

# DESAFIOS PARA OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR, BAHIA, FRENTE À DESCENTRALIZAÇÃO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

CHALLENGES FOR THE MUNICIPALITIES IN THE METROPOLITAN REGION OF SALVADOR, BAHIA STATE, BRAZIL, REGARDING THE ENVIRONMENTAL LICENSING DECENTRALIZATION

## *Larissa de Lima Cardoso*

Bióloga. Pós-Graduada em Ecologia e Intervenções Ambientais pelo Centro Universitário Jorge Amado (Unijorge) – Salvador (BA), Brasil.

## *Alessandra Argolo Espírito Santo Carvalho*

Bióloga. Doutora em Biotecnologia; Docente do Campus Integrado de Manufatura e Tecnologia do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI/CIMATEC) e do Unijorge – Salvador (BA), Brasil.

### **Endereço para correspondência:**

Larissa de Lima Cardoso – Rua Terceira Ligação, 13 – Gleba B – CEP: 42809-190 – Camaçari (BA), Brasil – E-mail: larissa.lcardoso1@outlook.com

## **RESUMO**

Diante do modelo de desenvolvimento econômico que se estabeleceu a partir da Revolução Industrial, a questão ambiental surge como um problema mundial, apresentando contradições entre o modelo econômico-industrial e a realidade socioambiental. Tal fato resultou na exigência de respostas práticas, como a criação de instrumentos legais de gestão ambiental. No contexto do Brasil, a partir da Lei Complementar 140/2011, ficou atribuída aos municípios competência legal para promover o licenciamento de atividades que possam causar impacto ambiental a nível local. Dessa forma, o presente estudo buscou identificar, em municípios da Região Metropolitana de Salvador, Bahia, Brasil, os desafios enfrentados por estes mediante aplicação da Lei Complementar. O estudo permitiu verificar que 62,0% dos municípios da Região Metropolitana de Salvador estão habilitados para licenciar, porém as dificuldades administrativas apresentadas pelos órgãos ambientais tendem a comprometer a eficácia do licenciamento como instrumento de proteção ambiental, o que favorece os riscos de degradação e exploração desordenadas dos recursos naturais.

**Palavras-chave:** licenciamento; meio ambiente; degradação ambiental.

## **ABSTRACT**

Based on the economic development model that has been established since the Industrial Revolution, the environmental issue emerges as a global problem, with contradictions between the economic and industrial model and the socioenvironmental reality. This fact has resulted in the demand for practical responses, such as the creation of legal instruments for environmental management. In the Brazilian context, based on the Supplemental Law 140/2011, the municipalities were in charge of legal competence to promote the licensing of activities that could cause a local environmental impact. Thus, this study sought to identify in cities of the Metropolitan Region of Salvador, in Bahia, Brazil, the challenges faced by them after the Supplemental Law. The study showed that 62.0% of cities from the Metropolitan Region of Salvador are empowered to license, however the administrative difficulties presented by environmental agencies tend to compromise the effectiveness of licensing as an environmental protection instrument, which favors the risks of uncontrolled degradation and exploitation of natural resources.

**Keywords:** licensing; environment; environmental degradation.

## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o mundo tem passado por grandes transformações socioeconômicas, culturais e ambientais. A partir da Revolução Industrial, a relação de dominação homem-natureza foi drasticamente estabelecida, e o homem passou a intensificar a extração de recursos naturais em prol de seu desenvolvimento. Consequentemente, o consumo exacerbado de recursos naturais ultrapassou a capacidade de renovação da biosfera, gerando um modelo de desenvolvimento incompatível com o equilíbrio ecológico, o que levou ao desencadeamento da atual crise ambiental.

Um mundo repleto de sociedades que consomem mais do que são capazes de produzir e do que o planeta pode sustentar é uma impossibilidade ecológica, afirma Dias (2004). Diante do modelo de desenvolvimento econômico que se estabeleceu, a questão ambiental surge como um problema mundial, apresentando contradições entre o modelo econômico-industrial e a realidade socioambiental.

Segundo Lima (1999, p. 3),

essas contradições, engendradas pelo desenvolvimento técnico-científico e pela exploração econômica, se revelaram na degradação dos ecossistemas e na qualidade de vida das populações, levantando, inclusive, ameaças à continuidade da vida no longo prazo.

A preocupação com os efeitos negativos que ameaçam a qualidade de vida impulsionou reflexões e reações sociais em todo o mundo.

Discussões sobre problemas socioambientais ganharam força por volta dos anos 1960 e 1970, e foram se afirmando nos movimentos sociais por meio de produções científicas, agências e políticas públicas e organismos governamentais nacionais e internacionais (LIMA, 1999), em busca de um desenvolvimento capaz de incorporar critérios de sustentabilidade. Isso levou à exigência de respostas práticas, tais como a criação de instrumentos legais, a exemplo o licenciamento ambiental, considerado “notório instrumento da tutela preventiva do meio ambiente” (CARVALHO, 2006, p. 1) capaz de limitar as ações humanas, de forma a adequar o desenvolvimento econômico à proteção do meio ambiente.

No Brasil, a partir dos anos 1980, os movimentos por justiça ambiental impulsionaram as conquistas sociais que contribuíram para a construção da cidadania (SANJUAN, 2007) e favoreceram o processo de elaboração da legislação ambiental, possibilitando incorporar às políticas públicas a problemática ambiental enfrentada. Dessa forma, em 1981, foi sancionada a Lei Federal 6.938 que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) e criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), estabelecendo como objetivo

a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana (BRASIL, 1981, p.1).

