens de agrotóxicos e afins antes do descarte final e utilizar as águas residuais nas pulverizações; **VII.** respeitar as áreas de preservação permanente e de reserva legal, conforme o Decreto Estadual nº 6.785/1997, a Lei Federal nº 4.771/1965 e a Resolução CONAMA nº 303/2002; **VIII.** implementar, imediatamente, o plano de utilização da área degradada para fins de produção de composto orgânico, conforme o plano apresentado e contemplando a recomposição paisagística da área; **IX.** manter atualizada a relação de todas as compras e aplicações de agrotóxicos e afins, efetuadas no período, acompanhadas dos seguintes dados: a) nome do fornecedor; b) nome do produto (técnico e comercial); c) receituário agrônomo respectivo; d) cronograma de aplicação; e) estoque dos produtos remanescentes; **X.** utilizar insumos, agrotóxicos e afins recomendados e adquiridos por meio de receituário agrônomo, a ser registrado em livro mantido na propriedade juntamente com as notas fiscais de compra, observando o Regulamento da Lei Estadual nº 6.455/1993, aprovado pelo Decreto Estadual nº 6.033/1996; **XI.** excluir as gestantes e menores das equipes responsáveis pelo manuseio e/ou aplicação de agrotóxicos e afins; **XII.** implementar, imediatamente, o programa de educação ambiental direcionado aos funcionários da empresa e aos trabalhadores das empresas prestadoras de serviço, objetivando não somente a menor ocorrência de incidentes, como também menores índices de degradação ambiental; **XIII.** adotar, imediatamente, sistemas de monitoramento da irrigação, visando a fornecer água em quantidade compatível com a necessidade da cultura, evitando o desperdício de água e/ou conflitos por escassez deste recurso; **XIV.** implementar imediatamente o plano de monitoramento e controle da qualidade da água residuária e reutilizada, visando a atender aos parâmetros determinados pela Resolução CONAMA nº 020/1986 e pela Portaria nº 518/2004, do Ministério da Saúde; **XV.** gerenciar os resíduos sólidos de acordo com o estabelecido no plano de gerenciamento de resíduos sólidos (PGRS) e respeitando o disposto na Seção X, Capítulo VI, Título III, do Regulamento da Lei Estadual nº 7.799/2001, aprovado pelo Decreto Estadual nº 7.967/2001; **XVI.** controlar e monitorar os níveis de ruído produzido na operação dos equipamentos, procedendo ao isolamento das máquinas e/ou ao tratamento acústico, conforme orientação de profissional legalmente habilitado; **XVII.** fornecer aos aplicadores de agrotóxicos e afins recipientes seguros e equipamentos de proteção individual (EPI) adequados ao exercício das atividades, promovendo a fiscalização de seu uso obrigatório, treinamento técnico e de segurança; **XVIII.** comunicar imediatamente ao CRA a ocorrência de quaisquer acidentes ou vazamentos após a constatação e/ou conhecimento, isolada ou solidariamente, pelos responsáveis pelo estabelecimento, equipamentos e sistemas e adotar as medidas emergenciais requeridas, independentemente da comunicação, no sentido de minimizar os riscos e os impactos às pessoas e ao meio ambiente; **XIX.** manter arquivadas na propriedade as cópias das autorizações para transporte de produto florestal, emitidas pelo órgão florestal competente, oriundas de eventuais aquisições de estacas de madeira, constando número e vencimento das respectivas; **XX.** manter em correto funcionamento extintores nas áreas de risco e nas áreas de estocagem de matérias-primas;

XXI. requerer previamente ao CRA a competente licença, no caso de alteração do projeto apresentado conforme Art. 1º, inciso II do Decreto nº 8.169 de 22/02/2002, que altera o Regulamento da Lei nº 7.799/2001; **XXII.** respeitar a Resolução CEPRAM nº 1.009/1994, que dispõe sobre a proibição do corte, armazenamento e comercialização das espécies “aroeira”, “baraúna” e “angico”.

Pode-se verificar que o número de condicionantes e nível de exigências do órgão ambiental baiano é muito maior, o que é positivo, já que termina apresentando ao empreendedor detalhes da legislação ambiental que poderiam ser desconhecidos ou mesmo esquecidos e devem necessariamente ser observados. Note-se que o exemplo trazido foi de uma Licença Simplificada, ou seja, para um empreendimento considerado de pequeno porte.

3.3.6 – Licenciamento conjunto ou por Pólo Agrícola

O fato da legislação ambiental estadual prever a dispensa de licenciamento ambiental para atividades agrícolas pode permitir que num Pólo Agrícola diversos pequenos produtores estejam dispensados. Faz-se necessário criar mecanismos para que o Estado não se afaste da gestão ambiental destes empreendimentos.

No estado da Bahia há previsão de fazer o licenciamento ambiental por pólos. A lei determina que poderá haver o licenciamento de caráter geral para atividades de natureza e impactos ambientais semelhantes, mediante cumprimento de norma emitida previamente pelo órgão ambiental competente, elaboradas a partir de estudos e levantamentos específicos.

O Conselho Estadual de Meio Ambiente – CEPRAM, em 13 de dezembro de 2006, editou a Resolução nº. 3727 aprovando o Termo de Referência para elaboração de Estudos Ambientais e Respectivo Relatório de Impacto no Meio Ambiente – RIMA do Agropólo Mucugê-Ibicoara, para abranger áreas de influência direta e indireta, envolvendo as áreas Diretamente Afetada (ADA), de Influência Direta (AID) e de Influência Indireta (AII), esta última compreendendo os municípios de Mucugê, Ibicoara, Barra da Estiva e Boninal. O processo, entretanto, encontra-se ainda em discussão, não tendo sido finalizada a elaboração destes estudos.

A elaboração dos estudos ambientais visa subsidiar o zoneamento agroambiental com vistas ao licenciamento ambiental de atividades agropecuárias no Agropólo Mucugê/Ibicoara. O Termo de Referência traz ainda os objetivos específicos, quais sejam:

- propor o ordenamento territorial da área, considerando os seus usos, atuais e futuros, especialmente o agropecuário e agroindustrial, e a preservação e conservação dos ecossistemas locais;
- possibilitar e orientar o licenciamento ambiental estadual das atividades e empreendimentos agrícolas na área de estudo, **considerando-se o pólo agrícola e não mais os empreendimentos isolados e individualmente**, incorporando dessa forma a visão dos seus efeitos cumulativos;
- conhecer o atual manejo agrícola objetivando estabelecer as diretrizes para práticas agropecuárias ambiental, social e economicamente sustentáveis, considerando-se as especificidades (potencialidade e vulnerabilidade) da área de estudo;
- propor procedimentos para o acompanhamento da evolução dos possíveis impactos negativos decorrentes da atividades agropecuária de forma a identificar as medidas para eliminação, mitigação, ou compensação dos mesmos, ou ainda maximização dos efeitos positivos das atividades;
- gerar subsídios para a gestão dos recursos hídricos, sobretudo o reservatório da barragem do Apertado.

O licenciamento ambiental por Pólo Agrícola é muito mais efetivo do que várias licenças isoladas, já que os órgãos ambientais, empreendedores e também a população terá à disposição uma análise global das principais questões ambientais ligadas à atividade agrícola da região, como por exemplo, a utilização de recursos hídricos, gerenciamento dos riscos ambientais, disposição de resíduos, entre outros.

No estado de Pernambuco, apesar de haver previsão legal da licença conjunta, ela apenas é utilizada se por provocação do empreendedor. Desta maneira, apenas se os proprietários rurais desejarem se reunir para licenciar suas propriedades conjuntamente, a CPRH emitirá a licença conjunta. Não existe, portanto, uma estratégia do órgão ambiental para se ter uma visão ampla e sistêmica do licenciamento ambiental, como se deveria ter.

QUADRO SÍNTESE		
////	SEMELHANÇAS	DIFERENÇAS
Conselho de Meio Ambiente	Possuem Conselho de Meio Ambiente, consultivo e deliberativo, com participação da sociedade civil	Pernambuco: a) Sociedade Civil em posição minoritária; b) não delibera sobre licenciamento ambiental; c) representação das municipalidades e do órgão federal de meio ambiente Bahia: a) Poder Público em posição minoritária; b) delibera sobre o licenciamento ambiental; c) não há representação por região do estado ou do órgão federal
Procedimento para o licenciamento ambiental	Exigência da anuência da prefeitura municipal; realização de inspeção no local do empreendimento	Pernambuco: a) parecer jurídico facultativo; b) memorial descritivo simplificado; b) simplificação do processo a cada fase do licenciamento Bahia: a) parecer jurídico obrigatório; b) exigência de responsável técnico legalmente habilitado; TRA; informações geo-referenciadas, entre outras; c) a cada fase do licenciamento, o número de exigências aumenta
Licença Simplificada	Previsão legal da licença simplificada para empreendimentos de micro e pequeno porte	Pernambuco: a) ainda não há regulamentação definindo o que são empreendimentos de micro e pequeno porte. A licença simplificada não é utilizada. Bahia: a) aplica a licença simplificada, utilizando parâmetros definidos em regulamento
Dispensa de licenciamento das atividades agrícolas	Previsão de dispensa de licenciamento para a atividade de agricultura de sequeiro	Pernambuco: a) não dispensa a agricultura irrigada; b) divisão do território do estado em regiões de desenvolvimento para definição da área a ser dispensada de licença ambiental Bahia: a) dispensa também a agricultura irrigada; b) basta em ambos os casos enquadrar-se na área estabelecida em Portaria como dispensada de licenciamento ambiental, independentemente da região onde esteja o empreendimento
Condicionantes utilizados no licenciamento ambiental	Existência de condicionantes	Pernambuco: a) condicionantes genéricos e padronizados Bahia: a) condicionantes específicos relacionados à atividade desenvolvida
Licenciamento conjunto	Previsão legal da licença conjunta	Pernambuco: a) a licença conjunta apenas é utilizada se por provocação do empreendedor Bahia: a) iniciativa do órgão ambiental em licenciar pólos agrícolas e industriais

Quadro 05 – Quadro Síntese

Diante da análise da legislação ambiental de Pernambuco e da Bahia e da aplicação dessa legislação pode-se verificar algumas diferenças relevantes para a proteção do meio ambiente e também para o desenvolvimento econômico da região.

As normas de Direito Ambiental a partir no momento que impõem limites e restrições às atividades têm um notório caráter econômico, de maneira que uma legislação mais severa ou mais branda pode estimular a instalação de novos empreendimentos ou não em determinada região. Este fato pode impactar sobremaneira o meio ambiente, já que aquelas

organizações que não possuem uma consciência ambiental acabam se instalando em regiões onde a atividade seja menos regulada.

Quanto ao licenciamento ambiental, objeto deste trabalho e um dos principais instrumentos de gestão que limitam a atividade econômica, é importante destacar que a proximidade entre o bem a ser tutelado e a agência de controle ambiental é positiva, entretanto é bastante ampla a possibilidade que os estados têm de legislar sobre o meio ambiente.

Observadas as normas gerais federais, cada estado pode estabelecer suas próprias normas de tutela ambiental, criando sistemas estaduais de proteção ao meio ambiente. Entretanto, a Lei 6.938/81 e seu regulamento tratam do licenciamento ambiental de maneira genérica, estando o tema ainda regrado por resoluções do CONAMA. Desta maneira, os estados acabam tendo uma maior liberdade em estabelecer regras próprias para o licenciamento ambiental, o que gera incompatibilidades entre legislações, como é o caso da Bahia e de Pernambuco.