A temática ambiental e o compromisso para o desenvolvimento sustentável estão explícitos na Constituição Federal de 1988, em seu capítulo VI do meio ambiente, art. 225:

Art. 225 – Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2000, p. 138).

Conforme afirma Dias (2004), o Brasil possui uma legislação ambiental muito avançada. Porém, durante anos, foram evidenciadas dificuldades administrativas de gerenciamento ambiental, uma vez que a Constituição Federal de 1988 outorga competência comum a todos os entes federados para proteção do meio ambiente, conforme estabelecido no art. 23 da Constituição Federal:

Art. 23 – É de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: VI – proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII – preservar as florestas, fauna e a flora (BRASIL, 2000, p. 17).

Para tanto, verificou-se que a definição do papel de cada ente federativo era de fundamental importância para a eficácia das normas e da melhor gestão dos instrumentos de proteção ambiental (MMA, 2009a). Dentro desse

contexto, a criação da Resolução do CONAMA 237/97 ficou entendida como um marco histórico e conceitual da Política de Meio Ambiente (MARCONI; BORINELLI; CAPELARI, 2012), uma vez que instituiu um sistema de licenciamento ambiental no qual as competências para o licenciamento foram distintamente atribuídas aos entes federados, levando em consideração a localização do empreendimento, a abrangência dos impactos diretos ou em razão da matéria (MMA, 2009a), dando início ao processo de descentralização.

Mesmo após a divulgação da Resolução do CONAMA 237/97, conflitos de competência continuaram a ser evidenciados, a exemplo do “caso da Usina Hidroelétrica Corumbá IV, cujo licenciamento foi inicialmente feito pelo estado de Goiás e depois transferido para a União, por decisão judicial” (MMA, 2009a, p. 23). Desse modo, conforme afirma Guerra (2012), o país necessitava que as atribuições de competência em matéria ambiental fossem definidas por meio do poder legislativo.

O processo de descentralização da gestão ambiental foi legalmente definido por meio de publicação da Lei Complementar (LC) 140, em 08 de dezembro de 2011, a qual fixa normas para a cooperação dos entes federados nas ações administrativas relativas à proteção do meio ambiente (BRASIL, 2011). Segundo Guerra (2012, p. 138), um dos principais aspectos da referida LC

foi o de estabelecer a um único órgão ambiental a responsabilidade pelo licenciamento ambiental, pela supressão da vegetação, pela fiscalização e pela aplicação das sanções administrativas previstas em lei.

Baseando-se na nova lei, ficou atribuída aos municípios competência sobre os assuntos de âmbito local, como promoção do licenciamento ambiental das atividades ou de empreendimentos que causem ou possam causar impactos ambientais, seguindo a tipologia definida pelos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, que levam em consideração: critério de porte, potencial poluidor e natureza da atividade (BRASIL, 2011).

No estado da Bahia, a legislação ambiental foi implementada a partir da década de 1970 por meio da Lei 3.163, de 04 de outubro de 1973, a qual deu origem ao Conselho de Proteção Ambiental (CEPRAM), que formulou a Política Estadual de Controle da Poluição, impulsionando um grande avanço na área ambiental (SANJUAN, 2007). Posteriormente, com a criação da

Lei 3.858/80, atribuiu-se ao CEPRAM o papel de órgão superior do Sistema Estadual de Administração dos Recursos Ambientais (SEARA), atual Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA), que tem como finalidade promover a conservação, defesa e melhoria do ambiente em benefício da qualidade de vida (SEMA, 2014), favorecendo a criação de mecanismos para implementar a Política Ambiental do Estado.

Segundo Sanjuan (2007), a Bahia iniciou o processo de descentralização da gestão ambiental, bem como o disciplinamento do licenciamento e da fiscalização das atividades de impacto ambiental local em 1999, com a aprovação da Resolução do CEPRAM 2.150/99. Acompanhando a evolução da legislação ambiental brasileira, o estado da Bahia realizou ao longo dos anos revisões e atualizações de suas leis, buscando ampliar a eficácia e a agilidade nos processos de gestão ambiental de acordo com as previsões federais.

Em atendimento ao disposto no art. 9º, XIV, alínea “a”, da LC 140/2011, e à necessidade de estabelecer procedimentos de descentralização do licenciamento ambiental, o CEPRAM instituiu, em 31 de outubro de 2013, a Resolução 4.327, que dispõe sobre as atividades de impacto local de competência dos municípios baianos e fixa as normas de cooperação entre os entes federados com vista a proteção do meio ambiente. A referida Resolução estabelece ainda, em seu art. 4º, que os municípios deverão instituir seu Sistema Municipal de Meio Ambiente por meio de órgão ambiental capacitado e pelo Conselho de Meio Ambiente, nos seguintes termos:

- I – Possuir legislação própria que disponha sobre a política de meio ambiente e sobre a polícia ambiental administrativa, que discipline as normas e procedimentos do licenciamento e da fiscalização de empreendimentos ou atividades de impacto local;
- II – Ter implementado e estar em funcionamento o Conselho Municipal de Meio Ambiente;
- III – Possuir em sua estrutura administrativa órgão responsável com capacidade administrativa e técnica interdisciplinar para o licenciamento, controle e fiscalização das infrações ambientais das atividades e empreendimentos e para a implementação das políticas de planejamento territoriais (BAHIA, 2013, p. 4).

Com previsão em Lei Federal 6.938/81, na Constituição Federal de 1988, e em Lei Estadual 10.431/2006 e suas alterações, o licenciamento ambiental passa a

ser considerado por diversos autores como o principal instrumento da gestão ambiental. Esse instrumento segue o Princípio da Prevenção, conforme afirma Carvalho (2006), uma vez que é empregado com o objetivo de evitar a ocorrência de danos ambientais. Conforme o art. 1º da Resolução do CONAMA 237/97, o licenciamento ambiental é definido como:

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

A fim de modernizar e melhor qualificar os processos de gestão ambiental na Bahia, foram criadas, a partir da Lei Estadual 10.431/2006, posteriormente alterada pela Lei 12.377/2011, novas modalidades de licenciamento, tais como: Licença Prévia (LP), assim denominada por ser concedida na fase preliminar de planejamento do empreendimento ou atividade, atestando sua viabilidade ambiental. Nesta fase, são estabelecidos os requisitos básicos e condicionantes para serem atendidos nas próximas etapas. Em seguida, realiza-se a Licença de Instalação (LI), que é concedida para a implantação do empreendimento ou atividade, após verificar se houve o cumprimento das especificações exigidas na fase inicial. Quando se checa a necessidade de realizar avaliação da eficiência das medidas que foram adotadas para a fase de operação, concede-se, a título precário, a LP de Operação (LPO) que será válida por 180 dias. Por fim, é outorgada a Licença de Operação (LO), após verificação do cumprimento das exigências constantes das anteriores.

Além dessas, há ainda outras licenças que serão concedidas para atividades ou empreendimentos em condições específicas, tais como: Licença de Alteração (LA),

quando há a necessidade de ampliar ou modificar atividades, empreendimentos ou processos regularmente existentes; Licença Unificada (LU), que será concedida quando as características do empreendimento permitirem, conforme regulamento, a emissão de uma única licença, contemplando todas as fases (localização, implantação e operação).

Para as atividades ou os empreendimentos que foram instalados ou iniciaram seu funcionamento anteriormente à regulamentação da referida lei estadual, será concedida a Licença de Regularização (LR) perante comprovação da recuperação e/ou compensação ambiental de seu passivo. Existe ainda a Licença Ambiental por Adesão e Compromisso (LAC), que é concedida eletronicamente, para situações específicas previstas na lei de atividades e empreendimentos de baixo e médio potencial poluidor, de forma que o licenciamento é realizado por meio de uma declaração de adesão e compromisso feita pelo empreendedor, em cumprimento aos critérios estabelecidos pelo órgão licenciador (BAHIA, 2011).

É notório o processo de adequação legal pelo qual o estado da Bahia vem passando, visando atender ao princípio da descentralização administrativa na gestão ambiental, bem como a municipalização do licenciamento ambiental, com vista ao cumprimento das exigências legais estabelecidas pela federação, fixadas principalmente com o advento da LC 140/2011. Sabe-se que, para atender a tal princípio, os estados e municípios deverão investir em novas tecnologias, infraestrutura e qualificação de recursos humanos (GUERRA, 2012), evidenciando, portanto, um grande desafio para os municípios, os quais passam a assumir legalmente uma responsabilidade anteriormente conferida ao estado. Dentro desse contexto, é que o presente estudo pretende identificar, em municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS), os desafios enfrentados por estes diante da Resolução do CEPRAM 4.327/2013, que disciplina e municipaliza o processo de licenciamento ambiental, em atendimento à LC 140/2011.

## MATERIAIS E MÉTODOS

O estudo foi desenvolvido por meio de pesquisa qualitativa e exploratória, contemplando o levantamento bibliográfico, realizado por meio de artigos acadêmicos e literatura específica, e o documental re-

ferente às legislações ambientais federais e estaduais pertinentes à temática ambiental. Também foi feita a coleta de dados por meio de entrevistas realizadas nas Secretarias de Meio Ambiente dos Municípios da RMS,

com o objetivo de verificar *in loco* a sua adequação à Resolução do CEPRAM 4.327/2013.

Inicialmente, realizou-se a delimitação da área de estudo, por meio do levantamento do perfil socioeconômico dos municípios baianos, o que levou à escolha da RMS, composta de 13 municípios, com representatividade superior a 40% de participação nas atividades econômicas do Estado. Conforme o Ministério do Meio Ambiente – MMA (2009b), toda dinâmica econômica reflete diretamente nas atividades de gestão dos órgãos ambientais, principalmente naquelas relacionadas ao licenciamento ambiental. Os dados foram obtidos por meio de consulta ao endereço eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizada em setembro de 2014 (SEI/IBGE, 2011).

A partir da delimitação inicial, houve a seleção dos municípios habilitados pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente (SEMA) Estadual, por meio da Portaria 33, publicada em 10 de maio de 2013, seguindo o enquadramento preestabelecido pelo CEPRAM, sendo considerados aptos a realizar o licenciamento ambiental nos termos da LC 140/2011. Dessa forma, o objeto de estudo foi definido como os municípios da Região Metropolitana de Salvador, incluindo oito deles: Camaçari, Candeias, Lauro de Freitas, Mata de São João, Pojuca,

Salvador, São Francisco do Conde e São Sebastião do Passé. As informações foram coletadas entre setembro e outubro de 2014, por meio do acesso aos *sites* da SEMA e do Sistema Estadual de Informações Ambientais e de Recursos Hídricos (SEIA).

A coleta de dados dos municípios foi feita por entrevista semiestruturada, seguindo um roteiro preestabelecido, composto de 13 questões, escritas com linguagem simples e direta, visando favorecer a análise dos dados. As entrevistas foram realizadas entre 7 e 18 de novembro de 2014 com membros dos órgãos municipais competentes, com o objetivo de traçar um perfil ambiental, bem como identificar os desafios enfrentados pelos municípios para administrar o processo de licenciamento ambiental.