Analisando as comparações anteriormente descritas sobre os conselhos de meio ambiente, há de se ressaltar que o fato de fazer uma escolha por um sistema de administração ambiental com a participação de organizações não-governamentais mostra a presença de uma concepção em que o governo não tem necessariamente a chave da solução dos problemas ambientais. Além disso, a idéia do órgão colegiado da Bahia deliberar sobre o licenciamento ambiental merece elogios pois parte-se do pressuposto que a decisão não será monocrática e sem discussão. Tem-se aí uma importante maneira de haver a participação da sociedade civil na aprovação do empreendimento, podendo-se afirmar que tal procedimento confere uma maior legitimidade ao processo decisório.

Além disso, segundo Machado (2005) é preciso encorajar o sistema tripartite, pois, do contrário, haverá sempre a possibilidade de farsa participativa, em que as associações ambientais e outros segmentos da sociedade civil têm lugar nos órgãos colegiados, mas serão sempre minoria. A tripartição do colegiado possibilitará a presença de organismos “neutros”

ou imparciais, como as corporações profissionais (OAB, CREA, etc.), Ministério Público e as universidades.

Sobre os procedimentos do licenciamento ambiental, o que chama bastante atenção ao comparar o CPRH (órgão pernambucano) e o CRA (órgão baiano) não é propriamente o itinerário do processo, em que divergem apenas no encaminhamento inicial do processo ao técnico e na análise jurídica obrigatória ou não. A principal diferença é o nível de exigência da documentação exigida para a formação do processo.

É a Resolução CEPRAM nº 2.933 de 2002 estabelece os requisitos básicos necessários ao processo de licenciamento ambiental, orientando as organizações para a formulação da CTGA, elaboração do ALA, da Política Ambiental e apresentação do Balanço Ambiental, objetivando aprimorar o sistema de autocontrole ambiental dos empreendimentos e atividades.

Enquanto na CPRH o memorial descritivo não precisa observar qualquer exigência, podendo ter poucas páginas, escritas manualmente até, desde que indique o que se pretende realizar no local, no CRA, o Roteiro de Caracterização deve ser acompanhado de plantas, mapas, fotos e assinado por técnico legalmente autorizado, acompanhado de ART ou documento equivalente. Sem falar na exigência de reconhecer a firma do Termo de Responsabilidade Ambiental, registrar a ata da CTGA em cartório de títulos e documentos, as publicações em jornal e a necessidade de contratar profissionais para serem os responsáveis técnicos do RCE e das informações geo-referenciadas e meta-dados.

Outro fato relevante é que em Pernambuco a cada fase do licenciamento o procedimento vai simplificando. Para uma renovação de Licença de Operação, requerida 30 dias antes do vencimento, são exigidos apenas o formulário devidamente preenchido e a cópia da LO, ficando a Licença de Operação automaticamente prorrogada até a análise do órgão ambiental. Além disso, o empreendedor neste caso, paga apenas 50% do valor referente à Licença de Operação.

No órgão ambiental da Bahia a cada fase do licenciamento são exigidos cada vez mais documentos, sendo que o processo de Renovação de Licença de Operação é o mais complexo

de todos para o empreendedor, exigindo-se um número maior de documentos e estudos. Além disso, para ter a renovação automática, o processo de RLO deverá ser requerido com antecedência de 120 dias, sem qualquer redução de taxa.

Apesar de tornar o processo de licenciamento mais trabalhoso para o empreendedor, a quantidade de exigências e a observância das formalidades estabelecidas pelo órgão estadual baiano pode ser positiva, seja por trazer mais qualidade aos estudos ambientais apresentados, subsidiando a análise pelo órgão ambiental de forma mais eficiente, seja por estimular as empresas a realizarem a gestão ambiental por meio de suas CTGAs, sendo, portanto, um fator determinante para a consciência e educação ambiental dos empreendedores.

Ao mesmo tempo, quanto mais simplificado o processo de licenciamento, maior a tendência dos empreendedores em procurar a regularização ambiental. Deve-se buscar, assim, um equilíbrio no rigor da regulação de forma que se tenha um processo de licenciamento ambiental eficaz sem ser excessivamente burocrático.

Quanto à licença simplificada pode-se dizer que é um excelente exemplo de como o estado tem liberdade para legislar sobre o licenciamento ambiental. A Lei 6.938/81 e o seu regulamento nada trouxeram sobre este instituto, havendo previsão de simplificação dos procedimentos apenas na Resolução CONAMA 237/97.

Nos casos estudados, apenas o estado da Bahia vem utilizando a licença simplificada para aqueles empreendimentos de micro e pequeno porte, já que a legislação pernambucana, como dito, não foi regulamentada neste sentido. A possibilidade de licenciar os empreendimentos mais simples e menos impactantes por meio de um único processo é bastante interessante, principalmente diante das dificuldades financeiras, de pessoal e estruturais que enfrentam os órgãos ambientais de maneira geral.

Cabe, entretanto, uma reflexão sobre os parâmetros a serem adotados para a definição do porte, ou seja, do que seria “impacto local”. A adoção por parte de cada estado da federação de parâmetros diferentes pode causar, entre empreendedores e a população em geral, a mais complexa perplexidade. Por isso, este tema deveria ser abordado numa lei

federal geral sobre o licenciamento ambiental, de forma que a proteção ao meio ambiente possa se fazer de forma harmônica e integrada.

A dispensa de licenciamento ambiental trata-se igualmente de tema a ser abordado de forma geral pela União. Nos casos em análise, pode-se verificar que a dispensa de licenciamento ambiental da atividade agrícola em um e noutro estado observa regras bastante diferentes. Enquanto na Bahia a atividade é dispensada apenas pelo tamanho da área de cultivo, em Pernambuco a dispensa de licenciamento depende também da Região de Desenvolvimento onde esteja localizada a propriedade.

Há aqui uma divergência crucial entre as duas legislações e que impactam diretamente na proteção do meio ambiente. No estado na Bahia leva-se em consideração apenas o porte do empreendimento, deixando de lado as especificidades e os possíveis riscos ambientais decorrentes da localização do empreendimento. Apesar da dispensa de licenciamento não ser sinônimo de ausência de fiscalização, a gestão ambiental fica prejudicada, principalmente pela extensão territorial do estado e pela ocorrência de três diferentes biomas. Deve-se, portanto, dar a devida importância às características ambientais da região onde está sendo dispensada a atividade.

Vale ressaltar, que em Pernambuco apenas há dispensa de licenciamento para as atividades agrícolas e pecuária desenvolvidas em regime de sequeiro, enquanto que na Bahia são dispensadas a agricultura irrigada e outras atividades agrossilvopastoris, além de construção e reforma de reservatórios artificiais, atracadouros flutuantes e produção de carvão vegetal, todas sem utilização de parâmetros que observem as características do local do empreendimento.

Sobre os condicionantes exigidos no licenciamento ambiental, sabe-se que o fato das exigências legais não constarem expressamente da licença ambiental não significa que o empreendedor esteja isento do seu cumprimento. Desta maneira, a fiscalização poderá e deverá observar se a legislação ambiental está sendo cumprida em sua integralidade.

Entretanto, a possibilidade de indicar expressamente tais obrigações na licença pode representar um ganho na gestão ambiental, já que desta maneira são apresentados ao empreendedor detalhes da legislação ambiental que devem necessariamente ser observados. Além disso, os condicionantes podem ser úteis na educação ambiental dos empreendedores e no estímulo à utilização de tecnologias mais limpas.

Quanto à licença conjunta ressalte-se que o licenciamento deve, sempre que possível, abranger a atividade como um todo, não devendo ser fragmentado. Em alguns casos, fragmentar o licenciamento é subtrair-lhe sua própria força. Conforme assevera Machado (2005) licenciar por partes pode representar uma metodologia ineficiente, imprecisa e desfiguradora da realidade: analisando-se o projeto em fatias isoladas, e não sua totalidade ambiental, social e econômica, podem ficar ocultas as falhas e os danos potenciais, não se podendo saber se as soluções parciais propostas serão realmente aceitáveis. É certo, portanto, que além da previsão em lei, o licenciamento conjunto deve fazer parte da estratégia da gestão ambiental do estado.

4 – O CASO DE PETROLINA E JUAZEIRO

4.1 – O SEMI-ÁRIDO NORDESTINO

De acordo com a Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE (2007), a Região Semi-árida caracteriza-se por forte insolação, temperaturas relativamente altas e pelo regime de chuvas marcado pela escassez, irregularidade e concentração das precipitações num curto período, de apenas três meses, sendo predominante o bioma Caatinga nestes locais.

As políticas governamentais para o Semi-Árido sempre deram ênfase para as tentativas de aumentar a disponibilidade hídrica. A chamada “solução hidráulica”, posta em prática no Nordeste, do final do século XIX a meados do século XX, caracterizou-se pela construção de açudes e por um discurso político especificamente favorável à irrigação.

No Nordeste do Brasil, os esforços do governo e de seu incipiente setor privado foram suficientes apenas para moldar, na primeira metade do século XX, as atividades de estudos dos recursos naturais básicos e para a construção de uma razoável infra-estrutura hídrica. Mas essa infra-estrutura não foi adequadamente mobilizada para fazer a irrigação e a agricultura irrigada avançarem mais rapidamente (PDSA, 2005).

Assim, durante muito tempo a economia agrícola da Região Semi-Árida baseou-se em três pilares: a pecuária, a produção de algodão e as lavouras de subsistência. Entretanto, equilíbrio desse sistema foi rompido diante dos impactos da seca de 1979-1983 e, especialmente a partir dos anos 80, com o aparecimento da praga do bicudo no algodão, restando o complexo agromercantil totalmente desestruturado.

A partir da segunda metade do século XX, a economia do Semi-Árido mudou muito, podendo-se verificar um crescimento no volume de mercadorias e serviços produzidos. Entretanto, as novas e mais modernas atividades econômicas introduzidas, tanto as agrícolas

como as não-agrícolas, ainda não se constituíram em substitutas para o vazio deixado pela desestruturação do complexo gado-algodão-lavouras alimentares (PDSA, 2005).

A sociedade do Semi-Árido continua economicamente frágil, não somente por conta de aspectos ambientais, mas principalmente pela ausência de políticas públicas efetivas, um corpo político de má qualidade, além do baixo nível de educação e pouco empreendedorismo da população local.

Em 30 de março de 2004, por meio da Portaria Interministerial nº 6, assinada pelos ministros da Integração Nacional, Ciro Gomes, e do Meio Ambiente, Marina Silva, foi instituído um grupo de trabalho para apresentar estudos e propostas de critérios para redefinir a Região Semi-árida do Nordeste e Polígono das Secas, com objetivo de orientar políticas públicas de apoio ao desenvolvimento da região.

Após várias reuniões, nas quais foram discutidos os trabalhos e as propostas técnicas apresentadas, o Grupo de Trabalho elaborou o Relatório Final sobre a redelimitação do semi-árido nordestino e do polígono das secas.

Segundo o Ministério da Integração, os conhecimentos acumulados sobre o clima permitem concluir não ser a falta de chuvas a responsável pela oferta insuficiente de água na região, mas sua má distribuição, associada a uma alta taxa de evapotranspiração, que resultam no fenômeno da seca, a qual periodicamente assola a população da região. Para a nova delimitação do semi-árido brasileiro, o GTI tomou por base três critérios técnicos:

- I. Precipitação pluviométrica média anual inferior a 800 milímetros;
- II. Índice de aridez de até 0,5 calculado pelo balanço hídrico que relaciona as precipitações e a evapotranspiração potencial, no período entre 1961 e 1990;
- III. Risco de seca maior que 60%, tomando-se por base o período entre 1970 e 1990.

Desta maneira, passam a fazer parte do semi-árido 1.135 municípios enquadrados em pelo menos um dos três critérios utilizados. Com essa atualização, a área classificada oficialmente como semi-árido brasileiro é de 980.089,26 km² (PDSA, 2005).



Cartograma 02 – Nova Delimitação do Semi-Árido

Fonte: MIN, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, Nova Delimitação do Semi-Árido Brasileiro, 2005

4.2 - O PÓLO PETROLINA/JUAZEIRO

O pólo de irrigação mais desenvolvido no Vale do São Francisco está situado em torno das cidades de Juazeiro (BA) e Petrolina (PE). Os primeiros estudos para a implantação de projetos de irrigação foram efetuados na década de 1960, sendo que a SUDENE iniciou a implantação dos pioneiros Bebedouro e Mandacaru, com o assentamento dos primeiros irrigantes, em 1968 (CODEVASF, 2007).

Considera-se como parte do Pólo, em Pernambuco, os municípios de Petrolina, Santa Maria da Boa Vista, Lagoa Grande e Orocó e, na Bahia, os municípios de Juazeiro, Sobradinho, Casa Nova e Curaçá. O Pólo está localizado no submédio São Francisco, onde o clima é semi-árido e a vegetação predominante é a caatinga.

Os projetos de irrigação têm desempenhado papel fundamental na alavancagem do desenvolvimento e na melhoria do padrão de vida da população. Como fatores positivos desse processo podem ser citados os seguintes: (i) aumento da renda dos produtores; (ii) redução do fluxo migratório campo-cidade; (iii) expansão das oportunidades de emprego em áreas ‘rurbanas’; (iv) aumento da produtividade agrícola; (v) geração de excedentes de produção; e (vi) integração da produção aos mercados (PDSA, 2005).

A região de Petrolina/Juazeiro sofreu um profundo impacto em seus indicadores sócio-econômicos, devido ao crescimento da agricultura irrigada e de sua infra-estrutura de apoio. Conforme relata Damiani:

No final dos anos sessenta, a região de Petrolina-Juazeiro não era de nenhum modo diferente da maioria das áreas rurais do Nordeste brasileiro. Caracterizada pelos mesmos poucos recursos naturais e baixos padrões de vida como no Nordeste, a economia de Petrolina-Juazeiro era baseada em uma agricultura atrasada, dominada pela produção de algodão, pecuária e colheitas de subsistência (principalmente milho e feijão) [...] No início dos anos 90, Petrolina-Juazeiro tinha se transformado numa área produtora de um vasto conjunto de produtos irrigados de alto valor, incluindo uvas de mesa e mangas, que são vendidos in natura para a Europa e os Estados Unidos. [...] Petrolina-Juazeiro produz 90% das exportações de manga do país e 30% das uvas de mesa, tendo ultrapassado os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul, muito mais desenvolvidos tecnologicamente (DAMIANI, 1999, p. 10)

Neste cenário, o início dos grandes investimentos em irrigação vem constituir poderoso fator de crescimento, desencadeado no limiar dos anos 70 pelos efeitos multiplicadores decorrentes da criação dos empregos transitórios e permanentes, associados às obras de construção e manutenção das novas infra-estruturas e sustentados pelas atividades que se desenvolveram a partir delas.

Para a sustentação desse crescimento contribuíram não apenas as transformações ocorridas na agricultura, relativas à introdução de novas culturas e novas técnicas de cultivo, que se tornaram viáveis pelas modernas tecnologias de irrigação disponíveis. O desenvolvimento de padrões produtivos em bases modernas impõe à produção agrícola um estreitamento de relações com os setores industriais à montante (fornecedores de insumos e equipamentos) e à jusante (agroindústrias processadoras), de comercialização e serviços tais como os que dizem respeito ao crédito, à assistência técnica, pesquisa, formação de mão de obra, possibilitando a instalação de um dinâmico parque agroindustrial na região (LACERDA, 2004).

A segunda metade da década de 80 caracteriza-se por um notável aumento do grau de diversificação da pauta produtiva, com destaque para a ascensão das fruticulturas permanentes, especialmente as de uva, banana e manga, além de algumas matérias-primas agroindustriais típicas - entre as quais merece destaque a cana-de-açúcar - em sistema de produção irrigada de alta produtividade.

Segundo dados das Federações das Indústrias dos estados da Bahia e de Pernambuco, o parque agroindustrial do Pólo Petrolina/Juazeiro foi responsável pela criação de cerca de 24.000 empregos diretos na década de 80. Este fato revela que os investimentos em irrigação têm notável efeito multiplicador de geração de emprego (SILVA, 2000).

No início dos anos 90, o Pólo de Petrolina/Juazeiro, atravessou conjunturas desfavoráveis desencadeadas pelos planos de estabilização, como também ocorreu noutros segmentos em todo o país. Para Lacerda (2004), os principais obstáculos são a combinação de restrições creditícias, juros elevados, abertura às importações e sobrevalorização cambial, que gerou dificuldades aos setores exportadores. Entretanto, descontados os efeitos conjunturais adversos, a economia da região vem apresentando um crescimento, isso por estar sustentado numa estrutura produtiva orientada para mercado, bem consolidada e suficientemente dinâmica para responder rapidamente às transformações das condições mercadológicas tanto do mercado interno, quanto do mercado externo.

A fruticultura irrigada vem-se impondo como uma atividade de elevado dinamismo na economia nordestina. Em 2006, 63 culturas temporárias e permanentes foram investigadas pela Produção Agrícola Municipal (PAM), do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). De acordo com a pesquisa, a fruticultura foi responsável pela entrada dos municípios nordestinos de Juazeiro (BA) e Petrolina (PE) na lista dos dez municípios do Brasil com maiores valores de produção agrícola, na 4ª e 6ª posição no ranking respectivamente.

Tabela 1 – Área plantada e destinada à colheita, área colhida, valor da produção, variação do valor da produção, participação no total do valor da produção classificados em ordem decrescente de valor da produção, segundo os principais municípios produtores - Brasil - 2006

Principais municípios produtores	Área plantada e área destinada à colheita (ha)	Área colhida (ha)	Valor da produção (R\$1000)	Variação do valor da produção em relação ao ano anterior (%)	Participação no total do valor da produção (%)
Brasil	62 352 696	61 138 263	98 315 570	2,9	100,0
São Desidério - BA	436 979	435 149	709 255	(-) 16,3	0,7
Sapezal - MT	481 876	480 376	599 866	(-) 39,1	0,6
Sorriso - MT	713 282	711 922	594 002	(-) 22,5	0,6
Juazeiro - BA	38 979	38 979	519 515	56,3	0,5
Campo Novo do Parecis - MT	475 302	470 052	433 507	(-) 39,9	0,4
Petrolina - PE	25 225	23 125	430 919	18,6	0,4
Campo Verde - MT	273 987	273 987	428 990	(-) 52,5	0,4
Barreiras - BA	231 442	230 285	378 260	(-) 16,8	0,4
Uberaba - MG	199 737	199 737	374 183	(-) 2,0	0,4
Nova Mutum - MT	416 130	416 130	370 415	(-) 43,7	0,4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Agropecuária, Produção Agrícola Municipal 2006.

Em 2006, por exemplo, Petrolina tornou-se o maior produtor de uvas do país, ultrapassando o tradicional líder do ranking, Bento Gonçalves (RS). Neste mesmo ano, o País exportou cerca de 62 mil toneladas de uvas frescas, sendo que os principais estados exportadores foram Pernambuco (34 mil toneladas) e a Bahia (27,9 mil toneladas). Os principais destinos da fruta brasileira foram os Países Baixos (33,6 mil toneladas), os Estados Unidos da América (13,8 mil toneladas) e o Reino Unido (10,1 mil toneladas).



Cartograma 03 – Distribuição da produção de uva, segundo os dez principais municípios brasileiros – 2006
 Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de Agropecuária, Produção Agrícola Municipal, 2006

Evidentemente que junto a estes importantes avanços podem-se verificar também aspectos negativos. Quanto aos impactos ambientais, pode-se ressaltar que a irrigação continuada provoca a salinização dos solos cultiváveis em pouco tempo. Por outro lado, os sistemas de irrigação por aspersão tornam-se desperdiçadores de água, em razão da elevada velocidade média dos ventos - típica da região próxima ao rio São Francisco, situação que também cria condições mais propícias ao desenvolvimento de pragas (SILVA, 2000).

Cabe ainda ressaltar os impactos causados pela utilização de agrotóxicos. Em função do seu potencial de periculosidade ambiental, a presença de agrotóxicos no ambiente pode afetar um grande número de organismos vivos e não simplesmente as pragas agrícolas.

A contaminação por agrotóxico pode resultar da aplicação direta do produto para controle de pragas agrícolas ou de outras fontes indiretas como: os resíduos industriais contendo agrotóxicos lançados diretamente nos rios, as partículas de agrotóxicos suspensas após pulverização, o descarte de sobras de agrotóxicos, a lavagem dos aplicadores em córregos, valas e o lançamento de agrotóxicos em esgoto doméstico, podendo ocasionar os mais variados problemas ambientais que incluem a poluição do ar, dos solos e das águas.

Em relação ao aspecto social, de acordo com estudos do Banco do Nordeste, o acelerado crescimento do Pólo atrai a população pobre das áreas vizinhas em busca de oportunidades de emprego. Esses migrantes instalam-se precariamente nos arredores das cidades, contribuindo para a crescente favelização em áreas urbanas centrais, e têm sua força de trabalho absorvida no campo, sobretudo durante o período de safra, ou em tarefas urbanas não qualificadas (FRANÇA, 1997).

Outro grave problema social é o incremento dos níveis de violência e criminalidade verificados nos últimos anos, inclusive com a ação de narcotraficantes que cultivam plantas psicotrópicas na região. A erradicação do plantio de maconha (*cannabis sativa*) na região do Vale do São Francisco, também conhecida como 'Polígono da Maconha', tornou-se um dos principais objetivos das autoridades policiais brasileiras envolvidas no combate ao tráfico de drogas.

De acordo com a Secretaria de Segurança Pública da Bahia (2007) foi constatado que a maconha procedente das ilhas do Rio São Francisco abastece as regiões Nordeste e parte do Sudeste do País e serve como moeda de troca para armas e cocaína, alimentando o tráfico e fomentando a criminalidade.

Além disso, conforme amplamente noticiado pela mídia, na região havia um esquema de tráfico internacional de drogas no qual, uma empresa era usada pela quadrilha para camuflar o transporte da droga, escondida em fundos falsos das caixas de fruta e exportadas em contêineres para a Europa, em especial a Holanda.

4.2.1 A Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/Juazeiro - RIDE

A criação de uma região integrada tem como objetivo estabelecer algumas condições para tornar a ação pública em determinado espaço geográfico mais eficiente. Por meio das regiões integradas, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando o seu desenvolvimento. Tal condição supõe a existência de arranjos institucionais entre os entes federativos, indicando assim uma trajetória na direção de um federalismo cooperativo (EGLER, 2003).

Desta maneira, por meio de uma negociação prévia entre os entes, decide-se os limites da região, os instrumentos a serem utilizados e a adequação do tipo de norma às necessidades da gestão, antes da transformação em lei.