A análise de dados apresentou caráter descritivo e foi realizada pela compreensão dos levantamentos bibliográfico e documental, bem como da compreensão dos resultados das entrevistas. Para auxiliar a interpretação e tabulação dos dados obtidos por meio das entrevistas, utilizou-se um *software* de planilhas eletrônicas – Microsoft Office Excel versão 2007. Para melhor compreensão, os resultados encontrados foram apresentados em formato de gráficos.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Bahia encontra-se dividida em regiões chamadas de “Territórios de Identidade”, as quais foram reestruturadas a fim de permitir a visualização do nível de concentração das atividades econômicas dentro do estado. Entre os territórios definidos, encontra-se a RMS, que atualmente tem representatividade superior a 40% das riquezas, contando com a participação expressiva de três dos seus municípios destacados entre os cinco mais ricos da Bahia, de acordo com a Tabela 1 (SEI/IBGE, 2011).

Conforme divulgação no *site* da SEMA, até a data de conclusão do presente trabalho, do total de 417 municípios do estado da Bahia, 203 declararam-se capacitados para o licenciamento ambiental, segundo o que está definido pela Resolução do CEPRAM 4.327/13 em atendimento aos requisitos da LC 140/2011, ou seja, 49% dos municípios baianos declararam capacidade para a atividade de licencia-

mento, bem como definiram seus respectivos níveis de competência. Além disso, conforme as planilhas divulgadas pela SEMA, 35% dos municípios não se manifestaram quanto a sua capacidade e 16% declararam-se incapacitados (Figura 1).

Nota-se que uma grande parcela dos municípios ainda não possui ou não declarou capacidade necessária para responsabilizar-se pelo licenciamento. Segundo o art. 10, § 2º, da Resolução do CEPRAM 4.327/13, os municípios que informaram falta de capacidade deverão buscar medidas para implementar a estrutura necessária ao cumprimento da LC 140/2011, no prazo máximo de dois anos. Enquanto caracterizada a inexistência e/ou inaptidão de capacidade municipal para o desempenho das ações administrativas de licenciamento e autorização ambiental, as atividades serão desenvolvidas pelo Estado, por meio da instauração de competência supletiva, conforme prevê o art. 10 de referida lei.

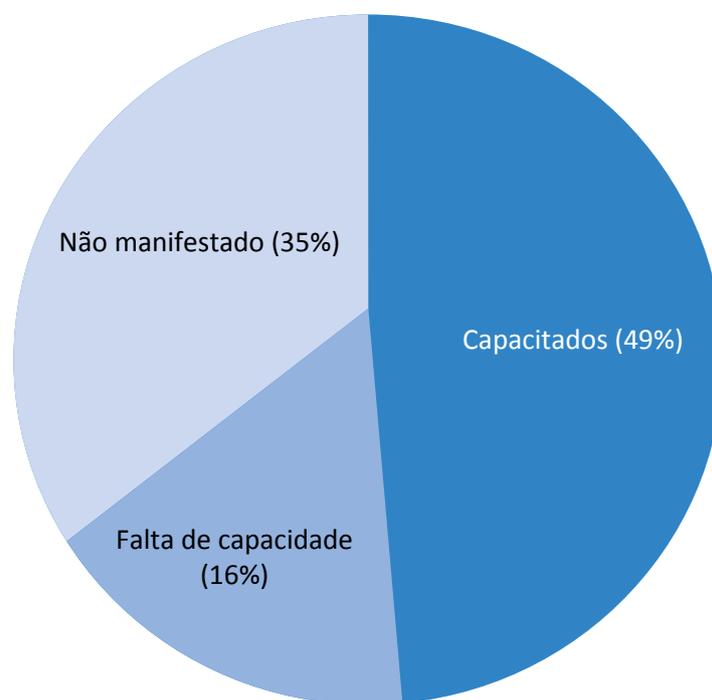
Verifica-se que 62% dos municípios da RMS declaram-se capacitados para o licenciamento ambiental, sendo eles: Camaçari, Candeias, Lauro de Freitas, Mata de São João, Pojuca, Salvador, São Francisco do Conde e São Sebastião do Passé. Uma vez que a dinâmica econômica reflete diretamente nas atividades de gestão ambiental (MMA, 2009b), os dados

obtidos estão de acordo com os estudos realizados por Ribas, Kohler e Costa (2013) no Rio Grande do Sul, mostrando a tendência de que quanto maior o produto interno bruto (PIB) do município, maior será a participação e capacidade deste na gestão ambiental. Segundo os autores, “a variável econômica local é fator determinante para a implantação da gestão

**Tabela 1 – Cinco maiores municípios em relação ao produto interno bruto, Bahia, 2010–2011.**

PIB	PIB total (em milhões)		Participação no Estado	
	2010	2011 (1)	2010	2011 (1)
Estado	154.340,46	159.868,62	100	100
Município	65.186,51	68.052,93	42,24	42,57
Salvador	36.480,99	38.819,52	23,64	24,28
Camaçari	13.328,18	12.313,92	8,64	7,70
Feira de Santana	7.470,44	8.270,81	4,84	5,17
Candeias	4.197,94	4.705,02	2,72	2,94
Simões Filho	3.708,95	3.943,66	2,40	2,47

PIB: Produto Interno Bruto; em amarelo estão os municípios que pertencem à Região Metropolitana de Salvador.



**Figura 1 – Representação dos municípios quanto à capacidade declarada para o licenciamento ambiental.**

do licenciamento ambiental municipalizado” (Ribas; Kohler; Costa, 2013, p. 67).

Tomando por base os itens de qualificação mínima, estabelecidos pela Resolução do CEPRAM 4.327/13, foi possível verificar que todos os municípios habilitados e entrevistados possuem legislação própria e, em sua maioria (75%), implementaram o Código Municipal de Meio Ambiente, sendo que 25% encontram-se na forma de leis e decretos. Segundo o IBGE (BRASIL, 2013), “a legislação ambiental municipal pode se apresentar em diferentes formatos, não excludentes” (p. 70), entre eles a lei orgânica do município, o código ambiental, ou mesmo integrando o Plano Diretor conforme definido pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001).

Quando os municípios foram questionados sobre o Conselho de Meio Ambiente, a maioria absoluta informou possuir conselhos implementados (87%) ou em fase de implementação (13%), conforme previsão legal, mantendo-os ativos por meio da realização de reuniões, as quais seguem calendários preestabelecidos e reuniões extraordinárias conforme demanda. Segundo os entrevistados, a participação ativa dos conselhos contribui positivamente para o desenvolvimento dos processos de gestão ambiental e para a eficácia do licenciamento, corroborando com as ideias defendidas por Sanjuan (2007), a qual afirmou que os conselhos se constituem em um importante canal de participação, que possibilita a sociedade fazer escolhas em prol do bem comum.

Verificou-se que nenhum dos municípios em questão possui um Sistema Municipal de Informação sobre o Meio Ambiente instalado, o que vai de encontro à determinação da Resolução 4.327/13, quando institui que os municípios, por meio do órgão ambiental capacitado, deverão organizar e manter o referido sistema. Segundo pesquisa realizada por Costa e Vasconcelos, em 2009, no então Centro de Recursos Ambientais (CRA), atualmente Instituto do Meio Ambiente e Recursos Hídricos (INEMA), foi possível constatar que o sistema de informação tem uma atuação muito importante nas atividades das áreas envolvidas nos processos de licenciamento e fiscalização ambiental, permitindo a visualização em tempo real de todos os processos, o que contribui, por exemplo, para o acompanhamento de indicadores, relatórios, condicionantes e eficiência na prestação de informação e atendimento à sociedade. Desse modo, a ausência de um Sistema Municipal

de Informação torna os processos mais lentos e mais suscetíveis a descumprimento de prazos, o que implica no enfraquecimento dos instrumentos de controle ambiental e, conseqüentemente, em medidas para a defesa do meio ambiente.

Entre os critérios para habilitação dos municípios ao licenciamento ambiental, encontra-se ainda a capacidade administrativa e técnica interdisciplinar dos órgãos competentes. Desse modo, quando questionados sobre possuir equipe técnica interdisciplinar, verificou-se que 87% dos municípios atendem a este critério, contando com profissionais capacitados em diversas áreas, de acordo com as particularidades de cada município. Vieira e Weber (2008) afirmam que, de acordo com as peculiaridades locais, o ideal seria o município possuir um quadro profissional com, no mínimo, um geólogo ou engenheiro de minas, biólogo, engenheiro agrônomo ou civil, engenheiro florestal, sociólogo, entre outros profissionais capacitados para atender às demandas ambientais.

A análise da Figura 2 permite notar que Camaçari é o município com maior heterogeneidade na composição de sua equipe técnica, tendo, além dos cargos descritos, profissionais nas áreas de Gestão Ambiental, Administração e Engenharia de Agrimensura. Conforme divulgação da SEMA, Camaçari declarou capacidade de licenciamento em nível 3, que contempla uma variedade maior de tipos de atividades ou empreendimentos com potenciais poluidores variados, o que pode justificar a formação da equipe técnica mais ampla. No entanto, observa-se que o município de Pojuca, apesar de também licenciar em nível 3, apresentou uma equipe técnica bastante reduzida, composta apenas por um biólogo, um engenheiro ambiental e um economista. Acredita-se que tal situação pode comprometer a eficácia dos licenciamentos atualmente realizados. O oposto acontece com o município de São Sebastião do Passé, que apresentou equipe técnica reduzida, porém declarou capacidade de gestão em nível 1.

Possuir equipe técnica interdisciplinar é um critério de fundamental importância nos processos de licenciamento ambiental, uma vez que tal atividade requer a avaliação de diferentes aspectos ambientais, levando-se em consideração os meios físicos, biológicos e socioeconômicos, bem como os possíveis impactos que podem ser causados na área em que será instalada a atividade ou o empreendimento. Portanto, os órgãos

ambientais municipais devem formar uma equipe constituída por diversos profissionais habilitados, de modo que as análises realizadas e a proteção do meio ambiente local tornem-se efetivas.

Outro aspecto analisado, frente à equipe técnica dos órgãos competentes, diz respeito ao regime de trabalho dos profissionais. Com base nas informações obtidas, verifica-se que entre os municípios há uma prevalência de cargos comissionados (Figura 3), o que confere um risco à continuidade e eficiência no acompanhamento dos processos de licenciamento e fiscalização ambiental. Segundo Agnes *et al.* (2009), grande parte dos técnicos municipais possui cargos de confiança dos prefeitos, o que causa uma rotatividade entre eles e, dessa forma, comprometem a continuidade e o aprimoramento da qualificação técnica, refletindo ne-

gativamente sob a competência de licenciar que cabe aos municípios.