Em 19 de setembro de 2001 foi editada a Lei Complementar nº 113 que autorizou o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina (PE) e Juazeiro (BA), constituída pelos mesmos municípios já integrantes do Pólo, e a instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Pólo Petrolina (PE) e Juazeiro (BA).

A criação da RIDE se deu apenas um ano depois, por meio do Decreto nº 4.366 de 09 de setembro de 2002, quando também foi criado o Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina e Juazeiro - COARIDE Petrolina/Juazeiro, com a finalidade de coordenar as atividades a serem desenvolvidas na Região Administrativa, harmonizando os programas e projetos de interesse da RIDE com os planos regionais de desenvolvimento.

Conjuntamente, Governos Federal e estaduais, de Pernambuco e da Bahia, e dos Municípios integrantes planejam e executam ações para o aprimoramento da qualidade e a ampliação dos serviços públicos essenciais e também para o incentivo às atividades de promoção da atividade econômica regional, a criação de empregos e a geração de renda. São também de interesse da Região Administrativa o uso, parcelamento e ocupação do solo; a proteção ao meio ambiente e controle da poluição ambiental; aproveitamento de recursos hídricos e minerais; turismo; e segurança pública.

De acordo com o artigo 10 do Decreto 4.366/02:

Art. 10. Os programas e projetos prioritários para a Região Administrativa, principalmente no que se refere à infra-estrutura básica à geração de empregos, serão financiados com recursos:

I - do orçamento da União;

II - dos orçamentos dos Estados de Pernambuco e da Bahia e dos Municípios abrangidos pela Região Administrativa; e

III - de operações de crédito externas e internas.

Até o momento não existem ações integradas voltadas especificamente à proteção ao meio ambiente e ao controle da poluição ambiental, entretanto, já podem ser verificadas ações conjuntas dos três níveis de governo na área do turismo para incrementar o volume de visitação turística na região e conseqüentemente gerando emprego e renda. Para tanto foi firmado um convênio do Ministério da Integração Nacional com os Governos de Pernambuco e Bahia no valor de R\$ 1,256 milhão. Desse total, R\$ 1,130 milhão são verbas do Ministério, por meio do Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (Promover), e R\$ 126 mil de contrapartida dos Estados (MIN, 2007).

4.3 – OS MUNICÍPIOS DE PETROLINA E JUAZEIRO

4.3.1 - Petrolina

O capuchinho italiano frei Henrique realizava prédicas missionárias, provavelmente por todas as povoações ribeirinhas, inclusive, pelas ilhas: do Pontal, do Jatobá, do Fogo e do Massangano, entre outras banhadas pelo rio São Francisco, no trecho compreendido entre a “Villa de Coripós” e a “Passagem”, hoje municípios de Santa Maria da Boa Vista e Petrolina (HISTÓRIA, 2007).

No ano de 1858, dá-se início a construção de uma capela como marco do Cristianismo para os moradores da pequena povoação da Passagem localizada na margem esquerda do Rio São Francisco, cujo local tinha uma área coberta de rocha que posteriormente serviu na construção da Igreja Catedral de Petrolina, conhecida como a “Pedra Grande”, considerado hoje o marco zero, atual Praça do Centenário.

Em 1862 o povoado de “Passagem de Juazeiro”, foi elevada à categoria de Freguesia pela Lei nº. 530, de 7 de Junho, diante do empenho do Tenente Coronel da Guarda Nacional José Chrispiniano Rodrigues Coelho Brandão - Presidente da Villa de Petrolina até 1875, recebendo a localidade a denominação de Petrolina em homenagem ao Imperador D. Pedro II (CARVALHO, 2003)

Em 1870, Petrolina recebe a condição de Vila, pela Lei nº. 921. Depois, passa a ser Comarca pela Lei nº. 1.444, de 8 de Junho de 1879 e, por fim, município autônomo em 25 de Abril de 1893, instalada oficialmente a cidade em 21 de Setembro de 1895.

Petrolina está localizada no semi-árido à margem esquerda do Rio São Francisco, na zona do sub-médio. O município tem uma área de 4.559 km², e possui população estimada pelo IBGE em 2007 de 268.339 habitantes.

De acordo com o Atlas da Biodiversidade de Pernambuco (2002), a região de Petrolina é considerada como área de extrema importância biológica, dada a presença de raras espécies vegetais. Além disso, é considerada como a área que detém a maior riqueza de representantes da família *Bromeliaceae* em área de Caatinga do Estado de Pernambuco. Por essas razões, a região está incluída como área prioritária de conservação da biodiversidade do Estado.

Atualmente, as condições ambientais do município vêm sofrendo drásticas alterações, devido ao manejo inadequado dos recursos naturais. Estas condições estão refletidas nas políticas agrícolas para a região, com os projetos de agricultura irrigada voltados para a exportação, sem uma preocupação com o impacto que a biodiversidade local vem sofrendo. Uma das grandes preocupações ambientais é o rio São Francisco, que nos últimos anos vem sendo agredido de várias formas com o uso sem controle de suas águas, assoreamento de seu leito em consequência do desmatamento da vegetação ciliar e de contaminação de seu manancial com resíduos sólidos e químicos, entre outros (FÓRUM, 2005).

O Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente - COMDEMA foi criado em 1990 pela Lei 252, mas não funcionava efetivamente. Em 1996, o COMDEMA foi reestruturado e, desde então não parou de se reunir. Sua principal função é deliberar sobre os projetos,

especialmente os que envolvem Área de Preservação Permanente e empreendimentos maiores.

O departamento de meio ambiente da Prefeitura de Petrolina surgiu com um projeto de reflorestamento das margens do rio São Francisco em 1997. Reuniram-se alguns funcionários da Secretaria de Ação Social, formando o Departamento de Meio Ambiente vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Rural.

Em 1999 foi iniciada a discussão sobre a Agenda 21 Local, que foi interrompida por falta de verbas. A Agenda 21 de Petrolina apenas foi finalizada em 2005, tendo participado da elaboração da mesma 62 instituições. A grande missão deste documento é orientar as políticas públicas do município na direção dos valores e princípios do desenvolvimento sustentável (FÓRUM, 2005).

Hoje a Gerência de Meio Ambiente está vinculada à Secretaria de Paisagismo, Urbanismo e Meio Ambiente e tem como principal atividade a educação ambiental, com palestras em escolas, igrejas, associações, etc. Além disso, também é responsável pelo monitoramento da arborização urbana, autorizando o corte, discriminando as espécies adequadas para o plantio e fornecendo mudas.

Apesar de possuir todos os instrumentos legais para a gestão ambiental local, não há estrutura para assumi-la, especialmente no que diz respeito ao licenciamento e fiscalização de atividades e empreendimentos de impacto local. O município de Petrolina tem o Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente – COMDEMA devidamente implementado, tem o Fundo Municipal de Meio Ambiente, a Gerência de Meio Ambiente e o Código Municipal de Meio Ambiente aprovado. Falta, entretanto, possuir em seus quadros, ou a sua disposição, profissionais legalmente habilitados.

O Código Municipal de Meio Ambiente foi aprovado pela Lei nº. 1.199 de 06 de dezembro de 2002 e prevê os objetivos, princípios e instrumentos da Política Municipal de Meio Ambiente. Entretanto, sem a estrutura adequada, a política não vem sendo aplicada como poderia.

O artigo 58 *caput* e inciso I do Plano Diretor Territorial e Participativo de Petrolina, aprovado pela Lei 1.875 de 14 de novembro de 2006, estabelece que:

Art. 58 Para fins de Sustentabilidade Ambiental, são diretrizes gerais da Política Ambiental do Município de Petrolina, aplicáveis na área urbana e na área rural (irrigada, ribeirinha e de sequeiro):

I - Atender às prerrogativas do Código Municipal do Meio Ambiente, Lei Municipal nº 1.199/2002, **inclusive implantar e instrumentalizar o quadro de agentes ambientais**, conforme Art. 95, para exercício das suas funções [...]

O Plano Diretor trata ainda da “*Municipalização do Licenciamento, Controle e Fiscalização Ambiental de Empreendimentos Causadores de Impacto Ambiental Local*”. De acordo com o artigo 70 e seu parágrafo único, a municipalização deverá abranger a área urbana e a área rural (irrigada, ribeirinha e de sequeiro) e para efetivá-la o Poder Executivo Municipal deverá regulamentar os artigos da Lei nº. 1.199/2002 - Código Municipal de Meio Ambiente, relativos ao licenciamento ambiental.

Até a presente data a gestão ambiental do município de Petrolina vem encontrando obstáculos e dificuldades. Os artigos relativos ao licenciamento ambiental encontram-se pendentes de regulamentação e a Gerência de Meio Ambiente ainda não possui o quadro de agentes ambientais necessários para aplicação plena da legislação ambiental. A falta de profissionais nesta área faz com que muitas vezes seja necessário requisitar o auxílio dos fiscais de postura do município.

Além de atuar com a educação ambiental e o monitoramento da arborização urbana, a Gerência de Meio Ambiente também é responsável por fornecer a Declaração de Anuência para fins de licenciamento ambiental pela CPRH. Trata-se de uma manifestação da Prefeitura quanto ao uso do solo com vistas a respeitar o ordenamento territorial municipal.

Para requerer a Declaração de Anuência, o empreendedor deverá apresentar o documento de propriedade da área onde será instalado o empreendimento, para verificar se é ou não uma área de interesse público. Caso seja uma área que o município tenha interesse em desapropriar no futuro, a instalação do empreendimento é de pronto indeferida. Além disso, é

solicitado um memorial descritivo, descrevendo sobre o que é o empreendimento, e uma cópia de toda documentação apresentada ao CPRH. Na maioria das vezes não é realizada inspeção, cobrando-se apenas uma taxa de expediente, que é uma taxa única para qualquer tipo de requerimento feito à Prefeitura.

4.3.2 - Juazeiro

Juazeiro está localizado no semi-árido à margem direita do Rio São Francisco, extremo norte da Bahia, na zona do sub-médio São Francisco. O município tem uma área de 6.390 km², e possui população estimada pelo IBGE em 2007 de 230.538 habitantes. Divisa com o Estado de Pernambuco, Juazeiro está ligada a Petrolina pela Ponte Presidente Dutra e distante aproximadamente 500 km de Salvador.

Situa-se no ponto exato onde ocorria o cruzamento de duas importantes e estratégicas estradas interiores do Brasil. A primeira, fluvial, representada pelo Rio São Francisco e a segunda, um caminho das bandeiras, servindo de ligação entre Sul, Nordeste e Norte do país. Conta-se que, em determinado ponto da margem direita do rio São Francisco, existia uma árvore frondosa e de muita sombra – um pé de juá. Os boiadeiros, no final do século XVII, transformaram-na em ponto de descanso, chamando o lugar de Passagem do Juazeiro.

Juazeiro foi criada em 1833, sendo que desde 1596 seu território já era percorrido pelo bandeirante Belchior Dias Moreira. Em 1706, chegou a Missão São Franciscana para catequizar os índios da região. Construíram um convento e capela com a imagem da Virgem que de acordo com a lenda local, fora encontrada pelos índios em uma gruta nas barrancas do São Francisco. Deu-se ao local o nome de Nossa Senhora das Grotas do Juazeiro, que deu origem à atual sede do município.

Juazeiro foi elevado a categoria de Vila e posteriormente comarca, tornando-se cidade em 15 de julho de 1878 pela Lei nº 1.814.