É possível verificar, por meio da análise da Figura 3, que, proporcionalmente, os municípios de Candeias e Mata de São João apresentaram maior número de funcionários comissionados. Além disso, o quadro funcional destes dois municípios é composto de cargos comissionados, diferentemente de Salvador, que apresentou 100% de sua equipe técnica de licenciamento composta por profissionais atuando em regime estatutário. Os resultados podem estar relacionados à capacidade de gestão pública dos municípios.

Uma manifestação importante dos responsáveis pelos órgãos municipais de meio ambiente diz respeito ao acompanhamento de condicionantes das licenças am-

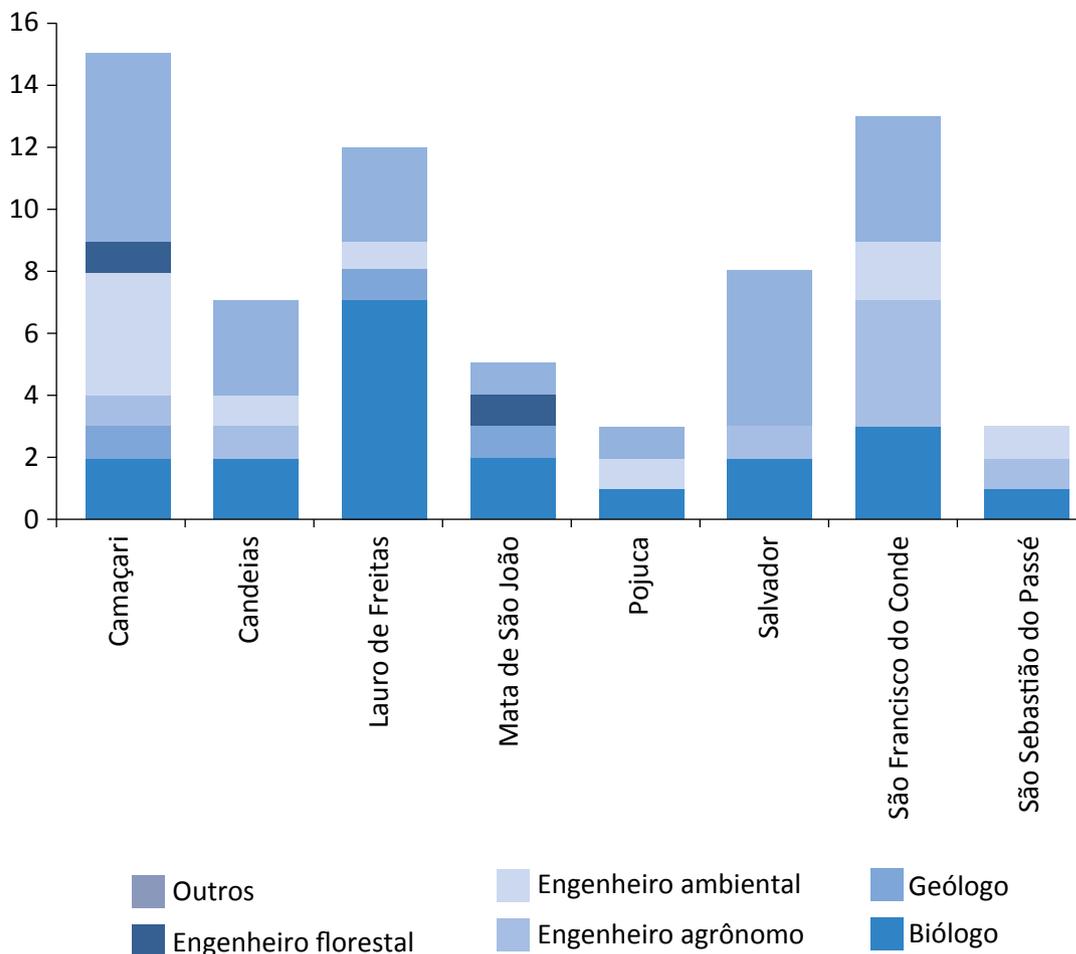


Figura 2 – Composição da equipe técnica dos órgãos ambientais dos municípios.

bientais. Para tal atividade, todos os municípios informaram ter um esquema de fiscalização e controle, de modo que 75% destes declararam estabelecer calendários com datas previstas para os acompanhamentos, enquanto que 25% realizam fiscalizações mediante a solicitação para renovação ou emissão de novas licenças. Porém, a maioria dos municípios (62%) sinalizou a dificuldade de manter o acompanhamento periódico das condicionantes, em virtude da indisponibilidade de veículo e corpo técnico exclusivo para tal atividade, o que conseqüentemente pode inviabilizar os mecanismos de controle e comprometer a efetividade do licenciamento ambiental. Brandt e Avelar (2010) observaram em seus estudos que o estabelecimento de condicionantes passou a ser o principal mecanismo de verificação de conformidade ambiental dos empreendimentos, por meio da fiscalização ou renovação das licenças ambientais. No entanto, os autores ressaltam que a simples verificação de cumprimento dos condicionantes não oferece segurança necessária ao processo de licenciamento. Conforme análise dos relatos dos entrevistados, verificou-se que o município de São Francisco do Conde apresentou a melhor condição para

o acompanhamento dos condicionantes por possuir equipe de fiscalização que se divide em dois grupos:

- Grupo 1 – equipe que realiza fiscalização rotineira com saídas regulares e atendimento a denúncias; e
- Grupo 2 – equipe de fiscalização que realiza inspeções nos empreendimentos, conforme calendários preestabelecidos após emissão das licenças.

Por meio das entrevistas, foi possível constatar ainda outras dificuldades enfrentadas pelas equipes que compõem os órgãos ambientais, conforme a Figura 4.

A análise da Figura 4 indica que a principal dificuldade enfrentada diz respeito aos recursos técnicos (32%), seguida dos recursos financeiros, da infraestrutura e da capacitação técnica, com 18%. Algumas dessas dificuldades foram também visualizadas em estudos realizados em outros estados brasileiros e consideradas por diferentes autores como os principais desafios diante do processo de descentralização da gestão ambiental, em que os municípios assumem a competência pelo licenciamento ambiental local (AGNES *et al.*, 2009; MARCONNI; BORINELLI; CAPELARI, 2012; RIBAS; KOHLER;

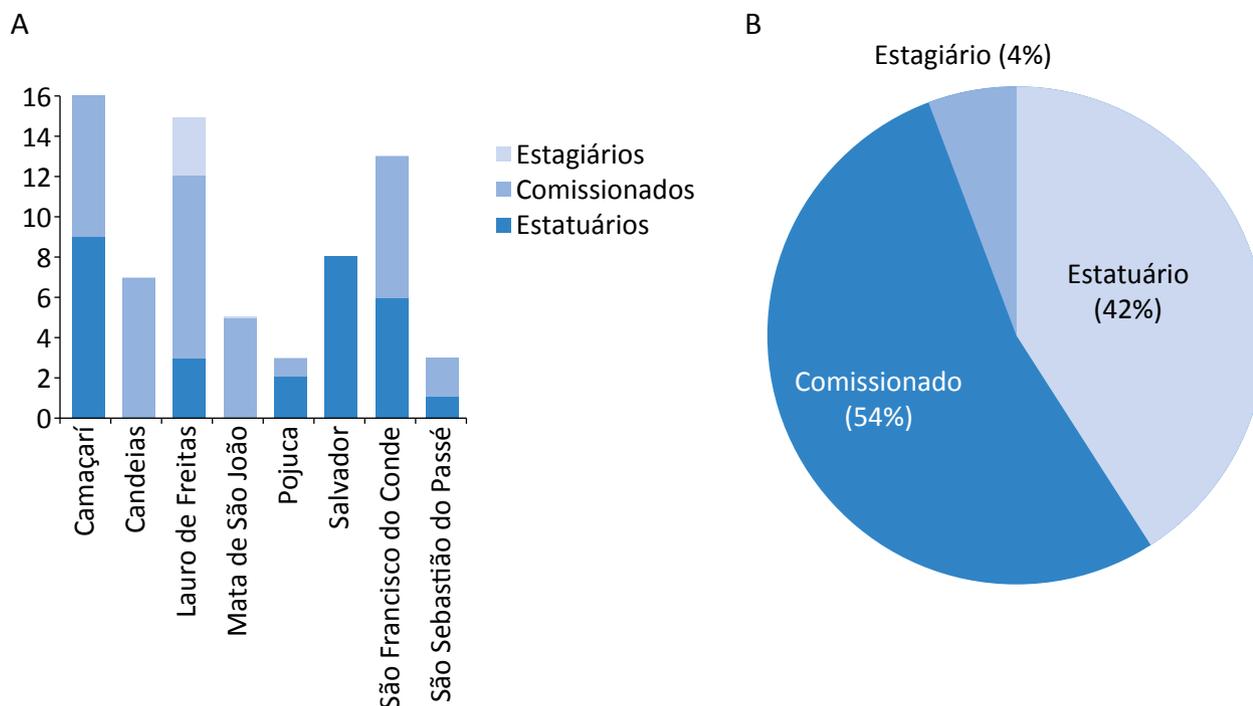
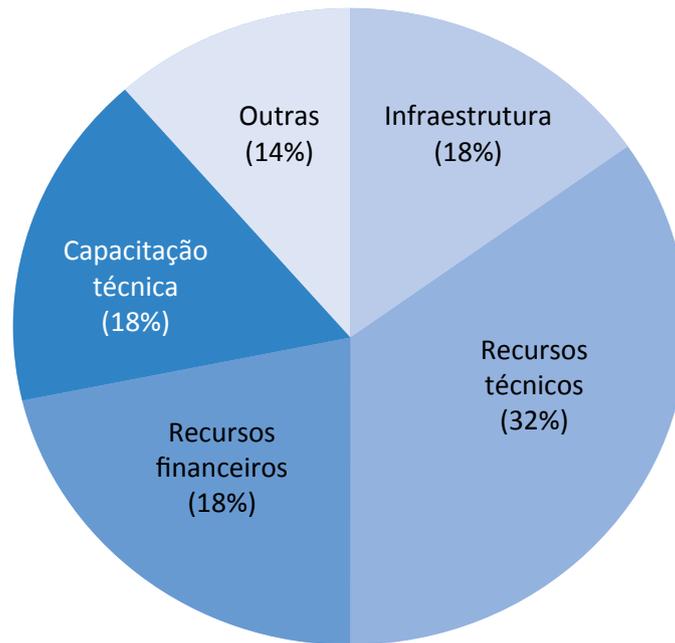


Figura 3 (A e B) – Regime de trabalho dos profissionais técnicos que compõem os órgãos ambientais.