A questão ambiental em Juazeiro está presente desde o Código de Postura de 1982, até hoje vigente. Por meio da Lei 921/82, o meio ambiente já era objeto de proteção do

município, que deve se articular com os órgãos estaduais e federais competentes para fiscalizar ou proibir as atividades que, direta ou indiretamente, prejudiquem o meio ambiente. O § 2º do artigo 115 do Código de Postura prevê ainda que o município poderá celebrar convênio com órgãos públicos federais e estaduais para a execução de projetos ou atividades que objetivem o controle da poluição do meio ambiente e dos planos estabelecidos para sua proteção.

Em 1987, por meio da Lei 1.064, o ano de 1988 é declarado Ano do Meio Ambiente, em Juazeiro, ficando o Poder Público Municipal encarregado de promover, juntamente com os órgãos ambientalistas do município, eventos visando a exploração do tema “defesa do meio ambiente”.

Em 1993, foi editada a Lei nº. 1.338 que dispõe sobre os limites e proibições de uso de agrotóxicos no município de Juazeiro e dá outras providências. Já a Lei nº. 1.402 de 1995 trata da questão da poluição sonora e dos níveis de intensidade de sons e ruídos.

Por meio do Decreto nº. 12/97, foi criada e definida a primeira unidade de conservação municipal – a Reserva Ecológica e Arqueológica da Serra do Mulato – tendo como objetivo a preservação da flora, fauna e riquezas minerais existentes, inclusive aspectos históricos e culturais.

Em 1998, tornou-se obrigatório o plantio de duas mudas de árvore para cada nova construção civil, sendo pré-requisito para a concessão do alvará de construção e conseqüente “habite-se” pela Prefeitura Municipal.

Mas foi em 2003 que Juazeiro editou seu Código Municipal de Meio Ambiente, que disciplina a Política Municipal do Meio Ambiente, contém normas de postura e de polícia administrativa, com o objetivo de manter ecologicamente equilibrado o meio ambiente. De acordo com o artigo 3º, I:

O município tem competência legislativa em relação ao meio ambiente, à gestão ambiental, à criação de unidades de conservação, ao licenciamento e à imposição de penalidades a infrações ambientais de interesse local, observadas as competências da União e do Estado.

A Gerência de Meio Ambiente de Juazeiro está vinculada à Secretaria de Infra-Estrutura, Habitação e Meio Ambiente, que tem como missão implementar e promover a conservação, preservação e o desenvolvimento sustentável do meio ambiente, visando melhorar a qualidade de vida e interagindo com a sociedade e o município.

O setor ambiental vem implementando a Gestão Ambiental Municipal (GAM) que tem como finalidade consolidar o SISMUMA (Sistema Municipal de Meio Ambiente) e tornar o Município apto a fiscalizar e emitir Licença Simplificada (LS) para empreendimentos de micro e pequeno porte. Para tanto foi firmado, no final de 2006, um convênio entre a Prefeitura de Juazeiro e a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado da Bahia.

De acordo com o convênio firmado com a SEMARH, além dos empreendimentos de micro e pequeno porte, também os de médio porte podem ser licenciados pelo município desde que seja de impacto local (conforme anexo do convênio que determina as atividades de impacto supra-local que devem ser licenciadas pelo órgão estadual) e com a devida anuência do CRA. Os parâmetros utilizados para definição do porte são os mesmos no Município e no Estado.

A equipe da Gerência de Meio Ambiente de Juazeiro foi treinada pela equipe do CRA, tendo sido transmitidas as informações sobre o padrão de exigência dos documentos, os modelos dos formulários utilizados no Estado e os procedimentos durante a inspeção e tramitação do processo, entre outras informações.

Desta maneira, os documentos solicitados são os mesmos, assim como o valor da taxa, o trâmite do processo, a obrigatoriedade de parecer jurídico, inclusive os condicionantes exigidos no âmbito municipal são semelhantes aos exigidos pelo CRA, sendo as licenças aprovadas pelo Conselho Municipal, órgão consultivo, normativo, deliberativo e recursal do Sistema Municipal de Administração dos Recursos Naturais.

O Conselho Municipal de Meio Ambiente foi criado em 2005, tendo sua composição alterada pela Lei 1.893 de 05 de janeiro de 2006. De acordo com a Lei nº 1.873/2005 que

criou o Conselho, a execução da política de controle ambiental será exercida conjuntamente com órgãos públicos federais, estaduais, municipais e também com a participação de particulares.

A área ambiental do município está ainda estruturando-se para assumir a gestão ambiental de impacto local de forma plena. A Gerência de Meio Ambiente tem como foco principal o licenciamento ambiental, tendo iniciado efetivamente o recebimento de processo em meados de junho de 2007. Até o final de novembro de 2007 já haviam sido protocolados 20 processos no total, tendo sido concedidas 02 licenças simplificadas, 10 processos estavam em análise, sendo 02 deles de fruticultura irrigada.

Já a fiscalização ainda não está atuando efetivamente. Há uma deficiência de veículos, combustíveis, ou seja, a estrutura ainda é deficiente para o atendimento desta demanda. O mesmo ocorre com as ações de educação ambiental, pois não é dada prioridade pelo Poder Público Municipal, havendo uma deficiência de verbas para implementá-las.

Ressalte-se, entretanto, que não há problemas com o número de técnicos para atenderem ao licenciamento. A Gerência de Licenciamento conta com uma Engenheira Sanitarista e Ambiental, um Geólogo e uma Técnica em Agrimensura. A Secretaria de Infra Estrutura, Habitação e Meio Ambiente e outras secretarias por meio de parceria dispõem de Químico, Engenheiro Elétrico e Civil e Biólogo que auxiliam o setor de licenciamento ambiental se necessário.

4.3.3 - Comparando Petrolina e Juazeiro

Os municípios de Petrolina e Juazeiro destacam-se pela vocação para a agricultura irrigada diante da disponibilidade de terra e de água de boa qualidade e em quantidade suficiente, mão-de-obra abundante, condições climáticas favoráveis, mas também pela existência de infra-estrutura de exploração, resultante de elevado montante de investimentos em obras de irrigação e a facilidade de escoamento da produção pelo aeroporto de Petrolina e pelas estradas federais que ligam às principais capitais do Nordeste.

A agricultura irrigada é uma atividade impactante ao meio ambiente e por isso a imposição de regras e o controle pelo Poder Público tornam-se essenciais na prevenção dos riscos ambientais.

O município é a esfera governamental mais próxima e por isso a descentralização do licenciamento ambiental de atividades de impacto local pode representar um enorme ganho para a gestão do meio ambiente. Isto por que o município conhece muito mais os problemas locais, podendo inclusive atuar com muito mais agilidade. Para tanto, faz-se necessário que o município esteja devidamente estruturado, com equipe técnica capacitada para exercer o poder de polícia.

Nos casos estudados, observa-se que Petrolina não possui estrutura física e equipe técnica para atuar no licenciamento ambiental, estando as ações do município muito mais voltadas para a educação ambiental.

A ausência de agentes ambientais impossibilita uma ação efetiva do município, apesar de possuir todo arcabouço legal necessário para tanto. Além disso, a análise feita para a emissão da “Declaração de Anuência” fica bastante aquém do que se pretende já que apenas verifica se a área é de interesse público para fins de desapropriação ou não, não levantando os aspectos ambientais relacionados à área.

Já Juazeiro vem se estruturando para realizar o licenciamento ambiental e para isso contou com o apoio do estado da Bahia, que treinou a equipe da Gerência de Meio Ambiente de Juazeiro, transferindo conhecimento, ou seja, cooperando administrativa e tecnicamente com o órgão ambiental municipal. Este fato é bastante relevante, de forma que com o estado e o município agindo de forma harmônica, não foram constatadas incompatibilidades nos procedimentos para o licenciamento ambiental e na aplicação da legislação.

A experiência de Juazeiro com o licenciamento ambiental, entretanto, ainda é bastante recente para uma avaliação, tendo iniciado o recebimento de processos em meados de 2007. A fiscalização ambiental do município ainda não funciona de forma efetiva e falta recursos

financeiros para patrocinar programas de educação ambiental. De qualquer maneira, é importante que o município continue fortalecendo sua atuação na área ambiental.

Como se pode observar, o panorama da gestão ambiental municipal ainda é bastante frágil, apesar de estar em ascensão. As principais dificuldades enfrentadas nos municípios estudados referem-se à falta de estrutura, de recursos técnicos e financeiros. Por isso, o comprometimento dos gestores locais é peça fundamental para fortalecer a gestão municipal, já que para tanto se faz necessário um planejamento a longo prazo, num processo contínuo.

CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Após a análise do Licenciamento Ambiental em dois diferentes estados e municípios foi possível verificar que os padrões obedecidos e a aplicação da legislação, ainda quando semelhante, é feita de forma bastante diversa. Especialmente quando se trata das atividades agrícolas as divergências são ainda mais acentuadas, já que em ambos os estados há a previsão de dispensa do Licenciamento Ambiental, utilizando diferentes parâmetros.

A composição dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, assim como sua participação no licenciamento ambiental são diferenças fundamentais que refletem na possibilidade da sociedade civil estar ou não devidamente engajada e responsável pelas decisões que tratem da questão ambiental.

A oportunidade de se ter um conselho de meio ambiente, tripartite e paritário, que aprove os empreendimentos pode representar numa maior legitimidade ao licenciamento ambiental no estado da Bahia. Na sociedade atual, deve-se buscar cada vez mais abrir os espaços para a participação, sem a retirada do Poder Público, mas atuando de forma compartilhada e democrática.

A existência de espaços colegiados com a participação da sociedade civil dedicados não só ao debate mas atribuindo-os também o poder de decisão e deliberação sobre as questões ambientais parece ser uma forma eficaz de amadurecimento da gestão ambiental. Outrossim, ressalte-se que a participação no conselho de meio ambiente de representantes das municipalidades, como ocorre em Pernambuco, é também importante para a defesa dos interesses das diversas regiões do estado.

Desta maneira, observou-se que a composição e funcionamento dos conselhos de meio ambiente nos estados estudados são diferentes, podendo-se destacar pontos fortes e fracos em cada um deles.

Outra diferença relevante no procedimento do licenciamento ambiental é o nível de exigência para os estudos e documentos solicitados na formação do processo no estado da Bahia, enquanto que em Pernambuco o processo de licenciamento é bastante simples, não havendo muitas formalidades. Além disso, ao conceder a licença, o estado da Bahia utiliza condicionantes específicos relacionados à atividade desenvolvida, enquanto em Pernambuco os condicionantes são genéricos e padronizados.

As formalidades para a formação do processo e a utilização de condicionantes específicos relacionados à atividade desenvolvida podem representar uma oportunidade para que empreendedores sejam mais conscientes e responsáveis, e que o órgão ambiental analise o licenciamento ambiental com maiores subsídios e de forma mais fundamentada e eficiente.

Entretanto, quanto mais complexo o processo de licenciamento, menor a procura dos empreendedores para regularizar a atividade. Desta maneira, deve-se buscar um equilíbrio no rigor da regulação de forma que se tenha um processo de licenciamento ambiental eficaz sem ser excessivamente burocrático, estimulando a regularização das atividades impactantes.

Ressalte-se ainda que conciliar o crescimento econômico com a preservação ambiental já não é uma equação vista como inviável pelas empresas. A adoção de estratégias empresariais relacionadas com a preservação do meio ambiente e a implantação de sistemas voluntários, pautados nos princípios da auto-regulação, têm se caracterizado como uma forte tendência atual.