**Figura 4 – Principais dificuldades enfrentadas pelos órgãos ambientais municipais.**

COSTA, 2013). Tais dificuldades podem comprometer o desenvolvimento da gestão ambiental que cabe aos órgãos competentes, refletindo, portanto, em estudos e avaliações sem o rigor necessário, com informações incompletas e superficiais, não sendo suficientes para identificar os reais impactos que podem ser causados a partir da instalação ou do funcionamento de atividades ou empreendimentos potencialmente poluidores, afetando diretamente a proteção ao meio ambiente. Foi possível identificar ainda em 14% dos relatos que existem dificuldades relacionadas diretamente com a Administração Municipal, tais como a falta de valorização das problemáticas ambientais por parte dos

próprios gestores municipais e demais secretarias, de forma que conflitos de interesses acabam muitas vezes por deixar as demandas da área ambiental em segundo lugar. Com relação aos desafios encontrados para o licenciamento em nível municipal, Marconni, Borinelli e Capelari (2012) citam ainda a possibilidade de corrupção dos processos pelos poderes locais, uma vez que a proximidade com empresários faz com que a administração fique suscetível a projetos ilegais, tornando-se possível, segundo eles, ocorrer o afrouxamento das exigências legais, o que conseqüentemente levaria ao risco de explorações desordenadas dos recursos naturais.

## CONCLUSÕES

O estudo permitiu verificar que 62% dos municípios da RMS já estão habilitados para realizar o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades que possam causar impactos locais, conforme homologação das declarações dos níveis de capacidades feitas à Secretaria de Meio Ambiente Estadual, previamente estabelecidos pelo CEPRAM, seguindo uma tendência nacional ao cumprimento das diretrizes estabelecidas pela LC 140/2011.

Os municípios estudados apresentaram-se em conformidade com os critérios legais estabelecidos pela Resolução do CEPRAM 4.327/2013, porém verificou-se que a gestão ambiental municipal ainda encontra diversas dificuldades no que diz respeito aos processos de licenciamento ambiental, como indisponibilidade de recursos técnicos e financeiros, infraestrutura, deficiência nos processos de capacitação continuada da equipe técnica e acompanhamentos dos condicionantes das licenças ambientais.

As dificuldades apresentadas pelos órgãos ambientais municipais competentes revelam uma necessidade de melhoria e adequação das condições administrativas dos órgãos, de modo que estes tenham capacidade efetiva ao cumprimento das demandas adquiridas, diante do processo de municipalização do licenciamento. Tais dificuldades tendem a comprometer a eficiência do licenciamento como instrumento de proteção ambiental, o que consequentemente favorece os riscos de degradação e exploração exacerbadas dos recursos naturais, tornando-se cada vez mais distante o alcance do desenvolvimento sustentável.

Os desafios a serem superados pelos municípios compreendem, principalmente, a composição de equipes técnicas multidisciplinares e com regime estatutário, melhores condições para o acompanhamento dos condicionantes de

licença, capacitação de técnicos e gestores em temas relacionados à questão ambiental mediante realidade local e maior ação de fiscalização e controle, visando reduzir a possibilidade da ocorrência dos conflitos de interesse e comprometimento do ambiente em detrimento do capital.

Dentro desse contexto, sugere-se que novos estudos sejam desenvolvidos, abrangendo um número maior de municípios em diferentes regiões do estado, a fim de melhor compreender os desafios e avaliar os possíveis impactos que a municipalização do licenciamento tem gerado, e dessa forma buscar mecanismos que possam contribuir para um desempenho efetivo na gestão ambiental municipal em prol da proteção ambiental e da garantia de melhores condições de sobrevivência das presentes e futuras gerações.

## REFERÊNCIAS

AGNES, C. C.; CALEGARI, L.; GATTO, D. A.; STANGERLIN, D. M. Uma discussão sobre a descentralização da gestão ambiental. *Revista Científica Eletrônica de Engenharia Florestal*, São Paulo, v. 8, n. 14, p. 53-73, 2009.

BAHIA. *Lei nº 12.377, de 28 de dezembro de 2011*. Legislação Ambiental. Sistema Estadual de Informações Ambientais e Recursos Hídricos, 2011. Disponível em: <<http://www.seia.ba.gov.br/legislacao-ambiental/leis/lei-n-12377-de-28-de-dezembro-de-2011>>. Acesso em: 06 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Resolução CEPRAM 4.327, de 31 de outubro de 2013. Dispõe sobre as atividades de impacto local de competência dos municípios. *Diário Oficial da União*, Salvador, 3 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/arquivos/File/GAC/150514Resolucao4327ImpactoLocaldosMunicipios.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Planejamento. Superintendência de estudos econômicos e sociais da Bahia. *Produto interno bruto dos municípios 2010/2011*. Disponível em: <[http://www.sei.ba.gov.br/images/pib/pdf/municipal/boletim\\_tecnico/boletim\\_PIB\\_municipal\\_2013.pdf](http://www.sei.ba.gov.br/images/pib/pdf/municipal/boletim_tecnico/boletim_PIB_municipal_2013.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2014.

BRANDT, W.; AVELAR, S. *Definições nos processos de licenciamento ambiental e conseqüências na efetividade de seus resultados*. Artigo produzido para a 1ª Conferência da rede de língua portuguesa de avaliação de impactos – Lisboa, 2010. Disponível em: <<http://www.brandt.com.br/index.php/publicacoes/detalhes/6>>. Acesso em: 25 nov. 2014.

BRASIL. *Meio ambiente*. Perfil dos municípios brasileiros. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2013. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/default.shtm>>. Acesso em: 15 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Resolução CONAMA nº 237, de 19 de dezembro de 1997*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>. Acesso em: 06 out. 2014.

\_\_\_\_\_. *Lei 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. IBAMA, 1981. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/rqma/legislacao>>. Acesso em: 20 set. 2014.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Brasília, DF: Senado Federal, 2000.