A existência de mecanismos voluntários, de influência muitas vezes maior do que a regulamentação legal, acabam fomentando a resolução de problemas ambientais por meio do aperfeiçoamento das relações entre órgãos públicos de controle ambiental e demais partes interessadas, como os agentes econômicos, de forma cooperada.

Assim, a legislação deve cada vez mais incorporar os princípios da prevenção e precaução, estimulando, nacionalmente, a atuação voluntária dos empreendedores, de maneira a reforçar o exercício da governança ambiental.

A pesquisa também demonstrou que tanto o estado da Bahia como o de Pernambuco atuam com institutos e conceitos que consideram o meio ambiente em sua totalidade, observando as características físicas, bióticas, demográficas, econômicas, sociais e culturais das diversas regiões.

Em Pernambuco isto ocorre quando se prevê a existência de 12 Regiões de Desenvolvimento para a dispensa de licenciamento ambiental de atividades agrícolas desenvolvidas em regime de sequeiro. É clara a diferença entre dispensar uma atividade de 250 hectares, por exemplo, numa área de Mata Atlântica, Caatinga, Cerrado ou mesmo na região metropolitana. A legislação baiana que dispensa a atividade agrícola de licença não cuidou deste aspecto.

Na Bahia o meio ambiente é analisado de forma ampla e sistêmica com o licenciamento conjunto de pólos agrícolas ou industriais, como ocorreu com o Pólo Petroquímico de Camaçari e está acontecendo no Agropólo de Mucugê-Ibicoara. Já em Pernambuco, o licenciamento conjunto acontece apenas por provocação do empreendedor.

Quanto aos municípios estudados, observou-se que Petrolina ainda não conseguiu a estrutura necessária para realizar o licenciamento ambiental, apesar de já possuir todo arcabouço legal necessário, Conselho Municipal e Fundo Municipal de Meio Ambiente instituídos.

Juazeiro assumiu o licenciamento ambiental apenas em meados de 2007, contando com o apoio do estado da Bahia, que treinou as equipes do setor de licenciamento da Gerência de Meio Ambiente de Juazeiro. Dessa maneira, os procedimentos e a aplicação da legislação ambiental tornaram-se bastante semelhante nos órgãos estadual e municipal.

Uma importante estratégia para a gestão ambiental no sistema federativo é a articulação entre os níveis de governo, de forma compartilhada e harmônica, que pode contar com institutos inovadores, como o caso dos consórcios públicos. A principal novidade da lei que regulamenta os consórcios públicos é a instituição de instrumentos para que os entes

federativos atuem de forma conjunta, possibilitando o estabelecimento de relações de cooperação seguras, estáveis e transparentes.

Abrem-se, assim, novas oportunidades para o federalismo cooperativo da Constituição de 1988, que pode encontrar campo fértil para se desenvolver e se tornar um instrumento cada vez mais estratégico para a promoção do desenvolvimento sustentável, haja vista que o meio ambiente atua de maneira sistêmica e não obedece a fronteiras político-administrativas.

Além dos consórcios, o modelo de regiões integradas, como a RIDE Petrolina/Juazeiro, configura-se num arranjo institucional e territorial que representa uma forma de cooperação entre os entes federados que partilham a administração de determinado espaço.

A cooperação entre diferentes entes federados sob a coordenação da União, tendo em vista um objetivo comum de harmonização do desenvolvimento local faz também das regiões integradas uma alternativa para a gestão ambiental, já que não se pode falar em desenvolvimento sem proteção ao meio ambiente. Entretanto, a Região Integrada de Desenvolvimento de Petrolina/Juazeiro ainda não empreendeu ações voltadas diretamente à proteção do meio ambiente e controle da poluição.

Nesta linha de raciocínio, deve-se ressaltar que principalmente para as questões ambientais, com a implementação de regiões integradas de desenvolvimento ou consórcios públicos há a possibilidade de se adotar modelos de gestão integrados, seja por bacias hidrográficas, por ecossistemas ou por biomas. Afasta-se, assim, do referencial das divisões administrativas que hoje são consideradas como partes independentes, autônomas e auto-suficientes, e vislumbra-se o meio ambiente de forma sistêmica. Como afirma Capra “a natureza do todo é sempre diferente da mera soma de suas partes”.

Sabe-se que os problemas ambientais não se detêm nas linhas geográficas que separam os municípios ou estados da federação, pois freqüentemente um problema ambiental em um é causado por procedimento ocorrido em outro. Além disso, a capacidade para proteger eficientemente o meio ambiente pode ser diferente em um ou outro ente.

As diferenças existentes nas legislações estaduais sobre o licenciamento ambiental, assim como a execução da política de meio ambiente por um ou outro estado, de forma mais rígida ou mais branda, podem influenciar a implantação de novos empreendimentos e o comportamento e consciência ambiental daqueles em operação. Pode ocorrer, portanto, evasão de uma atividade regulada para outro ente da federação onde as restrições sejam menores.

Tais problemas inevitáveis resultam da repartição do poder governamental em unidades que não correspondem com as exatas divisões em matéria ambiental, econômica e administrativa. No caso estudado, verifica-se que não há uma padronização nas legislações estaduais sobre licenciamento ambiental, agravando-se ainda mais a situação.

Apesar da autonomia dada aos Estados e Municípios pela Constituição Federal, não é razoável que haja 27 leis tratando do mesmo assunto, ou ainda, que cada estado estabeleça regras próprias para a dispensa de licenciamento ambiental ou determine parâmetros de definição de porte dos empreendimentos.

Na prática, vê-se que, de um lado da ponte, a atividade agrícola pode ser dispensada da licença e, de outro lado, o pequeno proprietário rural precisa requerer a licença prévia, de instalação e de operação para se regularizar.

Mais do que a regulamentação do artigo 23 da CF/88 fixando as normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, faz-se necessário que a União exercite sua competência de editar as normas gerais, legislando sobre as matérias que precisam ter tratamento equivalente nos diversos Estados e Municípios, como é o caso do licenciamento ambiental.

A limitação da competência da União no estabelecimento de normas gerais não significa que a legislação federal deva ater-se somente ao nível dos princípios e critérios, podendo descer a detalhes de regulamentação, desde que uniformes em todo o país.

Dessa maneira, alguns poderes e competências precisam ser regulados por legislação federal e aplicados de maneira uniforme no território nacional para equacionar as incompatibilidades decorrentes da atuação de vários órgãos e aplicação de normas bastante diversas.

A fixação de alguns conceitos, como ‘impacto local’, ‘significativo impacto’, ou a definição do que seja empreendimento de micro, pequeno, médio, grande ou excepcional porte ou as atividades que podem ser dispensadas de licenciamento ambiental são temas que precisam ser tratados de maneira uniforme em todo território nacional. Neste caso, deve-se necessariamente observar as características ambientais e as especificidades de cada região, seja por bioma, por bacia hidrográfica ou qualquer divisão que leve em consideração fatores ambientais.

Por fim, outra questão delicada da Política Nacional de Meio Ambiente reside na qualidade dos meios normativos de sua execução. A atuação legislativa por meio de portarias e resoluções de órgãos do Sistema Nacional de Meio Ambiente, facilita a sua criação e alteração. Essa flexibilidade, se por um lado é conveniente, em face de situações de emergência, por outro importa insegurança jurídica para os destinatários desses instrumentos infralegais, questionando-se inclusive a constitucionalidade e legalidade destas resoluções por tratarem de matérias que não são de sua competência.

Desta maneira, deve-se verificar em cada caso, até que ponto a situação regulada não exigiria lei específica, a fim de resguardar o princípio da legalidade, previsto no artigo 5º, II, da Constituição Federal e a segurança jurídica dos destinatários das normas.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri; MELLO, C. C. A. . Conflito Social e risco ambiental: o caso de um vazamento de óleo na Baía de Guanabara. In: Alimonda, Héctor. (Org.). **Ecología Política: naturaleza, sociedad y utopía**. Rio de Janeiro/Buenos Aires: CLACSO, FAPERJ, ASDI, 2002.

ADENE, Agência de Desenvolvimento do Nordeste. **Semi-Árido**. Disponível em: <<http://www.adene.gov.br/>>. Acesso em: 25 out. 2007

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**, Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 7ª Edição, 2005.

ASSUNÇÃO, Francisca Neta Andrade. **A participação social no licenciamento ambiental na Bahia: sujeitos e práticas sociais**. Brasília. 2006. 414p. (Tese de Doutorado do Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB).

AZEVEDO, Fausto. “Licenciamento ambiental: um campo de luta e indefinições”. In: NASCIMENTO, Elimar & VIANA, João Nildo (orgs.). **Economia, meio ambiente e comunicação**. Ed. Garamond, Rio de Janeiro, 2006.

BAHIA, **Constituição Estadual de 1989**. Disponível em: <<http://www.al.ba.gov.br/arquivos/constituicao2007.pdf>>. Acesso em: 25 set. 2007

BAHIA, **Decreto nº. 7.967 de 05 de junho de 2001**. Aprova o Regulamento da Lei nº 7.799, de 07 de fevereiro e 2001, que institui a Política Estadual de Administração de Recursos Ambientais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.bahia.ba.gov.br/segovdown/Decretos/Dec2001/dec7967.zip>>. Acesso em 02 out. 2007

BAHIA, **Decreto nº. 8.419 de 14 de janeiro de 2003**. Aprova o Regimento da Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMARH. Disponível em: <<http://www.bahia.ba.gov.br/segovdown/Decretos/Dec2003/dec8419.zip>>. Acesso em 02 out. 2007

BAHIA, **Decreto nº. 10.193 de 27 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre os procedimentos de licenciamento ambiental das atividades agrossilvopastoris e de produção de carvão vegetal, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.bahia.ba.gov.br/segovdown/Decretos/Dec2006/dec10193.zip>>. Acesso em 02 out. 2007

BAHIA, **Lei nº. 3.858 de 03 de novembro de 1980**. Institui o Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.bahia.ba.gov.br/segovdown/Leis/Lei1980/Lei3858.zip>>. Acesso em 02 out. 2007

BAHIA, **Lei nº. 7.799 de 07 de fevereiro de 2001**. Institui a Política Estadual de Administração dos Recursos Ambientais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.bahia.ba.gov.br/segovdown/Leis/Lei2001/Lei7799.zip>>. Acesso em 02 out. 2007

BAHIA, **Lei nº. 8.538 de 20 de dezembro de 2002**. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.bahia.ba.gov.br/segovdown/Leis/Lei2002/Lei8538.zip>>. Acesso em 02 out. 2007

BAHIA, **Lei nº. 10.431 de 20 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.bahia.ba.gov.br/segovdown/Leis/Lei2006/Lei10431.zip>>. Acesso em 02 out. 2007

BAHIA, **Lei Delegada nº. 31 de 03 de março de 1983**. Cria o Centro de Recursos Ambientais – CRA e dá outras providências. Disponível em: <<http://www2.casacivil.ba.gov.br/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>>. Acesso em 02 out. 2007

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. **Governança global para o acesso a recursos genéticos e da repartição de benefícios: rumo a um regime internacional?** *In*: BARROS-PLATIAU, Ana Flávia (Org.); VARELLA, Marcelo Dias Varella (Org.). *Diversidade Biológica e Conhecimentos Tradicionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004a.

BARROS-PLATIAU, A. F. ; Varella, M. ; SCHLEICHER, R. T. . **Meio Ambiente e Relações Internacionais: Perspectivas Teóricas, Respostas Institucionais e Novas Dimensões de Debate**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 2, p. 100-130, 2004b

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. **O regime internacional de biossegurança e suas implicações para os cidadãos brasileiros**. Working Paper, Centro de Estudios Internacionales, 2003.

BECK, Ulrich. **Incertezas fabricadas** (Entrevista com o sociólogo alemão Ulrich Beck). Disponível em: <http://amaivos.uol.com.br/templates/amaivos/noticia/noticia.asp?cod_noticia=7063&cod_canal=41>. Acesso em: 30 jul. 2006.

BECK, Ulrich. **La invención de lo político. Para una teoría de la modernización reflexiva.** Trad. de Irene Merzari. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 32

BECK, Ulrich. **La sociedade del riesgo.** Tradução de Jorge Navarro, Daniel Jiménez e Maria Rosa Borrás. Madri: Paidós, 1998.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 24 mar. de 2007.

BRASIL. Conselho Nacional do Meio Ambiente. **Resolução nº. 237, de 19 de dezembro de 1997.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 15 ago. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 23.793 de 23 de janeiro de 1934.** Aprova o código florestal que com este baixa. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/19301949/D23793.htm>. Acesso em: 24 mar. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 24.643 de 10 de julho de 1934.** Decreta o Código de Águas. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D24643.htm>. Acesso em: 24 mar. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 99. 274 de 6 de junho de 1990.** Regulamenta a Lei nº 6.902, de 27 de abril de 1981, e a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõem, respectivamente sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental e sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99274.htm>. Acesso em: 24 mar. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 4.366 de 09 de setembro de 2002.** Regulamenta a Lei Complementar nº 113, de 19 de setembro de 2001, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4366.htm>. Acesso em: 26 out. 2007.

BRASIL. **Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007.** Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato20072010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em: 22 out. 2007.

BRASIL. **Decreto-lei nº 221 de 28 de fevereiro de 1967.** Dispõe sobre a proteção e estímulos à pesca e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0221.htm>. Acesso em: 24 mar. 2007.

BRASIL. **Exposição de Motivos para o Projeto de Lei Complementar 388/2007 EM Nº 62/MMA/2006.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/EXPMOTIV/MMA/2007/62.htm>. Acesso em: 22 out. 2007.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964.** Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4504.htm>. Acesso em: 24 mar. 2007.

BRASIL. **Lei nº 4.771, de 30 de novembro de 1965.** Institui o novo Código Florestal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 24 mar. 2007.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm>. Acesso em: 24 mar. 2007.

BRASIL. **Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.** Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 24 mar. 2007.

BRASIL. **Lei Complementar nº 113 de 09 de setembro de 2002.** Autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp113.htm>. Acesso em: 26 out. 2007.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 22 out. 2007.

BRASIL. **Projeto de Lei Complementar nº 388 de 2007.** Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora, previstas no art. 23, incisos III, VI e VII, da

Constituição. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/Plp/2007/msg37-072201.htm>. Acesso em: 22 out.. 2007.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Org). **O público não-estatal na reforma do Estado**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Gonçalves. **Instituições, bom Estado, e reforma da gestão pública**. In: Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.) *Economia do Setor Público no Brasil*. São Paulo: Campus Elsevier, 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Gonçalves; PACHECO, Regina Silvia Viotto Monteiro. **Reforma do Estado para o Desenvolvimento**. Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado, Salvador - BA, v. 1, p. 1-17, 2005.

BRITO, Daniel Chaves de e RIBEIRO, Tânia Guimarães. **A modernização na era das incertezas: crise e desafios da teoria social**. *Ambiente. soc.*, 2003, vol.6, no.1, p.147-164.

BURSZTYN, Marcel. “Estado e meio ambiente no Brasil: desafios institucionais”. In: BURSZTYN, Marcel (org). **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. Ed. Brasiliense, 2ª edição, São Paulo, 1994.

BURSZTYN, Marcel. Armadilhas do progresso: contradições entre economia e ecologia. In **Revista Economia e Sociedade**. Brasília, jan/jun. 1995.

BURSZTYN, Maria Augusta e BURSZTYN, Marcel. “Gestão Ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos” In: NASCIMENTO, Elimar & VIANA, João Nildo (orgs.). **Economia, meio ambiente e comunicação**. Ed. Garamond, Rio de Janeiro, 2006

CARVALHO, Cid Almeida. **Petrolina, Entre as Cinzas do Passado e os Arbóres do Porvir**. 2003

CAVALCANTI, Clóvis. **Meio Ambiente, Celso Furtado e Desenvolvimento como Falácia**. In: *Ambiente e Sociedade*. Vol. V, nº 02, ago/dez 2002 – Vol. VI, nº 01, jan/jul 2003.

CODEVASF, Companhia de Desenvolvimento dos Vales de São Francisco e do Parnaíba. **Perímetros Irrigados**. Disponível em: <<http://www.codevasf.gov.br/principal/perimetros-irrigados/polos-de-desenvolvimento-1/juazeiro-petrolina>>. Acesso em: 26 out. 2007

CONSEMA. **Regimento Interno do Conselho Estadual de Meio Ambiente do Estado de Pernambuco.** Disponível em: <<http://www.cprh.pe.gov.br/downloads/Regimento%20Consema.doc>>. Acesso em: 02 out. 2007

CPRH, **CPRH 25 anos. Sua vida, sua história.** Recife, 2001. Disponível em: <<http://www.cprh.pe.gov.br/25anos/ctudo-25anos.asp>>. Acesso em: 02 out. 2007

CPRH, **Descentralização - Compartilhamento da Gestão Ambiental.** Recife, 2007a. Disponível em: <<http://www.cprh.pe.gov.br/frme-index-secao.asp?idsecao=181>>. Acesso em: 04 jan 2007

CPRH, **Licenciamento – Apresentação,** Recife, 2007b. Disponível em: <<http://www.cprh.pe.gov.br/frme-index-secao.asp?idsecao=32>>. Acesso em 02 out. 2007

DAMIANI, Octavio. **Beyond market failures: irrigation, the state, and non-traditional agriculture in Northeast Brazil.** 1999. 235 p. Thesis (Ph. D.) Doctor of Philosophy in Economic Development. Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, Boston. Disponível em: <<http://dspace.mit.edu/bitstream/1721.1/9320/1/44040108.pdf>> Acesso em 22 out. 2007

DEMAJOROVIC, Jacques. **Sociedade de risco e responsabilidade sócio-ambiental: perspectivas para a educação corporativa.** São Paulo: Editora Senac, 2003.

DUARTE, Laura Maria Goulart e WEHRMANN, Magda. *Desenvolvimento e Sustentabilidade: Desafios para o Século XXI.* Salvador: CAR, 2002.

EGLER, Cláudio; MATTOS, Margarida. **Federalismo e Gestão do território: as regiões integradas de desenvolvimento.** Anais do V Encontro Nacional da ANPEGE, Florianópolis, 2003. Disponível em: < http://www.laget.igeo.ufrj.br/egler/pdf/ANPEGE_1.pdf>. Acesso em: 22 dez 2008

ESTY, Daniel C. e IVANOVA, Maria H.. **Governança Global.** São Paulo: Editora Senac, 2005. Tradutor: Assef Nagib Kfour

FÓRUM PERMANENTE DA AGENDA 21 LOCAL. **Agenda 21 de Petrolina:** Rumo à sustentabilidade. Petrolina: Editora e Gráfica Franciscana, 2005

FRANÇA, Francisco Mavignier Cavalcante (Org.). **Documento referencial do Pólo de Desenvolvimento Integrado Petrolina-Juazeiro.** Fortaleza: ETENE / BNB, 1997. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/Aplicacao/ETENE/Rede_Irigacao/Docs/>

Documento%20Referencial%20do%20Polo%20Juazeiro-Petrolina.PDF.>. Acesso em: 22 out. 2007

GIDDENS, Anthony. **Para além da esquerda e da direita – O futuro da política radical**. São Paulo: Editora UNESP, 1996.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrolo. O que a globalização está fazendo de nós**. 2ª ed. Trad. de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Record, 2002, p. 43

HISTÓRIA, Prefeitura Municipal de Petrolina, Disponível em: <<http://www.petrolina.pe.gov.br/acidade.asp?c=historia>>. Acesso em: 31 out. 2007

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Produção Agrícola Municipal - Culturas Temporárias e Permanentes – 2006**. Volume 33, p. 133. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/pam/2006/pam2006.pdf>>. Acesso em : 26 out. 2007

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Unidades da Federação**. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/>>. Acesso em: 02 out. 2007

JACOBI, Pedro Roberto; BARBI, Fabiana. **Governança dos recursos hídricos e participação da sociedade civil**. In: II Seminário Nacional de Movimentos Sociais, participação e democracia. Florianópolis, 2007. Disponível em: <http://www.sociologia.ufsc.br/npms/fabiana_barbi_pedro_jacobi.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2007

KIPERSTOK, Asher (Coord), AGRA, Severino Soares Filho [*et. al.*]. **Inovação e meio ambiente: elementos para o desenvolvimento sustentável na Bahia**, Construindo os recursos do amanhã ; v. 2, Salvador: Centro de Recursos Ambientais, 2003.

KIRCHHOFF, D. **Avaliação de Risco Ambiental e o processo de licenciamento: o caso do gasoduto de distribuição de gás brasileiro trecho São Carlos – Porto Ferreira**. Dissertação (Mestrado) – Escola de Engenharia São Carlos, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2004

LACERDA, Maria Aurélio Dantas e LACERDA, Rogério Dantas. **O cluster da fruticultura no Pólo Petrolina/Juazeiro**. Revista de Biologia e Ciências da Terra, Volume 4 - Número 1, 1º Semestre, 2004. Disponível em: <<http://www.uepb.edu.br/eduep/rbct/sumarios/pdf/petrolina.pdf>>. Acesso em 25 out. 2007

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. **Direito ambiental na sociedade de risco**. 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

LENZA, Pedro. **Direito constitucional esquematizado**. 11ª edição, São Paulo: Editora Método, 2007

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 13ª Edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

MIN, Ministério da Integração Nacional. **Programas e Ações**. Disponível em: <http://www.integracao.gov.br/programas/programasregionais/index.asp?area=spr_ride>. Acesso em: 26 out. 2007

MMA, **Parecer nº 312/CONJUR/MMA/2004**, datado de 04/09/2004, da lavra do Consultor Jurídico do Ministério do Meio Ambiente, Dr. Gustavo Trindade. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/DAI/_arquivos/par312conjur.pdf>. Acesso em: 22 out. 2007.

MMA, Departamento de Articulação Institucional. **Relatório de Gestão “Fortalecimento do SISNAMA”**, Brasília, 2003/2006. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/secex_fsisnama/_arquivos/relatorio_gestao_1.pdf>. Acesso em: 22 out. 2007.

MMA, **Sistema Nacional de Meio Ambiente – SISNAMA**. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=23&idConteudo=280>>. Acesso em: 24 mar. 2007.

MOTA, José Aroudo. **Economia, meio ambiente e sustentabilidade: as limitações do mercado onde o mercado é o limite**. In Boletim Científico. Brasília, Escola Superior do Ministério Público da União, ano III, nº 12, jul/set de 2004, p. 67-87.

NASCIMENTO, Elimar P. do. **Os conflitos na sociedade moderna: uma introdução conceitual**. In BURSZTYN, Marcel. A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais. Rio de Janeiro, Garamond, 2001, p.85-107.

NOSSA COMUNIDADE GLOBAL. **O relatório da Comissão sobre Governança Global**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1996.

NUSDEO, Fábio. Economia do Meio Ambiente. In: PHILIPPI, Arlindo Jr.; ALVES, Alaôr Caffé (Coord.). **Curso interdisciplinar de direito ambiental**. Barueri: Manole, 2005. p. 193-213.

OLIVEIRA, José Antônio Pupim de. **Instrumentos econômicos para gestão ambiental: lições das experiências nacional e internacional**. Centro de Recursos Ambientais: NEAMA, Salvador, 2003.

PDSA, Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Semi-Árido. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional – SDR, Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE, Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.integracao.gov.br/pdf/desenvolvimentoregional/pdsa.zip>>. Acesso em: 25 out. 2007

PERNAMBUCO, **Decreto Estadual nº. 28.787, de 29 de dezembro de 2005**. Institui os valores a serem cobrados, mediante DAE-20, de competência da Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – CPRH, da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente - SECTMA. Disponível em: <<http://www.cprh.pe.gov.br/downloads/dec-est-28787.zip>>. Acesso em: 02 out. 2007

PERNAMBUCO, **Lei Complementar nº. 49 de 31 de janeiro de 2003**. Dispõe sobre as áreas de atuação, a estrutura e o funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cprh.pe.gov.br/downloads/lei-comp-049-31-01-03.doc>>. Acesso em: 02 out. 2007

PERNAMBUCO, **Lei nº. 12.427, de 25 de setembro de 2003**. Dispõe, nos termos do artigo 123, § 1º da Constituição Estadual, sobre o Plano Plurianual do Estado para o quadriênio 2004-2007 e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/index.html>>. Acesso em: 02 out. 2007

PERNAMBUCO, **Lei nº. 12.744, de 23 de dezembro de 2004**. Dispensa de licenciamento ambiental no Estado de Pernambuco, as atividades agrícolas e pecuárias desenvolvidas em sequeiro, de acordo com os limites territoriais que indica. Disponível em: <<http://www.alepe.pe.gov.br/index.html>>. Acesso em: 02 out. 2007

PERNAMBUCO, **Lei nº. 12.916, de 08 de novembro de 2005**. Dispõe sobre licenciamento ambiental, infrações administrativas ambientais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.cprh.pe.gov.br/downloads/lei-estad-12916.doc>>. Acesso em: 02 out. 2007

ROSENAU, J. & CZEMPIEL, Ernst-Otto (Orgs.) **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

SECTMA, **Atlas da Biodiversidade de Pernambuco**. Recife. 2002. Disponível em: <http://www.sectma.pe.gov.br/biblioteca_virtual_atlas_da_biodiversidade.asp>. Acesso em: 26 out. 2007

SILVA, Alberto Teixeira da. **Relações internacionais e meio ambiente: construindo uma agenda de governança policêntrica**. In: III Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação em Ambiente e Sociedade, Brasília, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 14^a ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997

SILVA, José Maria Alves da; REZENDE, Alberto Martins e SILVA, Carlos Arthur Barbosa da. **Condicionantes do Desenvolvimento do Pólo Agroindustrial de Petrolina/Juazeiro**. Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza, v. 31, n. 1 p. 48-64, jan-mar. 2000. Disponível em: <http://www.bnb.gov.br/content/Aplicacao/ETENE/Rede_Irigacao/Docs/Condicionantes%20do%20Desenvolvimento%20do%20Polo%20Agroindustrial%20de%20Petrolina-Juazeiro.PDF>. Acesso em: 25 out. 2007

SOGABE, Milton. “Avaliação e gerenciamento de risco”. In: VILELA, Alcir Jr. & DEMAJOROVIC, Jacques (orgs.). **Modelos e ferramentas de gestão ambiental: desafios e perspectivas para as organizações**. São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2006.

SOUZA, Maria Lucia Cardoso. **Evolução histórica da gestão ambiental no Estado da Bahia**. In: BAHIA - Nova Legislação Ambiental. Edição Comentada; Série Cadernos de Referência Ambiental, Vol. 08, NEAMA: Salvador, 2001

SOUZA, Maria Lucia Cardoso. **Municipalização da gestão ambiental: análise comparativa do processo de descentralização nos Estados da Bahia, Minas Gerais e Rio Grande do Sul**. Brasília. 2003. 187p. (Dissertação de mestrado do Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB)

SSP-BA, Secretaria de Segurança Pública da Bahia. Assessoria de Comunicação Social. **Anunciado balanço final da Operação Prometeu**. Notícia Veiculada em 19/06/2007. Disponível em: <http://www.ssp.ba.gov.br/noticia.asp?cod_Noticia=1197>. Acesso em: 26 out. 2007

TRENNEPOHL, Natascha Dorneles. “Contornos de uma crise ambiental e científica na sociedade qualificada pelo risco”. In: FIORILLO, Celso Antônio Pacheco (coord). **Revista Brasileira de Direito Ambiental**. Ed. Fiuza, Ano 2, Vol. 07, São Paulo, jul/set 2006.

Anexo 1. Lista de Entrevistados

Dierson Guimarães Lima – Analista Ambiental da Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos de Pernambuco - CPRH

Vitório Rodrigues de Andrade – Gerente de Meio Ambiente da Secretaria de Paisagismo, Urbanismo e Meio Ambiente de Petrolina

Suzana Sandes Tosta Nascimento – Gerente de Meio Ambiente da Secretaria de Infra-Estrutura, Habitação e Meio Ambiente de Juazeiro

Anexo 2. Questionário semiestruturado aplicado nas entrevistas

Nome do entrevistado: _____

Órgão de Trabalho: _____

Telefone: _____ E-mail: _____

1 – De que maneira o Município, o Estado e a União vêm contribuindo para uma gestão compartilhada do meio ambiente?

2 – Quais as vantagens e desvantagens do licenciamento de atividades de impacto local ser realizado no âmbito municipal? Quais os critérios exigidos para que o município exerça esta atividade?

3 – Quais as dificuldades enfrentadas no exercício da gestão ambiental? Existe conflito de competências entre a União, Estados e Municípios?

4 – O licenciamento ambiental é capaz de evitar danos e minimizar os impactos da atividade agrícola?

5 – Quais condicionantes são normalmente exigidos pelo órgão ambiental para que um empreendimento possa operar?

6 – Qual a estratégia do órgão ambiental para o licenciamento de Pólos Agrícolas? O que já foi feito até o momento e quais são as perspectivas?

7 – Qual a atuação do órgão ambiental no Pólo Petrolina / Juazeiro? Existe algum empreendimento licenciado? E dispensado de licenciamento? Caso positivo, quais critérios foram utilizados para a dispensa do licenciamento ambiental?

8 – Como deveria se dar a descentralização da gestão ambiental?

Anexo 3. Portaria CRA nº 7.769/2006

PORTARIA Nº 7769 DE 28 DE DEZEMBRO DE 2006. A Diretora Geral do Centro de Recursos Ambientais - CRA, no exercício das competências que lhe foram delegadas pela Lei Estadual nº. 7.799, de 7 de fevereiro de 2001, e em especial, pelo art. 3o. do Decreto Nº 10.193, de 27 de dezembro de 2006, que trata dos procedimentos de licenciamento ambiental das atividades agrossilvopastoris e de produção de carvão vegetal. **RESOLVE: Art. 1º** - Estão dispensados do licenciamento ambiental junto ao Centro de Recursos Ambientais - CRA os empreendimentos, obras e atividades relacionados: I - olericultura e floricultura, com área de plantio menor ou igual a 20 ha (vinte hectares), exceto em regime hidropônico; II - culturas de ciclo curto, em regime de sequeiro, com área de plantio menor ou igual a 200 ha (duzentos hectares); III - culturas de ciclo curto, irrigadas por método de aspersão convencional, com área menor ou igual a 20 ha (vinte hectares); IV - cultura de ciclo curto, irrigadas por método localizado (micro aspersão e gotejamento), com área menor ou igual a 50 ha (cinquenta hectares); V - culturas semi-perenes e perenes em regime de sequeiro com área de plantio menor ou igual a 300 ha (trezentos hectares); VI - culturas semi-perenes e perenes irrigadas por método de aspersão convencional, com área irrigada menor ou igual a 50 ha (cinquenta hectares); VII - culturas semi-perenes e perenes irrigadas por método localizado (micro aspersão e gotejamento), com área menor ou igual a 100 ha (cem hectares); VIII - agropecuária orgânica certificada por entidade credenciada junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA; IX - sistemas agroflorestais (SAF), entendidos como a associação entre espécies nativas (árvores, arbustos e palmeiras) e cultivos agrícolas e/ou criações de animais em uma mesma área, menor ou igual a 500 ha (quinhentos hectares); X - silvicultura, entendida como o cultivo de espécies florestais de interesse econômico, consorciado ou não, em área menor ou igual a 100 ha (cem hectares); XI - criação não confinada de animais em área total de pastagens e cultivos forrageiros menor ou igual a 500 ha (quinhentos hectares); XII - criação confinada de animais, de acordo com os seguintes parâmetros: vacas leiteiras, até 200 (duzentas) matrizes; novilhos de corte, até 300 (trezentas) cabeças; suínos, até 50 matrizes ou 100 (cem) recrias; caprinos e ovinos, até 1.000 (mil) cabeças; galinhas poedeiras, frangos de corte e coelhos até 20.000 (vinte mil) cabeças; XIII - construção e reforma de reservatórios artificiais, exclusivamente para dessedentação de animais e abastecimento humano, com volume acumulado de até 200.000 m³ (duzentos mil metros cúbicos); XIV - atracadouros flutuantes com até 100 metros (cem metros) de extensão; XV - agricultura familiar, pesca artesanal, extrativismo, silvicultura, piscicultura, aquíicultura, com exceção de carcinicultura, atendidos os critérios do Programa Nacional da Agricultura Familiar - PRONAF; XVI - produção de carvão vegetal com volume mensal de até 250 mdc (duzentos e cinquenta metros de carvão), em um único imóvel rural. **Art. 2º** Os empreendimentos e atividades que se constituem em objeto desta Portaria, para efeito de regularidade ambiental, deverão atender ao disposto no parágrafo único do art. 3º do Decreto Nº 10.193, de 27 de dezembro de 2006. **Art. 3º** - Não estão sujeitas, isoladamente, à comprovação de regularidade ambiental, perante a legislação do Estado, as seguintes atividades: I - correção, obras e outros serviços de conservação do solo; II - aquisição de máquinas, implementos e equipamentos agrícolas; III - construção de cercas e currais, barracões, galpões, “packing-houses”, unidades de pré-beneficiamento de pescado e habitações; IV - aquisição de animais, sêmen, embriões, sementes, mudas e outros insumos; V - recuperação de cacauais e pomares; VI - recuperação ambiental, florestal, recuperação de reserva legal e de área de preservação permanente e levantamentos topográficos para tais finalidades; VII - aquisição de dessalinizadores; VIII - custeio agrícola e pecuário; IX - obras e serviços rotineiros de manutenção de estruturas e equipamentos pré-existent; X - obras de manutenção de estradas da propriedade agrícola, desde que não interfiram na vazão e no fluxo normal das águas, não alterem suas características químicas e biológicas e não impeçam o acesso aos corpos hídricos. **Art. 4º** - O disposto nesta Portaria não exime as atividades nela relacionadas do cumprimento de normas e padrões ambientais, em especial da legislação de agrotóxicos, da legislação municipal, bem como da fiscalização exercida pelos órgãos competentes. **Art. 5º** - Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogadas as disposições em contrário. MARIA LUCIA CARDOSO DE SOUZA – Diretora Geral